

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 185/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Sonja Hämäläinen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Tiina Korhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Ulla-Jill Karlsson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Leena Nissilä, Opetushallitus
- pääsihteeri Sari Haavisto, etnisten suhteiden neuvottelukunta
- yliasiamies Antti Arjava, Suomen kulttuurirahasto
- erityisasiantuntija Olavi Arra, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- toiminnanjohtaja Tarja Monto, Monikulttuuriyhdistys Familia Club ry
- erityisasiantuntija Kurt Torsell, Suomen Kuntaliitto
- kehittämispäällikkö Jenni Tuominen, Monika-Naiset Liitto ry.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtion nuorisoasiain neuvottelukunta
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus
- Espoon kaupunki
- Helsingin kaupunki
- Amiedu
- Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto ARENE ry.
- Kansalaisopistojen liitto KoL
- Kuurojen Liitto ry
- Lastensuojelun Keskusliitto
- Opintokeskukset ry
- Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen Kansanopistoyhdistys
- Suomen kesäyliopistot ry
- Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry
- TJS opintokeskus ja OK-opintokeskus
- Valtakunnallinen vammaisneuvosto VANE
- Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö VSY
- yhteisen kirjallisen lausunnon ovat antaneet Akava ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta painottaa, että kotoutumisen edistämistä koskevan lain toimeenpano edellyttää pitkäjänteistä maahanmuuttopolitiikkaa sekä viranomaisten, maahanmuuttajien ja maahanmuuttoa edistävien tahojen sujuvaa yhteistyötä. Maahanmuuttajamäärien lisääntyessä kotouttamistoimenpiteisiin suunnattuja resursseja on lisättävä vastaavasti. Valiokunta korostaa, että tulokselliseen kotoutumiseen ja siten syrjäytymisen ehkäisemiseen suunnatut varat palautuvat moninkertaisina hyötyinä yhteiskunnalle.

Maahanmuuttajalle kielitaito on kaikkein keskeisin edellytys ja mahdollistaja hyvälle kotoutumiselle. Se on edellytys muun perusopetuksen ymmärtämiselle ja jatkokoulutuksen onnistumiselle. Työhaussa hyvä kielitaito on maahanmuuttajalle merkittävä kilpailuetu, ja sulautumisessa suomalaiseen yhteiskuntaan ja omaan lähiyhteisöön kielitaito on ovien avaaja ja yhteyksien solmija. Valiokunta korostaa kaikille maahanmuuttajille järjestettävää riittävän pitkäkestoisesta ja laadukasta suomen/ruotsin kielen opetusta, sillä ilman kielitaitoa vaarana on osallisuuden ja osallistumisen heikkeneminen ja syrjäytyminen yhteiskunnasta, sen mahdollisuuksista ja palveluista.

Valiokunta on tarkastellut hallituksen esitystä oman toimialansa osalta keskittyen erityisiin kotoutumiskoulutustarpeisiin, Osallisena Suomessa -kokeiluun ja maahanmuuttajajärjestöjen mahdollisuuksiin kotoutumisen edistämässä.

Erityiset kotoutumiskoulutus- ym. tarpeet

Maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä, joka eroaa esimerkiksi maahantulon syyn, koulustaustan ja monien muiden ominaisuuksien osalta. Ihmiset myös kotoutuvat yksilöllisesti. Valiokunta korostaa, että kotouttamistoimien suunnittelun tulee perustua tämän moninaisuuden huomioimiselle. Kotouttamispalveluiden

tarve on usein suurin pian maahantulon jälkeen. On valitettavaa, että saadun selvityksen mukaan maahanmuuttajat saattavat edelleen joutua odottamaan pitkään esimerkiksi kielikoulutukseen pääsyä.

Valiokunta pitää erittäin kannatettavana hallituksen esityksen tavoitetta lisätä kotoutumissuunnitelmien laatimista ja tehostaa niiden vaikuttavuutta. Perheenjäsenille laadittujen kotoutumissuunnitelmien yhteensovittaminen mahdollistaa kaikkien perheen jäsenten saamisen kotoutumistoimenpiteiden piiriin.

Vahva kulttuurisidonnaisuus ja suomalaisesta perhe- ja tasa-arvokäsityksistä poikkeavat perheen sisäiset säännöt voivat kuitenkin eräissä tapauksissa hankaloittaa tai jopa estää perheenjäseniä, esimerkiksi juuri perheenäitejä, käyttämästä yhteiskunnan tarjoamia kotoutus-, koulutus- tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Valiokunta korostaa maahanmuuttajaperheiden kotiin jäävien perheenjäsenten kotouttamissuunnitelmien laatimista.

Perheenäitien asema lastensa kielenopiskelun tukena on hyvin tärkeä. Niillä lapsilla ja nuorilla, joilla on kaikkein vähiten tukea kielen opiskelulle kotona, oppimistulokset ovat heikot. Äidin opiskelun tukeminen, esim. järjestämällä päivähoito alle kouluikäisille, mahdollistaa äidille kielen opiskelun, parantaa hänen omaa kotoutumistaan ja vaikuttaa positiivisesti koko perheen tilanteeseen.

Kuntien järjestämästä esiopetuksesta hyötyisivät saadun selvityksen mukaan kaikkein eniten juuri maahanmuuttajalapset, joiden kielellistä kehitystä ja ryhmäytymistä esiopetus tukisi merkittävästi. Vuonna 2008 esiopetukseen osallistui noin 95 % kuusivuotiaista vieraskielisistä lapsista eli noin 2—3 prosenttiyksikköä vähemmän verrattuna muun tämänikäisen väestön osallistumisprosenttiin. Valiokunta toteaa, että on löydettävä tehokkaat keinot saada koko ikäluokka esiopetuksen piiriin.

Maahanmuuttajalasten perusopetuksessa muista kuin EU-maista tulevilla ensimmäisen polven maahanmuuttajilla on hallituksen esityk-

sen mukaan heikoin yleinen koulumenestys. Perusopetuksen ja toisen asteen opetuksen nivelvaihe on maahanmuuttajanuorelle erityisen riskialtis vaihe syrjäytymisen kannalta. Tämän johdosta valiokunta korostaa 11—18-vuotiaiden ensimmäisen polven maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmia, joita varten tulisi olla yhtenäiset valtakunnalliset käytännöt. Kotoutumissuunnitelmilla ja valmistavalla kielikoulutuksella tulee tarjota edellytykset koulunkäynnin ja opiskelun vaatiman riittävän kielitaidon sekä toisen asteen opiskelupaikan saavuttamiseen. Myös toisella asteella tarvitaan erityistä kielikoulutusta opiskelun onnistumisen varmistamiseksi.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu hyvin esiin oppivelvollisuusiän ylittäneiden nuorten oikeus räätälöityihin kotoutumispalveluihin, joita mm. Osallisena Suomessa -kokeilussa on tarkoitus kehittää. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös 15—17-vuotiaille, ei peruskouluopetuksessa mukana oleville ja mahdollisesti toisen asteen opinnot keskeyttäneille nuorille tuotetaan uusia kotoutumispalvelumuotoja.

Työllistyminen on eräs keskeinen kotoutumista edistävä tekijä. Kotoutumiskoulutusta tulee valiokunnan mukaan kehittää niin, että se tukee mahdollisimman tehokkaasti maahanmuuttajien työllistymistä. Erityisen tärkeää maahanmuuttajien työllistymiselle on ulkomailta suoritettujen tutkintojen ja ammatillisen pätevyyden tunnustaminen. Niissä tapauksissa, joissa esimerkiksi ammattipätevyyttä ei voida suoraan tunnustaa, on ammatillisessa koulutuksessa olevien maahanmuuttajien kohdalla hyödynnettävä entistä tehokkaammin alalla aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista ja tunnustamista. Valiokunta korostaa, että tutkintojen ja ammatillisen pätevyyden tunnustamismahdollisuuksista tulee tiedottaa entistä tehokkaammin sekä kohderyhmille että heitä ohjaaville tahoille.

Vammaiset maahanmuuttajat tarvitsevat kotoutumisen onnistumiseksi sekä tavanomaisia kotouttamiseen liittyviä toimenpiteitä ja palveluita että vammaisille ihmisille kohdennettuja erityispalveluita ja tukitoimia. Hallinnonalojen

väläinen yhteistyö sekä myös toimiva yhteistyö eri vammaisjärjestöjen kanssa on välttämätöntä toimivan palvelukokonaisuuden aikaansaamiseksi. Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ole nostettu esille oikeutta viittomakieliseen opetukseen.

Valiokunnan saamien selvitysten mukaan kielien oppiminen helpottuu, kun siihen on yhdistetty muu sosiaalinen toiminta. Tasavertainen sosiaalinen kohtaaminen ja esimerkiksi vertaisryhmätoiminta antavat itsevarmuutta omaan elämänhallintaan. Useimmiten maahanmuuttajat ovat kotoisin yhteiskunnista, joissa erityisesti naisen asema on alisteinen, eikä heillä ole ollut mahdollisuuksia aktivoitua kodin ulkopuolella. Lisäksi useilla maahanmuuttajilla on traumaattisia väkivaltakokemuksia. Valiokunta pitää tärkeänä panostaa kotouttamisessa maahanmuuttajien sosiaalisen pääoman kasvattamiseen, tukea kulttuurien välistä dialogia ja suvaitsevaisuutta sekä vastustaa väkivaltaa sen kaikissa muodoissa.

Valiokunta korostaa maamme laajan järjestökentän, kuten urheilu- ja nuorisjärjestöjen, toiminnan merkitystä maahanmuuttajien aseman edistämiseksi ja suoranaisen syrjäytymisen estämisessä. Järjestöt on kytkettävä nykyistä paremmin mukaan maahanmuuttajien kotouttamiseen, sillä tukemalla maahanmuuttajien toimintaa ruohonjuuritasolla, kuten urheilu- ja nuorisjärjestöissä, ja myös kannustamalla järjestöt huomioimaan maahanmuuttajat toiminnassaan voidaan luonnollisella tavalla lisätä maahanmuuttajien kontakteja valtaväestöön ja sitä kautta edistää suvaitsevaisuutta.

Osallisena Suomessa -kokeilu

Valiokunta kannattaa kokeiluhanketta, sillä toistaiseksi kuntien peruspalvelut eivät ole pystyneet riittävästi tarjoamaan eri kohderyhmien tarvitsemia palveluita tai vastaamaan heidän erityistarpeisiinsa. Esitetty hankekokeilu avaa mahdollisuuksia uuden innovointiin ja hallinnonalarajat ylittävän yhteistyön parantamiseen, mutta onnistunutkaan hanke ei vielä takaa pidentäjäaikaisia vaikutuksia hankkeen päätyttyä.

Kokeilussa tulee huomioida ja ottaa käyttöön soveltuvin osin jo toteutettujen useiden kehittämishankkeiden hyvät käytännöt. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että hankkeen toteutusta ja sen vaikutuksia seurataan hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla ja että hankkeesta saatu hyöty tosiaan realisoituu valtakunnallisesti kotoutumiskoulutuksen kehittämisessä.

Valiokunta toteaa kuitenkin, että aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä päävastuu on oltava TE-toimistoilla ja ELY-keskuksilla. Osallisena Suomessa -kokeilun puitteissa järjestettävä kotoutumiskoulutus ei saa vähentää kotouttamislain mukaisen normaalin kotoutumiskoulutuksen resursseja siten, että pääsy kokeilun ulkopuolella järjestettävään kotoutumiskoulutukseen vaikeutuu entisestään. Kokeilu ei saa merkitä kotoutumiskoulutuksen järjestämis- ja kustannusvastuun siirtämistä kunnille. Valiokunta korostaa maahanmuuttajille hankittavan koulutuksen laatua ja opettajien osaamista, minkä johdosta koulutus tulisi järjestää mahdollisuuksien mukaan ensisijassa yhteistyössä olemassa olevien oppilaitosten ja niiden opettajien kanssa. Valiokunta painottaa myös pätevän kotoutumiskoulutuksen vaatiman opettajien täydennyskoulutuksen järjestämistä.

Lasten ja nuorten näkökulmasta on erityisen tärkeää, että hankkeita arvioitaessa yhtenä kriteerinä pidetään hallinnonalojen välistä yhteistyötä, jota edellytetään myös nuorisolain (72/2006) 7 a §:ssä (Monialainen yhteistyö). Siinä nimetään lasten ja nuorten näkökulmasta tärkeimmät viranomaiset ja mainitaan viranomaisten yhteistyön merkitys kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Valiokunta arvioi, että kotoutumispolku 3 -kokeiluissa parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen päästään, kun kokeiluhankkeiden toteuttajina opetusviranomaisten lisäksi ovat monialaisesti lasten ja nuorten parissa työskentelevät muut viranomaiset ja kolmas sektori. Monialaista yhteistyötä rakennettaessa on voitava hyödyntää jo olemassa olevia yhteistyöverkostoja.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on olemassa erittäin vähän systemaattisesti kehitet-

tyä ja kokeiltua materiaalia juuri erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että kokeilun avulla on mahdollista luoda uusia toimintamalleja niiden maahanmuuttajien tarpeisiin, jotka tähän saakka ovat pudonneet kotoutumispalveluiden ulkopuolelle.

Lakiesityksen perusteluissa tuodaan esiin kansalaisjärjestöjen rooli ja mahdollisuudet kotoutumisen edistämiseksi. Yksilölliseen kotoutumissuunnitelmaan voidaan ehdotuksen mukaan sisällyttää mm kansalaisjärjestöjen järjestämään toimintaan osallistumista. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikessa kotoutumisen edistämässä Osallisena Suomessa -kokeilun osana paneudutaan myös tämän osa-alueen toimintamallien kehittämiseen ja järjestöjen valmiuksien lisäämiseen palvelujen tarjoamisessa tarvetta vastaavasti. Erityisesti uusien koulutuskokonaisuuksien ja kotoutumistoimien järjestämisessä järjestöillä voi olla oleellinen rooli, kunhan niille taataan työtä tukevat resurssit.

Valiokunnan mielestä on ensisijaisen tärkeää, että kokeiluhankkeissa kiinnitetään huomiota siihen, miten kaksisuuntaista kotoutumista edistetään valtaväestön kohdalla. Rasismi ja viharikokset aiheuttavat vakavia seurauksia erityisesti nuorten kasvulle ja kotoutumiselle, vaikka muut kotoutumisen muodot, kuten koulutus, työelämävalmiudet tai työllistyminen, olisivatkin kunnossa.

Maahanmuuttajayhdistykset osana kotouttamista

Maahanmuuttajien omien yhdistysten rooli voi olla merkittävä mm. maahanmuuton alkuvaiheessa omakielisen tuen antamisessa ja maahanmuuttajien oman kielen ja kulttuurin tukemisessa. Yhdistysten mahdollisuudet myös maahanmuuttajan saaman kirjallisen perustiedon konkretisointiin ja tiedon suhteuttamiseen entisen kotimaan toimintatapoihin ja yhteiskunnalliseen järjestelmään tulisi hyödyntää. On tärkeää, että myös maahanmuuttajien omilla yhdistyksillä on valmius omalta osaltaan huolehtia siitä, ettei ku-

kaan alkukartoitusta tarvitseva jää sen ulkopuolelle.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti haavoittuvat ryhmät, kuten maahanmuuttajanaiset, hakeutuvat järjestöjen tarjoamiin matalan kynnyksen kerhoihin ja muihin toimintoihin, joihin on mahdollista osallistua joustavasti, oman elämäntilanteen mukaan. Maahanmuuttajayhdistysten erityistietämys ja toiminta on kytkettävä tiiviisti mukaan kotoutumisprosessien kehittämiseen ja käytännön kotoittamistyöhön. Tämä edellyttää myös yhdistysten toiminnan tukemista.

Eräät muutostarpeet

Hallituksen esityksen mukaan maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksessa ja luku- ja kirjoitustaidon opetuksessa noudatetaan Opetushallituksen antamia opetussuunnitelman perusteita. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää tarpeellisena, että Opetushallituksen antamien opetussuunnitelman perusteiden pohjalta laa-

dittava koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelma mainitaan 1. lakiehdotuksen I luvun 20 §:ssä sekä tämän suunnitelman käytöstä koulutuksen hankinnan edellytyksenä saman luvun 21 §:ssä. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksiin valiokunta pitää tarpeellisena lisätä opetussuunnitelman perusteiden aikataulua sekä koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelmaa koskevat maininnat.

Valiokunta ehdottaa myös, että 1. lakiehdotukseen sisällytetään erillinen velvoite kuurojen maahanmuuttajien tarpeisiin laadittavasta erillisestä kotoutumishjelmasta, jonka toimeenpanon kaikissa vaiheissa huomioidaan kuurot kielij- ja kulttuuriryhmänä sekä turvataan viittoma-kielen käyttö.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Tuomo Hänninen /kesk
jäs. Paavo Arhinmäki /vas
Merikukka Forsius /kok
Timo Heinonen /kok
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok

Anneli Kiljunen /sd
Mikaela Nylander /r
Lauri Oinonen /kesk
Tuula Peltonen /sd
Leena Rauhala /kd
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.