

Asia: VN/28598/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotetusta uudesta yhteiskuntatietoedellytyksestä?

Kansalaisuuskokeeseen liittyvä tutkimustieto

Kansalaisuuskokeet ovat viime vuosikymmeninä yleistyneet Euroopassa tilanteessa, jossa monikulttuurisuutta on kyseenalaistettu ja maahantulon ja kansalaistamisen ehtoja kiristetty. Esityksessä viitataan tarpeeseen ottaa kansalaisuuskoe käyttöön myös Suomessa, koska se on käytössä myös muissa maissa. Esityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin kovinkaan runsaasti esimerkkejä, saati tutkimustietoa muista maista siitä, missä määrin kansalaisuuskoe mittaa tai edistää kotoutumista. Esityksessä otetaan annettuna ajatus, että kansalaisuuskoe takaisi paremman kotoutumisen. Esityksessä ei tuoda esiin juurikaan riskejä tai haasteita, joita aihepiiriä käsittelevä kansainvälinen tutkimus on kartoittanut. Kansainvälisen siirtolaisuuden ja maahanmuuton hallinnan tutkimuksen kentällä on esitetty kriittisiä huomiota siitä, ovatko laajat kotouttamistoimenpiteet ja esimerkiksi kansalaisuuskokeet suunniteltu todelliseksi ratkaisuksi ”kotoutumisongelmien” ratkaisuun, vai onko niissä ennemminkin kyse symbolisista eleistä, joiden tarkoituksena on rauhoittaa kansalaisia vakuuttamalla, etteivät maahanmuuttajat uhkaa heidän elämäntapaansa ja että hallitus tekee jotain maahanmuuton hallitsemiseksi (esim. Goodman & Wright, 2015; Khan 2019).

Kaiken kaikkiaan esitys pohjautuu hyvin ohueen tutkimustietoon. Yksi harvoista kohdista, jossa tutkimuksia tuodaan esiin, on s. 10: 2.2.2.2 Tutkimustieto-osio, johon on valittu ainoastaan esitystä tukevia lähteitä. Kansainvälisellä tutkimuksella ei ole yksimielistä kantaa esityksessä todettuun väitteeseen siitä, että ”kansalaisuuden saamiselle asetettavilla edellytyksillä on havaittu olevan yhteyttä kotoutumiseen”. Lisäksi esityksessä ymmärretään kotoutuminen yksisuuntaisen kotoutumismallin kautta, jossa kaikki sopeutuminen liittyy tulijoihin, eikä täällä jo asuviin kansalaisiin ja heidän asennemuutokseensa. Tämä on vastoin myös nykyistä kotouttamispolitiikkaa (<https://kotoutuminen.fi/kaksisuuntainen-kotoutuminen-selkosuomi>).

Useassa kohtaa esitystä nousee esiin ajatus, että kansalaisuuskokeella tulisi varmistaa uusien kansalaisten sitoutuminen suomalaisiin arvoihin (mm. s. 8: ”Vaatimus yhteiskuntatiedon osoittamisesta toimii siten keinona osaltaan varmistaa, että kansalaisuutta hakevat henkilöt ovat perehtyneitä ja sitoutuneita yhteiskuntaan ja sen perusarvoihin, lakeihin ja toimintatapoihin”). On kuitenkin epäselvää, mihin tällaiset esityksen väitteet perustuvat. Tiedon ja arvoihin sitoutumisen välinen yhteys ei ole automaatio vaan kaksi eri asiaa, ja arvoihin sitoutumista ei monivalintatesti pysty mittaamaan.

Kansalaisuuskokeen aihealueet

Esityksestä käy ilmi, että kansalaisuuskoetta on suunniteltu jo varsin pitkälle eikä sen tarpeellisuutta siten kyseenalaisteta. Näin ollen kokeen suunnittelussa tulisi jatkossa kiinnittää erityistä ja kriittistä huomiota siihen, millainen kokeesta tulee ja mitä sillä halutaan mitata. Mikäli kansalaisuuskoe tulee käyttöön, on kysymysten oltava sellaisia, joissa jaetaan hyödyllistä tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja nimenomaan yhteiskuntaan osallistumisesta. Kysymyksissä voisi käsitellä arkielämässä tarvittavaa tietoa (esim. koulutus, oikeuslaitos ja turvallisuus) sekä oikeuksia ja velvollisuuksia liittyen työelämään, kansalaisosallistumiseen ja poliittiseen osallistumiseen. Kansalaisuuskoe olisi mahdollisuus oppia yleisiä kansalaisuustaitoja ajokortin teoriakokeen ja hygieniapassin kaltaisesti. Arvoihin ja monet historiaan liittyvät teemat ovat moninaisia ja monitulkintaisia, eivätkä siksi typistettävissä monivalintakysymyksiksi.

Maahanmuuttajille jaettavalla yhteiskuntatiedolla ja kansalaisuuskokeen kysymyksillä ja painotuksilla on merkitystä. Tutkimukset ovat raportoineet muun muassa Isosta-Britanniasta kriittisiä huomioita siitä, miten yhteiskuntatiedon ja kansalaisuuskokeiden kysymysten painotusta muutettiin vuonna 2013 käsittelemään entistä enemmän Ison-Britannian historiaa ja yhteiskunnan saavutuksia, ja tämä painotus on merkinnyt maahanmuuttajien arkielämässä tarpeellisen käytännönläheisen tiedon (mm. terveydenhuollosta, koulutuksesta, rikosten ilmoittamisesta) poistumista (Brooks 2013). Isossa-Britanniassa toteutettu haastattelututkimus, jossa haastateltiin kansalaisuuskokeen tehneitä uusia kansalaisia, osoitti, että kansalaisuuskoetta varten siihen osallistuvien on opeteltava ja osoitettava sellaista tietoa, jota välttämättä suuri osa muista kansalaisista ei hallitse (Byrne 2016). Tutkimuksen haastateltavat kritisoivat vaatimusta opetella faktoja, erityisesti väestöön liittyviä asioita, joilla ei ole todellista käyttöä arkielämässä. Haastattelututkimuksessa tuli toisaalta ilmi, että kansalaisuuskokeen tekijät kokivat testin testaavan sellaisia itsestään selviä asioita yhteiskunnasta, joita he ovat jo oppineet Isossa-Britanniassa asuttuaan siellä vuosia. (Byrne 2016.)

Edellytyksestä poikkeaminen: eri tutkinnot

Esityksessä todetaan, että kansalaisuuskokeen tarkoituksena on mitata nimenomaan yhteiskuntatietoa, ei kielitaitoa. Siten olisi perusteltua, että yhteiskuntatietoedellytyksen voisi täyttää myös englanninkielisellä ylioppilastutkinnot. Sisällöllisesti yhdenmukaiset ja opetussuunnitelmaan perustuvat tutkinnot tulisi rinnastaa riippumatta suorituskielestä. Muutoin erittäin painavana syynä edellytyksestä poikkeamiselle mainitaan suomen tai ruotsin kielellä suoritettu korkeakoulututkinto. Edellä mainitusta syystä myös kaksikielinen (suomi ja englanti tai ruotsi ja englanti) ja englanninkielinen korkeakoulututkinto tulisi rinnastaa suomen- ja

ruotsinkielisiin tutkintoihin. Onko jokin syy sille, että korkeakoulututkintoa ei mainita laissa yhteiskuntatietoedellytyksen täyttämistapana kansalaisuuskokeen ja ylioppilastutkinnon rinnalla, vaan se sisältyy ”muutoin painaviin syihin”? Lisäksi: Onko jokin perusteltu syy sille, miksi aikuisten perusopetusta tai ammatillisen toisen asteen tutkintoa ei katsota riittäväksi tavaksi täyttää yhteiskuntatietoedellytys?

Yhteiskuntaorientaation oppimateriaali

On hyvin kannatettavaa, että kansalaisuuskoe pohjautuisi avoimesti saatavilla olevaan oppimateriaaliin. Esityksessä viitatussa yhteiskuntaorientaation oppimateriaalissa on kuitenkin joitain ongelmia. Oppimateriaalin sisällöllinen ja kielellinen laatu tulisi arvioida ja materiaalia muokata siten, että materiaalia voisi käyttää kansalaisuuskokeeseen valmistautumiseen. Nykyinen materiaali on tarkoitettu ensisijaisesti kouluttajille, ei kotoutujille.

Oppimateriaalin kielen ei tule olla kokeen kieltä vaikeampaa, joten sen taitotaso voi olla enintään B1. Ehdotettu yhteiskuntaorientaation materiaali ylittää kuitenkin tämän taitotason. Vaikka materiaalia on jonkin verran pyritty yksinkertaistamaan esimerkiksi käyttämällä lyhyitä virkkeitä ja kappaleita, siitä puuttuu selittävä ja jäsentävä teksti. Tämä tekee kokonaisuudesta vaikeasti hahmotettavan ja heikentää ymmärrettävyyttä.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on tarkoitettu toteutettavaksi nimensä mukaisesti monikielisesti. Orientaatiota tulisi käsitellä kotoutujan omalla äidinkielellä tai muulla kielellä, jota hän osaa hyvin, sillä orientaation ensisijainen tavoite on varmistaa, että kotoutuja ymmärtää siinä esitetyt asiat. Materiaalin eri kieliversioiden poistaminen kansalaisuuskokeen taustamateriaalina ei tue tätä lähtökohtaa eikä edistä ymmärrettävyyttä tai yhdenvertaista yhteiskuntaan osallistumista.

Lähteet:

Brooks T. (2013) The ‘Life in the United Kingdom’ Citizenship Test. Is it Unfit for Purpose? Durham: Durham University

Byrne B. (2016) Testing Times: The Place of the Citizenship Test in the UK Immigration Regime and New Citizens’ Responses to it. *Sociology* 11; 51(2): 323–338. DOI: 10.1177/0038038515622908.

Goodman S. W. & Wright M. (2015) Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41 (12): 1885–1908. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2015.1042434>.

Khan, K. (2021) *Becoming a Citizen. Linguistic Trials and Negotiations in the UK*. Bloomsbury Academic Press.

Millaisia näkemyksiä teillä on kansalaisuuskoejärjestelmän ehdotetusta toteutustavasta?

Asiantuntijatoimikunta

Lakiesityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttoviraston tueksi kansalaisuuskokeen yleiseen kehittämiseen perustetaan asiantuntijatoimikunta. Itse lakiesitykseen kirjattu toimikunnan vähimmäiskoko (4 henkeä) ei vastaa lain perusteluissa annettua kuvausta toimikunnasta. Asiantuntijajäsenenä tulisi eksplisiittisesti mainita myös kokeen laatijan ja kokeen järjestäjän edustajat sekä yhteiskuntatiedon osaamisen arvioinnin ja kielitaidon arvioinnin asiantuntijat.

Kokeen laatiminen ja järjestäminen

Esityksessä kuvattu kansalaisuuskokeen muoto on toimiva. Monivalintatehtävät, joissa on vain yksi oikea vastaus, vähentävät riskiä detaljitietämyksen testaamiseen.

Kansalaisuuskokeen laatijalla on oltava riittävää monitieteistä asiantuntijuutta kokeen sisällöistä, kokeen laadinnasta (myös esimerkiksi monivalintatehtävyydestä) ja osaamisen arvioinnista. Laatijalla on oltava asiantuntemusta myös kielitaidon arvioinnista, jotta kokeessa käytetty kieli ei ylitä kansalaisuuteen vaadittavaa B1-taitotasoa.

Koetehtävien laadinta vaatii tehtävien esitestausta sekä arviointikriteerien luomista. Tehtäville on määriteltävä vaikeustasot, jotta tehtäväpankissa olevista kysymyksistä koostetut kokeet ovat keskenään yhtä vaikeita. Koska lakiesityksessä esitetään, että koekysymykset eivät ole julkisesti saatavilla, tehtäväpankkiin tulee tehdä koekysymyksiä jatkuvasti lisää. Kaikki nämä kokeen laatimiseen liittyvät tehtävät tulee huomioida myös kansalaisuuskokeen pysyvissä kuluissa.

Kansalaisuuskokeen laatimiseen liittyvistä seikoista on lisää Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitoksen lausunnossa.

Kokeen järjestäjien tehtäviä koskevassa kohdassa mainitaan tehtäväksi ”osallistujien laitteiden tarkastus”. Muotoilu on epäselvä: tarkoittaako tämä laitteiden pois ottamista kokeen ajaksi vai niiden sisällön tarkastamista? Lisäksi jää epäselväksi, onko koe tarkoitettu suorittamaan osallistujien omilla laitteilla vai järjestäjien tarjoamilla laitteilla.

Kokeen suorittamisen tulisi tapahtua järjestäjien laitteilla. Osallistujien omien laitteiden sisällön tarkastaminen olisi käytännössä vaikeasti toteutettavaa ja siihen liittyisi merkittäviä lainsäädännöllisiä haasteita, esimerkiksi yksityisyydensuojan näkökulmasta. Myöskään laitteiden

haltuun ottaminen kokeen ajaksi ei ole ongelmattonta. Lisäksi ei voida edellyttää, että kaikilla osallistujilla olisi koevaatimukset täyttävä oma laite.

Erityisjärjestelyt

Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto käsittelee kansalaisuuskokeen erityisjärjestelyhakemukset ja tekee päätökset erityisjärjestelyjen myöntämisestä. Tämä on kannatettavaa, sillä esimerkiksi kokeen laatijalla ei todennäköisesti ole eikä laatijalta voi edellyttää sellaista toimintakyvyn arvioinnin asiantuntijuutta, jonka perusteella päätöksiä voisi tehdä.

Kokemukset Yleisistä kielitutkinnoista osoittavat, että erityisjärjestelyjä haetaan luki- ja kirjoitusvaikeuksien lisäksi masennuksen, ahdistuneisuuden ja keskittymishäiriöiden takia. Erityisjärjestelyistä säädettäessä ja päätettäessä tulee ottaa huomioon myös osallistujien digitaaliset taidot. Lakiesityksessä todetaan, että digitaidot ovat osa kansalaistaitoja. Digitaaliset taidot tulee määritellä tarkemmin ja kuvata, miten kansalaisuuskokeeseen osallistuvien digitaalisia taitoja arvioidaan. Kokemukset vuonna 2025 käyttöön otetusta kotoutumiskoulutuksen päättötestistä osoittavat, että annettu suoritusajankäyttö ei ole riittävä kaikille osallistujille, erityisesti niille, joiden tietokoneen käyttötaitoja rajoittavat esimerkiksi hiiren ja näppäimistön käytön haasteet. Siksi on harkittava, voidaanko erityisjärjestelyjä – kuten paperilla suoritettavaa koetta – myöntää myös puutteellisten tietoteknisten taitojen perusteella.

Tämä kokonaisuus edellyttää erityistä asiantuntemusta vastuutaholta, joka tekee päätökset erityisjärjestelyistä. On tärkeää varmistaa, että päätökset perustuvat osallistujien yhdenvertaisuutta edistäviin periaatteisiin sekä realistiseen arvioon heidän taidoistaan ja toimintakyvystään.

Kansalaisuuskokeen kysymykset ja vastausvaihtoehdot tulisi olla saatavana myös ääneen luettuina, sillä monella kokeeseen osallistujista puheen ymmärtämisen taito on parempi kuin tekstin ymmärtämisen taito. Tämä olisi toteutettavissa kokeen digitaalisella alustalla. Kokeen saavutettavuutta luettuna puoltaa myös se, että kansalaisuuden kielitaitovaatimuksena on vaihtoehtoisesti vähintään B1-taso tuottamisen taidoissa (kirjoittaminen, puhuminen) tai vähintään B1-taso yhdessä tuottamisen taidossa sekä joko tekstin ymmärtämisessä tai puheen ymmärtämisessä. Kansalaisuuden vaatimuksena ei siis ole B1-taitotaso nimenomaisesti tekstin ymmärtämisessä.

Muutoksenhaku

Lakiesityksen perustelujen muutoksenhakua koskevassa kohdassa sanotaan, että oikaisuvaatimusmenettely on tarpeen ennen kaikkea mahdollisissa teknisissä häiriötilanteissa. Oikaisuvaatimus voi kuitenkin tulla kyseeseen myös tilanteissa, joissa kokeeseen osallistuja katsoo, ettei mikään monivalintakysymyksen vaihtoehdoista ole oikein tai että oikeita vaihtoehtoja on enemmän kuin on mahdollista valita. Voi myös olla, että testattavat sisällöt eivät osallistujan mielestä vastaa yhteiskuntaorientaation oppimateriaalia tai kansalaisuuskokeen tavoitteita.

Tietojärjestelmät

Kansalaisuuskokeen järjestämiseen tarvittavat tietojärjestelmät voivat olla kustannuksiltaan kalliita. Olisi selvitettävä, voisiko olemassa olevia tietojärjestelmiä hyödyntää tai ainakin ottaa niistä oppia (OPH:n yleisten kielitutkintojen ilmoittautumisjärjestelmä, Ylioppilastutkintolautakunnan Abitti-järjestelmä, OPH:n KOSKI-palvelu).

Kansalaisuuskoe ja Yleiset kielitutkinnot

Kansalaisuuskoetta ei tule järjestää samassa yhteydessä Yleisten kielitutkintojen kanssa. Yleisten kielitutkintojen suomen ja ruotsin tutkintoja järjestetään vuonna 2027 kerran kuukaudessa joko lauantaina tai keskiviikkona. Kielitestin suorittaminen kestää useamman tunnin, joten testipäivä olisi liian raskas osallistujille, jos kansalaisuuskoe olisi samana päivänä. Myös tutkinnon järjestäjien näkökulmasta kansalaisuuskokeen suorittaminen kielitutkintojen yhteydessä aiheuttaisi aikataulutukseen liittyviä ongelmia, ja lisäksi se vaatisi heiltä lisäresursseja valvontaan. Kansalaisuuskokeessa ja Yleisissä kielitutkinnoissa tulee todennäköisesti olemaan myös eri ilmoittautumisjärjestelmä, koska kansalaisuuskoetta hallinnoi Maahanmuuttovirasto ja Yleisiä kielitutkintoja taas Opetushallitus. Tästäkin syystä olisi selkeää, että kansalaisuuskokeella ja kielitutkinnoilla on omat, erilliset testipäivänsä.

Millaisia näkemyksiä teillä on ehdotettujen muutosten vaikutuksista?

Lainvalmistelussa ja kokeen toteutuksessa on huomioitava, että kokeen ensisijainen tarkoitus vaikuttaa väistämättä sen tasoon ja rakenteeseen: jos kokeella pyritään tiukentamaan kansalaistamisen edellytyksiä, poliittinen ohjaus voi vaikuttaa kokeen vaikeustason määrittelyyn. Hyväksymisprosentin asettaminen poliittisen päätöksen kautta lisää riskiä siitä, että kokeesta muodostuu väline kansalaisuuden ehtojen kiristämiseen. On myös arvioitava, kenen kansalaisuuden saamista halutaan tosiasiallisesti tiukentaa, sillä muutokset kohdistuvat todennäköisesti eniten niihin hakijoihin, jotka ovat jo valmiiksi heikommassa asemassa esimerkiksi koulutustaustan, kielitaidon tai traumaattisten kokemusten vuoksi.

Kokeen suunnittelussa on otettava huomioon eritasoiset luku- ja kirjoitustaidot sekä kyky vastata koemuotoisiin tehtäviin. Myös se, missä määrin kokeen tehtävät edellyttävät kulttuurisidonnaisia päätelmiä, vaikuttaa sen yhdenvertaisuuteen eri taustoista tulevien osallistujien näkökulmasta. Lisäksi on tarkasteltava Yleisten kielitutkintojen läpäisyvaatimusten ja kansalaisuuskokeen läpäisyn välistä suhdetta: on olennaista pohtia, mitä tarkoittaa hakijan oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta, jos hän läpäisee vain toisen kokeen mutta ei toista?

Tähän voitte kirjoittaa muita mahdollisia näkemyksiänne.

-

Havila Marjo
Jyväskylän yliopisto - Soveltavan kielentutkimuksen keskus,
yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, historian ja etnologian laitos