

Lausunto

VN/1281/2020 -OM-
140

15.3.2021

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntönne VN/1281/2020

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen selonteoksi kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen selonteoksi kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VN/1281/2020).

Selonteon tarkoituksena on luoda suuntaviivoja ja tehdä esityksiä kotoutumisen edistämisen uudistamiseksi siten, että kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa voidaan varmistaa ja yhteiskunnan isoihin murroksiin, esim. työikäisen väestön vähenemiseen vastaamisessa hyödyntää myös maahanmuuttajien osaamista. Selonteon esityksillä vastataan keskeisiin toimintaympäristön muutoksiin, tunnistettuihin kehittämistarpeisiin sekä eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 6/2018) kannanottoihin ja pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kotoutumisen koskevien linjausten toimeenpanoon.

Selonteon tavoitteena on kotoutumisen edistämisen kehittäminen kokonaisvaltaisesti huomioiden maahanmuuttajien erilaiset tarpeet, palvelujärjestelmä kokonaisuutena ja väestösuhteiden edistäminen.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan vahvistetaan, tehostetaan ja nopeutetaan maahanmuuttajien aktiivista kotoutumista suomalaiseseen yhteiskuntaan. Hallitusohjelma sisältää monia muitakin kotoutumiseen liittyviä kirjauksia, joiden mukaan mm. myönteistä ja aktiivista kotoutumista edistetään maahanmuuttajan kielitaidon ja ammatillisten valmiuksien vahvistamisella, työllistymisen nopeuttamisella ja yhteiskunnan tuntemusta ja osallisuutta edistämällä. Kielikoulutukseen tulee päästä kolmen kuukauden kuluessa myönteisen oleskelulupapäätöksen saamisesta. Hallitusohjelman mukaan myös mm. varmistetaan maahanmuuttajanaisten mahdollisuus osallistua kotoutumis- ja kielikoulutukseen sekä selvitetään kotoutumiskoulutuksen vahvistamista niin, että se kattaa kaikki väestöryhmät eri koulutusasteilla yhdenvertaisesti ja mahdollistaa kotoutumiskoulutuksen ja siihen sisältyvän kielikoulutuksen myös niille maahanmuuttajille, jotka ovat työmarkkinoiden ulkopuolella.

Oikeusministeriö toteaa, että kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita koskeva selonteko ja siihen sisältyvät toimenpide-ehdotukset muodostavat hyvin laajan kokonaisuuden, jossa tarkastellaan muun muassa maahanmuuttajien asemaa ja valmiuksia koulutuksessa ja työelämässä. Selonteosta ilmenee, että maahanmuuttajien työllistymisen mahdollisuudet ja osaamisen kehittämistarpeet vaihtelevat, sillä maahanmuuttajien ryhmään kuuluu erilaisista taustoista tulevia ihmisiä.

Selonteossa mainitaan sen yhteys muun muassa hallitusohjelmaan perustuvaan kielipoliittisen ohjelmaan, jonka valmisteluvastuu on oikeusministeriöllä. Kielipoliittisessa ohjelmassa otetaan huomioon muut Suomessa puhutut kielet, erityisesti saamen kielet, romanikieli, karjalan kieli ja viittomakielet, ja lisäksi siinä voidaan tarkastella muitakin Suomessa puhuttuja kielisiä. Kielipoliittisen ohjelman tavoitteena on vastata eri kieliryhmien osalta tunnistettuihin haasteisiin kuten kielen elinvoimaisuuteen, kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja kielten käyttömahdollisuuksiin. Kielipoliittista ohjelmaa valmistellaan vuoden 2021 aikana, ja myös työ- ja elinkeinoministeriö on mukana sen valmisteluryhmässä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että selonteolla on yhteys myös hallitusohjelmaan perustuvaan uudistettuun kansalliskielistrategiaan.

Oikeusministeriö ehdottaa, että kansalliskielistrategia mainittaisiin luettelossa selonteon sivulla 7.

Monessa kohdassa selontekoa nostetaan esille maahanmuuttajien puutteellinen kielitaito tekijänä, joka vaikeuttaa mahdollisuutta selviytyä opinnoista ja työelämästä ja integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan. Oikeusministeriö toteaa, että kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita koskevalla selonteolla onkin myös laajempi yhteys hallituksen kielipoliittisten uudistusten muodostamaan kokonaisuuteen.

Hallitusohjelman tavoitteena on laatia uudistettu kansalliskielistrategia, joka turvaa kaikkien oikeuden saada palvelua kansalliskielillä ja parantaa kieli-ilmapiiriä. Kansalliskielistrategia vastaa Kotimaisten kielten keskuksen ilmaisemaan huoleen kansalliskielten asemasta muuttuvassa kieliympäristössä. Huolet koskevat muun muassa kielten käyttöalan kaventumista, yleiskielen hallinnan heikkenemistä sekä maahan tulleiden pääsyä kieliyhteisön jäseneksi ja oman äidinkielen opetusta. Myös ruotsinkielentaitoisen työvoiman saatavuuden varmistaminen kuuluu Kansalliskielistrategia-hankkeen ydinkysymyksiin. Uuden kansalliskielistrategian valmistelussa on vahvasti noussut esille tarve helpottaa maahanmuuttajien pääsyä kieliyhteisön jäseniksi. Kansalliskielistrategian valmistelussa ovat myös nousseet esiin maahanmuuttajien mahdollisuudet oppia ruotsin kieltä.

Valtioneuvoston vuoden 2012 Kansalliskielistrategia -periaatepäätöksessä kiinnitettiin erityistä huomiota muunkielisten mahdollisuuksiin oppia kansalliskieliä. Siinä todettiin mm., että kotouttamiskoulutukseen sisältyvä kansalliskielten kurssitarjonta sekä suomen että ruotsin kielellä on riittämätöntä ja kurssitarjonta ruotsiksi on rajoitettua myös kaksikielisissä kunnissa. Kansalliskielistrategian mukaan kotouttamisohjelman seurannassa on keskeistä täsmentää, millä perustein kotouttamisen kieleksi valikoituu suomi tai ruotsi, toisin sanoen onko valinta yksilön, vastaanottavan kunnan vai valtion. Edelleen on tärkeää tarjota kotouttamiskoulutukseen sisältyvää opetusta niin suomen kuin ruotsin kielellä siten, että kotoutettavan henkilökohtaiset tarpeet voidaan ottaa huomioon.

Kansalliskielistrategia-periaatepäätös sisälsi kyseistä hallituskautta koskevan toimenpiteen, jonka mukaan huolehditaan siitä, että Suomeen asettuville ulkomaalaisille annetaan kotoutumisen edistämiseksi annetun lain (1386/2010) mukaisissa palveluissa järjestelmällisesti tietoa Suomen kaksikielisyydestä, sen merkityksestä työmarkkinoilla ja suomen- ja ruotsin kielen kurssitarjonnasta sekä kirjauksen suomen tai ruotsin kielen opintoja sisältävän kotoutumiskoulutuksen lisäämisestä. Periaatepäätös sisälsi myös valtioneuvoston suosituksen, että erityisesti kaksikielisillä paikkakunnilla aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen hankkijat ottavat hankinnassa huomioon suomen ja ruotsin kielen koulutustarpeet, jotta työelämälähtöinen suomen ja ruotsin oppiminen on mahdollista. (s. 36-37, 45-46)

Kansalliskielistrategian toimintasuunnitelmassa (13/2017) konkretisoitiin kansalliskielistrategian pitkän aikavälin toimenpiteitä. Toimintasuunnitelma sisälsi seuraavan vuosia 2017-2018 koskevan toimenpiteen: Tuetaan maahanmuuttajien kielivalinnan toteutumista tiedotuksen ja koulutuksen avulla. Seurataan, missä määrin työvoimakoulutuksena järjestetään kotoutumiskoulutusta ruotsin kielellä (erityisesti Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Pohjanmaa). Kotoutuminen on yksilöllinen prosessi, joka perustuu osaksi maahanmuuttajan henkilökohtaisiin tarpeisiin ja toiveisiin. Kielivalintaan vaikuttaa lisäksi esimerkiksi kotoutumispalvelujen sen hetkinen saatavuus eikä kielivalinta aina ole suunnitelmallista. Viranomaisilla ei myöskään aina ole riittävästi tietoa ruotsinkielisen kotoutumisen ja työllistymisen mahdollisuuksista tai kotoutumista tukevista ruotsinkielisistä verkostoista. Maahanmuuttajien mahdollisuuksia valita kotoutumiskieleksi joko suomi tai ruotsi tuetaan järjestämällä TE –hallinnon toimijoille (erityisesti Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Pohjanmaa) kielivalintaan liittyvää tiedotusta ja koulutusta.

Oikeusministeriön valmistelemasta hallituksen kertomuksesta kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 ilmenee, että kotoutumista koskevassa lainsäädännössä ja sitä koskevissa työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeissa tuodaan erityisesti esille se, että kotoutuminen voi tapahtua suomeksi tai ruotsiksi. Kertomuksesta ilmenee kuitenkin, että kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä ruotsin kielellä on esimerkiksi suuria alueellisia

eroja. Kertomuksen keskeisenä huomiona on, että tulisi pohtia kustannustehokkaita kotoutumiskoulutuksen toimintamalleja ruotsinkielisille kotoutujille (s. 128).

Kansalliskielistrategian toimintasuunnitelman loppuraportissa 2015–2019 (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:17) todettiin, että kotoutumiskoulutuksen ruotsinkielistä tarjontaa oli selvitetty Kuntaliiton ja työ- ja elinkeinoministeriön toimesta. Yhteistyötä ruotsinkielisen kotoutumisen toimijoiden välillä oli tiivistetty ja sitä oltiin jatkamassa. Oikeusministeriön tiedossa ei kuitenkaan ole, että niiden maahanmuuttajien osuus, jotka osallistuisivat ruotsinkieliseen kotouttamiskoulutukseen olisi kasvanut, ja oikeusministeriö pitää siksi kansalliskielistrategian tavoitteiden ja toimenpiteiden uudelleen tarkastelemista tarpeellisena selonteossa.

Oikeusministeriö nostaa erityisesti esille opetus- ja kulttuuriministeriön 11.3.2021 julkaisemaan selvityksen ”Ruotsinkielinen koulutus Suomessa: erityispiirteet, haasteet, kehittämistarpeet ja toimenpide-ehdotukset” (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:9), jonka 9 luvussa tarkastellaan nimenomaan ruotsinkielistä kotoutumista. Selvityksen yhteenvedosta ilmenee mm., että viranomaisilla ei välttämättä ole ymmärrystä tarjota maahanmuuttajille ruotsinkielistä kotoutumispolkua. Selvityksen mukaan juuri maahan tulleiden maahanmuuttajien kotoutuminen ruotsiksi ei usein toimi kuten pitäisi, ei välttämättä edes silloin, kun päätös on tehty ruotsiksi. Selvityksen mukaan ainoastaan 13 maan 33 kaksikielisestä kunnasta tarjoaa nykyisin maahanmuuttajille mahdollisuuden ruotsinkieliseen kotoutumiseen. Selvityksen mukaan Suomen virallinen monikielisyys on keskeinen maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikassa huomioon otettava näkökohta kansallisesta näkökulmasta.

Tästä syystä oikeusministeriö toteaa, että selontekoon tulisi lisätä tavoite, jonka mukaan ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen tarjontaa tulisi kasvattaa tavoitteena lisätä sitä osuutta maahanmuuttajista, jotka kotoutuvat ruotsin kielellä.

Oikeusministeriö toteaa, että kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita koskevassa selonteossa tuodaan esille kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisenä yksilötason

haasteena ja nostetaan esille kielen opetuksen lisääminen tärkeänä kotoittamis-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan keinona.

Selonteko sisältää myös toimenpiteitä, joissa huomioidaan maahanmuuttajien kielitaidon puute ja pyritään varmistamaan heidän tiedonsaantinsa ja osallistumisensa mahdollisuus siitä huolimatta (mm. varmistetaan TE-hallinnon digitaalisten ratkaisuiden kehittämisessä, että se palvelee myös vieraskielisiä asiakkaita; Edistetään sosiaali- ja terveystalouden esteetöntä saatavuutta sekä monikielistä ja -kanavaista viestintää).

Selonteossa todetaan, että kirjastojen monikulttuuristen palvelujen avulla voidaan edistää maahanmuuttajien mahdollisuuksia sekä suomen ja ruotsin kielen oppimiseen ja suomalaiseen kulttuuriin perehtymiseen että oman äidinkielen ja lähtökulttuurin säilyttämiseen. Kulttuuripalvelut tarjoavat myös matalan kynnyksen keinoja oman kielen ja kulttuurin tukemiseen vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että myös maahanmuuttajien oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen merkitys huomioidaan kotoutumisessa. Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 nostetaan esille, että oman äidinkielen opetuksen on todettu mm. vahvistavan maahanmuuttajalasten identiteettiä ja parantavan oppimistuloksia. Kielikertomus sisältää keskeisen huomion siitä, että aikuisten maahanmuuttajien ja ns. toiseen sukupolveen kuuluvien mahdollisuuksia ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan pitäisi kehittää (s. 129).

Oikeusministeriö pitää myös tärkeänä, että selonteossa mainitaan erityisesti Kansallinen demokratiaohjelma 2025, jonka toimenpiteillä muun muassa kehitetään ja otetaan käyttöön kaikilla hallinnon tasoilla uusia kuulemis- ja osallistamismenetelmiä, jotka edistävät erityisesti nuorten, eri kieli- ja kulttuuriryhmien sekä vammaisten henkilöiden kuulemistä ja osallisuutta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Yhteiskunnan ja työelämän vastaanottavuuteen linkittyvät vahvasti rakenteelliset ongelmat ja esteet, kuten rakenteellinen syrjintä ja eri syrjinnän mekanismit. Näin ollen oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että selonteossa tarkasteltaisiin työelämän syrjintää ja syitä heikkomman työllistymisen taustalla, esimerkiksi pakolaistaustaisten ja maahan

muuttaneiden naisten osalta, myös rakenteellisena ongelmana sen sijaan, että se nähdään yksilöstä johtuvana ongelmana.

Oikeusministeriö toteaa, että selonteossa esitellään kattavasti eri toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään maahanmuuttajien kotoutumista Suomeen sekä lisäämään heidän tietoisuuttaan suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen palveluista sekä mahdollistamaan osallistuminen niihin. Selonteossa tuodaan myös selkeästi esille yhdenvertaisuuden edistäminen.

Oikeusministeriö katsoo, että maahanmuuttajan suomen tai ruotsin kielen oppimisella on keskeinen merkitys kotoutumista edistävänä tekijänä. Selonteossa on huomioitu maahanmuuttajien kotoutumismahdollisuudet molemmilla kansalliskielillä ja siinä esitetyillä toimenpiteillä pyritään kehittämään myös kielikoulutusta. Kuitenkin edelleen pitäisi kyetä lisäämään viranomaisten tietoisuutta siitä, että ruotsinkielistä kotoutumista edistettäisiin myös käytännössä, erityisesti kaksikielisissä kunnissa. Tätä näkemystä tukee etenkin opetus- ja kulttuuriministeriön tuore selvitys, jonka mukaan ruotsinkielisen koulutuspolun tarjoamisessa on edelleen kehitettävää.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Hallitussihteeri

Maria Soininen

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Erityisavustaja Lisa Palm, oikeusministeriö
Kansliapäällikkö Pekka Timonen, oikeusministeriö
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, oikeusministeriö
Neuvotteleva virkamies Sari Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö