

Asia: VN/1281/2020

## **Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset selontekoa koskevat kommentit**

-

**Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat.**

Luvuissa nostetaan tarkoituksenmukaisesti esiin tekijöitä, joiden tiedetään tilastojen ja tutkimuksen perusteella vaikuttavan maahanmuuttajataustaisten lasten, nuorten ja aikuisten koulutus- ja työllistymispolkuihin sekä oppimistuloksiin. Kotoutumisen tukemisen ja sen onnistumisen kriittisen tarkastelun näkökulmasta olisi keskeistä kiinnittää huomiota myös toisen polven maahanmuuttajataustaisten nuorten oppimistuloksiin (PISA 2014) ja koulutuspolkuihin (Malin & Kilpi-Jakonen 2019). Vaikka he ovat syntyneet Suomessa, ero nk. kantaväestöön on ilmeinen sekä heikompien oppimistulosten, koulupudokkuuden ja koulutusvalintojen suhteen. Vaikka syyt voivat olla moninaisia, on myös syytä tarkastella kriittisesti ensimmäisen polven kotoutumista ja sitä, miten kotoutumislain mukainen kaksisuuntainen kotoutuminen onnistuu, ei vain työelämän vaan myös koulutusinstituutioiden näkökulmasta varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle.

#### Luku 2

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema suhteessa ns. valtaväestöön sekä tekijät, jotka ulkomaalaistaustaisen väestön keskuudessa vaikuttavat työllistymiseen. Näitä tekijöitä ovat mm. maassa oleskelun ajan, soveltuvan koulutuksen ja osaamisen sekä kielitaidon vaihteluiden lisäksi esimerkiksi sukupuoli, etninen tausta, pakolaisuus ja pienten lasten vanhemmuus. Luvussa sinänsä osuvasti nostettu kappale syrjinnästä työmarkkinoilla voisi nostaa terävämmin ja kattavammin rakenteellisen syrjinnän piirteitä ja eritellä tarkemmin sitä, mitkä asiat kuuluvat rakenteelliseen syrjintään ja mistä voidaan puhua yksilötason haasteina (s. 13), joihin on maahanmuuttajan itse ja kotoutumisen tuella mahdollista vaikuttaa.

Lisäksi on huomioitava, että nykyiset barometrit ja selvitykset eivät ole riittävän tarkkoja etenkin silloin, kun niiden keskeisiä muuttajia ovat kieli ja etninen tausta (esim. Maahanmuuttajabarometri;

somalialaistaustaiset, kurditaustaiset, venäjänkieliset). Esimerkiksi ryhmä 'englanninkieliset' kattaa hyvin monenlaisia etnisiä ja kansallisia ryhmiä, koulutustaustoja ja työhistorioita sekä maahanmuuton syitä. Heterogeenisyyden sivuuttaminen voi peittää alleen rasismia ja rodullistamisen käytänteet, vaikka se tavoittaisikin syrjinnän kokemukset. Kotoutumisen tuki ja asiakaskunnan monimuotoistuminen edellyttävät vankkaa tutkimustietoa muun muassa etnisistä suhteista, kielitaitoon liittyvistä odotuksista ja niiden realistisuudesta sekä koulutus- ja työelämän toimintakulttuureista.

Kielitaitotavoitteen saavuttaminen.

Ote: "[H]allitus ryhtyy toimiin kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia" (s. 8).

Kommentti: Jos vaatimukset ovat koulutusaikaan ja vaihteleviin opiskeluvalmiuksiin nähden liian korkeat, miten opetuksen uudelleenjärjestäminen ratkaisee ongelman?

Kielikoulutuksen velvoittavuus.

Ote: "Hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe" (s. 8).

Kommentti: Koe itsessään ei lisää koulutuksen velvoittavuutta. Kielitaidon arviointi on nyt jo osa kotoutumiskoulutusta. Jos arviointi halutaan yhdenmukaistaa ja samalla varmistaa arvioinnin laatu, yhdenmukaisuus ja laadun jatkuvuus eri arviointikerrasta, ryhmästä ja lukuvuodesta toiseen, arviointiin tarvitaan jatkuvasti uusiutuva, tutkimuspohjainen, arvioinnin asiantuntijoiden laatima ja ylläpitämä valtakunnallinen järjestelmä.

Automatisaation ja digitalisaation vaikutukset kohdistuvat maahanmuuttajiin.

Ote: "Kotouttamis-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan keinoin näihin haasteisiin voidaan puuttua muun muassa tutkintotavoitteisella koulutuksella, kielen opetusta lisäämällä, elinikäisellä oppimisella, koulutuksen ja työskentelyn yhdistämisellä, sekä palkkatuetun työn laajentamisella" (s. 17).

Kommentti: On tärkeää lisätä kuvaukseen digitaalisia taitoja koskeva koulutus. Eri koulutusasteiden opetussuunnitelmissa jo vakiintunut monilukutaidon käsitettä kannattaisi käyttää myös tässä selonteossa kuvaamaan sitä tietoyhteiskunnassa tarvittavien taitojen kokonaisuutta, johon myös digitaaliset perustaidot sisältyvät.

Ote: "Lisäksi maahanmuuttajien asemaa korkeaa osaamistasoa vaativilla työmarkkinoilla heikentää kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, ulkomailla hankitun koulutuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille ja työnantajien ennakkoluulot ulkomailla hankittua osaamista kohtaan."

Kommentti: Vaikka kotimaiset kielet on hallinnollisesti täsmällinen ilmaus, sen sijaan kannattaa tässä yhteydessä puhua suomen tai ruotsin kielen kielestä ja sen taitoon kohdistuvista korkeista odotuksista. Esimerkiksi maahanmuuttajabarometrissa kansalliskielten taitoa koskevat kysymykset on niputettu yhteen, mikä on vaikeuttanut osuvaa arviota siitä, miten maahanmuuttajat arvioivat ruotsin kielen taitoaan. Tämä puolestaan hankaloittaa arvioita tarpeista järjestää kotoutumiskoulutusta ruotsin kielellä. Osalla maahanmuuttajista on myös tarve vahvistaa englannin kielen taitoaan, koska asiantuntijatyössä englanti on usein yksi työkielistä. Ulkomailla hankittu osaaminen, johon viitataan myös kohdassa "Suomeen muuttaneilla on myös paljon osaamista, joka

tulisi nykyistä tehokkaammin tunnistaa ja hyödyntää työelämässä” kannattaa sitoa myös niihin suosituksiin, jotka on tehty julkaisussa ’Monikielisyys vahvuudeksi: Selvitys Suomen kielitaitovarannon tilasta ja tasosta’ (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:51) ja vastikään julkaistuun selvitykseen ’Kielivaranto. Nyt!’ (Vaarala, H., Riuttanen, S., Kyckling, E. & Karppinen, S. (2021). Kielivaranto. Nyt! Monikielisyys vahvuudeksi -selvityksen (2017) seuranta. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus. Saatavilla: [https://www.jyu.fi/hytk/fi/laitokset/solki/tutkimus/julkaisut/pdf-julkaisut/kielivaranto-nyt-\\_julkaisu\\_sivuittain-1.pdf](https://www.jyu.fi/hytk/fi/laitokset/solki/tutkimus/julkaisut/pdf-julkaisut/kielivaranto-nyt-_julkaisu_sivuittain-1.pdf)). Maahanmuuttajien kielivarannon - heidän omien äidinkieltensä ja muiden kielten taitonsa - tunnistaminen ja hyödyntäminen työelämässä on luonnoksessa sivuutettu vielä kokonaan. Omakielinen alkuvaiheen ohjaus ei siis yksin riitä, vaan tulee tehdä toimenpiteitä omien äidinkielen ja muiden kielten taidon kehittämiseksi.

Syrjinnän yleisyys vaikeuttaa kotoutumista.

Ote: ”Suomessa syntyneistä tai alle kouluikäisinä muuttaneista nuorista joka kolmas ei tunne itseään suomalaiseksi” (s. 24).

Kommentti: On huomioitava, että kotoutumisen tavoitteena ei ole identiteetin vaihtaminen. Ylipäänsä etnisiin kategorioihin viittaavaa käsitteistöä tulisi välttää tällaisessa asiakirjassa, sillä ne peittävät alleen maahanmuuttajien moninaisuutta ja yksilöllisiä tarpeita.

### Luku 3

Maahanmuuttajalasten ja -nuorten yhdenvertaisuuskysymykset.

Tässä osiossa lähteistys on niukkaa; tutkimustuloksiin esim. PISA-menestyksestä (Harju-Luukkainen ym. 2014) ja opintopolkujen katkonaisuudesta (mm. Malin & Kilpi-Jakonen Kotoutumisen kokonaiskatsauksessa 2019) olisi syytä viitata asianmukaisten lähteiden varassa.

Ote: ”Maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden opintojen keskeyttäminen on valtaväestöä yleisempää. Korkeakouluissa maahanmuuttajataustaiset ovat aliedustettuina.”

Kommentti: Vähäinen korkeakoulutuksessa opiskelu heijastelee lukiokoulutukseen hakeutumisen ja pääsemisen kynnyksiä, joita maahanmuuttotautaisilla nuorilla on (ks. Esim. Malin & Kilpi-Jakonen 2020). Esiin on noussut myös korkeakoulujen valintakriteereihin ja -prosesseihin liittyviä yhdenvertaisuutta rapauttavia käytänteitä, kuten suomi toisena kielenä ja kirjallisuus -ylioppilaskokeen huomiointiin liittyviä epäkohtia. Samoin korkeakoulujen valmiuksissa tukea suomea toisena kielenään oppivia ja käyttäviä on vielä parannettavaa (ks. Saarinen ym. 2016: Kotimaisten kielten koulutustarjonta kansainvälisille korkeakouluopiskelijoille, <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/49934/978-951-39-6632-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>); tätä teemaa kannattaa syventää kielikoulutusta koskevissa osioissa.

Yksin alaikäisinä tulleiden turvapaikanhakijoiden tilannetta sivutaan luvussa vain ohimennen. Ilmausta ”perheen läsnäolo Suomessa on yhteydessä muun muassa parempaan työllisyyteen ja itsearvioituun kielitaitoon verrattuna niihin, joiden perhe asui muualla” voisi tältä osin avata ja taustoittaa enemmän. Keskeinen ongelma on, että kotoutumistyö nähdään hallinnollisesti alkavan vasta siinä vaiheessa, kun henkilö on saanut oleskeluluvan. Esimerkiksi yksin tulleet nuoret tai turvapaikkaa hakevat aikuiset saattavat olla maassa useita vuosia ennen kuin heidän turvapaikkapäätöksensä on käsitelty ja mahdollinen oleskelulupa myönnetty. Tutkimus (esim. Pöyhönen ym. 2019; Pöyhönen & Simpson 2020) osoittaa, että viranomaisten yhteistyö jo

vastaanottovaiheessa on merkityksellinen ja esimerkiksi aikuiset turvapaikanhakijat tarvitsevat työ- ja elinkeinoelämän asiantuntijoiden tukea hakiessaan työtä tai perustaessaan yrityksen. Kotoutuminen alkaa jo vastaanottovaiheessa ja yksilön näkökulmasta hallinnollinen pesäero vaikeuttaa maahan asettumista.

## Luku 5

Syrjinnän yleisyys vaikeuttaa kotoutumista

Ote: ”Maahanmuuttajan omalla aktiivisuudella kotoutumisensa edistämässä on keskeinen rooli. Kotoutumisen onnistuminen edellyttää myös hyvien suhteiden ylläpitämistä ja kehittämistä eri väestöryhmien välillä sekä osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien tukemista.”

Kommentti: Ajatus kaksisuuntaisesta kotoutumisesta jää tässä toissijaiseksi; vastuu asettuu maahanmuuttajalle itselleen. Vastaanottavien yhteisöjen roolia ja vastaantuloa olisi tarpeen korostaa kauttaaltaan enemmän.

Ote: ”Osallisuus koostuu eri tekijöistä: riittävästä toimeentulosta ja hyvinvoinnista, osallistumisesta erilaiseen toimintaan sekä yhteisöihin kuulumisesta ja jäsenyydestä”

Kommentti: Osallisuutta vahvistaa olennaisesti se, että hallitsee suomen tai ruotsin kieltä ja saavuttaa sellaisen monilukutaidon, jolla vuorovaikutus erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa - myös digitaalisissa ympäristöissä (ml. sosiaalinen media) ja viranomaisten kanssa - sekä medioiden seuraaminen ja poliittinen osallistuminen on mahdollista (esim. Suni & Tammelin-Laine 2020: Language and literacy in social context).

## Luku 6

Luvussa 6.1. s. 27 mainitaan aikuisten perusopetuksen uudistuneen ja aikuisten luku- ja kirjoitustaidon siirtyneen vapaan sivistystyön osaksi v. 2018. Merkittävä osa luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta siirtyi kuitenkin nimenomaan aikuisten perusopetuksen piirissä toteutettavaksi.

## **Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen**

### 7.1 Palvelujen valtavirtaistaminen

Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää kielitietoisten käytänteiden määrätietoista edistämistä ja omaksumista kaikilla julkisia palveluja tarjoavilla tahoilla ja siten myös merkittävää henkilöstön täydennyskoulutustarvetta (esimerkiksi selkeytetyn ja selkokielisen suullisen ja kirjallisen viestinnän käytänteet, tulkin käyttö, monikulttuuriset palvelutilanteet).

Tekstissä nojataan paljon väestötilastoinnissa ja säädöskielessä käytettyyn vieraskielinen/vieraskielisyys-käsitteeseen, jonka useissa yhteyksissä voisi korvata vähemmän etnosentrisellä monikielisuuden käsitteellä. Kotimaisten kielten keskuksen Kielten asemaa koskevat termit hallinnossamme -sanastossa todetaan näin: ”Nimitystä vieraskielinen onkin syytä käyttää teksteissä harkiten. On mahdollista, että se tulkitaan sävyiltään erottelevaksi tai leimaavaksi” (ks. [https://www.kotus.fi/julkaisut/kielipolitiikkajulkaisut/kielen\\_asemaan\\_liittyvat\\_termit\\_hallinnossamme\\_-sanasto/vieraskielinen](https://www.kotus.fi/julkaisut/kielipolitiikkajulkaisut/kielen_asemaan_liittyvat_termit_hallinnossamme_-sanasto/vieraskielinen))

Ote: ”Asiakastyössä ja palveluissa valtavirtaistaminen tarkoittaa myös muun muassa palvelun saavutettavuuden varmistamista (esim. viestinnän selkeys ja tulkin käyttö tarvittaessa).”

Kommentti: Tässä tulisi huomioida myös viestinnän monikielisyys ja monikanavaisuus ja em. henkilöstön koulutustarpeiden resursointi.

Kotoutumisen edistämisen tietopohjaisuuden edistäminen -osiossa korostuvat erilaiset indikaattorit ja tietokannat, joiden varassa paitsi seurantaa myös kehittämistyötä tehdään. Tietoperusteisuuden tulisi kuitenkin eksplisiittisesti kattaa myös tieteellinen tutkimus; asiaan on luonnoksessa viitattu vain niukasti toimenpiteiden luettelossa

Ote: ”Vahvistetaan kotoutumisen edistämisen tietopohjaa kotouttamisen osaamiskeskuksen tuottamalla selvityksillä ja koostamalla tutkimustuloksia asiantuntijoiden käyttöön.”

Kommentti: Tieteelliseen tutkimukseen tukeutumisen tulisi olla läpäisevä periaate kaikessa tämän tyyppisessä yhteiskunnallisiin muutosprosesseihin, palveluihin ja osaamiseen liittyvässä kehittämistyössä.

Ote: ”Selvitetään kuntien kotouttamisohjelmien laatimisprosesseja, sisältöjä, seurantaa ja yhteensovittamista muun muassa kuntien muiden strategioiden kanssa. Hyödynnetään tuloksia kotoutumislain uudistamisessa ja levitetään hyviä käytäntöjä.”

Kommentti: Jotta kotouttamistyön asiantuntemus olisi maanlaajuisesti kattavaa, on hyvä harkita kehittäjäkuntamallia, jossa kunta/kuntaliitto mentoroii sellaisia kuntia, joissa kotouttamispalvelujen kehittäminen on vielä alkuvaiheessa ja joiden väestö- ja elinkeinorakenne olisi vastaavanlainen kuin kehittäjäkunnalla. Kehittäjäkuntia tulisi olla erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella, mikäli valtio pitää tavoitteenaan sitä, että maahanmuuttaneita asuisi myös maaseutumaisemilla paikkakunnilla. Tällaisia asiantuntevia kuntia on jo olemassa (esim. Vöyri, Pudasjärvi) ja hyvien käytänteiden jalkauttaminen olisi tehokasta.

### 7.2.2 Työelämän vastaanottavuus ja työssäoppiminen

Työpaikkasuomi ja -ruotsi -koulutukset ovat tärkeä, laajempaan työelämälähtöisen koulutuksen kehittämisen tarpeeseen syntynyt malli, jonka mitoitusta ja tavoitetta voisi avata tekstissä lähemmin. Työelämän monimuotoisuusohjelma on keskeinen hallituskaudella valmisteltava avaus, jonka on tarpeen puretua syrjinnän purkamiseen (s.37). Luvun lopussa on kerrottu ruotsalaisesta Etableringsjob -mallista, jossa maahanmuuttajien työllistymistä tuetaan perustuen työnantajien ja ammattiliittojen välisiin yhteisiin sopimuksiin. Mallin soveltamista Suomessa ei pidetä tarpeellisenä kotoutumisen edistämiseksi. Myös Suomessa ammattiliitoista esim. Akava on tehnyt jo pidempään työtä maahanmuuttajien työllistymisen parantamiseksi mm. mentorointihankkeella ja ammatillista verkostoitumista tukemalla (<https://dorren.fi/>); mallien kehittäminen osana työllisyyden tukemista voitaisiin nostaa myös suomalaisten sosiaalipartnereiden roolin kautta osaksi kotoutumisen ja työllistymisen tukea.

### 7.2.3 Osaamistason nostaminen eri koulutusmuodoissa

Ammatillisen koulutuksen osalta luonnoksessa tuodaan esiin yhtenäisistä kielitaitovaatimuksista luopuminen ja opettajien kokemukset ja huolet muutoksen seurauksista: kun koulutukseen tullaan niukalla suomen/ruotsin kielen taidolla, työelämässä riittävää tasoa ei ehditä saavuttaa.

Suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen lisääntyvä tarve ammatillisessa koulutuksessa kannattaisi tekstissä eksplikoida; se heijastuu luonnollisesti myös kasvavana resurssitarpeena.

Opintovalmiuksia tukevista opinnoista ei vielä ole raportoitua tutkimustietoa, mutta yliopistossamme käynnissä olevan tutkimushankkeen (<https://buildingblocksresearch.com/>) havaintojen valossa voidaan todeta, että opiskelukielen (suomi/ruotsi) vahvistamisen tarve ei rajoitu tutkinto-opintoja edeltävään vaiheeseen vaan jatkuu läpi tutkinto-opintojen.

Työelämälähtöisyys on ollut myös ammatillisen koulutuksen reformin kantavia ajatuksia, ja olennaista onkin turvata myös maahanmuuttotaustaisten opiskelijoiden yhdenvertainen pääsy työssäoppimisjaksoille (ks. Mustonen & Puranen, tulossa) ja se, että he saavat kielitietoista, tarpeitaan vastaavaa ohjausta työpaikoilla (ks. Arola & Seppä 2019 <https://www.kieliverkosto.fi/fi/journals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-helmikuu-2019/kielitietoisella-ohjauksella-vauhtia-ammattikielen-oppimiseen>).

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen osalta olisi tärkeää tuoda selkeästi esiin ammatilliseen koulutukseen valmentava ja lukiokoulutukseen valmistava opetus, jotka jatkossa korvaa uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA).

SOTE-alan lisäksi pätevyitysmiskoulutuksista on toiminnoiltaan, mutta ei rahoitukseltaan ja tarjonnaltaan, vakiintuneita malleja mm. opettajien pätevyitysmiskoulutuksessa ja toisaalta myös SOTE-alalla on katveikkoja, kuten ulkomailla pätevyityneiden psykologien koulutuspolku, jotka tulisi huomioida vakinaistamis- ja kehitystyössä.

Korkeakoulutuksen yhteydessä on tärkeää nostaa esiin myös OKM:n kielivarantoeselvityksessä ja Kotimaisten kielten koulutustarjonta kansainvälisille korkeakouluopiskelijoille -selvityksessä (Saarinen ym. 2016) todettu tarve edistyneen taitotason suomen/ruotsin kielen kursseille sekä INTEGRA-hankkeessa luotu valtakunnallinen koulutusmalli, joka on räätälöity niille, joiden lähtömaassaan suorittama korkeakoulututkinto on jäänyt kesken tai osoittautunut Suomen työmarkkinoille riittämättömäksi (ks. Lehtonen & Reiman 2019, Kieli, koulutus ja yhteiskunta; Kokkonen, Pöyhönen, Reiman & Lehtonen 2019, TEM, Kotoutumisen kokonaiskatsaus). INTEGRA-hankkeen raportissa ja suosituksissa ([https://movi.jyu.fi/fi/kehittamistyo/integra/integra\\_loppuraportti\\_verkko\\_aukeamat.pdf](https://movi.jyu.fi/fi/kehittamistyo/integra/integra_loppuraportti_verkko_aukeamat.pdf)) tuodaan esiin tarve kohdennettuun kotoutumiskoulutukseen. Korkeakoulutaustaisille ja -kelpoisille maahanmuuttajille yliopistoissa tarjottava kotoutumiskoulutus mahdollistaa akateemisen kielitaidon (suomi, ruotsi, englantia) ja akateemisten valmiuksien kehittämisen kotoutumisprosessin alusta saakka. Näin tuetaan ja nopeutetaan ratkaisevasti pääsyä oman alan pätevyitysmiskoulutukseen, tutkintoa täydentäviin opintoihin ja asiantuntijatyötehtäviin.

Ote: "Vakinaistetaan ja monipuolistetaan pätevyitysmiskoulutustarjontaa"

Kommentti: On syytä vakinaistaa myös koulutusta tarjoavaa henkilöstöä koulutuksen kaikissa vaiheissa. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen jatkuva kilpailutus ei tue koulutuksen pitkäjänteistä kehittämistä eikä turvaa osaavan henkilöstön hakeutumista alalle tai työssä jaksamista - eikä siten tue koulutuksen laatua ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Kielitaitotavoite

Voimassa olevassa kotoutumislaisissa kotoutumiskoulutuksen kielitaitotavoitteeksi on asetettu toimiva peruskielitaito. Taso vastaa eurooppalaisen kielitaitoasteikon tasoa B1.1, joka on usein edellytyksenä myös työllistymiselle ja kansalaisuuden saamiselle Suomessa. Sama tavoitetaso on

tarkoitus säilyttää jatkossa. Valtiontalouden tarkastusvirasto “on kiinnittänyt huomiota saavutettujen kielitaitotasojen vaikuttavuuden vaihteluihin koulutuksen järjestäjien välillä” ja esittää, että “kiinnittämällä huomiota koulutuspalvelujen tuottajien välisiin eroihin saavutetussa kielitaidon tasossa voi olla mahdollista tehostaa toimintaa”.

Kommentti: Tavoitetaso on tutkimustiedon perusteella korkea etenkin monille erityisryhmille. Jos taitotasotavoite säilyy, on huolehdittava siitä, että yksittäisiä maahanmuuttajia, opetushenkilöstöä tai koulutuksen järjestäjiä ei rangaista tilanteissa, joissa koulutuksen kesto ja oppijan lähtötasoon (ml. kieli- ja koulutustausta sekä opiskelutaidot) sekä henkilökohtaiseen elämäntilanteeseen nähden liian korkeaksi asetettu tavoite jää täyttymättä. Kielen omaksumista ei voi määrättömästi nopeuttaa. Prosessi on yksilöllinen, eivätkä sen etenemistä ohjaa vain opetuksen määrä ja kesto. Myös oppijoiden erilaiset lähtötilanteet ja oppimista hidastavat yksilölliset tekijät tulee siis huomioida.

### 7.3 ja 7.4 Hyvinvoinnin ja perheiden tukeminen

Näissä on olennaista nostaa esiin neuvoloiden rooli maahanmuuttotilanteesta lasten monikielisen kehityksen tukemisessa arvioinnissa ja siihen liittyvät terveydenhuollon henkilöstön ammatilliset täydennyskoulutustarpeet. Neuvoloissa on ensiarvoisen tärkeää ohjata perheitä siinä, että lapset saavat kasvuympäristössään omaksua ja käyttää omaa äidinkieltään monipuolisesti ja että vanhemmat ymmärtävät oman äidinkielen merkityksen myös tulevaa koulupolkua ajatellen (ml. oman äidinkielen opetus esiopetuksesta alkaen). Tätä aihepiiriä on käsitelty OKM:n kielivarantoeselvityksessä (Monikielisyys vahvuudeksi. Selvitys Suomen kielivarannon tilasta ja tasosta, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160374/okm51.pdf>), jossa käy ilmi, että kyse on paitsi lapsen vuorovaikutustaitojen ja identiteetin kannalta keskeisestä asiasta myös Suomen kielivarannon pitkäjänteisestä turvaamisesta.

## **Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä**

Luvussa mainitaan, että vastaanottokeskuksissa on asiakkaille suomalaisen yhteiskuntatietouden peruskurssi, jonka päätteeksi on lopputesti. Yhteiskuntatiedon testit (KoS = Knowledge of society tests) voi järjestää hyvin monella eri tavalla, ja on tärkeää, ettei kielitaito tai lukutaito äidinkielellä tai asuinmaan kielellä muodostu esteeksi tällaisen testin läpäisemisessä. Testiä ennen on oltava mahdollisuus opiskella testiä varten ja harjoitella esimerkiksi tietoteknisiä taitoja. Esimerkiksi pakolaiset ovat haavoittuvassa asemassa, ja siksi tällaisten testien suorittamisessa pitäisi olla joustavuutta. Testeissä on tärkeää huomioida mm. osallistujan ensikieli/äidinkieli, kielitaito eri kielillä, ikä ja tausta. Usein testit eivät edistä kotoutumista, vaan itse asiassa ulossulkevat osallistujia yhteiskunnasta. (Rocca, Carlsen, Deygers 2020, s. 67–69.) Testien järjestäminen liittyy myös ihmisoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen: testiin velvoitettavat asetetaan eri asemaan kuin muut (maahanmuuttajat).

Vastaanottokeskusten opintotoimintaan sisältyy yleensä suomen kielen alkeita. Opintotoiminnan tavoitteita ja toteutustapaa ei ole tältä osin kuvattu, ja sen toteutuksessa onkin tiettävästi paljon hajanaisuutta ja vaihtelua. Opintotoiminta ei ole luonteeltaan varsinaista kielikoulutusta eikä sen vetäjiksi siten ole voitu välttämättä palkata suomi toisena kielenä -ammattilaisia. Suomen kielen oppimisen mahdollisuudet vastaanottokeskuksissa ovat ylipäänsä vähäiset.

## **Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille**

Ohjauksessa ja neuvonnassa tulee selvittää maahanmuuttajan kanssa yhdessä hänen aiempaa koulutustaan ja osaamistaan sekä koulutuksellisia ja ammatillisia tavoitteitaan; mahdollisimman nopea työllistyminen ei esimerkiksi kaikilla yliopistokoulutuksen aloilla ole pitkäkestoisesti kannattavin suunnitelma, vaan tutkintotavoitteisella koulutuksella voidaan tukea työllistymistä mielekkäämmin (esimerkiksi maisterintutkinnon suorittaminen aloilla, joilla se on Suomessa työmarkkinoilla kilpailemisen ja pysyvemmän työllistymisen edellytys). Jo kotoutumiskoulutuksen harjoittelussa tulisi huomioida kotoutujan osaaminen ja tavoitteet ja ohjata maahanmuuttajaa hakeutumaan harjoittelupaikkaan, joka voi tukea työllistymistä myös korkeakoulutettujen tehtäviin.

## **Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi**

### 10.3.2 Kotoutumiskoulutus, lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus

Kotoutumiskoulutuksen uudistustarpeita käsittelevässä kohdassa viitataan VN TEAS -tutkimukseen, mutta ei mm. Owl Groupin (2018) Selvitykseen kotoutumiskoulutuksen malleista Turussa ja pääkaupunkiseudulla. Siinä annetaan useita kehittämissuunnitelmia, ja huomautetaan, että esimerkiksi, jotta osallistujat hyötyvät erilaisista ryhmistä, niihin ohjaamisen ja polutuksen pitää olla osuvaa. Lisäksi jotta esimerkiksi ammatilliset moduulit toimivat tarkoituksenmukaisesti, niissä täytyy olla tarpeeksi ohjausresursseja, mikä tulisi huomioida jo hankintavaiheessa. Selvityksen mukaan tulosperustaisuus ei ole helposti yhdistettävissä kotoutumiskoulutusten hankintaan. (Owl Group 2018, s. 41–43.)

Kotoutumiskoulutuksen osalta selonteon luonnoksessa todetaan myös, että kehittämistyössä tulee kiinnittää huomiota kielitaitotasojen parantamiseen. Tämä on tärkeä huomio, mutta on otettava huomioon, että nykyisen kaltaiselle koulutukselle kotoutumislain asettama tavoitetaso on epärealistinen suurimmalle osalle osallistujista (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018; Huhta, Tammelin-Laine, Hirvelä, Neittaanmäki, Stordell 2017; Owl Group 2018).

On tärkeää, että kotoutumiskoulutusten hankinnoissa otetaan huomioon myös erityisryhmät, kuten osallistujat, jotka tarvitsevat toiminnallista tai kuntoutuksellista tukea. Pienemmällä paikkakunnilla tällaiset ryhmät eivät aina toteudu. Verkkokoulutuksien hankinnassa on hyvä myös huomioida, että pelkkä verkkokoulutus ei sovi kaikille osallistujille, jotka tulevat monista eri taustoista ja joilla on esimerkiksi eritasoiset tietotekniset taidot. Koulutusten väliinputoajien kannalta on tärkeää, että kotoutumissuunnitelman voimassaolon ylittäneet voisivat osallistua kotoutumiskoulutukseen.

Keskeisinä kehittämistoimenpiteinä kotoutumiskoulutuksen kehittämiseen mainitaan mm. opettajilta vaadittavan osaamisen määrittäminen, opetustilojen vähimmäisvaatimusten luominen, koulutuksen laadun parantaminen opettajien koulutuksella ja valtakunnallisten materiaalien sekä toimintamallien luomisella. Nämä ovat olennaisia huomioita, sillä opetusta järjestävät paikalliset monet eri tahot, joilla on monenlaisia käytäntöjä ja jotka suuntaavat resursseja kotoutumiskoulutuksiinsa eri tavoin. On kuitenkin määriteltävä, mikä taho on vastuussa tästä ja miten nämä kustannukset katetaan.

Selonteon luonnoksessa todetaan, että vaihtoehtoisia järjestämistapoja on syytä selvittää seuraavalla hallituskaudella. Tämä on tärkeää pitää mukana keskustelussa kotoutumiskoulutuksesta.

Luku- ja kirjoitustaidon opetusta koskevassa kohdassa aikuisten perusopetuksen osalta viitataan Karvin (2020) selvitykseen, jonka mukaan "Koettiin, että käytössä olevat resurssit eivät tue riittävästi heikon kielitaidon omaavien tai hitaampaa koulutuspolkua tarvitsevien maahanmuuttajien oppimista. Tämä tulee esiin erityisesti lukutaitovaiheessa, jossa opiskelijat tarvitsevat riittävän pitkää opintojen kestoja, pienryhmäopetusta ja yksilöllisempää opetusta. Tällä hetkellä järjestäjä ei saa



korvausta hylätyn kurssin uusimisesta.” Kehittämisehdotukseksi on tämän pohjalta kirjattu se, että” Aikuisten perusopetuksessa mahdollistetaan rahoitus myös opiskelijoiden kertaamista kursseista. Varsinkin lukutaitovaiheessa ja alkuvaiheessa hitailla oppijoilla voi olla tarve kerrata kursseja.” Tämän lisäksi tulisi kuitenkin pyrkiä palauttamaan lukutaito-opetuksen tuntimäärä vähintään sille tasolle, jolla se oli ennen vuoden 2018 uudistusta.

### 10.3.3 Kotoutumiskoulutuksen päättöarviointi

Luvussa ehdotetaan, että koulutuksen päättöarviointia yhdenmukaistetaan ja että kehitetään kansallinen malli suomeksi ja ruotsiksi sen toteuttamiseksi. Arviointiin suunnitellaan valtakunnallista standardoitua aineistoa. On erittäin tärkeää, että päättöarviointia yhtenäistetään, koska tällä hetkellä arviointikäytännöt vaihtelevat ja siksi arviot eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Päättöarvioinnin yhtenäistäminen voisi mahdollistaa myös kotoutumiskoulutuksen päättötodistuksen laajemman hyödyntämisen, kuten selonteossakin todetaan: tällä hetkellä päättö/osallistumistodistuksesta ei joidenkin maahanmuuttajien kohdalla ole hyötyä jatkokoulutukseen eikä työelämään pääsyssä, sillä esimerkiksi työelämässä kielitaitotasoa ei kaikkialla tunneta.

Päättöarvioinnin yhtenäistämässä on erittäin tärkeää ottaa huomioon se, että kotoutumislain tavoitteen (toimiva peruskielitaito, B1.1) saavuttaa noin kolmasosa. Päättöarviointia ei tule tehdä suhteessa tähän tavoitteeseen vaan arvioinnin (esimerkiksi arviointimateriaalin/-pakettien) on sovellettava tasoille A1-B2/C1, (ks. nykyinen päättötodistus, jonka malli löytyy opetussuunnitelman perusteista). Saavutettuihin kielitaitotasoihin vaikuttavat mm. osallistujan koulutustausta, ikä, sukupuoli, muu tausta (kielitaito, kotimaa jne.), aiemmat oppimiskokemukset, elämäntilanne, suomen kielen lähtötaso, koulutuksen tuottaja, ryhmä/polku, jossa opiskellaan ja opetus (ks. mm. Huhta, Tammelin-Laine, Hirvelä, Neittaanmäki, Stordell 2017, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019, Owal Group 2018). Tämän vuoksi ei ole mielekästä arvioida koulutuksen vaikuttavuutta myöskään saavutettuja taitotasoa tarkastelemalla, vaikka arviointia yhtenäistettäisiin.

Päättöarvioinnin yhtenäistäminen olisi merkittävä muutos. Opetussuunnitelman perusteet on velvoittava asiakirja. Tämänhetkisten opetussuunnitelman perusteiden mukaan (2012, s. 40–42) arvioinnin on perustuttava tavoitteiden saavuttamiseen, yleiseen edistymiseen ja arvioinnin pohjana on käytettävä eurooppalaista kielitaidon arvioinnin viitekehystä eli kielitaidon tasojen kuvausasteikkoa. Arvioinnissa on käytettävä myös joustavia menetelmiä, jotka ottavat arvioitavan taustan ja osaamisen huomioon. Yleisesti ottaen arvioinnin tulisi olla myös jatkuvaa (s. 40) ja käytännössä opettajat nojaavat myös jatkuvaan arviointiin eivätkä ainoastaan päättötesteihin, jotka voivat olla osalle opiskelijoista vaikeita. Päättöarvioinnin yhtenäistäminen voisikin muuttaa arviointia perusteellisesti, sillä joustavuus ja jatkuva arviointi voivat jäädä pois. Lisäksi päättöarvioinnin merkityksen kasvaessa se voisi alkaa ohjata opetusta päättöarvioinnin määrittämään suuntaan.

Tällä hetkellä päättöarvioinnin tekee yleensä ryhmän vastuukouluttaja/pääopettaja, joka tavallisesti ryhmää eniten opettanut suomen opettaja. Olennainen ratkaistava kysymys on, että tulisi tulevan päättöarvioinnin tekemään ryhmien omat tai oppilaitoksen muut suomen opettajat vai tehtävään koulutettavat kielitaidon arvioijat.

Moni osallistuja myös keskeyttää koulutuksen, esimerkiksi toiseen koulutukseen tai työelämään siirtymisen vuoksi, joten arviointia on tärkeää pystyä tekemään myös kesken koulutuksen. Ratkaistava olisi, tehdäänkö heille erilainen arviointi kuin niille, jotka ovat mukana päättövaiheessa.

Päättöarvioinnin yhtenäistäminen vaatisi todennäköisesti lisäresursseja sekä opetuksen järjestäjiltä, että siltä taholta, joka on vastuussa yhtenäistamisestä. Jotta arviointi olisi luotettavaa, sen pitäisi olla myös laajaa ja kattavaa (esimerkiksi useita tehtäviä neljällä osa-alueella). Sen tulisi olla myös joustavaa. Ryhmät voivat aloittaa opiskelun milloin tahansa vuoden aikana, joten ne myös lopettavat opiskelunsa eri aikoina. Standardoiminen tarkoittaisi, että tarvittaisiin erittäin suuri määrä testitehtäviä, joita eri ryhmissä voitaisiin kierrättää. Lisäksi pitäisi päättää, annetaanko arvio edelleen neljästä osa-alueesta. Arvioinnin ongelmakohtia on myös, että Koulutusportti-järjestelmään tulee merkitä (ainakin osassa maakunnista) myös arvio yleisestä kielitaitotasosta ja suullisesta kielitaitotasosta. Nämä ovat yhdistelmä joskus hyvinkin epätasaisesta profiilista ja päätettävä olisi, kuka antaisi nämä arviot.

Yksi iso kysymys on myös, kuka tuottaisi yhtenäisen testaamisen testit, seuraisi testaamisen luotettavuutta ja vertailtavuutta ja kouluttaisi testaajat. Jos hyödynnetään jo olemassa olevia päättöarviointimateriaaleja, joita osa opetuksen järjestäjistä käyttää, se antaa yksittäiselle, yksityiselle toimijalle vahvan aseman työvoimakoulutuksessa. Päättöarvioinnin tulisi olla myös joustavaa niin, että opetussuunnitelman perusteiden muuttuessa sitäkin voidaan tarvittaessa muuttaa.

Luonnoksessa esitetty kotoutumiskoulutuksen lähtö- ja päättöarvioinnin yhdenmukaistaminen ja valtakunnallisen mallin kehittäminen on tärkeä tavoite, mutta tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan erilaisia toimenpiteitä, jotta oppijoiden yhdenvertainen kohtelu ja laadukkaan arvioinnin piirteet voidaan taata valtakunnallisissa malleissa. Laadukas ja luotettava arviointi edellyttää päättöarviointia järjestävältä taholta hyvää arviointialan ja testiteorian tuntemusta sekä arviointialaan liittyvän tilastotieteellisen osaamisen hallintaa.

Koska osallistujia on useita ja arviointitilaisuuksia järjestetään usein, arvioinnin luotettavuuden ja testisalaisuuden näkökulmasta tarvitaan useita testikokonaisuuksia ja joustavuutta tarvittaessa koostaa uusia testikokonaisuuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että arviointia järjestävällä on käytettävissään paljon standardoituja tehtäviä (tarvitaan tehtäväpankki, osiopankki, standard setting -prosessi), jotta voidaan taata se, että testikokonaisuudet eri arviointikerroilla ovat vaikeustasoltaan ja erottelevuudeltaan samankaltaisia ja mittaavat taitoa samalla tavalla testikerrasta riippumatta. Lisäksi on huomioitava arvioijien merkitys arviointiprosessissa: arvioijien toimintaa on ohjattava koulutuksella, mutta on myös tärkeää seurata arviointikäyttäytymistä tilastollisten menetelmien kautta, koska arvioijat eroavat toisistaan lempeydessä ja ankaruudessa sekä johdonmukaisuudessa. Lisäksi on seurattava oppijoiden menestymistä testissä ja sitä, kuinka tehtävät ja tehtäväkokonaisuus ovat toimineet testikerralla, jotta voidaan varmistaa arvioinnin luotettavuus.

Jos arvioinnista tehdään valtakunnallinen, testin hallinnointi ja käytännön organisointi on hyvä keskittää. On tärkeää seurata ja ohjata sitä, että lopputestiä järjestävässä oppilaitoksessa noudatetaan yhteisesti sovittuja ohjeita koko arviointiprosessin ajan, jotta testisalaisuus ja jokaisen oppijan oikeus osoittaa kielitaitonsa yhtäläisesti pystytään turvaamaan. Opetushallitus hallinnoi jo tällä hetkellä valtakunnallisia kielitutkintoja (mm. Yleiset kielitutkinnot, valtionhallinnon kielitutkinto), joissa testataan nyt suunnitteilla olevan lopputestin tavoin samoja kielitaidon taitotasoja. Tähän perustuen on harkittava uuden testijärjestelmän rakentamisen järkevyyttä, koska Suomessa on jo valtakunnallisia lakiin perustuvia arviointijärjestelmiä, joiden kehittäminen laajempaan käyttöön on mahdollista. Esimerkiksi Yleisissä kielitutkinnoissa on jo olemassa osaamista, jota standardoitujen testien ylläpitäminen ja kehittäminen vaativat sekä suunnitelmat tutkinnon digitalisointista ovat jo varsin pitkällä, mikä helpottaa testin suorittamista joustavammin ja nopeuttaa tulosten saatavuutta.

Opetushallitus on antanut Jyväskylän yliopistolle tehtäväksi kehittää ja järjestää Yleisten kielitutkintojen tutkintoja yhdeksässä eri kielessä kolmella tutkintotasolla (A1–C2). Tutkintojärjestelmässä on tutkimusperäistä kielitaidon arviointiosaamista jo vuodesta 1994, ja suomen kielen keskitason tutkinto (B1–B2) on auditoitu viimeksi vuonna 2020 (auditoijana toimi ALTE: Association of Language Testers in Europe). Yleisissä kielitutkinnoissa on suunniteltu ja testattu digitaalista tutkinnon suorittamismahdollisuutta ja suoritusten arviointia kielitaiton tasoille A2–B2. Lisäksi on tehty suunnitelmia adaptiivisesta testistä, joka mahdollistaa sen, että samalla testillä voidaan arvioida oppijoita useammalle taitotasolle. Järjestelmässä on (adaptiivisen) ja standardoidun tutkinnon edellyttämät tilastolliset tiedot (tehtäväpankki, osiopankki) tehtävistä sekä suomen että ruotsin kielessä taitotasolla A1–C2. Lisäksi järjestelmässä on vuosien kokemus arviointikoulutuksista, arvioijien arviointikäyttäytymisen seurannasta ja tutkinnon järjestäjien ohjaamisesta yhteistyössä Opetushallituksen kanssa.

Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskus, joka vastaa Yleistä kielitutkinnoista, on lisäksi laatinut v. 2014–16 kotoutumiskoulutuksen lähtötason testauksen valtakunnallistamiseen tähtäävän suunnitelman Työ- ja elinkeinoministeriön rahoituksella. Suunnitelman osana laadittiin standardoitu testistö kotoutumiskoulutuksen osallistujien kielitaidon ja valmiuksien arviointiin koulutuksen alussa sekä suunniteltiin järjestäjäverkoston toimintaa. Koska kotoutumiskoulutuksen rakenteita muutettiin, suunniteltua lähtötason arvioinnin valtakunnallista järjestelmää ei kuitenkaan ole toistaiseksi otettu käyttöön, mutta sen perusta on siis jo luotu ja ainakin osa toiminnan käynnistämiseen tarkoitetuista välineistä on jo kehitetty.

Erillisessä Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen ja Yleisten kielitutkintojen lausunnossa on tarkempi analyysi selonteossa esitetyn kaltaisen valtakunnallisen arviointijärjestelmän toimivuuden kannalta keskeisistä ominaisuuksista sekä jo olemassa olevista valtakunnallisista kielitaidon arviointijärjestelmistä.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tulee mahdollistaa niin, että opintojen suunnittelu ja suorittaminen tukevat maahanmuuttajan jatko-opintoja ja työllistymistä mielekkäästi. Tällä hetkellä joudutaan käytännössä esimerkiksi tilanteisiin, joissa opinto-oikeus tulee keinotekoisesti keskeyttää ennen kuin riittävä määrä opintoja esimerkiksi avoimen väylähakuun on saatu suoritettua, jotta opintojen loppuun saattamista ei katsottaisi työttömyysajalla tapahtuvaksi päätoimiseksi opiskeluksi, mikä puolestaan johtaisi työttömyysetuuden menettämiseen.

#### 10.4 Kesto yksilöllinen ja pääsääntöisesti enintään 2 vuotta

Ote: “Määritellään kotoutumishjelman kesto yksilöllisesti ja enintään 2 vuoden pituiseksi. Määritellään tarvittavat joustot niin, että heikommassa asemassa tai työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tilanne ei heikkene.”

Kommentti: Tavoite kaksivuotisesta kotoutumishjelmasta ei ole nykytiedon valossa realistinen ja vaikka esityksessä tarkennetaan, että se määritellään yksilöllisesti, on todennäköistä, että kotoutumishjelmat tulevat olemaan pääsääntöisesti kaksivuotisia. Lisäksi on riski, että kuntien tuloksellisuutta mitataan kotoutumishjelmien kestolla, mikä voi johtaa kestävämpiin ratkaisuihin. Kotoutumisen nopeuttaminen edellyttää yhteistä näkemystä kotoutumisen tarpeista, tavoitteista ja toimenpiteistä.

### **Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta**

## Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

Selonteossa mainittu järjestöjen oman toiminnan lähtökohtien tunnustaminen kaikessa kotoutumistyössä on erittäin tärkeä lähtökohta. Maahanmuuttajien järjestötoiminnassa korostuu kuitenkin usein harrastus- ja kulttuuritoiminta, mutta tulisi entistä enemmän ottaa huomioon järjestötoiminta työllistymisen tukena. Kansalaisyhteiskunnan hybridisoitumisen seurauksena Suomessakin on enenevässä määrin syntynyt työpaikkoja esimerkiksi palvelutuotantoon järjestösektorille. Myös joistain, joskin vielä harvoista, maahanmuuttajajärjestöistä on tullut niin suuria toimijoita, että pystyvät työllistämään ihmisiä (ks. esim. Pirkkalainen 2015).

Selonteon aiempien kohtien painotuksessa yrittäjyyteen tulisi huomioida myös lähelle kansalaistoimintaa tulevat yrittäjyyden muodot, kuten osuuskunnat ja sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset. Tämän kaltaiset nk. hybridiorganisaatiot, mukaan lukien palveluja tuottavat maahanmuuttajajärjestöt, voivat tarjota parhaimmillaan palkkatyöpaikkoja ihmisille, voivat mahdollistaa jo entisestä kotimaasta saadun kokemuksen ja osaamisen tuomisen suomalaisille työmarkkinoille tai voivat toimia ”välityömarkkinoina” uusille maahanmuuttajille, joissa harjoitellaan kieltä ja Suomessa vaadittavia työelämätaitoja. (Pirkkalainen 2015.)

Maahanmuuttajien omien järjestöjen huomioiminen on tärkeää, ja niiden vahvuuksia on tekstissä eritelty – tukemalla enemmän maahanmuuttajien omaa järjestötoimintaa ja nimenomaan heidän omasta aloitteestaan lähtevää toimintaa, voidaan parhaimmillaan vahvistaa aitoa osallisuutta yhteiskunnassa. Tärkeää on aito osallisuus, eikä vain ulkoa ohjattu osallistaminen (ks. Siisiäinen 2010).

Maahanmuuttajien järjestötoiminta, kuten kaikenlainen kansalaistoiminta on kuitenkin moninaista, ja erityisesti järjestö-viranomaisyhteistyössä on haasteena löytää järjestöt, jotka ovat ”edustuksellisia”, tai jotka aidosti tavoittavat niiden kohderyhmän siten, että tiettyjen järjestöjen tukeminen ei syvennä mahdollisia jakolinjoja maahanmuuttajayhteisöjen sisällä. Näin ollen kumppanuuksien vahvistamisessa on oltava paikallistasolla erittäin hyvä järjestötoiminnan tuntemus, joka mainitaankin selonteossa. Toisaalta on tärkeää mahdollistaa monille erilaisille järjestöille kumppanuuksia.

Maahanmuuttajajärjestöjen tukemisen lisäksi on myös tärkeää kehittää sellaisten aidosti monikulttuuristen järjestöjen avoimuutta ja toimintaa, jossa toteutuu kantaväestön ja maahanmuuttajien kohtaaminen. Maahanmuuttajien osallistumista ja osallisuutta kantaväestön järjestöihin olisi myös hyvä tukea niin, että heistä tulisi aidosti tasavertaisia jäseniä. Pelkkä mukanaolo ei välttämättä edistä osallisuutta (Hagman 2018).

Toisaalta on hyvä muistaa, ja tuoda esiin myös selonteossa, että kaiken kansalaistoiminnan, ei myöskään maahanmuuttajien yhdistystoiminnan tule olla kapeasti vain viranomaisyhteistyötä tai suoraan suomalaisen kotouttamispolitiikan tavoitteita toteuttavaa. Toimivan demokraattisen yhteiskunnan kulmakiviä on vapaa kansalaistoiminta, kuten esimerkiksi yhdistykset, jotka tuottavat intressejä ja identiteettejä (Siisiäinen 2003). Näin ollen järjestö- ja yhdistystoiminnalla on myös poliittiseen osallistumiseen liittyvä funktio, joka tulisi ottaa huomioon kotoutumisessa. Sen lisäksi, että maahanmuuttajia tuetaan työllistymisessä, koulutuksessa ja kansalaisosallistumisessa, kotoutumiseen kuuluu myös poliittinen osallisuus, eli mahdollisuus osallistua suomalaiseen politiikkaan ja sitä kautta muuttaa rakenteita. Kansalaistoimintaan ja demokratiaan liittyen olisi tärkeää huomioida myös se, että kansalaisyhteiskunta, järjestöt ja yhdistykset, kykenevät

muuttamaan mahdollisia protesteja ja radikalismia lain mukaisiksi neuvotteluiksi (Siisiäinen 2003; Pyykkönen 2007). Demokratian ja monimuotoisuuden toteutumisen kannalta siis kaikista maahanmuuttajien yhdistyksistä ei tarvitse tai pidä tulla tahoja, jotka tekevät suoraa kotouttamistoimintaa.

Toimenpiteistä:

Järjestöjen toiminnan haasteet erityisesti rahoituksen osalta on kirjattu hyvin selontekoon. Hankerahoituksen yleiset haasteet koskevat kaikki järjestöjä, mutta erityisesti suomalainen hankebyrokratia kuormittaa maahanmuuttajajärjestöjen aktiiveja. Keskeisissä toimenpiteissä mainitaankin tähän liittyen: "Hankerahoituksen tarveperusteista kohdentamista edistetään lisäämällä vuoropuhelua ja tiedonvaihtoa rahoittajien ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Järjestö- ja hankeosaamista kehitetään kouluttamalla. Rahoituksen haku- ja raportointimenettelyjä yksinkertaistetaan siten, että myös pienillä järjestöillä on mahdollista saada rahoitusta. Julkisen rahoituksen rinnalla kehitetään myös järjestöjen muita rahoitus- ja varainkeruumahdollisuuksia. Kilpailutuksia kehitetään esimerkiksi kokeiluja hyödyntämällä niin, että pienemmilläkkin toimijoilla on realistiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin."

Näiden toimenpiteiden lisäksi erityisesti pieniä ja/tai uusia maahanmuuttajajärjestöjä tukemaan tulisi kehittää esimerkiksi yhteisrahoituksen hakemiseen liittyviä kumppanuuksia kantasuomalaisten järjestöjen kanssa, ja kehittää mentorointitoimintaa jo vakiintuneiden ja uusien järjestöjen välille – jotta saataisiin mukaan kotoutumisen kentälle uusia, paikallisia maahanmuuttajia aidosti edustavia järjestötoimijoita.

### **Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta**

Polarisaatio yhteiskunnassa, vihapuheen yleistyminen ja oikeistopopulismin nousu ovat luoneet hyvin vaikean epäluottamuksen ilmapiirin. Tässä yhteiskunnallisessa ilmapiirissä tarvitaan erityisesti ruohonjuuritasolla kohtaamisten paikkoja ja toimijoita, jotka ovat sillanrakentajina valtaväestön ja maahanmuuttajien välillä. Järjestöt ja yhdistykset voivat olla tällaisia paikallisia sillanrakentajia ja osaltaan lisätä luottamusta kantaväestön ja maahanmuuttajien välille. Niin järjestötoiminnassa kuin kaikessa muussakin osallistumisessa yksi avainkysymyksistä on miten, maahanmuuttajien osallistumista ja ennen kaikkea aitoa osallisuutta valtaväestön järjestöissä tai instituutioissa voidaan edesauttaa.

### **Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin**

Henkilöstön pätevyysvaatimukset.

Ote: "Hallitus esittää, että kotoutumiskoulutuksen kehittämistarpeisiin vastaamiseksi ja laadun yhdenmukaistamiseksi valmistellaan koulutuksen hankintojen tueksi valtakunnalliset laatuksiteerit, joissa määriteltäisiin muun muassa kriteerit koulutuksessa työskentelevien opettajien ja muun henkilöstön pätevyysvaatimuksiksi sekä toimitiloja koskeviksi vaatimuksiksi." (s. 89)

Kommentti: Pätevyysvaatimusten yhdenmukaistaminen/asettaminen on kannatettava tavoite; käytänteet ovat nykyisellään kirjavat.

Pätevyysvaatimusten asettaminen voisi mahdollistaa opettajan nimikkeen käyttämisen - merkittävä virstanpylväs ja tunnustus; nykyisellään useat työskentelevät kouluttajan nimikkeellä siitä

huolimatta, että heillä on opettajan pedagogiset opinnot ja pätevyys työskennellä opettajan nimikkeellä muualla kasvatusalalla (esim. kieltenopettajiksi valmistuneet maisterit) (opettajuutta ja pätevyyskäsitteitä käsitelleet mm. Montonen & Lappalainen 2017 <https://doi.org/10.33336/aik.88428>)

Pätevyysvaatimuksia asetettaessa kiinnitettävä huomiota alalla pitkään toimineiden ammattitaitoisten henkilöiden asemaan; kotoutumiskoulutuksissa saatettu toimia kouluttajana ilman tiettyjä opintoja mutta kerrytetty vankkaa ammattitaitoa työssä -> ei ole tarkoituksenmukaista sulkea heiltä tietä; siksi on pohdittava tarkkaan kokemuksen vaikutus pätevytykseen ja mahdollisuudet kouluttautua lisää (ks. esim. Kotoverkon suositukset pätevyyksistä [https://helao.fi/wp-content/uploads/2017/03/kotoverkko\\_a5\\_nettiin.pdf](https://helao.fi/wp-content/uploads/2017/03/kotoverkko_a5_nettiin.pdf))

Havila Marjo

Jyväskylän yliopisto - Monikielisen akateemisen viestinnän keskus,  
humanistis-yhteiskuntatieteellisen tiedekunta, kasvatustieteiden ja  
psykologian tiedekunta sekä avoin yliopisto