

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.7.2008
KOM(2008) 423 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Maahanmuutto ja liikkuvuus – EU:n koulutusjärjestelmien haasteet ja mahdollisuudet

{SEC(2008) 2173}

(komission esittämä)

1. JOHDANTO

1. Tässä vihreässä kirjassa tarkastellaan koulutusjärjestelmien merkittävää haastetta, joka – vaikkakaan se ei ole uusi – on viime vuosina tullut näkyvämmiin ja laajemmin esiin, nimittäin maahanmuuttajataustaisten ja heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien lasten suurempi osuus kouluissa.

2. Tässä vihreässä kirjassa käytetään termejä ”maahanmuuttajataustainen lapsi”, ”maahanmuuttajien lapsi” ja ”maahanmuuttajaoppilas” viittaamaan kaikkien sellaisten henkilöiden lapsiin, jotka asuvat EU-maassa jossa he eivät ole syntyneet, riippumatta siitä ovatko he jonkin kolmannen maan tai jonkin toisen EU-maan kansalaisia vai ovatko he saaneet asuinjäsenvaltion kansalaisuuden. Kyseessä on ”maahanmuuton” laaja käsite, joka eroaa tietyissä maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevissä EU-teksteissä käytetystä käsitteestä.¹ Huolimatta siitä, että kolmansien maiden kansalaisten ja toisessa jäsenvaltiossa asuvien EU-kansalaisten tilanteessa on merkittäviä oikeudellisia ja käytännön eroja, EU-kansalaiset on otettu mukaan tähän vihreään kirjaan sillä perusteella, että tekstissä käsitellyt koulutukseen liittyvät seikat todennäköisesti pätevät myös erittäin moniin heistä. Tämä tulee esiin myös siinä, että tietolähteet, joita vihreässä kirjassa hyödynnetään laajasti, PIRLS ja PISA, eivät tee eroa sen välille, ovatko kansalaiset peräisin toisesta EU-maasta vai EU:n ulkopuolisesta maasta.²

3. Historiallisesti suuret kolmansien maiden kansalaisten muuttovirrat EU:hun ja kahden tuoreimman laajentumisen jälkeinen lisääntynyt sisäinen liikkuvuus tarkoittavat sitä, että maahanmuuttajien lasten lukumäärä eräiden EU-maiden kouluissa on lisääntynyt äkillisesti ja paljon. PISA-tutkimuksen (2006)³ tiedot osoittavat, että vähintään 10 prosenttia 15-vuotiaista oppilaista 15 EU-maassa joko oli syntynyt ulkomailla tai heidän molemmat vanhempansa olivat syntyneet toisessa maassa; luku oli 15 prosenttia perusasteen neljännellä luokalla. Joissakin maissa, kuten Irlannissa, Italiassa ja Espanjassa, jossakin toisessa maassa syntyneiden oppilaiden prosenttiosuus on kasvanut kolmin- tai nelinkertaiseksi vuodesta 2000. Yhdistyneessä kuningaskunnassa hiljattain ulkomailta saapuneiden oppilaiden lukumäärä on kasvanut 50 prosenttia kahdessa vuodessa ja kasvattanut jo ennestään suurta maahanmuuttajataustaisten oppilaiden määrää. Muuttovirtojen tuloksena syntyy yleensä maahanmuuttajaoppilaiden keskittymiä taajamiin ja erityisesti kaupunkeihin; esimerkiksi Rotterdamissa, Birminghamissa ja Brysselissä noin puolella oppilaista on

¹ Tässä yhteydessä on tärkeä muistaa, että EU:n kansalaisilla, toisin kuin kolmansien maiden kansalaisilla, on EY:n perustamissopimuksen takaama perusoikeus muuttaa vapaasti Euroopan unionin sisällä ilman erityisiä toisessa jäsenvaltiossa asumista koskevia integroitumisvaatimuksia. Kyseessä on perustavanlaatuisen ero verrattuna ehtoihin, jotka kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä nykyisten EU:n ja jäsenvaltioiden maahanmuuttosääntöjen mukaisesti, ennen kuin he voivat asua jossakin EU:n jäsenvaltiossa.

² Kun tekstissä viitataan *maahanmuuttajayhteisöihin*, tarkoituksena on tuoda esiin kohdassa 2.1 esitetty tärkeä seikka, jonka mukaan koulutustason erot ja niiden taustalla olevat tekijät saattavat päteä myös seuraaviin sukupolviin (riippumatta siitä ovatko he saaneet kansalaisuuden vai ei), etenkin jos yhteisö on eriytynyt asuinvaltion valtayhteisöstä. Tekstissä ei viitata sellaisiin EU-kansalaisten ryhmiin, jotka eivät ole maahanmuuttajia mutta joiden etninen tai kulttuuri-identiteetti on erilainen ja joilla myös on suuri alttius sosiaaliseen syrjäytymiseen (esim. romanit). Monet analyysin näkökohdista ja kuvatuista koulutushaasteista pätevät kuitenkin myös heihin.

³ Kansainvälinen oppimistulosten arviointiohjelma PISA on joka kolmas vuosi maailmanlaajuisesti tehtävä testi, joka mittaa 15-vuotiaiden oppilaiden koulusuoritusten tasoa. Sen toteutusta koordinoi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD.

maahanmuuttajatausta.⁴ Madridissa maahanmuuttajaoppilaiden osuus on kymmenkertaistunut vuodesta 1991.

4. Maahanmuuttajaoppilaiden suuri määrä vaikuttaa merkittävästi koulutusjärjestelmiin. Koulujen on tehtävä mukautuksia ja otettava huomioon heidän erityistarpeensa perinteisessä tavoitteessa korkeatasoisen ja tasapuolisen koulutuksen tarjoamisesta. Koulutus on avainasemassa pyrittäessä varmistamaan, että nämä oppilaat saavat valmiudet integroitua asuinmaahan ja heistä tulee sen menestyksekkäitä ja tuottavia kansalaisia; toisin sanoen pyrittäessä varmistamaan, että maahanmuutto on positiivinen asia sekä maahanmuuttajille että vastaanottavalle maalle. Kouluilla on oltava keskeinen tehtävä osallistavan yhteiskunnan luomisessa, koska ne tarjoavat tärkeimmän mahdollisuuden maahanmuuttajayhteisön ja asuinmaan nuorille tutustua toisiinsa ja kunnioittaa toisiaan. Maahanmuutto voi rikastuttaa koulutusta kaikkien kannalta: kielten ja kulttuurien monimuotoisuus voi tarjota arvokkaita resursseja kouluille ja syventää ja vahvistaa pedagogisia malleja, taitoja ja kaikenlaista tietoa.

5. Maahanmuutto vaikuttaa lasten koulutukseen silloinkin, kun perheellä on korkea sosioekonominen ja koulutustausta. Tällaisen perheen lapsiin saattaa vaikuttaa kielteisesti ainakin lyhyellä aikavälillä koulunkäynnin keskeytyminen ja kieli- ja kulttuurieroihin sopeutuminen. Pitkällä aikavälillä heidän koulutusnäkömängsä ovat kuitenkin hyvät, ja uusille kulttuuri- ja kielivaikutteille altistuminen todennäköisesti vahvistaa heidän henkistä pääomaansa. Selvästikin monet maahanmuuttajien lapset, myös monet hiljattain saapuneiden joukosta, kuuluvat tähän ryhmään. Tässä vihreässä kirjassa kuitenkin keskitytään kieli- ja kulttuurierojen ja sosioekonomisesti heikompien lähtökohtien yhdistelmään ja niiden taipumukseen keskittyä tietyille alueille ja tiettyihin kouluihin. Kyseessä on merkittävä koulutushaaste, ja järjestelmän onnistumisella tai epäonnistumisella on merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia. Kuten jäljempänä esitetyistä tiedoista käy ilmi, maahanmuuttajataustaisten lasten koulutussaavutuksissa on merkittäviä ja usein pysyviä eroja muihin samanikäisiin verrattuna. Komissio toi esiin vuonna 1994 julkaistussa raportissa mahdollisia riskejä, jos maahanmuuttajien lasten koulutusmahdollisuuksia ei paranneta. Tällaisia ovat esimerkiksi sukupolvelta toiselle siirtyvien sosiaalisten erojen paheneminen, kulttuurinen eriytyminen, yhteisöjen ulkopuolisuus ja etniset konfliktit. Tällaiset seuraukset ovat edelleen mahdollisia.

6. Koulutuspolitiikasta päättäminen on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla. Tässä asiakirjassa esitetyt haasteet ovat kuitenkin yhteisiä yhä useammille maille. Maaliskuun 13. ja 14. päivänä 2008 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti jäsenvaltioita parantamaan maahanmuuttajataustaisten oppijoiden koulutustasoa. Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanoa koskevassa vuoden 2008 yhteisessä raportissa⁵ kiinnitettiin huomiota monien maahanmuuttajaoppilaiden heikompiin koulutuslähtökohtiin, koska he vaativat lisähuomiota. Sitä seuranneessa analyysissä todettiin, että jotkin maat onnistuvat muita paremmin kaventamaan koulutussaavutusten eroja maahanmuuttajaoppilaiden ja asuinmaan ikätovereiden välillä. Selvästikin on sijaan vastavuoroiselle kokemusten vaihdolle tekijöistä, jotka vaikuttavat heikompiin koulutuslähtökohtiin, ja politiikasta, jonka avulla niitä voidaan käsitellä.

7. Aiemmin EU yritti saada jäsenvaltiot kiinnittämään huomiota siirtotyöläisten lasten koulutukseen direktiivillä 77/486/ETY. Direktiiviä sovelletaan lapsiin, jotka ovat

⁴ Ks. taulukko liitteessä.

⁵ Neuvoston ja komission yhteinen raportti 2008, *Tietoa, luovuutta ja innovointia elinikäisen oppimisen ansiosta*, helmikuu 2008.

oppivelvollisia asuinjäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja sellaisen työntekijän huollettavia, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen. Siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on

- varmistettava ilmainen vastaanotto-opetus, johon sisältyy erityisesti näiden lasten erityistarpeisiin sovellettu vastaanottavan valtion yhden virallisen kielen opetus, ja
- edistettävä normaaliopetuksen rinnalla äidinkielen ja sen maan kulttuurin opetusta, josta lapset ovat peräisin, yhteistoiminnassa niiden valtioiden kanssa, joista lapset ovat peräisin.

8. Tässä vihreässä kirjassa kehoitetaan pohtimaan direktiivin tulevaisuutta ja tehtävää, joka sillä nyt saattaisi olla pyrittäessä tavoitteeseen, jonka perusteella se alun perin annettiin, eli pyrittäessä vahvistamaan EU-maista tulevien maahanmuuttajien lasten koulutusta ja edistämään näin yhtä perustamissopimuksella taatusta neljästä perusvapaudesta.

9. Koulutusjärjestelmien haasteet ovat kasvaneet huomattavasti siitä, kun direktiivi 77/486/ETY annettiin. Koska direktiivissä käsitellään ainoastaan EU-kansalaisia olevien lasten koulutusta, siinä ei puututa haasteen merkittävään osaan eli niiden lasten koulutukseen, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia.⁶ Kuten jäljempänä osoitetaan, direktiivin täytäntöönpano on ollut hajanaista. Ehdotetuissa pohdinnoissa olisi käsiteltävä sitä, tuoko direktiivi lisäarvoa jäsenvaltioiden poliittisiin pyrkimyksiin alalla ja edustaako se parasta tapaa, jolla EU voi tukea näitä pyrkimyksiä.

10. Tässä vihreässä kirjassa myös esitetään puitteita, joiden kautta voidaan tarkastella kaikkia maahanmuuttajien lasten koulutukseen liittyviä haasteita, ja kehoitetaan asiaan liittyviä osapuolia tuomaan esiin ajatuksiaan siitä, miten EU voisi tulevaisuudessa tukea jäsenvaltioita niiden muotoillessa koulutuspolitiikkaansa alalla ja miten mahdollinen tuleva kokemustenvaihto ja vastavuoroinen oppiminen voitaisiin järjestää ja mitä sen pitäisi kattaa.⁷

2. MAAHANMUUTTAJATAUSTAISTEN LASTEN KOULUTUSTILANNE

2.1. Monilla maahanmuuttajien lapsilla on heikommat koulutuslähtökohdat

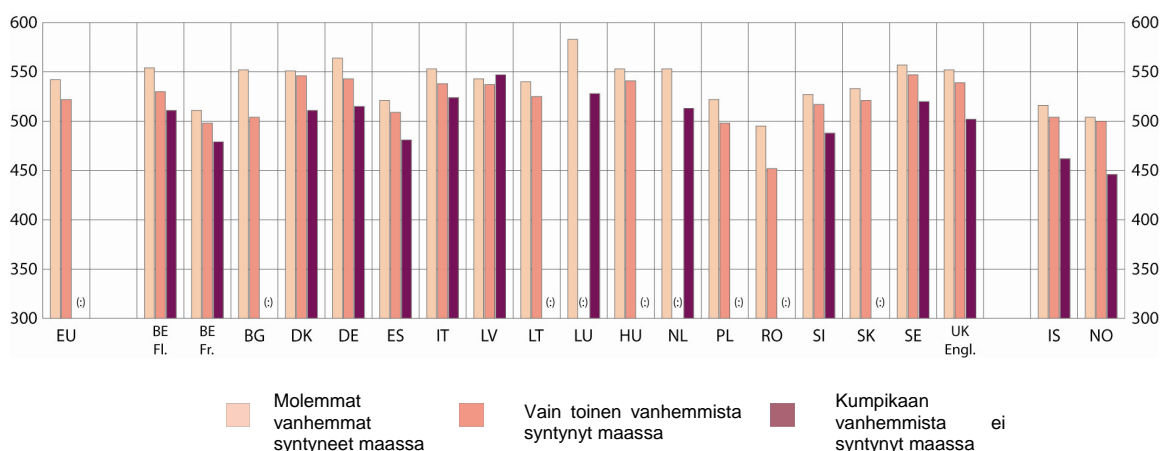
11. On selvää ja johdonmukaista näyttöä siitä, että monien maahanmuuttajien lasten koulutustaso on alempi kuin heidän ikätovereidensa. Lukutaitoa koskevassa PIRLS-tutkimuksessa kävi ilmi, että maahanmuuttajaoppilaat saivat heikompia tuloksia kuin syntyperäiset ikätoverit perusasteen päättyessä.

⁶ Kolmansien maiden kansalaisten lapsilla on oikeus saada koulutusta sillä perusteella, että heihin sovelletaan yhtäläistä kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisia olevien lasten kanssa, jos he kuuluvat oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun direktiivin 2003/867EY (EUVL L 251, 3.10.2003, s. 12) ja/tai pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44) soveltamisalaan.

⁷ Tämä vihreä kirja perustuu kattavaan tutkimukseen ja asiakirjojen analyysiin (ks. bibliografia liitteessä). Perustana on käytetty Eurydicen ja OECD:n tutkimuksia, jotka koskevat maahanmuuttajaoppilaiden koulutusta, sekä kattavaa kirjallisuuskatsausta, joka on tehty Bambergin yliopistossa (European Forum for Migration Studies). Kysymyksistä on keskusteltu Peer Learning Cluster on Access and Social Inclusion -ryhmässä Koulutus 2010 -työohjelman puitteissa.

Kaavio 1 – Erot lukutaidossa sellaisten oppilaiden välillä, joiden molemmat vanhemmat ovat syntyneet maassa, ja sellaisten, joiden kumpikaan vanhempi ei ole syntynyt maassa, 2006

(PIRLS-lukutaitomittari – tuloksen keskiarvo)

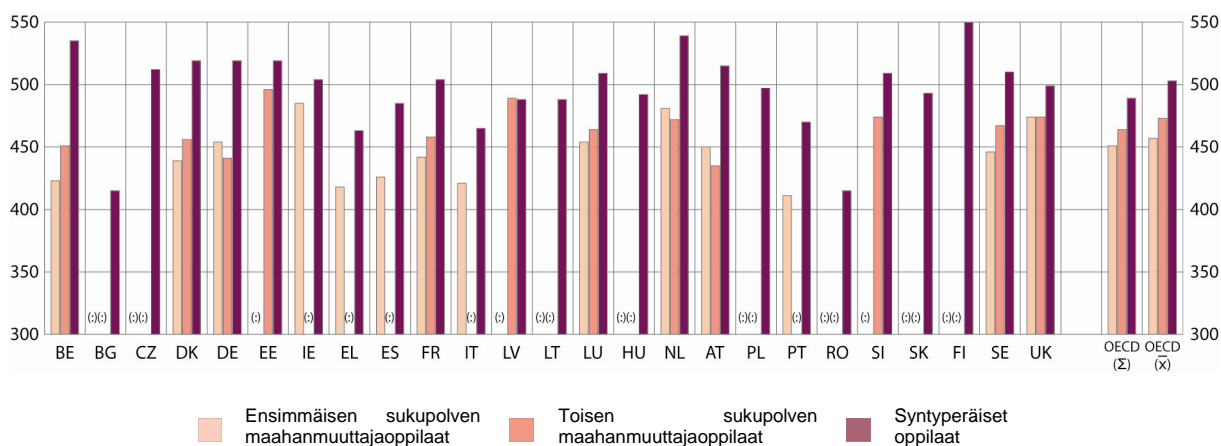


Tietolähde: PIRLS-tiedot, 2006

12. OECD:n PISA-tutkimus 15-vuotiaiden akateemisista perustaidoista vahvistaa, että ikäryhmän maahanmuuttajaoppilaat suoriutuvat järjestelmällisesti heikommin kuin asuinmaan oppilaat kullakin testatulla alalla eli luonnontieteiden, matematiikan ja erityisen selkeästi lukutaidon alalla.

Kaavio 2 – Erot oppilaiden matematiikan tuloksissa maahanmuuttajataustan ja maan mukaan

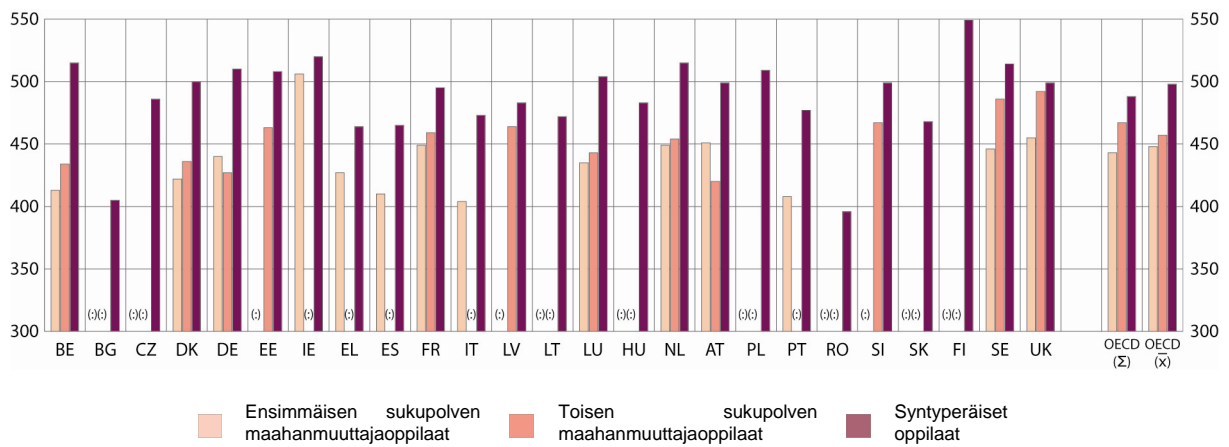
(Matematiikka – tuloksen keskiarvo)



Tietolähde: OECD PISA 2006

Kaavio 3 – Erot oppilaiden lukutaitotuloksissa maahanmuuttajataustan ja maan mukaan

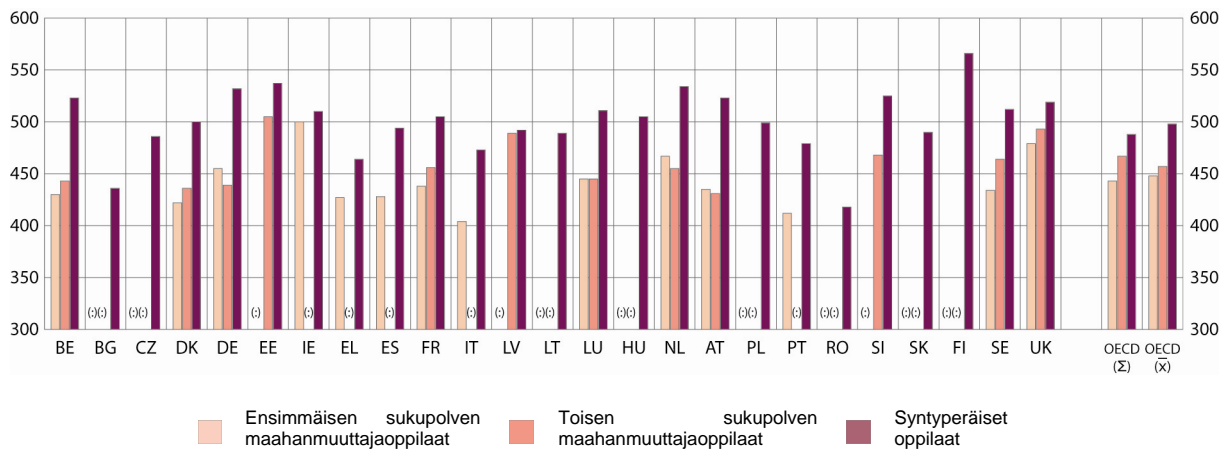
(Lukutaito – tuloksen keskiarvo)



Tietolähde: OECD PISA 2006

Kaavio 4 – Erot oppilaiden luonnontieteen tuloksissa maahanmuuttajataustan ja maan mukaan

(Luonnontieteet – tuloksen keskiarvo)



Tietolähde: OECD PISA 2006

13. Kansalliset indikaattorit vahvistavat tämän havainnon.⁸

14. Tällainen alisuoriutuminen koulutussaavutuksissa tulee esiin myös, kun tarkastellaan maahanmuuttajaoppilaiden koulun aloittamista. Vaikka tilanne on parantunut jossakin määrin

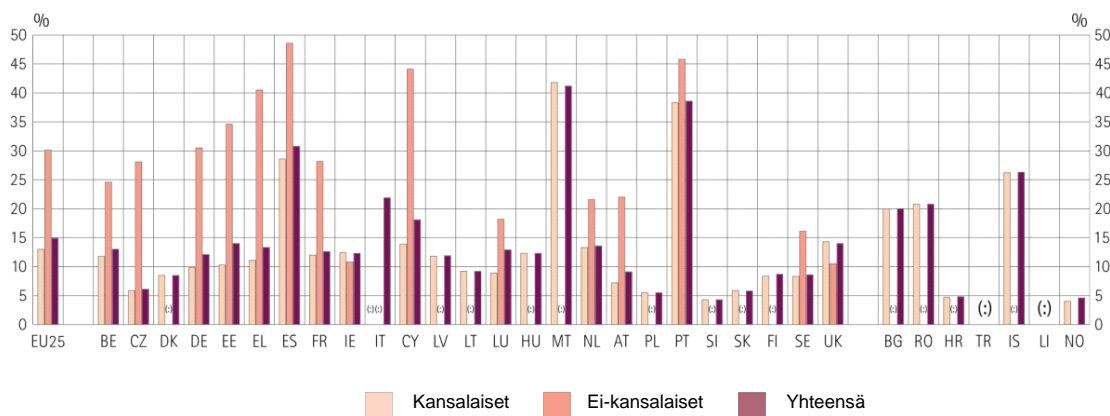
⁸ Ks. Saksa ”Mikrozensus 2005”, Yhdistynyt kuningaskunta ”Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5 – 16”, 2006, Italia ”Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia”, CENSIS 2007.

vuosin mittaan, useimmissa maissa maahanmuuttajaoppilaat ovat osallistuneet harvemmin esiopetukseen ja aloittaneet sen myöhemmin kuin ikätoverinsa. Perusasteella oppivelvollisuus varmistaa sen, että maahanmuuttajaoppilaiden ja muiden välillä ei ole eroja osallistumistasoissa. Toisella asteella kuitenkin tapahtuu selkeää eriytymistä, koska maahanmuuttajaoppilaat ovat yliedustettuina ammatillisesti suuntautuneessa koulutuksessa, joka tyypillisesti ei johda korkeakoulutukseen. Ja vieläkin selkeämpää on, että lähes kaikissa maissa koulunkäynnin keskeyttäminen on yleisempää maahanmuuttajaoppilaiden keskuudessa. Kaikki nämä tekijät vaikuttavat siihen, että suhteellisen harvat maahanmuuttajaoppilaat suorittavat korkeakoulututkinnon.

15. PISA-tutkimuksessa tulee esiin erityisen selkeästi erottuva seikka koulutuspolitiikasta päättävillä tahoilla: suoritustasojen erot tietyissä maissa kullakin kolmella tutkitulla alalla itse asiassa pahenevat maahanmuuttajaoppilaiden ensimmäisestä sukupolvesta toiseen sukupolveen. Tämä merkitsee sitä, että näissä tilanteissa koulutuksella ei onnistuta integroimaan maahanmuuttajia ja että koulutussaavutusten kasvaneet erot todennäköisesti vahvistavat ja tehostavat sosiaalista syrjäytymistä.

Kaavio 5 – Koulupudokkaiden osuus kansalaisuuden mukaan, 2005

(Niiden 18-24-vuotiaiden prosenttiosuus väestöstä, joilla on alempi toisen asteen koulutus ja jotka eivät osallistu koulutukseen, kansalaisuuden mukaan, 2005)



Tietolähde: Eurostat, työvoimatutkimus, 2005.

2.2. Maahanmuuton vaikutus koulutusjärjestelmiin

16. Maahanmuuttajaoppilaiden suuriin määriin sopeutuminen aiheuttaa erilaisia haasteita opetukselle luokan, koulun ja koulujärjestelmän tasolla.

17. Luokissa ja kouluissa on otettava huomioon yhä useammat äidinkielet, kulttuurinäkemys ja suoritustasot. Tähän tarvitaan uusia mukautettuja opetustaitoja, ja on kehitettävä uusia tapoja luoda yhteyksiä maahanmuuttajaperheisiin ja -yhteisöihin.

18. Koulujärjestelmien tasolla maahanmuuttajaoppilaiden suuret keskittymät voivat pahentaa – jo parhaimmissakin koulujärjestelmissä esiintyviä – suuntauksia eriytymiseen sosioekonomisen aseman mukaan. Tämä voi tapahtua eri tavoin, esimerkiksi sosiaalisesti

paremmassa asemassa voivat lähteä kouluista, joissa on paljon maahanmuuttajaoppilaita.⁹ Tavasta riippumatta ilmiö lisää koulujen välisiä eroja ja tekee tasapuolisen koulutuksen saavuttamisesta huomattavasti haastavampaa.

19. Koulutukseen liittyviä haasteita on aina tarkasteltava laajemmin sosiaalisen koheesion yhteydessä: jos maahanmuuttajaoppilaita ei onnistuta integroimaan kouluissa, todennäköisesti myöskin laajemmin yhteiskuntaan integroituminen epäonnistuu. Alhainen koulutustaso, vähäinen tutkinnon suorittaneiden määrä sekä koulupudokkaiden suuri määrä heikentävät maahanmuuttajaoppilaiden mahdollisuuksia integroitua onnistuneesti työmarkkinoille myöhemmin elämässä. Integroitumisen epäonnistuminen koulutusjärjestelmissä haittaa myös positiivisten sosiaalisten siteiden kehittymistä ja eri ryhmien välistä vuorovaikutusta, mikä on välttämätöntä yhteenkuuluvuutta edistävän yhteiskunnan kannalta. Jos maahanmuuttajien lapset koulunkäyntinsä päättäessään kokevat itsensä alisuoriutujiksi ja muista eriytyneeksi ryhmäksi ja tämä jatkuu myöhemmin heidän elämässään, riskinä on, että tällainen malli säilyy myös seuraavassa sukupolvessa. Jos koulut sitä vastoin onnistuvat palvelemaan maahanmuuttajaoppilaita hyvin, tämä antaa heille valmiudet integroitua onnistuneesti työmarkkinoille ja yhteiskuntaan, ja näin maahanmuuttajaoppilaiden hyvällä koulutuksella saavutetaan sekä tasapuolisuuden että tehokkuuden tavoitteet.

20. Maahanmuutto voi tuoda sekä kulttuurin että opetuksen kannalta arvokkaita asioita kouluihin. Sekä oppilaille että opettajille saattaa olla palkitsevaa joutua tarkastelemaan asioita muunlaisista näkökulmista. Kulttuurienväliset taidot ja kyky käydä suvaitsevaa ja kunnioittavaa vuoropuhelua eri kulttuuriaustaisten ihmisten kanssa ovat taitoja, joita on kehitettävä ja joita voidaan kehittää.

3. SYITÄ MAAHANMUUTTAJATAUSTAISTEN LASTEN HEIKOMPIIN KOULUTUSLÄHTÖKOHTIIN

21. Maahanmuuttajataustaisten lasten heikompien koulutuslähtökohtien taustalla on todennäköisesti monia tekijöitä.

3.1. Maahanmuuttajataustaisten lasten tilanne ja tausta

22. Koulumenestys korreloi yleensä voimakkaasti **sosioekonomisten olosuhteiden** kanssa.¹⁰ Näin ollen ensimmäinen maahanmuuttajaoppilaiden vaikeuksien syy on usein heikko sosioekonominen tilanne. Se ei kuitenkaan selitä täysin maahanmuuttajaoppilaiden huonompaa asemaa koulutuksessa: PISA-tutkimus osoittaa, että heillä on todennäköisesti huonommat tulokset kuin muilla samanlaisesta sosioekonomisesta taustasta tulevilla lapsilla ja että tämä on yleisempää joissakin maissa.¹¹

23. Tämän taustalla on esimerkiksi seuraavia tekijöitä:

⁹ Bloem ja Diaz (2007) raportoivat tanskalaisesta koulusta Århusissa, jossa ei ollut yhtäkään Tanskasta peräisin olevaa oppilasta; McGorman et al. (2007) kuvaavat tilannetta Dublin 15:ssä; Burgess et al. (2006) raportoivat, että Bradfordissa (UK) 59 prosenttia lapsista kävi koulua, joissa on vain samataustaisia lapsia; Karsten et al. (2006) kuvaavat samanlaista kehitystä Alankomaissa.

¹⁰ EU-SILC (yhteisön tulo- ja elinolotilastot), 2005.

¹¹ Liitteenä oleva taulukko ja OECD (2006). Tämä on vahvistettu joissakin tutkimuksissa (esim. Jacobs, Hanquinet & Rea, 2007), mutta vastakkaisiakin tuloksia on saatu; esimerkiksi Kristen ja Granato (2004) havaitsivat, että kun tuloksia analysoitiin ristiin tukiovetuspalvelujen kanssa, maahanmuuttajien ja syntyperäisten eroavaisuudet hävisivät suurimmaksi osaksi.

- Maahanmuuttajat ja heidän perheensä kokevat, että heidän kerryttämiensä **tietojen**, ensisijaisesti äidinkielen taidon mutta myös instituutioiden ja varsinkin koulutusjärjestelmien toimintaa koskevan tiedon, arvo alenee. Myöskään heidän ammattipätevyyttään ei ehkä tunnusteta virallisesti tai sitä arvostetaan vähemmän.¹²
- **Kieli** on keskeinen tekijä. Opetuskielen sujuva osaaminen on olennaisen tärkeää koulussa menestymisen kannalta.¹³ Tämä voi olla ongelma niillekin maahanmuuttajien lapsille, jotka ovat syntyneet asuinmaassa, jos koulussa puhuttavaa kieltä ei vahvisteta kotona. Kieli saattaa olla este myös maahanmuuttajaperheiden ja koulun välillä, ja vanhemmilla voi olla vaikeuksia tukea lapsiaan.
- Koulutuksessa erittäin merkittäviä ovat **odotukset**. Perheet ja yhteisöt, joissa koulutusta pidetään tärkeänä, todennäköisesti tukevat lastensa koulunkäyntiä voimakkaammin.¹⁴ Erityisen suuri vaikutus koulumenestykseen on äideillä.¹⁵ Se, miten koulutettuja ja voimaannutettuja naiset ovat ja miten he pystyvät tekemään lapsiaan koskevia päätöksiä tietyissä yhteisössä, voi vaikuttaa erittäin paljon lasten koulumenestykseen. Tyttöjen puutteellinen koulutus vaikuttaa heihin itseensä ja saattaa lisäksi siirtää huono-osaisuuden myös seuraavaan sukupolveen. Lasten asenne koulutukseen ei ole ehkä kovin positiivinen, jos he elävät ympäristössä, jossa työttömyys on korkeaa ja onnistuminen työmarkkinoilla ja yrittäjänä on harvinaista.
- **Esikuvilla** ja yhteisön tukevilla asenteilla voi olla merkittävä vaikutus, mutta se saattaa puuttua, jos yhteisön sosioekonominen asema on huono.¹⁶ Joissakin maahanmuuttajayhteisöissä tämä tulee esiin positiivisesti: tietyt Aasiasta peräisin olevat ryhmät Yhdistyneessä kuningaskunnassa ovat verrattain heikossa asemassa, mutta niistä tulee erittäin paljon opiskelijoita korkeakoulujärjestelmään.

3.2. Oppimisympäristö

24. Vaikka maahanmuuttomallit ovat samanlaiset, samaa alkuperää olevien maahanmuuttajaoppilaiden koulumenestys vaihtelee Euroopan maiden välillä.¹⁷ Tämä vaikuttaisi osoittavan, että koulutuspolitiikalla ja lähestymistavoilla on väliä. Koulutusjärjestelmän rakenteella ja sillä, miten koulut ja opettajat suhtautuvat heihin, voi olla merkittävää vaikutusta saavutuksiin. Myös ikätovereiden aiheuttama nk. vertaispaine vaikuttaa saavutuksiin. Maahanmuuttajaoppilaat suoriutuvat yleensä paremmin, jos heitä opetetaan yhdessä sellaisten luokkatovereiden kanssa, jotka osaavat hyvin asuinmaan kieltä ja joiden koulutustavoitteet ovat korkeat.¹⁸

¹² Eurooppalainen tutkintojen viitekehys (EFQ) tarjoaa yhteiset EU-puitteet kansallisten ammattipätevyyspuitteiden yhdistämiselle. Sen pitäisi parantaa missä tahansa jäsenvaltiossa hankitun ammattipätevyyden avoimuutta ja siirrettävyyttä ja vähentää maasta toiseen muuttavien EU:n kansalaisten tähän liittyviä ongelmia.

¹³ Esser (2006).

¹⁴ Erittäin monissa tutkimuksissa, erityisesti USA:ssa, on keskitytty siihen, miten vanhempien ja yhteisön odotukset vaikuttavat eri etnisten ryhmien saavutuksiin. Alansa merkittävimpiin kuuluu Ogbun tutkimus (1991).

¹⁵ Progress towards the Lisbon objectives in education and training – Indicators and benchmarks, 2007 (Edistyminen Lissabonin koulutustavoitteissa ja niiden indikaattorit ja vertailuarvot vuonna 2007).

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Ks. OECD 2006, Where immigrant students succeed.

¹⁸ Perustutkimuksen aiheesta on tehnyt Coleman et al. (1966), jotka osoittavat, että vähemmistöopiskelijat eriytyneissä kouluissa suoriutuvat potentiaaliaan heikommin. Farley (2005) on tarkastellut

25. Monissa järjestelmissä on kuitenkin voimakas suuntaus eriytymiseen. Maahanmuuttajaoppilaat keskittyvät usein kouluihin, jotka ovat tosiasiaassa **eriytyneet** valta- ja heikkouksien kouluista ja joiden laatu heikkenee koko ajan, mikä näkyy esimerkiksi opettajien suurena vaihtuvuutena. PISA-tutkimus osoittaa, että oppilaiden tulokset ovat heikompia kouluissa, joihin on keskittynyt paljon maahanmuuttajaoppilaita.¹⁹ Eriytymistä tapahtuu myös koulujen sisällä: on näyttöä siitä, että jos lapset **jaetaan kykyjen perustella ryhmiin tai ohjataan erityyppisiin kouluihin**, suhteettoman suuri osuus maahanmuuttajaoppilaita on heikommien suoriutuvien ryhmässä. Tässä saattaa tulla esiin se, että heidän aloitustasonsa koulutuksessa ja/tai kielitaidossa on ollut heikompi.²⁰ Maahanmuuttajien lasten suuri osuus vammaisille tarkoitetuissa erityiskouluissa joissakin maissa on räikeä osoitus eriyttämisestä.²¹ On epätodennäköistä, että maahanmuuttajaoppilaiden vammaisuus olisi joissakin maissa erityisen yleistä.

26. Kaikenlainen koulujen eriytyminen heikentää koulutuksen mahdollisuutta päästä yhteen sen päätavoitteesta, joka on saada aikaan sosiaalista osallisuutta, ystävyyttä ja sosiaalisia siteitä maahanmuuttajien lasten ja heidän ikätovereidensa välille.²² Yleisesti mitä enemmän koulutuspolitiikalla pyritään poistamaan kaikenlainen maahanmuuttajaoppilaiden eriytyminen, sitä parempia oppimiskokemuksia saadaan.

27. Koulutuksen toimintamallit voivat pahentaa edellä esitettyä alhaisiin odotuksiin liittyvää ongelmaa. Esimerkiksi vähemmän verbaalisiin oppilaisiin (joihin kielitaitosyistä todennäköisesti kuuluu monia maahanmuuttajaoppilaita) kohdistuvissa odotuksissa voidaan aliarvioida heidän potentiaalinsa.

3.3. Positiivisia poliittisia toimia

28. Tutkimuksissa ja tietojen vaihdossa on kartoitettu toimintatapoja, joilla todennäköisesti edistetään maahanmuuttajaoppilaiden koulumenestystä. Yleisesti ottaen tutkimukset osoittavat, että maahanmuuttajaoppilaat suoriutuvat sitä paremmin mitä vähemmän sosioekonominen asema ja koulumenestys korreloivat. Toisin sanoen ne järjestelmät, joissa korostetaan voimakkaasti koulutuksen tasapuolisuutta, pystyvät todennäköisesti vastaamaan tehokkaammin maahanmuuttajaoppilaiden erityistarpeisiin. Kattavat strategiat järjestelmän kaikilla tasoilla ja kaikissa osissa toimivat parhaiten; osittaisilla toimilla saatetaan yksinkertaisesti vain siirtää eriarvoisuuteen tai heikkoon menestykseen liittyvät ongelmat järjestelmän yhdestä osasta toiseen. Lisäksi koulutuksen tasapuolisuutta edistävä politiikka toimii parhaiten laajoissa puitteissa, joilla luodaan osallisuutta edistävää yhteiskuntaa.

29. Käytössä on myös toimintamalleja, joilla käsitellään maahanmuuttajaoppilaiden koulutukseen liittyviä erityisiä näkökohtia.

tuoremmassa tutkimuksessa ikätovereidien vaikutusta akateemisiin saavutuksiin, ja hänen päätelmänsä tukevat pääosin aiempia tuloksia.

¹⁹ Ks. taulukko liitteessä.

²⁰ Schofield (2006). Varhaisen tasoryhmituksen vaikutuksia koulutuksen tasapuolisuuden kannalta on jo käsitelty komission tiedonannossa ”Eurooppalaisten koulutusjärjestelmien tehokkuus ja tasapuolisuus”.

²¹ Esimerkiksi vuonna 1999 maahanmuuttajaoppilaiden osuus Saksassa oli 9,4 prosenttia koko väestöstä mutta heidän osuutensa erityiskoulujen oppilaita oli 15 prosenttia. Ks. myös EUMC (2004). Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus on parhaillaan tekemässä vertailevaa analyysia maahanmuuttajaoppilaiden tilanteesta erityisopetuksessa 23 jäsenvaltiossa. Tulokset on tarkoitettu julkaistavaksi vuoden 2009 alkupuolella.

²² Rutter et al. (1979).

- Kaikki jäsenvaltiot korostavat **asuinmaan kielen** oppimista keskeisenä tekijänä integroitumiseen ja niillä kaikilla on erityisjärjestelyitä tämän tukemiseksi²³, esimerkiksi kielenopetusta juuri saapuneille maahanmuuttajaoppilaille (toisinaan tätä tarjotaan myös maahanmuuttajataustaisille oppilaille, jotka ovat syntyneet asuinmaassa mutta eivät vielä hallitse sen kieltä). Muillakin keinoilla pyritään edistämään kielenosaamista mahdollisimman varhain: kaikkien lasten kielitaidon testaus varhaisessa vaiheessa, kielenopetus esikoulussa ja opettajille annettava koulutus asuinmaan kielen opettamisessa toisena kielenä.
- Asuinmaan kieleen keskittymisen lisäksi on pyritty edistämään myös **kotikielen** oppimista toisinaan muiden jäsenvaltioiden kanssa tehtävillä kahdenvälisillä sopimuksilla, joita käsitellään direktiivissä 77/486/ETY.²⁴ Tilaisuudet tällaiseen oppimiseen lisääntyvät, kun matkustus-, media- ja internetyhteydet alkuperämaahan ja vastaanottavan ja lähettävän maan koulujen välinen verkkopohjainen *e-Twinnig*-ystävyysskoulutoiminta tarjoavat uusia mahdollisuuksia. Joidenkin tutkimusten mukaan kotikielen vahvistamisesta voi olla hyötyä oppimisen kannalta. Kotikielen sujuva taito on arvokasta kulttuuripääomaa ja tärkeää itsetunnon kannalta maahanmuuttajien lapsille, ja se voi olla myös tärkeä taito tulevan työllistymisen kannalta. Lisäksi jotkin maahanmuuttajaperheet saattavat haluta palata alkuperämaahansa jossakin vaiheessa, jolloin kotikielellä annettu opetus helpottaa tätä.
- Monissa maissa tarjotaan **kohdennettua tukea**, jolla tasapainotetaan heikompia koulutuslähtökohtia. Tukitoimenpiteitä ei ole suunnattu pelkästään maahanmuuttajaryhmille, mutta niistä on todennäköisesti paljon hyötyä heille. Toimenpiteitä voidaan kohdentaa yksittäisiin ihmisiin (esimerkiksi stipendejä ja mahdollisia kiintiöitä arvostettuihin oppilaitoksiin pääsemiseksi; kiintiöt ovat tosin usein erittäin kiistanalaisia) tai perheisiin (esimerkiksi apurahoja, jotka edellyttävät koulunkäyntiä tai tiettyä suoritusta); näiden toimivuudesta on saatu jotakin näyttöä. Kohdennettua tukea annetaan myös **kouluille**, joiden oppilaista suuri osuus on maahanmuuttajia; tämän tuen tulokset vaikuttavat vaatimattomilta, mikä johtuu ehkä kriittisen massan puutteesta tai heikosta kohdennuksesta.²⁵
- On paljon ohjelmia, joilla tarjotaan **koulutuksellista lisätukea** kohderyhmille, esimerkiksi keskuksia koulupäivän jälkeen tapahtuvaa oppimista ja kotitehtävien tekemistä varten, ja jotka toteutetaan usein yhteistyössä maahanmuuttajayhteisön kanssa. Lisäksi esimerkiksi korkeakouluopiskelijat tarjoavat lapsille **mentori- ja tutoritoimintaa**. Se on osoittautunut erityisen onnistuneeksi, jos sitä tarjoavat samaa alkuperää olevat henkilöt ja sitä tarjotaan osana laajempaa **yhteistyötä vanhempainyhdistysten ja maahanmuuttajayhteisön instituutioiden kanssa**; tähän voi kuulua myös muita toimenpiteitä, kuten koulusovittelijoiden nimittäminen.²⁶
- Joissakin järjestelmissä on hyödynnetty **uuden mahdollisuuden tarjoavaa koulutusta**, mutta on tuotu selvästi esiin, että siitä ei pitäisi tulla rinnakkaista ja eriytettyä koulutuksen tarjontaa niille, jotka eivät menesty yleisessä koulutuksessa. **Aikuiskoulutusta** ja erityisesti kieltenopetusta tarjotaan yleisesti maahanmuuttajayhteisöissä keinona, jolla

²³ Ks. Euroopan koulutusalan tietoverkon Eurydicen raportti ”School integration of immigrant pupils” (2004); raportti päivitetään vuonna 2008.

²⁴ Eurydicen raportti ”School integration of immigrant pupils”, 2004.

²⁵ Ks. prioriteetikoulutuspolitiikan uudistuksen perusta Ranskassa.

²⁶ Ks. esimerkit liitteessä.

voidaan murtaa aiemmin esitetyt sukupolvelta toiselle siirtyvät heikommat lähtökohdat ja helpottaa koulujen ja perheiden välistä kommunikaatiota.

- **Esikouluopetuksella** on päästy hyviin tuloksiin,²⁷ ja kun siinä keskitytään kielitaidon kehittämiseen, se voi tarjota erityisen hyvät valmiudet maahanmuuttajaoppilaiden myöhemmän koulutuksen kannalta.²⁸ Kuten kohdassa 2.1 todettiin, maahanmuuttajien lapset osallistuvat usein vähiten esikouluopetukseen. Järjestelmissä, joissa tarjotaan taloudellista tukea, jotta sosiaalisesti heikommassa asemassa olevat perheet voisivat laittaa lapsensa päivähoitoon, on saatu joitakin hyviä tuloksia.²⁹
- Joissakin järjestelmissä nimenomaisena tavoitteena on **integroitu opetus**, jolla vastustetaan edellä mainittuja eriytymissuuntauksia. Koska eriytymistä on vaikea poistaa sen jälkeen kun se on kehittynyt, maille, joissa on hiljattain koettu laajamittaista maahanmuuttoa, voisi olla hyötyä **ennaltaehkäisevästä strategiasta**, jolla varmistetaan sosioekonomisen ja etnisen tasapainon säilyminen alusta lähtien. Koulut ja palvelut voivat verkottua maahanmuuttajaoppilaiden levittämiseksi niin, että vältetään keskittymät. Toimenpiteet, joilla parannetaan sellaisten koulujen houkuttelevuutta, joissa on paljon heikommassa asemassa olevia oppilaita – nk. **magneetikoulujen**³⁰ perustaminen – ovat tuottaneet lupaavia tuloksia.
- Keskeistä on varmistaa **laatustandardit** kaikissa kouluissa. Laatu voidaan parantaa esimerkiksi lisäämällä yhteistyötä vanhempien kanssa, parantamalla infrastruktuuria, laajentamalla opetussuunnitelman ulkopuolista toimintaa ja luomalla kunnioitukseen perustuva ilmapiiri. Toimissa on ennen kaikkea keskitytty **opettamiseen ja johtamiseen**.³¹ Joissakin järjestelmissä on pyritty ratkaisemaan opettajien suurta vaihtuvuutta heikommassa asemassa olevissa kouluissa luomalla kannustimia, jotta opettajat valitsisivat nämä koulut ja pysyisivät niissä. **Opettajien koulutuksessa ja ammatillisessa kehittämisessä** tuodaan enemmän esiin, miten käsitellä monimuotoisuutta ja motivoida heikommassa asemassa olevia lapsia. Joissakin järjestelmissä selkeänä tavoitteena on **lisätä maahanmuuttajataustaisten opettajien lukumäärää**.
- Oman kulttuurin ja muiden kulttuureiden parempi tuntemus voi tukea maahanmuuttajaoppilaan itseluottamusta ja tarjota lisäarvoa kaikille oppilaille. Tällaisen **kulttuurienvälisen koulutuksen** ei millään tavoin tarvitse heikentää ensisijaista keskittymistä vastaanottavan maan identiteettiä, arvoihin ja symboleihin. Kyse on ennen kaikkea siitä, että luodaan **vastavuoroista kunnioitusta**, lisätään ymmärtämystä ennakkoluulojen ja stereotyyppien kielteisistä vaikutuksista, parannetaan kykyä tarkastella

²⁷ Ks. komission tiedonanto ”Eurooppalaisten koulutusjärjestelmien tehokkuus ja tasapuolisuus” (KOM(2006) 481 lopullinen) sekä marraskuussa 2007 annetut koulutusneuvoston päätelmät koulutuksesta Lissabonin strategian avaintekijänä.

²⁸ Esim. Spies, Büchel ja Wagner (2003) havaitsivat Saksassa, että jos maahanmuuttajien lapset olivat olleet lastentarhassa, se lisäsi merkittävästi heidän todennäköisyyttään osallistua toiseen asteen korkeampaan koulutukseen.

²⁹ Kattava ja hyvin arvioitu esimerkki on HeadStart-ohjelma Yhdysvalloissa (ks. liite).

³⁰ Nk. magneetikouluja perustettiin alunperin Yhdysvalloissa 1970-luvun lopulla. Periaatteena on houkutella kaupunkien erilaisista keskiluokkaisista lähiöistä oppilaita tarjoamalla kiinnostavia ja harvinaisia opinto-ohjelmia ja toimintoja. Näin voidaan korjata sosioekonomista tasapainoa koulussa ja vahvistaa samalla koulutusohjelmaa huonompiolosuhteilla alueilla. Euroopassakin on joitakin kokemuksia magneetikouluista (ks. <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>).

³¹ McKinseyn raportti (2007).

asioita eri näkökulmista³² ja samalla lisätään tietoa vastaanottavan yhteiskunnan perusarvoista ja -oikeuksista ja pyritään kunnioittamaan niitä.

4. ASIAN KÄSITTELY EUROOPAN TASOLLA

30. Koulutuksen sisältö ja järjestäminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Strategioita on siis kehitettävä ja toteutettava kansallisella tai alueellisella tasolla. Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet olevansa kiinnostuneita yhteistyöstä maahanmuuttajien lasten integroitumisen alalla. Euroopan komissio voi helpottaa tällaisen yhteistyön tekemistä. Yhteinen haaste ja sen taustalla olevat tekijät samoin kuin eri jäsenvaltioissa, alueilla ja kaupungeissa toteutettujen lähestymistapojen moninaisuus osoittavat, että alalla on sijaa hedelmälliselle vuoropuhelulle.

31. Euroopan unioni toteuttaa jo monenlaista toimintaa, joka vaikuttaa suoraan tai välillisesti asiaa koskevaan jäsenvaltioiden politiikkaan. Huomioon on myös otettava direktiivin 77/486/ETY asema alalla toteutettavien toimien muokkaamisessa.

4.1. EU:n ohjelmien ja toimien asema

32. Euroopan komissio tukee jo monia asiaan liittyviä ohjelmia ja toimia. Vuonna 2005 komissio esitti asiakirjan ”Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle – Puitteet kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiselle Euroopan unionissa”³³, jossa ehdotettiin toimenpiteitä kotouttamista koskevien yhteisten perusperiaatteiden³⁴ käytännön toteuttamista varten sekä erilaisia asiaa tukevia EU-mekanismeja, kuten kotouttamisasioiden kansalliset yhteyspisteet, Euroopan kotouttamisfoorumi ja maahanmuuttoa ja integraatiota koskevat vuosiraportit. Lisäksi kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista edistävä eurooppalainen rahasto tukee maahanmuuttajanuorten ja -lasten kotouttamistoimia. Joulukuun 18. päivänä 2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksessa elinikäisen oppimisen avaintaidoista luetellaan, minkälaiset asenteet, tiedot ja taidot koulutuksen olisi tarjottava ihmisille henkilökohtaisen onnistumisen tunnetta ja kehitystä, aktiivista kansalaisuutta, sosiaalista osallisuutta ja työtä varten modernissa Euroopassa. Taidot nro 6 (sosiaaliset ja kansalaisuuteen liittyvät taidot) sekä nro 9 (tietoisuus kulttuurista) ovat erityisen relevantteja tilanteessa, jossa maahanmuuttajaoppilaita on paljon, ja niitä voidaan hyödyntää kehitettäessä kansallisia lähestymistapoja.

33. Elinikäisen oppimisen ohjelma ja erityisesti sen toimet Comenius (kouluopetus), Leonardo da Vinci (ammattikoulutus) ja Grundtvig (aikuiskoulutus) sekä Nuoriso-ohjelma tukevat hankkeita, jotka liittyvät kulttuurienväliseen koulutukseen, maahanmuuttajaoppilaiden integroitumiseen kouluun sekä heikommassa asemassa olevien nuorten sosiaalisen osallisuuden edistämiseen. Esimerkkejä esitetään liitteessä.

34. Koheesiopolitiikalla on rakennerahastojen ja varsinkin ESR:n ja EAKR:n kautta valmiudet tukea sosiaalisen osallisuuden edistämiseen liittyviä hankkeita ja toimenpiteitä jäsenvaltioiden keskus- ja aluetasolla. Urbact-ohjelman kautta toteutettavalla ”Alueet talouden muutosten edistäjinä” -aloitteella tuetaan kansainvälistä yhteistyötä ja hyvien toimintatapojen vaihtoa. Maahanmuuttajanuorten sosiaalisen osallisuuden edistäminen on tärkeällä sijalla.

³² Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus elinikäisen oppimisen avaintaidoista ja erityisesti nro 6 (sosiaaliset ja kansalaisuuteen liittyvät taidot) sekä nro 9 (tietoisuus kulttuurista).

³³ KOM(2005) 389.

³⁴ Neuvoston asiakirja 14615/04.

Myös maahanmuuttajayhteisön työllisyyttä ja sosiaalista solidaarisuutta edistävään Progress-ohjelmaan sisältyy kansainvälistä yhteistyötä koskevia toimia.

35. Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuosi 2007 ja Euroopan kulttuurienvälisen vuoropuhelun teemavuosi 2008 tarjoavat puitteet, joilla edistetään keskustelua osallisuuden edistämisestä ja maahanmuuttajanuorista.

4.2. Toimintatapojen vaihto Euroopan tasolla

36. Koulutusalan avoin koordinoitimenetelmä tarjoaa foorumin yhteisiä koulutushaasteita koskevalle jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle ja vaihdolle. Komissio tekee joulukuussa 2008 ehdotuksia prosessia koskevista uusista puitteista, joilla voitaisiin mm. helpottaa toimintatapojen vaihtoa näistä kysymyksistä. Tässä yhteydessä voitaisiin mahdollisesti kehittää indikaattoreita tai vertailuarvoja, jotka liittyvät maahanmuuttajaoppilaiden koulutussaavutuksia ja koulunkäyntiä koskeviin eroihin.

37. Euroopan komissio tekee tiivistä yhteistyötä sellaisten kansainvälisten organisaatioiden kanssa, esimerkiksi OECD:n ja Euroopan neuvoston, jotka käsittelevät koulutusta ja maahanmuuttoa osana toimintaansa. Tämä yhteistyö säilyy edelleen etusijalla.

4.3. Siirtotyöläisten lasten koulutuksesta annetun direktiivin 77/486/ETY³⁵ asema

38. Edellä esitettyjen poliittisten pohdintojen yhteydessä tulee esiin kysymys siitä, mikä asema direktiivillä 77/486/ETY voi olla tulevaisuudessa jäsenvaltioiden poliittisessa päätöksenteossa.

39. Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, täytäntöönpano ja seuranta ovat osoittautuneet vaikeiksi³⁶ osittain ainakin siksi, että jäsenvaltioiden kahdenvälisen sopimusten kautta hallinnoitavan maahanmuuton tilanne, jossa direktiivi laadittiin, ei ollut enää ajankohtainen sen hyväksymishetkellä. Kun otetaan huomioon, miten vaikeaa oli saada aikaan kahdenvälistä yhteistyötä, jota tarvittiin muodolliseen täytäntöönpanoon silloisessa yhdeksän jäsenvaltion EY:ssä, ei ole selvää, miten täytäntöönpanoa voidaan nyt merkittävästi parantaa 27 jäsenvaltion EU:ssa.

40. Lisäksi on vielä kysymys direktiivin soveltamisalasta. Ongelma koskee merkittävässä määrin kolmansista maista tulevien lasten koulutusta. Direktiivi ei kuitenkaan kata heidän tilannettaan.

41. Direktiivin koulutuspoliittista päätöksentekoa koskevien säännösten lisäarvoa olisi arvioitava. Direktiivin säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, ”että niiden alueella tarjotaan [siirtotyöläisten] lapsille ilmaista vastaanotto-opetusta, johon sisältyy erityisesti näiden lasten erityistarpeisiin sovellettu vastaanottavan valtion yhden virallisen kielen opetus”; tällä ei ole ollut suurtakaan vaikutusta jäsenvaltioihin niiden laatiessa politiikkaansa tässä asiakirjassa kuvattujen monimuotoisten haasteiden ratkaisemiseen. Kaikki jäsenvaltiot ovat kehittäneet omat lähestymistapansa vastaanottavan maan kielen opetukseen. Kun tarkastellaan maahanmuuttajataustaisten lasten opettamiseen liittyviä laajempia kysymyksiä, on pohdittava, saavatko jäsenvaltiot todennäköisemmin enemmän apua

³⁵ Neuvoston direktiivi 77/486/ETY, annettu 25. heinäkuuta 1977, siirtotyöläisten lasten koulutuksesta (EYVL L 199, 6.8.1977, s. 32–33).

³⁶ Ks. KOM(1994) 80 ja Eurydice-raportti 2004.

direktiivistä vai politiikkaa koskevan kokemustenvaihdon ja politiikan kehittämistä koskevan ohjelmatuen yhdistelmästä.

Direktiivin toisessa säännöksessä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on ”yhteistoiminnassa niiden valtioiden kanssa, joista lapset ovat peräisin, toteutettava aiheelliset toimenpiteet edistääkseen normaaliopetuksen rinnalla [lasten] äidinkielen ja sen maan kulttuurin opetusta, josta he ovat peräisin”, annetaan enemmän joustomahdollisuuksia velvoitteen täyttämiseen. Vaikutukset ovat olleet hajanaisia³⁷, mutta kohdassa 3.1 esitetyissä olosuhteissa sitä voidaan pitää opetuksellisesti pätevänä lähestymistapana. EU:n jäsenvaltioista peräisin olevien työntekijöiden EU:n sisäinen liikkuvuus on lisääntynyt huomasti viime aikoina vuosien 2004 ja 2007 laajentumisten johdosta. Tämä saattaa lisätä kiinnostusta maahanmuuttajien lasten kotikielen opetuksen edistämiseen yleisesti. Ei ole kuitenkaan selvää, olisiko tämä parasta toteuttaa lainsäädäntövälineillä, jotka perustuvat EU:n ja kolmansien maiden kansalaisia koskeviin perustamissopimuksen eri oikeusjärjestelmiin, vai edistämällä vapaaehtoisia järjestelyitä, jotka voidaan toteuttaa virallisen koulujärjestelmän sisällä tai sen ulkopuolella. Kun tarkastellaan direktiivin vaatimusta tavoitteen toteuttamisesta yhteistyössä alkuperäjäsenvaltion kanssa, verkostojen luomista ja ystävyyskoulutoimintaa voitaisiin käyttää kotikielen opetuksen kehittämiseen kouluissa tai kunnissa elinikäistä oppimista koskevan ohjelman tuella. Myös opettajien koulutuksessa voitaisiin tukea tällaista opettamista.

5. KUULEMISTA KOSKEVA EHDOTUS

42. Komissio katsoo, että olisi aiheellista kuulla asiaan liittyviä osapuolia maahanmuuttajataustaisten lasten koulutuspolitiikasta. Asiaan liittyviä tahoja pyydetään esittämään kantansa seuraavista aiheista:

- poliittiset haasteet
- vastaukset haasteisiin
- Euroopan unionin mahdollinen asema jäsenvaltioiden tukijana pyrittäessä vastaamaan näihin haasteisiin ja
- direktiivin 77/486/ETY tulevaisuus.

43. Vastaajia kehoitetaan käyttämään seuraavia laajoja kysymyksiä tukena vastauksia muotoillessaan.

A. Poliittiset haasteet

1. Mitkä ovat tärkeimmät poliittiset haasteet, jotka liittyvät hyvän koulutuksen tarjoamiseen maahanmuuttajataustaisille lapsille? Onko tässä asiakirjassa esitettyjen haasteiden lisäksi muita, jotka olisi otettava huomioon?

B. Poliittiset toimet

2. Mikä on asianmukainen poliittinen vastaus näihin haasteisiin? Onko tässä asiakirjassa lueteltujen poliittisten toimien ja lähestymistapojen lisäksi muita, jotka olisi otettava huomioon?

³⁷ Eurydice-raportti 2004.

C. Euroopan unionin tehtävä

3. Mitä toimia voitaisiin toteuttaa yhteisön ohjelmien kautta, jotta voitaisiin vaikuttaa positiivisesti maahanmuuttajataustaisten lasten koulutukseen?

4. Miten näitä aiheita olisi käsiteltävä koulutusta koskevan avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa? Olisiko syytä tarkastella indikaattoreita ja/tai vertailuarvoja, joiden avulla politiikkaa voitaisiin kohdentaa paremmin koulutustason erojen kaventamiseen?

D. Direktiivin 77/486/ETY tulevaisuus

5. Miten direktiivillä 77/486/ETY voitaisiin tukea asiaan liittyvää jäsenvaltioiden politiikkaa, kun otetaan huomioon sen täytäntöönpanoon liittyvät seikat ja sen hyväksymisen jälkeen muuttovirroissa tapahtuneet muutokset? Olisiko direktiivi säilytettävä sellaisenaan, olisiko sitä muutettava vai olisiko se kumottava? Mitä vaihtoehtoisia lähestymistapoja ehdottaisitte asiaa koskevan jäsenvaltioiden politiikan tueksi?

44. Kuulemiseen voi osallistua 31. joulukuuta 2008 asti.

45. Kannanotot voidaan lähettää seuraavan osoitteeseen:

European Commission
DG Education and Culture
Consultation on Education and Migration
B-1049 Bruxelles
Sähköposti: EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. Euroopan komissio analysoi kuulemisen tulokset ja julkaisee päätelmät vuoden 2009 alkupuolella. Huom. Kannanotot ja vastaajien nimet voidaan julkaista, elleivät vastaajat nimenomaisesti kiellä julkaisemista kannanoton lähettämisen yhteydessä.