

Asia: VN/31974/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen**

OAJ pitää hyvänä, että kotoutumisen käynnistymistä, alkuvaihetta ja kotoutumispalveluihin pääsyä nopeutetaan. Erittäin hyvänä pidämme, että työvoiman ulkopuolella olevien mahdollisuuksia päästä työelämään kehitetään. On huomioitava, että kotoutuminen on yksilöllinen prosessi, jota ei aina voida ulkopuolelta nopeuttaa. Erityisesti tämä koskee kielen oppimista.

#### **Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)**

Kotoutumissuunnitelmien pitää olla yksilöllisiä sekä kestoaltaan että aikaisemman osaamisen tunnistamisen osalta. Kotoutujien taustat, elämäntilanteet ja tarpeet ovat hyvin moninaisia.

OAJ ei kannata kotoutumissuunnitelman voimassaolon kestoajan lyhentämistä.

Voimassaoloajan tulee olla kolme vuotta sekä mahdollisen voimassaoloajan jatkaminen tulisi olla kaksi vuotta yksilöidysti. Kotoutumisen onnistumisen takaa myös ohjaus, jonka avulla kullekin löydetään paras koulutus- ja kotoutumispolku. Kotoutumisaikaa ei ole syytä tuhjata itselle sopimattomiin toimiin, vaan saada alusta asti tarkoituksenmukaisia ja omiin tarpeisiin parhaiten soveltuvia palveluita. Ammattimaisen ohjauksen rooli on tässä ensiarvoisen tärkeää.

Työvoimapaalvelujen piirissä olevien maahanmuuttotastaisten henkilöiden työllistymisessä on huomioitava, että työllistyminen voi kestää pidempään kuin kantaväestöllä. On ymmärrettävä, että vieraskielisillä työnhakijoilla heikko suomen tai ruotsin kielen osaaminen saattaa vaikeuttaa työllistymistä. Tämä on huomioitava työnhakijan palveluprosessissa, työnhaku- ja ilmoitusvelvoitteissa.

## Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

Kotoutumiskoulutus on hallituksen esityksessä edelleen työvoimakoulutusta ja omaehtoista opiskelua.

OAJ pitää hyvänä, että kouluttautumista tuetaan työttömyysetuudella.

Nykyisin kotoutumiskoulutusta on järjestetty ELY-keskusten kilpailutuksella. ELY-keskuksilla ei ole ollut valtakunnallisesti yhteisiä laatu- ja hintakriteerejä kotoutumiskoulutuksen kilpailutukseen. Kilpailutuksen seurauksena koulutuksen toteuttamisen hintaa poljetaan. Kilpailutuksia voittavat koulutusta halvalla tarjoavat yksityiset toimijat, koska nykyisillä hinnoilla koulutuksen järjestämisluvan alaisten toimijoiden on vaikea toteuttaa koulutusta laadukkaasti.

Koulutuksen hintaa nostaa se, että järjestämisluvan omaavilla hinnoittelun pitää kattaa kelpoisuusasetuksen mukaisten opettajien ja koulusihteerien palkat, tilojen, laitteiden, oppimateriaalien ja opiskelijoiden tukipalveluiden mm. erityisopetus ja opinto-ohjaus kulut. Lisäksi kuluja nostaa myös laadukkaan ja vastuullisen toiminnan järjestämiseksi välttämättömät muut toiminnot. Lisäksi esimerkiksi henkilöstön palkkauksessa ei työehtosopimusten noudattamista edellytetä, vaikka puitesopimuksessa on viittaus työehtosopimukseen.

OAJ vaatii, että kotoutumiskoulutus siirretään uudistuksen yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen, osaksi koulutuksemme kokonaisuutta. Jos kotoutumiskoulutus siirrettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alaisuuteen, aikaa ja resursseja vievästä kilpailutuksesta voitaisiin luopua, turvata kehittämistyötä ja laatua. Lisäksi kotoutumiskoulutukseen on laadittava valtakunnalliset laatukriteerit.

Kilpailuttaminen muutaman vuoden välein heikentää erityisesti koulutuksen kehittämistyötä ja laatua. Opettajat palkataan usein vain määräajaksi, minkä takia koulutusta ei voi suunnitella pitkälle tulevaisuuteen eikä sen kehittäminen ole keskiössä.

Jos koulutusten kilpailuttaminen jatkuu, OAJ kysyy, kuka koulutukset tulee kilpailuttamaan. Jatkossa on oltava yhteiset, valtakunnalliset laatu- ja hintakriteerit, jos kilpailutusta jatketaan. Nykyisillä kotoutumiskoulutuksen resursseilla, joilla turvataan ainoastaan vajaan vuoden koulutus kotoutujalle, ei päästä kielitaitotavoitteeseen.

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoituksesta esitetään säädettävän työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä. Kun tätä uudistusta tehdään, on huomioitava kotoutumiskoulutuksen todellinen hinta, jolla sitä voidaan järjestää laadukkaasti koulutuksen järjestämisluvan alaisten toimijoiden ja koulutettujen opettajien antamana.

## **Yleiset kommentit kunnan kotoutumisohjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)**

Vapaalla sivistystyöllä on merkittävä vaikutus kotoutumisen edistämiseksi

Esityksen keskeisiä ehdotuksia alkuvaiheen tehostamiseksi on valmisteltava kotoutumisohjelma, jolla selkiytetään kotoutumisen alkuvaihetta, kotoutumisen tarve- ja työelämälähtöisyyttä. Lukutaitokoulutus on keskeinen osa tätä kokonaisuutta.

OAJ painottaa, että lukutaitokoulutuksen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta kehitetään osana kotoutumisohjelman valmistelua. Lisäksi lukutaitokoulutuksen tilastointi pitää kehittää.

Vapaa sivistystyö sai uuden koulutustehtävän vuonna 2018 aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen.

Vaikka vapaa sivistystyö on tavoittanut erityisesti kotona lapsia hoitavat äidit, kokonaisuus ei ole toteutunut riittävästi tarkoitetulla tavalla. Valtion rahoituksen on luvattu kattaa koulutus 100%:sti vapaan sivistystyön oppilaitoksille, tämä ei kuitenkaan ole toteutunut kuin noin 75 %:sti. Tämä on heikentänyt koulutuksen laatua ja tavoitettavuutta.

Rahoituksen on oltava kohdennettua, ei hankerahoitukselle

Valtion rahoituksen pitää kattaa koulutus ja kohdentaa se suoraan koulutuksen järjestäjille.

Lukutaitokoulutuksen rahoitusperusteita pitää kehittää suoritteiden osalta. Oppilaitosten saamien, liian pienten tuntimäärien perusteella toimintaa ei voida kehittää ja suunnitella pitkäjänteisesti.

On huomioitava myös, ettei maahanmuutto ole hanke. Kotoutumisen edistäminen on korvattava siten, että rahoitus kohdentuu juuri oikeaan tarkoitukseen ja on pitkäkestoista.

## **Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)**

Esityksen mukaan vastuu ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä siirrettäisiin hyvinvointialueille. Tässä yhteydessä on huomioitava myös koulutuksen kokonaisuus.

Lasten ja nuorten on välittömästi Suomeen saapumisen jälkeen päästävä kouluun perusopetuksen valmistavaan opetukseen. On tärkeää, että yhteistyö koulutuksen järjestäjien ja hyvinvointialueiden

toimijoiden välillä on saumatonta. Koulujen on saatava oppilaasta välttämätön tieto opetuksen järjestämiseksi.

Kun nyt kotoutumisen edistämistä uudistetaan, samalla on syytä tehdä myös lakimuutos perusopetuksen valmistavaan opetukseen siten, että se on jatkossa oppijan subjektiivinen oikeus. Nykyinen lainsäädäntö ei velvoita kuntia järjestämään perusopetukseen valmistavaa opetusta.

Tarve valmistavaan opetukseen on suuri. Tarve näkyy muun muassa siinä, että maahanmuuttajien oppimistulokset ovat yleisesti ottaen heikompia, mikä näkyy vielä toisessakin polvessa. Useat selvitykset ovat osoittaneet, että maahanmuuttajanuorten syrjäytymisriski on huomattavasti korkeampi kuin muiden nuorten. Eräs syrjäytymiskehitykseen vaikuttava tekijä on se, millaiset kielelliset ja muut valmiudet nuori on saanut perusopetuksessa.

Myös aikuisten perusopetuksen laatuun kielellisten ja muiden perusvalmiuksien takaamisessa on kiinnitettävä huomiota. Perusopetuksen päättötodistus antaa jatko-opiskelukelpoisuuden toisella asteella, joten esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen taitotaso olisi hyvä ottaa huomioon yhtenä päättötodistuksen saamisen kriteerinä.

Tällä hetkellä valmistavaa opetusta annetaan hyvin kirjavin käytäntein. Valmistavan luokan oppilasmäärät saattavat olla hyvin suuria ja oppilaat eri ikäisiä samassa ryhmässä. Joissakin kunnissa ja kouluissa valmistavan luokan oppilaat on integroitu suoraan perusopetuksen ryhmiin ilman riittävää suomi tai ruotsi toisena kielenä (S2) opettajan tai valmistavan opetuksen opettajan antamaa opetusta. Nyt tilanne on se, että kunnat saavat päättää, järjestävätkö ne vai eivät valmistavaa opetusta. Lainsäädäntö on tältä osin liian kevyt.

Oman äidinkielen osaamisella on tutkimusten mukaan positiivinen vaikutus kaikkeen osaamiseen, erityisesti kielten oppimiseen.

Oman äidinkielen opetus pitäisi säätää oppijan oikeudeksi, ja opetuksen pitäisi alkaa varhaiskasvatuksessa ja jatkua toisen asteen loppuun.

Lisäksi OAJ haluaa painottaa varhaiskasvatuksen merkitystä perustana kaikelle oppimiselle. Varhaiskasvatuksen osallistumisaste tulisi saada nousemaan muiden pohjoismaiden tasolle. Suomi tai ruotsi toisena kielenä sekä oman äidinkielen opiskelu pitää säätää velvoittavaksi alkamaan jo varhaiskasvatuksessa.

Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetus ja -tuki toisella asteella tulisi myös turvata vahvemmin sekä velvoittaa oppilaitoksia sitä järjestämään. Tähän tarvitaan myös rahoitus opetuksen ja tuen takaamiseksi. Opiskeluvalmiuksia parantavat opinnot eivät kaikille riitä, kun kyse on opiskelukielen hallinnasta. Yhteisten tutkinnon osien tavoitteet puolestaan ovat viestinnällisiä.

#### **Kuntaan ohjaaminen (4 luku)**

-

#### **Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä. On tärkeää, että tehtävät nimetään selkeästi ja tarkasti eri tahoille, ja yhteistyöhön velvoitetaan. Kokonaisuutta ja vaikuttavuutta on seurattava, sekä on määriteltävä taho, joka seuraamisen toteuttaa.

Esityksessä työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi nykyistä vastaavasti kotoutumisen edistämistä koskevista valtakunnallisista toimista. Ministeriöiden välisen yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteensovittamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön tukena toimisi jatkossakin kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin. Ehdotettuun yhteistyöelimeen pitää ottaa mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö, koska uuden kotimaan kielen oppiminen ja koulutus on keskeinen kotoutumista edistävä toimi.

Uudistuksessa vastuu kotoutumisen edistämisen kokonaisuudesta siirtyy kunnille. Esityksestä nostetaan esiin muun muassa maahanmuuttajien työllisyyttä, yrittäjyyttä, hyvinvointi ja terveyttä, mutta kokonaisuudesta uupuu merkittävästi koulutus.

OAJ muistuttaa, että koulutus on parasta kotoutumista.

Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä ehdotetaan lisättävän ja kunnille säädettävän tehtäväksi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelmat sekä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille.

Osaamisen palvelutarpeen arviointi on OAJ:n näkökulmasta erittäin laaja kokonaisuus näin suurelle joukolle. Tätä työtä tekevillä henkilöillä on oltava pedagoginen osaaminen.

Lakiehdotuksella pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta.

OAJ korostaa, että ohjaus- ja neuvontatyö pitää tehdä tiiviissä yhteistyössä oppilaitosten kanssa. Opinto-ohjauksesta vastaavat kelpoiset maahanmuuttajien koulutuspolkuihin perehtyneet opinto-ohjaajat.

Esityksessä nostetaan kunnan vastuuta kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa. Siinä ehdotetaan, että kotoutumissuunnitelmien laatiminen, oleskeluluvan, oleskelukortin tai oleskeluoikeuden saaminen tulisi alkaa viimeistään kolmen vuoden kuluessa henkilön Suomeen saapumisen jälkeen. Kokonaisuudessa ei ole huomioitu lainkaan henkilöitä, jotka odottavat lupaa saada jäädä Suomeen.

Myös oleskeluoikeutta vailla oleville maahanmuuttajille on säädettävä oikeus päästä kotoutumiskoulutukseen ja saada välittömästi muutakin koulutusta ja ohjauspalveluja. Tällä hetkellä vastaanottolain 29 § velvoittaa järjestämään työ- ja opintotoimintaa, mutta sen määrästä tai laadusta ei ole säädetty. Oleskeluluvan saamisessa saattaa olla pitkäkin viive, joten kielen ja kulttuurin opiskelun tulee alkaa välittömästi Suomeen saapumisen jälkeen. Opettajat ovat koulutuksen ja ohjauspalvelujen ammattilaisia. Lailla ja rahoituksella pitää varmistaa, että myös vastaanottokeskuksiin voidaan palkata opettajia ja/tai kehittää yhteistyötä paikallisen oppilaitoksen kanssa.

OAJ painottaa, että kunnissa on oltava henkilöstöä riittävästi todellisen tarpeen mukaisesti, sekä heidän koulutuksestaan ja osaamisestaan huolehditaan jatkuvasti. Kunnissa tarvitaan ajantasaista tietoa ja osaamista kotoutumisesta, kulttuurisen moninaisuuden kohtaamisesta ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistämisestä. Kotoutumisen edistäviä palveluita on seurattava ja toimista on raportoitava säännöllisesti.

OAJ pitää hyvänä, että lakiehdotuksen myötä kotoutumisen kokonaisuus on yhden toimijan kokonaisvastuulla. Viranomaismääritys on tehtävä erittäin selväksi, ja kuntia on kannustettava jo nyt varautumaan isoihin muutoksiin kouluttamalla ja rekrytoimalla henkilöstöä. On tarpeen tehostaa ja nopeuttaa kotoutumispalveluihin pääsyä. Kun työllistymistä halutaan nopeuttaa, on huomioitava kielen ja kulttuurin oppimisen merkitys kotoutumisen edistämiseksi.

### **Valtion korvaukset (8 luku)**

-

### **Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)**

-

### **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

Lisäksi OAJ haluaa tuoda esiin kaksisuuntaisen kotoutumisen merkityksen. On tärkeää edistää myös kantaväestön ymmärrystä ja suvaitsevaisuutta. Työmarkkinoille tulisikin kehittää kannustinjärjestelmä, jotta yritykset uskaltaisivat rohkeammin palkata erilaisia ja eri kieli- ja kulttuuritaustaisia työntekijöitä. Yhteiskunnan vastaanottavuus vaatii koulutusta työpaikoille ja

kantaväestölle kotoutumisesta, kulttuurisen moninaisuuden kohtaamisesta ja esimerkiksi kieli- ja kulttuuritietoisesta ohjauksesta. Erityisesti rekrytoijina toimivien henkilöiden asenteisiin vaikuttaminen olisi tärkeää.

Työmarkkinoille tulisikin kehittää kannustinjärjestelmä, jotta yritykset uskaltaisivat rohkeammin palkata erilaisia ja eri kieli- ja kulttuuritaustaisia työntekijöitä. Yhteiskunnan vastaanottavuus vaatii koulutusta työpaikoille ja kantaväestölle kotoutumisesta, kulttuurisen moninaisuuden kohtaamisesta ja esimerkiksi kieli- ja kulttuuritietoisesta ohjauksesta. Erityisesti rekrytoijina toimivien henkilöiden asenteisiin vaikuttaminen olisi tärkeää.

#### **Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot**

-

Lyhykäinen Päivi  
Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry