

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto perustuu seuraaviin arviointeihin:

- Airas, Maija, Delahunty, David, Laitinen, Markus, Shemsedini, Getuar, Stenberg, Heidi, Saarilampi, Marja-Liisa, Sarparanta, Tuomas, Vuori, Hilla & Väättäinen Hanna 2019. Taustalla on väliä. Ulkomaalaistaustaiset opiskelijat korkeakoulupolulla. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://karvi.fi/publication/taustalla-on-valia-ulkomaalaistaustaiset-opiskelijat-korkeakoulupolulla/>
- Hievanen, Raisa, Frisk, Tarja, Väättäinen, Hanna, Mustonen, Kirsi, Kaivola, Juha, Koli, Arja, Liski, Sari, Muotka, Virva & Wikman-Immonen, Anu 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut – Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://karvi.fi/publication/maahanmuuttajien-koulutuspolut-arviointi-vapaan-sivistystyon-lukutaitokoulutuksesta-aikuisten-perusopetuksesta-ja-ammattillisen-koulutuksen-kielitaitovaatimusten-joustavoittamisesta/>
- Ukkola, Annette, Metsämuuronen Jari & Paananen, Maiju 2020. Alkumittauksen syventäviä kysymyksiä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://karvi.fi/publication/alkumittauksen-syventavia-kysymyksia/>
- Venäläinen, Salla ym. julkaisematon. Valmistavan opetuksen ja oman äidinkielen opetuksen tila ja vaikuttavuus -arviointi. Arviointi on käynnissä, tulokset julkaistaan elokuussa 2022. <https://karvi.fi/esi-ja-perusopetus/teema-ja-jarjestelmaarviointit/valmistava-opetus-ja-oppilaan-oman-aidinkielen-opetus-voma-arviointi/>

- Väätäinen Hanna, julkaisematon. Maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksen arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Arviointi on käynnissä, tulokset julkaistaan loppuvuodesta 2022. <https://karvi.fi/maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksen-arviointi-2/>

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

Karvi pitää kannatettavana kotoutumispalveluiden kokoamista yhden kotoutumishjelmakokonaisuuden alle sekä sitä, että sen vähimmäissisällöistä säädettäisiin lailla. Tämä tukisi yhdenvertaisen kohtelun toteutumista kansallisesti ja palvelisi Karvin arvioinneissa (Hievanen ym. 2020; Airas ym. 2019) esiin nostettua tarvetta sille, että maahanmuuttajille suunnatut palvelut olisivat kokonaisvaltaisia ja selkeitä, ja että heillä olisi mahdollisuus saada apua yhdeltä palveluntarjoajalta, jolla myös olisi näkemys heidän kokonaistilanteestaan. Karvi pitää myös kannatettavana, että maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja tehostettaisiin vahvistamalla osaamisen tunnistamista ja kotoutumiskoulutuksen yhteensovittamista muiden työllisyys- ja koulutuspalveluiden kanssa.

Edelleen Karvi kannattaa sitä, että kotoutumishjelmaan sisältyisi vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, uusi monikielinen yhteiskuntaorientaatio, koulutusta, muita palvelutarpeeseen perustuvia kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluita, ohjausta ja neuvontaa sekä jatko-ohjaus ohjelman päättyessä. Karvi haluaa nostaa esiin, että laadukkaan jatko-ohjauksen varmistamiseksi kuntien tulee kiinnittää huomiota siihen, että jatko-ohjauksesta vastaavien tahojen osaaminen on riittävää ja ajantasaista. Tällä hetkellä koulutukseen ohjaavat tahot eivät tunne esimerkiksi ammatillista koulutusta riittävästi ja opiskelijoita päätyy opiskelemaan osaamisensa ja tarpeidensa kannalta epätarkoituksenmukaisiin koulutuksiin (Hievanen ym. 2020).

Karvi haluaa esittää huolensa lakiehdotuksessa esitettyyn kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisajan lyhentämiseen liittyen. Mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika lyhennetään, on taattava koulutuksen saatavuus suunnitelman enimmäisajan päättymisen jälkeen myös hitaasti eteneville, erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomina Suomeen tulleille aikuisille maahanmuuttajille, jotka tarvitsevat nuorempia tulijoita huomattavasti enemmän aikaa sekä oppimaan oppimisen taitojen kehittymiseen että luku- ja kirjoitustaidon harjaantumiseen. Luku- ja kirjoitustaito on edellytys toimimiselle suomalaisessa yhteiskunnassa. Useat arjen toiminnot, kuten ruokakaupassa käyminen tai julkisen liikenteen käyttäminen edellyttävät itsenäistä kykyä lukea ja tulkita automaattien ja digitaalisten sovellusten ohjeita itsenäisesti ja toimia niiden mukaisesti. Luku- ja kirjoitustaidottomilla on jo nyt suomalaisessa yhteiskunnassa vaikeuksia löytää arjen tilanteita, joissa he voivat harjoittaa suomen kielen taitoaan vuorovaikutteisessa keskustelussa (Väätäinen, julkaisematon). Yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteutumiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että myös aikuisille, joiden oppimis- ja omaksumiskyky on lapsia ja nuoria heikompi, taataan mahdollisuus oppia ja osallistua tarveperusteisesti. Maahan muuttaneiden aikuisten syrjäytymisriski on suuri, mikäli heillä ei ole kodin ulkopuolelle suuntautuvia turvattuja arkirutiineja ja sitä kautta säännöllisiä mahdollisuuksia kohdata suomenkielistä väestöä.

Erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, kuten kotona lapsia hoitavien vanhempien, aiempaa tehokkaampi tavoittaminen kotoutumista edistäviin palveluihin ja kotoutumisen edistämisen monialaisuuden vahvistaminen ovat kannatettavia tavoitteita. Arviointitiedon perusteella tulisi lisäksi huomioida erityisesti se, että kotoutumisajan ylittäneillä ja työvoiman ulkopuolella olevilla on yhtäläiset mahdollisuudet saada tarpeitaan vastaavaa koulutusta tai osallistua muunlaiseen yhteiskunnan toimintaan sitouttavaan ja kieli- ja perustaitoja vahvistavaan toimintaan. Arviointitiedon perusteella (Hievanen ym. 2020) kotoutumisajan ulkopuolella olevilla ei tällä hetkellä ole yhtäläisiä mahdollisuuksia päästä esimerkiksi lukulaitokoulutukseen, koska useat koulutuksen järjestäjät ottavat oppilaaksi vain kotoutumisen piirissä olevia. Tämä johtuu siitä, että heidän osaltaan rahoitusmalli on selkeä ja takaa sadan prosentin valtionosuuden. Opintoselaimalli, jota on mahdollista hyödyntää kotoutumisajan ylittäneiden opiskelun rahoittamiseen, ei ole laajalti käytössä (Hievanen ym. 2020). Erityisesti opetus- ja ohjaushenkilöstö on toivonut, että jaoteltua kotoutumisen piirissä ja sen ulkopuolella oleviin liennytettäisiin ja oppilaaksiotto tapahtuisi osaamis- ja tarveperusteisesti. Tämä selkiyttäisi myös hallinnollista työtä ja yhteistyön toimintamalleja. Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen ja suomen tai ruotsin kielen edistäminen on tärkeää myös maahanmuuttajataustaisten lasten kotoutumisen edistämiseksi. Kodin ja koulun yhteistyöllä on suuri merkitys osana valmistavan opetuksen oppilaiden kotoutumisprosessia ja koulun opetuskielen kehittymistä (Venäläinen ym., julkaisematon). Jo pelkästään huoltajien matala koulutus ja suomi/ruotsi toisena kielenä (S2) ovat peruskoulun oppilaille riskitekijöitä heikompaan matematiikan ja äidinkielen osaamiseen (Ukkola ym. 2020).

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

Karvi pitää kotoutumiskoulutuksen suunniteltua sisältöä kannatettava ja maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työmarkkinoille integroitumista tukevana. Karvi kannattaa kielitaidon päättötestauksen lisäämistä kotoutumisohjelmaan sisältyvän kieli- tai kotoutumiskoulutukseen ja pitää tärkeänä kansallisen tason kriteeristön ja testausmenetelmien luomista tämän yhteyteen. Kielitaidon arvioinnin kriteerien ja menetelmien merkittävä vaihtelu on ilmennyt ongelmana opiskelijoiden koulutuspolkujen yhdenvertaisen ja mielekkään toteutumisen kannalta (Hievanen ym. 2020). Kotoutuja-asiakkaiden mielekkäiden ja henkilökohtaisia tavoitteita vastaavien koulutuspolkujen mahdollistamiseksi on tärkeää, että kotoutumiskoulutuksena voidaan toteuttaa myös lukulaitokoulutusta tai aikuisten perusopetusta. Karvi pitää koulutuspolkujen ja kotoutumisprosessin jatkuvuuden kannalta hyvänä myös muutosta omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiin siten, että maahanmuuttajan olisi mahdollista suorittaa loppuun kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana aloitettu, työttömyysetuudella tuettava omaehtoinen opintokokonaisuus.

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

-

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

-

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

-

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

Esityksessä kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä lisättäisiin ja kunnalle säädettäisiin tehtäväksi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelmat sekä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Arviointitiedon pohjalta Karvi pitää ehdotuksen toteutuessa keskeisenä sitä, että kuntien vastuun lisääntyessä luodaan kansalliset mekanismit, jotka varmistavat maahanmuuttajille yhdenvertaiset ja riittävän yhtenäiset koulutuspalvelut riippumatta heidän asuinpaikastaan. Tällä hetkellä koulutuspalveluiden järjestämisessä on suurta alueellista vaihtelua, mikä on ymmärrettävää maahanmuuttajataustaisen väestön maantieteellisen sijoittumisen ja kuntien resurssien vaihdellessa. Tämä ei kuitenkaan saisi johtaa tilanteeseen, jossa toimintamallit ja sitä kautta maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää osaamistaan eriytyvät. Erilaisten kunnallisten toimintakulttuurien luominen ei palvelisi myöskään palveluiden nopeuttamisen ja tehostamisen tavoitteita. Sen sijaan toimintaa tehostaisivat kansallisen tason yhtenäiset käytänteet esimerkiksi ohjaukseen, osaamisen tunnistamiseen ja koulutukseen liittyen. Myös opetus- ja ohjaushenkilöstö kokee tarvetta valtakunnallisille ohjeille, käytännöille ja materiaaleille, joita he voisivat hyödyntää sen sijaan, että loisivat itse uusia. (Hievanen ym. 2020, Väätäinen, julkaisematon.)

Lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena on tehostaa jatko-ohjausta työelämään tai yleisiin työllisyys- tai koulutuspalveluihin ja lisätä kotoutumissuunnitelmien tavoitteellisuutta ja vahvistaa kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä. Tähän liittyen Karvi pitää tärkeänä, että työelämälähtöisyyden rinnalla tunnistetaan integroitumisprosessin kokonaisvaltaisuus ja siihen liittyvien sosiaalisten, kulttuuristen ja terveydellisten palveluiden merkitys osana kotoutumista ja yhteiskunnan osallisuutta. On huomioitava, että erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien, joilla ei ole koulutustaustaa ja jotka ohjataan alkukartoituksen jälkeen lukutaitokoulutukseen, aikuisten perusopetukseen tai kotoutumiskoulutukseen, on usein monenlaisia ja laaja-alaisia tuen tarpeita. He tarvitsevat ja käyttävät sekä sosiaali- ja terveyspalveluja, TE-palveluja että koulutuspalveluja. Monella on traumaattisia kokemuksia lähtömaastaan, mikä vaikuttaa heidän kykyynsä toimia itseohjautuvasti uudessa kulttuurissa ja toimintaympäristössä. Psykkiset ja terveydelliset ongelmat vaikuttavat opintojen etenemiseen (Hievanen ym. 2020) ja haastavat oppilaitosten kyvyn tarjota riittäviä tukipalveluja. Samalla, erityisesti syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseksi, tulisi nykyistä paremmin huomioida myös se, että kaikki maahan muuttaneet eivät etene perinteisiä koulutus- ja työllisyyspolkuja pitkin. Kuitenkin myös heillä – esimerkiksi aikuisella iällä luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulleilla – on halu tehdä työtä ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Tällä hetkellä mahdollisuuksia tähän on koettu arvioinneissa olevan heikosti (Hievanen ym. 2020, Väätäinen, julkaisematon). Maahanmuuttajien heterogeenisuus tulee huomioida myös koulutus- ja muiden palveluiden tehokkuutta tarkastelevissa mittareissa. Vaikka koulutus tai hanketoiminta ei esimerkiksi lukutaidon kehittymisellä mitaten olisikaan tehokasta, se voi silti olla opiskelijoiden arkielämää kannatteleva ja syrjäytymistä ja psyykkisiä ongelmia merkittävästi ehkäisevä tekijä.

Valtion korvaukset (8 luku)

-

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Karvi pitää viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonkulun sujuvuutta keskeisenä tekijänä toimivan kotoutumiskokonaisuuden toteutumisessa. Esimerkiksi maahanmuuttajien koulutuspolkuja tarkastelevassa arvioinnissa (Hievanen ym. 2020) opetushenkilöstö toivoi tiiviimpää tiedonvaihtoa sosiaalitoimen ja TE-palvelujen kanssa, mutta on kokenut tämän käytännössä tälläkin hetkellä haasteelliseksi nykyisten tietosuojasäädösten, järjestelmien ja yhteistyökäytäntöjen puitteissa. Tiedonkulkua on haastanut muun muassa vuonna 2018 tehty lukutaitokoulutusta koskeva uudistus, jonka myötä koulutus siirtyi työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriölle ohjausvastuun säilyessä kuitenkin TE-toimistoilla ja kunnilla. Karvi haluaa nostaa esiin, että tarkoituksenmukaisten koulutuspolkujen mahdollistamiseksi niin kotoutumisajan kuluessa kuin sen päätyttyä myös koulutuskentän eri toimijoilla tulee olla pääsy esimerkiksi osana kotoutumisohjelmaa tehtyihin arvioihin henkilön osaamisesta sen alkaessa ja päättyessä sekä kielitaidon päättöarvioinnin tuloksiin.

Maahan muuttaneiden palvelujärjestelmän tulee olla myös kotoutuja-asiakkaan näkökulmasta selkeä, yhtenäinen kokonaisuus, jossa hänen on helppo tietää, mihin tahoon olla yhteydessä. Keskeistä on kiinnittää huomiota myös siihen, että kaikilla viranomaistahoilla on toimivat ja sujuvan yhteistyön mahdollistavat tekniset alustat, järjestelmät ja prosessit sekä selkeä yhteinen ymmärrys toimintatavoista ja vastuista. Ei voida olettaa, että maahanmuuttajalla itsellään olisi näkemystä Suomen viranomaissäännösten ja järjestelmän toimimisen kokonaisuudesta tai aina edes valmiuksia ottaa näistä selvää.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Hievanen Raisa
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus