

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

On lähtökohtaisesti hyvä, että lakimuutoksella pyritään kotoutumisen nopeuttamiseen ja toimintojen tehostamiseen siitä lähtien, kun maahanmuuttaja

saapuu Suomeen ja saa kuntapaikan. Opetushallitus kuitenkin muistuttaa, että kotoutuminen on yksilöllinen oppimisprosessi, johon tarvitaan aikaa ja johon

vaikuttaa myös ympäröivän yhteiskunnan rakenteet ja asenteet.

Maahanmuuttaneiden jatkuvan oppimisen ja kouluttautumisen mahdollisuuksien varmistaminen sekä hyvien väestösuhteiden ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistäminen vaikuttavat merkittävästi kotoutumisen onnistumiseen. Kotoutuminen tapahtuu arjen kohtaamisissa ja vuorovaikutuksessa. Siksi on hyvä, että kotoutumispalveluiden kokonaisvastuuta siirretään kunnille. Kotoutumispalveluita tulisi olla riittävästi tarjolla muuallakin kuin

kasvukeskuksissa. Kunnan vastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta on suuri, joten on tärkeää, että

kunnille varataan riittävät resurssit työn laadukkaaseen ja tulokselliseen toteuttamiseen.

Lakimuutoksessa kunnan velvollisuudeksi säädettäisiin väestösuhteiden edistäminen, mikä on kotoutumisen onnistumisen kannalta merkityksellinen

velvoite. Opetushallituksen näkemyksen mukaan yhteiskunnan vastaanottavuutta tulisi edistää palveluissa ja toimissa tietoisesti, systemaattisesti ja pitkäjänteisesti sekä vaikuttavuutta mitaten. On tärkeä huolehtia siitä, ettei palveluihin ja toimintoihin ohjaamisessa ja niiden tuottamisessa myöskään uusinneta ja ylläpidetä sukupuolittavia, maahanmuuttajaistavia ja rodullistavia mekanismeja. Olisi lisäksi tärkeää huomioida intersektuaalinen näkökulma, joka huomioi sukupuolen

ohella myös muiden ominaisuuksien kuten iän, ihonvärin ja terveydentilan vaikutukset yksilöiden mahdollisuuksiin osallistua yhteiskuntaan. Lain uudistamisen myötä normatiivisuuksien tunnistamiseen ja purkamiseen liittyvää osaamista tulisi kehittää kaikilla kunnan tasoilla sekä vahvistaa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitteluosaamista osana peruspalveluissa toimivan henkilöstön täydennyskoulutusta ja peruskoulutusta.

Opetushallitus pitää hyvänä, että kotoutumista tukevia palveluja tarjotaan laajemmalle kohderyhmälle ja että erityisesti maahanmuuttaneiden naisten

mahdollisuuksia suomen/ruotsin opiskeluun, osallisuuteen, kouluttautumiseen ja työllistymiseen tuetaan vahvemmin. Lakimuutoksen taustatyössä on ansiokkaasti esitetty myös maahanmuuttaneiden vanhempien aseman ja toimijuuden välinen suhde heidän lapsiensa oppimiseen ja kotoutumiseen. Perheiden

kokonaisvaltaisen tilanteen huomioiminen kotoutumisen tukemisessa on tärkeää. Jotta laissa ehdotetuista kotoutumista tukevista palveluista saadaan

tosiasiallisesti vaikuttavia ja hyödyllisiä, kotoutuja-asiakkaiden osallistuminen palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen on olennaista. Erityisesti

maahanmuuttaneiden äitien tarpeiden tunnistaminen heidän omista lähtökohdistaan palvelee lain tavoitteita.

Opetushallitus pitää kannatettavana sitä, että maahanmuuttajan olisi mahdollista suorittaa loppuun kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana aloitettu,

työttömyysetuudella tuettava omaehtoinen opintokokonaisuus, ja että maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja tehostettaisiin vahvistamalla

osaamisen tunnistamista ja kotoutumiskoulutuksen yhteensovittamista muiden työllisyys- ja koulutuspalveluiden kanssa

Ammatillinen koulutus toimii kotouttavana ja sillä on keskeinen merkitys aikuisten maahanmuuttajien kielen ja perustaitojen oppimisessa. Jatkossakin on

tärkeä varmistaa joustavien siirtymien ja jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien turvaaminen työvoiman saamiseksi.

Opetushallituksen hallituksen esitystä koskevat huomiot liittyvät erityisesti yhtäältä ehdotukseen, jonka mukaan Opetushallitukselle säädettäisiin vastuu

kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen valtakunnallisesta kehittämisestä ja ylläpidosta ja toisaalta ehdotuksiin, jotka liittyvät kotoutumiskoulutukseen sisältyvään tutkintojen tunnustamiseen.

Hallituksen esityksessä Opetushallitukselle ehdotetaan uusia tehtäviä: kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättöttestauksen valtakunnallinen kehittäminen ja ylläpito. Lisäksi mukaan Opetushallitus määräisi suomen tai ruotsin kielen päättöttestauksen toteuttamisesta. Koulutuspalvelun tuottajan olisi

toteutettava kielen päättöttestaus tämän määräyksen mukaisesti.

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

-

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

Ehdotuksen 24 §:n 1 momentin sanamuoto kotoutuja-asiakkaalle, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, järjestetään ei huomioi tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevia nuoria, jotka eivät kotikunnan puuttumisen vuoksi ole oppivelvollisia, mutta voivat silti osallistua kotoutumiskoulutukseen. Sanamuotoa tulisi tältä osin korjata.

Ehdotuksen 24 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista ja tutkinnon tunnustamista. Momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan opiskelija ohjataan tutkinnon tunnustamiseen toimivaltaiselle viranomaiselle, esimerkiksi Opetushallitukseen tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon, jos opiskelijan työllistymisen kannalta on olennaista saada pätevyys Suomessa säänneltyyn ammattiin, oikeustieteelliseen ammattiin tai päätös korkeakoulututkinnon tason rinnastamisesta. Opetushallitus kannattaa edellä kuvatun kaltaista rajausta, mutta esittää harkittavaksi rajauksen täsmentämistä ja vastaavan rajauksen sisällyttämistä perustelujen lisäksi itse pykälään. Opetushallituksen näkemyksen mukaan kotoutumiskoulutukseen osallistuvat hyötyvät tutkinnon tunnustamista koskevasta viranomaispäätöksestä, jos he tavoittelevat pätevyyttä tehtäviin, joihin vaaditaan säädösten perusteella ammatinharjoittamisoikeutta, nimeltä mainittua tutkintoa tai tiettyjä opintoja. Muissa tilanteissa kotoutumiskoulutukseen sisältyvälle tutkinnon tunnustamiselle ei Opetushallituksen näkemyksen mukaan yleensä ole tarvetta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielen päättöttestaus.

Opetushallitus katsoo, että kielitaidon päättöttestaus voi olla hyödyllistä esim. asiakkaan ohjaamiseksi jatkokoulutukseen, täydentäviin opintoihin tai työelämään. Kielitaidon testauksella myös osin mitataan kotoutumiskoulutuksessa järjestetyn kielitaidon opetuksen tuloksia. Kielitaidon päättöttestauksen tulisi olla digitaalinen, koska sen tulisi olla jatkuvasti ja nopeasti saatavilla.

Ehdotuksen mukaan testin toteuttaminen on koulutuspalvelun tuottajan tehtävä. Opetushallitus katsoo, että muotoilu voisi olla yleisempi erityisesti siltä osin, mikä taho testin toteuttaa. Lähtökohtaisesti luultavasti useimmissa tilanteissa koulutuspalvelun tuottaja järjestää myös testin, mikä olisi hyvä mainita. Opetushallitus esittää kuitenkin harkittavaksi mahdollisuutta, että testin toteuttaminen voitaisiin antaa myös jonkin muun tahon tehtäväksi. Koska testin käyttäjämäärä on suuri ja tulokset tarvitaan nopeasti, testi on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa skaalautuvana digitaalisena palveluna.

Testien laatiminen ja tulosten arvioiminen vaatii paljon henkilö- ja taloudellisia resursseja. Kehittämisesurssin lisäksi tarkoitukseen on varattava riittävästi myös ylläpito- ja jatkokehitysresursseja. On todennäköistä, että testeihin tulee osallistumaan hyvin heterogeeninen joukko lähes luku- ja kirjoitustaidottomista korkeakoulutettuihin. Tämä asettaa testin sisällölle suuria vaatimuksia, vaikka siinä muodollisesti mitattaisiinkin erityisesti kotoutumiskoulutuksen aikana opittua.

Opetushallitus katsoo, että sillä tulisi olla oman määräyksensä puitteissa mahdollisuus yhdessä sidosryhmien kanssa määrittää se, millaisesta testistä on kyse ja millaisia osioita siihen sisältyy. Tähän ehdotus näyttääkin antavan mahdollisuuden.

Opetushallitus toteaa, että toimiva peruskielitaito on korkea tavoite vuoden kestäväälle koulutukselle. Laissa tulisikin jollain tavalla ottaa kantaa siihen, millä tavoin ne kotoutuja-asiakkaat, jotka eivät mt. taitotasoa saavuta, ohjataan eteenpäin kielitaidon kehittämisen näkökulmasta. Pelkästään kielellisen tavoitteen saavuttaminen ei välttämättä tee kotoutumiskoulutuksesta vaikuttavaa tai laadukasta, ja siksi tulisikin kiinnittää huomio myös yhteiskunta- ja työelämäosaamisen tavoitteiden saavuttamiseen ja niiden seurantaan.

Lisäksi Opetushallitus esittää seuraavia yksittäisiä huomioita säännösehdoituksista:

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita koskevan säädöksen tarkentaminen koskemaan myös yhteiskunta- ja työelämäosaamisesta määräämistä on tarpeellinen täsmennys.

Opetushallitus kehottaa pohtimaan, tulisiko kotoutumiskoulutuksen kielellisen tavoitteen määrittely eurooppalaisen viitekehyksen suomalaisen sovelluksen mukaisesti toimivaksi peruskielitaidoksi (B1.1) muuttaa vastaamaan viitekehyksen tasoluokitusta, jolloin puhuttaisiin vain peruskielitaidosta (B1).

Ilmaus Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava olisi hyvä muuttaa muotoon Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on.

Ilmaus Koulutuksen perusteissa määrätään - - tulisi muuttaa muotoon Opetussuunnitelman perusteissa määrätään.

Ilmaus Lisäksi siihen [kotoutumiskoulutukseen] voi sisältyä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista tulisi muuttaa muotoon tulee sisältyä.

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden oppimiskäsityksen lähtökohtana on, että opiskelija (kotoutuja-asiakas) on aikuinen oppija, joten opetuksessa korostuu opiskelijan aiempien kokemusten, tietojen ja taitojen huomioiminen. Myös koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelmassa tarkennetaan aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen.

Nykyisissä kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2022) todetaan:

Opiskelijan osaaminen arvioidaan suullisessa ja kirjallisessa vastaanottamisessa sekä suullisessa ja kirjallisessa tuottamisessa. Arvioinnissa huomioidaan läpäisevästi vuorovaikutuksen ja mediaation näkökulmat. Arvioinnissa käytetään kielitaitotasoa A1.2, A1.3, A2.1, A2.2, B1.1 ja B1.2.

Kotoutumiskoulutuksen hallinnointia ja kotoutumiskoulutuksen jälkeisiin koulutuksiin ohjaamista varten annetaan myös yleisarvio opiskelijan saavuttamasta kielitaitotasosta koulutuksen päättyessä. Tämä yleisarvio muodostetaan osa-alueiden taitotasojen keskiarvona siten, että tarvittaessa painotetaan opiskelijan jatkosuunnitelman kannalta keskeisimpien kielitaidon osa-alueiden arvioita. Yleisarviota ei merkitä todistukseen, vaan sitä käytetään vain koulutusten ja jatkosuositusten hallinnoinnin välineenä.

Tulisikin tarkentaa, mikä on tämän kotoutumiskoulutuksen päätteeksi annettavan arvioinnin ja päättötestauksen suhde.

Päättötestauksen tulisi olla ensisijaisesti diagnosoivaa ja oppimista tukevaa täydentävien opintojen hankkimiseksi, eikä kielitestausta saisi muodostua esteeksi koulutukseen pääsemisessä ja työelämään siirtymisessä. Päättötestin tulisi olla adaptiivinen, ja arviointiin liittyvät prosessit vaativat näin ollen riittävästi taloudellisia ja henkilöresursseja, joiden pysyvyys tulisi varmistaa. Päättötestauksen arviointitietojen tallennuksen, tallentamisvelvollisuuden sekä tiedonsiirron vastuut on syytä selkeyttää.

Olisi tärkeää taata maksuton vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus myös heikon kieli- ja lukutaidon omaaville maahanmuuttajille, jotka eivät enää ole oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan, mutta joilla olisi tarve koulutukseen.

Päättötestauksen yhtenäisen normiston kehittämistavoite on vapaan sivistystyön näkökulmasta kannatettava.

Opetushallitus kannattaa esityksessä mainittua ehdotusta tukea työttömyysetuudella vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon opintoja sekä opintoja, joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa, jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma. (28 §)

Ehdotuksen 24 §:n lopussa mainitut muut kuin työvoimakoulutuksena järjestettävät kotoutumista tukevat koulutukset (lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus) tulisi erottaa omaksi pykäläkseen, koska niiden varsinaiset tavoitteet ja sisällöt eroavat työvoimakoulutuksena järjestettävästä koulutuksesta, jota pykälässä kuvataan.

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

Kuntien vastuu kotouttamisessa kasvaa, ja vastuuhenkilöiden osaamisen kehittäminen koskien koulutusjärjestelmän mahdollisuuksia tulee varmistaa.

Opetushallitus pitää hyvänä sitä, että palvelut ovat saatavissa samalta taholta.

Opetushallitus pitää monikielistä yhteiskuntaorientaatiota tärkeänä tukena kotoutumiselle. Samalla tulisi varmistaa, että palvelu on yhdenvertaisesti saatavilla ja siten myös verkkovälitteisenä. Opetushallitus näkee, että omakielinen yhteiskuntaorientaatio tulisi olla saatavilla myös digitaalisena, jotta alueellinen yhdenvertaisuus toteutuu. Lisäksi palvelun tuottamisessa tulee huomioida kielivalikoima ja murteisiin liittyvät haasteet, opettajien koulutus ja valtakunnalliset laatuksiteerit palvelun tuottamiselle. Orientaatiojakson tarjoajien tulisi olla yhdenmukaisesti koulutettuja ja heidän osaamisensa ylläpito tulee varmistaa.

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

-

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

-

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

-

Valtion korvaukset (8 luku)

-

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

-

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 9 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että 100 prosenttisen valtionosuuden saamisen edellytyksenä on, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämistä annetun lain 24 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia. Tämä sulkee ulkopuolelle mahdollisuuden maksuttomaan ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävään vapaan sivistystyön koulutukseen, joka edellyttäisi 100-prosenttista valtionosuusrahoitusta oppilaitokselle. (vrt. Laki kotoutumisen edistämisestä 28 §)

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Korhonen Olli
Opetushallitus