

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämiseksi. Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana uutta kunnan kotoutumishjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä yleisen palvelujärjestelmän mukaisina palveluina. Kunnan kotoutumishjelma olisi maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuus, jonka vähimmäisisällöstä säädettäisiin lailla. 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.

Lakiehdotuksella lyhennettäisiin kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa ja tehostettaisiin jatko-ohjausta työelämään tai yleisiin työllisyys- tai koulutuspalveluihin. Esityksellä lisättäisiin kotoutumissuunnitelmien tavoitteellisuutta ja vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä. Kotoutumishjelmaan sisältyvään kieli- tai kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin kielitaidon päättöttestaus. Omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että maahanmuuttajan olisi mahdollista suorittaa loppuun kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana aloitettu, työttömyysetuudella tuettava omaehtoinen opintokokonaisuus. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja tehostettaisiin vahvistamalla osaamisen tunnistamista ja kotoutumiskoulutuksen yhteensovittamista muiden työllisyys- ja koulutuspalveluiden kanssa. Kotoutumista edistettäisiin myös muilla kuin kotoutumishjelman palveluilla, osana kunnallisia perus- tai työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystyöpalveluita tai järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa.

Kansalaisopistojen liitto toteaa, että lakiehdotuksen tavoitteet ovat kunnianhimoiset. On tärkeää nivoa isoja kokonaisuuksia, kehittämistoimenpiteitä ja eri asioita koskevia uudistuksia yhteen. Monialaisuus, eri tahojen toimiva yhteistyö sekä asiakkaiden ja opiskelijoiden henkilökohtaistaminen

ovat lähtökohtia, joita kohti pitää ponnistella – kunhan ne tehdään järkevässä aikataulussa ja riittävät resurssit turvaten.

On todettava, että esityskokonaisuudessa on monta kohtaa, joissa onnistumista on vahdittava tarkkaan. Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen vuonna 2023 ja työllisyyspalveluiden siirto kunnille vuonna 2024 aiheuttavat isoja muutoksia koko yhteiskuntaan. On hyvä muistaa, että vanhoista toimintatavoista poisoppiminen on myös usein vaikeinta oppimista. Edellä mainitusta huolimatta Kansalaisopistojen liitto painottaa, että kotouttamista ja kotoutumista on kehitettävä Suomessa kokonaisuutena. Kotoutumisen yhdenvertaisuutta on kasvatettava sekä siihen liittyvää suunnittelua, toimeenpanoa, vaikutuksia ja seurantaa tehostettava.

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

-

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

-

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

Hallintovaliokunta toteaa tuoreessa mietinnössään (HaVM 10/2022 vp), että ”kielitaidon edistäminen on kotoutumispalveluiden kehittämisessä ensiarvoisen tärkeää. Tarjolla tulee olla myös ruotsin kielen opintoja, joilla saavutetaan töissä tarvittava ruotsin kielen taito. Myös työtä ja kielikoulutusta yhdistäviä kotoutumiskoulutuksen muotoja on tarpeen edelleen kehittää.” Valiokunta jatkaa, että ”...kotoutumiskoulutuksen hankintojen tueksi valmistellaan valtakunnalliset laatukriteerit ... sekä luodaan uusia malleja eri maahanmuuttajaryhmien paremmaksi huomioimiseksi koulutuksen järjestämisessä. Lisäksi vaikuttavuuden arviointia ja seurantaa kehitetään myös lukutaitokoulutuksessa ja muussa vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutuksessa.”

Kansalaisopistojen liitto pitää erinomaisena, että Kansallinen arviointineuvosto Karvi toteuttaa vuoden 2022 aikana maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksen arvioinnin. Arviointi tuottaa tietoa maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksen suunnittelun, toteutuksen, arvioinnin ja kehittämisen tueksi koulutusta järjestäville oppilaitoksille, oppilaitosten ylläpitäjille sekä kansalliselle ohjausjärjestelmälle.

Kansalaisopistojen rooli kotoutumisen tukemisessa ei rajaudu pelkästään lukutaitoon, vaan laaja-alaisesti perustaitojen, kielitaidon ja yhteiskunta- ja työelämävalmiuksien kouluttamiseen. Hallintovaliokunta painottaa, että ”vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia tulee vahvistaa kotoutumisen edistämisessä kokonaisuutena”. Valiokunta viittaa tältä osin eduskunnan hyväksymään kannanottoon, jossa edellytetään hallituksen huolehtivan vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa (EK 35/2018 vp). Valiokunta kannattaa vapaan sivistystyön

koulutusta koskevaa toimenpide-ehdotusta, jonka mukaan ”huolehditaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän vapaan sivistystyön kotouttavan koulutuksen rahoituksen riittävydestä koulutustarpeeseen nähden. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi vapaan sivistystyön UMAKO-lukutaitokoulutuksen valtionrahoitus ei kansalaisopistoissa nykyisellä rahoitusmallilla kata tosiasiallisia kustannuksia. Maksuttoman vapaan sivistystyön koulutuksen ulottamista luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja perustaitojen vahvistamista tarvitseville henkilöille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan, on syytä... selvittää. Kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien koulutustarpeeseen vastaaminen vapaassa sivistystyössä edellyttää riittävän rahoituksen turvaamista”.

Lukutaitokoulutuksen sisältöjä ja rahoitusta on syytä tarkastella kokonaisvaltaisesti, koska lukutaitokoulutuksen rahoituspohja on muun muassa Julkisen talouden suunnitelman 2023–2026 myötä kasvamassa ja se on kuluvan vuoden alusta eriytetty vapaan sivistystyön muusta rahoituksesta. Liitto pitää lähtökohtaisesti epäreiluna, että tukipalveluja tarvitsevan, vaativalle kohderyhmälle suunnatun opetuksen valtionrahoitus ei kansalaisopistoissa nykyisellä rahoitusmallilla kata tosiasiallisia kustannuksia. Koska kansalaisopistojen opetustunnin valtionosuus on vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoista matalin, vapaan sivistystyön UMAKO-koulutukseen myönnetty 100 % valtionosuus ei kata suoritteiden kustannuksia kansalaisopistoissa kuin noin 75-prosenttisesti. UMAKO-koulutukseen tarvittaisiin siis uusi, oma ja erillinen todellisiin kustannuksiin pohjautuva laskennallinen tunti- tai minimihinta valtionosuusjärjestelmään.

Liitto kiinnittää huomioita myös siihen, että lukutaitokoulutuksen rahoitusperusteita olisi tarpeen kehittää myös suoritteiden osalta: opistojen saamien epätarkoituksenmukaisten (liian pienten) tuntimäärien perusteella toimintaa ei voida kehittää ja suunnitella pitkäjänteisesti. Pieniä tuntimääriä saaneet kansalaisopistot eivät voi toteuttaa UMAKO-koulutusta lain hengen mukaisesti (esimerkiksi vuonna 2021 14 opistoa sai alle 100 opetustuntia).

Kansalaisopistojen liitto haluaa nostaa osana kotoutumishjelmaa esille myös lukutaitokoulutuksen tilastoinnin. Sitä on syytä tarkentaa, koska opetuksessa olevien lukumäärän ja etenemisen ja vaikuttavuuden seurannan haasteena on, että nykyisessä opetushallinnon tiedonkeruussa näitä opiskelijoita ei eritellä tarkemmin, koska rahoituksen peruste on kaikille sama. Samansisältöiset koulutukset, joiden pohjana käytetään Opetushallituksen opetussuunnitelmasuositukselta vuodelta 2017, tuotetaan vapaan sivistystyön eri oppilaitoksissa eri hinnoilla vapaan sivistystyön perusvaltionosuusjärjestelmään pohjautuen.

OECD kiinnitti puolestaan vuonna 2018 toteutetussa Suomen kotoutumispolitiikkaa koskeneessa arvioinnissa huomiota muun muassa maahanmuuttajataustaisten muuta väestöä matalampaan työllisyysasteeseen ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden etäisyyteen työelämästä. OECD:n Suomen kotoutumisjärjestelmää koskeneessa kritiikissä on erityisesti nostettu esiin tarve kehittää maahanmuuttajanaisten kotoutumisen työelämälähtöisyyttä.

Kansalaisopistojen liitto tukee vahvasti ajatusta siitä, että erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamista ja osallistumista palveluihin on välttämätöntä lisätä.

Maahanmuuttajanaisten kotoutumisen ja työllistymisen tehostamisella on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia myös muun muassa maahanmuuttajien lasten ja nuorten kotoutumiseen. Tutkimustulosten pohjalta on arvioitu, että ulkomaalaistaustaisten lasten kotoutumisen edellytyksiä voitaisiin parantaa lisäämällä heidän vanhempiansa työllisyyttä ja kehittämällä kielitaitoa.

Kotoutumissuunnitelman kestoa esitetään lyhennettäväksi kahteen vuoteen. Kansalaisopistojen liiton mielestä on tärkeää, että maahanmuuttajien mahdollisuuksia kehittää osaamistaan ei lähtökohtaisesti heikennetä, vaan pikemminkin niille luodaan riittävät edellytykset. Tähän on esityksen mukaan tarkoitus päästä kirjaamalla kunnan tai TE-viranomaisen tekemään kotoutumissuunnitelmaan palveluita osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin perustuen maahanmuuttajan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Lähtökohtana olisi, että suunnitelmaan sisällytetyistä palveluista muodostuisi tarkoituksenmukaisia ja tarvelähtöisiä palvelukokonaisuuksia. Tällä pyrittäisiin varmistamaan, ettei kotoutumisprosessiin synny palveluihin ja koulutukseen pääsyn mahdollisten odotusaikojen lisäksi tarpeettomia viiveitä. Lisäksi edellytettäisiin, että kunta tekee kotoutuja-asiakkaita ohjatessaan kotoutumisprosessin sujuvuuden varmistamiseksi yhteistyötä koulutusta ja palveluita tuottavien tahojen, kuten koulutuksen järjestäjien, varhaiskasvatuspalveluiden, hyvinvointialueen ja järjestöjen kanssa.

Kansalaisopistojen liitto tukee sitä, että vapaata sivistystyötä koskeviin ehdotuksiin sisältyy luku- ja kirjoitustaidon opintojen tukeminen työttömyysetuudella.

Liitto tukee myös vapaan sivistystyön lain 9 §:ää koskevaa ehdotusta, joka mahdollistaisi maahanmuuttajan opiskelun maksutta vapaan sivistystyön oppilaitoksessa jatkossa vuoden kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen. Maahanmuuttajien työllistyessä kotoutumissuunnitelman päätyttyä enintään kahden vuoden kuluessa, esitetty muutos mahdollistaisi opiskelun maksutta vielä vuoden ajan kotoutumissuunnitelman päätyttyä. Kotoutumissuunnitelman kesto ei aina nykyisessä mallissakaan ole ollut riittävä vastaamaan koulutukseen osallistuvien osaamistarpeisiin. Liitto pitää kannatettavana, että lainsäädännössä huomioidaan mahdollisuus opiskella kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen silloin, kun koulutustarve aidosti jatkuu.

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

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Nuottanen Jaana
Kansalaisopistojen liitto KoL