

Asia: VN/8329/2023

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

### Lausunnonantajan lausunto

#### Kotoutumislain korvaukset (61-62 §)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jatkossa Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista. Karvi pitää tärkeänä, että kotoutumista edistetään laadukkaan, kotoutujien tarpeita vastaavan koulutuksen avulla. Lausunto perustuu seuraaviin Karvin arviointeihin:

- Hievanen, R., Frisk, T., Väätäinen, H., Mustonen, K., Kaivola, J., Koli, A., Liski, S., Muotka, V. & Wikman-Immonen, A. 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut – Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Julkaisut 11:2020. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/maahanmuuttajien-koulutuspolut>.
- Hievanen, R., Laimi, T., Ukkola A., Venäläinen, S., & Väätäinen, H. 2023. Eriarvioistumisen ehkäiseminen edellyttää maahanmuuttotaustaisen väestön kieli- ja perustaitojen turvaamista. Policy brief 7:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/eriarvioistumisen-ehkaiseminen-edellyttaa-maahanmuuttotaustaisen-vaeston-kieli-ja-perustaitojen-turvaamista>.
- Ukkola, A., Metsämuuronen J. & Paananen, M. 2020. Alkumittauksen syventäviä kysymyksiä. Julkaisut 10:2020. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/alkumittauksen-syventavia-kysymyksia>
- Venäläinen, S., Laimi, T., Seppälä, S., Vuojus, T., Ahlholm, M., Latomaa, S., Mård-Miettinen, K., Nirkkonen, M., Huhtanen, M. & Metsämuuronen, J. 2022. Kielellisiä taitoja ja koulunkäyntivalmiuksia. Valmistavan opetuksen ja oman äidinkielen opetuksen tila ja vaikuttavuus - arviointi. Julkaisut 19:2022. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/kielellisia-taitoja-ja-koulunkayntivalmiuksia-0>.

- Väätäinen, H. 2022. Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Julkaisut 27:2022. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppimassa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta>.

Karvi haluaa esittää huolensa kotoutumislain mukaisten laskennallisten korvausten maksuajan lyhentämisestä henkilön maahantulon syystä riippuen joko kolmesta kahteen tai neljästä kolmeen vuoteen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentämistä vastaavasti. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa vaikutusten arvioinnissaan, että laskennallisen korvauksen maksuajan lyhentäminen todennäköisesti myös vähentäisi joidenkin palvelujen järjestämistä. Mikäli kuntien nyt saamien laskennallisten korvausten maksuaikaa lyhennetään, on varmistettava, että myös korvausten maksuajan päättymisen jälkeen maahan tulleille on tarjolla heidän tarpeitaan vastaavaa koulutusta ja siihen liittyvää tukea. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat hitaasti etenevät, erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomina Suomeen tulleet aikuiset maahanmuuttajat, 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 2022). 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 suomen- tai ruotsinkielistä väestöä.

Arviointitiedon (Hievanen ym. 2020) perusteella tiedetään, että jo ennen kotoutumislain uudistusta kotoutumisajan ulkopuolella olleilla ei ole ollut yhtäläisiä mahdollisuuksia päästä esimerkiksi lukutaitokoulutukseen, koska useat koulutuksen järjestäjät ottavat oppilaaksi vain kotoutumisen piirissä olevia. Tämä johtuu siitä, että heidän osaltaan rahoitusmalli on selkeä ja takaa sadan prosentin valtionosuuden. Opintosetelimalli, jota on mahdollista hyödyntää kotoutumisajan ylittäneiden opiskelun rahoittamiseen, ei ole laajalti käytössä (Hievanen ym. 2020). Erityisesti opetus- ja ohjaushenkilöstö on toivonut, että jaottelua 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. 2022). Kotoutumislain mukaisten laskennallisten korvausten maksuajan lyhentäminen voi siirtää yhä suuremman määrän perheiden tukemisen työtä koulun ja opettajien hoidettavaksi. Kansalliset selvitykset ovat nostaneet esiin, että opettajat kantavat huolta oppilaidensa kokonaisvaltaisesta kotoutumisesta ja ovat yhteydessä oppilaiden

perheiden kanssa tiiviimmin kuin opettajan roolissa yleisesti on totuttu (Tainio & Kallioniemi toim. 2019). Perhetyö ei kuulu opettajankoulutukseen, ja siksi on huomionarvoista, että valmistavien luokkien opettajat nostavat toistuvasti esiin oman roolinsa ja vastuunsa oppilaan koko perheen kotoutumisprosessissa. Opettaja voi olla vasta maahan muuttaneen perheen kontakti suomalaisen yhteiskuntaan, koulujärjestelmän edustaja ja uuden kotimaan palveluverkoston asiantuntija (Lankinen 2019). Maahanmuuttajaoppilaiden huoltajien tukeminen nousi esille myös Karvin arvioinnissa esimerkiksi lisäresurssitarpeena (Venäläinen ym. 2022). Koulut ja opettajat tekevät jo nyt kotouttamisen tukemista tehtäväänsä suuremmissa mittakaavassa ja huolena on, kohdistuuko kouluihin yhä suurempi tuen tarve kun sen määrää vähennetään muualta.

Karvi pitää tärkeänä integroitumisprosessin kokonaisvaltaisuuden ja siihen liittyvien sosiaalisten, kulttuuristen ja terveydellisten palveluiden merkityksen tunnistamista osana kotoutumista ja yhteiskunnan osallisuutta. Mikäli nyt esitetyt kunnille maksettavien laskennallisten korvausten enimmäiskestojen lyhennykset toteutetaan, on riskinä palvelutason heikkeneminen. 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 terveystalveta, 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, 2022). Maahanmuuttajien heterogeenisuus tulee huomioida myös koulutus- ja muiden palveluiden tehokkuutta, kuten kestoa, tarkasteltaessa. 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.

### **Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauksekustannuksesta (32 a §)**

Ei lausuttavaa.

### **Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)**

Karvi haluaa korostaa, että jos alaikäisenä yksin maahan tulleiden nuorten tuen yläikärajaa lasketaan 25 vuodesta 23 vuoteen, on tarpeen varmistaa, että heillä on tosiallisestikin pääsy yleisiin koulutukseen liittyviin palveluihin ja tukijärjestelmiin. Samalla tulee varmistaa, että esimerkiksi koulutuksen piiriin nuoria ohjaavilla henkilöillä on riittävä ymmärrys eri koulutuksista ja niiden osaamisvaatimuksista. Esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen opiskelijoita ohjaavat tahot eivät aina tunne ammatillista koulutusta riittävän hyvin voidakseen ohjata oppijan hänelle sopivimpaan koulutukseen (Hievanen ym. 2020).

### **Pakolaisten vastaanotto (44 §)**

Karvi pitää perusteltuna Orpon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan perutaan uuden kotoutumislain myötä kunnille lisättäviä tehtäviä, kuten kaupassa käymisen avustaminen. On perusteltua, että myös pakolaisten vastaanoton osalta näistä tehtävistä vastaavat hyvinvointialueet. Muutosesityksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että maahanmuuttajan omaa vastuuta korostavan hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti tarkoitus on, että kuntapaikalle ohjattu henkilö kalustaa ja hankkii tarvitsemansa käyttötavarat pääasiassa itse. Karvi haluaa kuitenkin muistuttaa, että Suomeen saapuu myös luku- ja kirjoitustaidottomia aikuisia, joille pelkästään itsenäinen kaupassa käyminen saattaa olla mahdotonta, sillä sekin edellyttää lukutaitoa (Väätäinen 2022). Hyvinvointialueiden tulee kyetä vastaamaan näiden henkilöiden palvelujen tarpeeseen.

## Muut huomiot

Karvi haluaa nostaa esiin, että yhteiskunnallisen eriarvoistumisen ehkäiseminen edellyttää maahanmuuttotaustaisen väestön kieli- ja perustaitojen turvaamista. Suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumisen kannalta on tärkeää, että kaikilla maahanmuuttotaustaisilla, niin lapsilla, nuorilla kuin aikuisillakin, on todellinen mahdollisuus oppia ja opiskella suomen tai ruotsin kieltä ja tuntea kuuluvansa suomalaiseen yhteiskuntaan. Karvin arvioinneissa on havaittu, että suomalainen koulutusjärjestelmä ei nykyisellään aina pysty takaamaan maahanmuuttotaustaisille oppijoille riittäviä valmiuksia kouluttautumiseen ja työelämään (Hievanen, ym. 2023). Myös opetus- ja kulttuuriministeriö (2023) esitti ennen kevään 2023 hallitusneuvotteluja, että hallituksen tulisi parantaa edellytyksiä maahanmuuttajien kotoutumiselle ja integroitumiselle suomalaiseen yhteiskuntaan. Karvi katsoo, että tässä ehdotuksessa esitetyt toimenpiteet, erityisesti kotoutumislain nojalla kunnille maksettavien laskennallisten korvausten maksuajan lyhentäminen ja alaikäisenä yksin maahan tulleiden tuen alaikärajan laskeminen 23 vuoteen ovat toimia, jotka toteutuessaan voivat heikentää maahan muuttaneiden integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Osana tätä esitystä hallitus ehdottaa muutettavan kotoutumista edistävien palvelujen tarjoamiseen liittyvää tiedonsaantioikeutta. Karvi kannattaa, että työvoimaviranomaisille annetaan esitetty tiedonsaantioikeus. Karvi haluaa tässä yhteydessä tuoda esiin, että tarkoituksenmukaisten koulutuspolkujen mahdollistamiseksi niin kotoutumisajan kuluessa kuin sen päätyttyä myös koulutus kentän eri toimijoilla tulee olla pääsy esimerkiksi osana kotoutumisohjelmaa tehtyihin arvioihin henkilön osaamisesta sen alkaessa ja päättyessä sekä kielitaidon päättöarvioinnin tuloksiin.

## Muut lähteet:

Lankinen, N. 2019. Pedagoginen kameleontti ja eriyttämisen maailmanmestari – Valmistavan ryhmän opettajan työnkuva ja pätevyys. *Kieli, koulutus ja yhteiskunta* 10 (3).  
<https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/63744>.

Tainio L. & Kallioniemi, A. (toim.) Koulujen monet kielet ja uskonnot. Selvitys vähemmistöäidinkielten ja -uskontojen sekä suomi ja ruotsi toisena kielenä -opetuksen tilanteesta eri koulutusasteilla. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2019.  
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161302/11-2019-KUSKI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Hievanen Raisa  
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus - Kansallinen koulutuksen  
arviointikeskus