



Lausunto

13.2.2026

VN/33963/2024

VN/33963/2024-OKM-25

Työ- ja elinkeinoministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi kotoutumislain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnokseen hallituksen esitykseksi ja lausuu seuraavaa:

Yleiset huomiot luonnokseen hallituksen esityksestä

Esityksessä kotoutumiskoulutuksen määrärahat koottaisiin valtiovarainministeriöön osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Jatkossa kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta järjestettäisiin pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena ja näitä koskeva tehtävä annettaisiin kunnille ja työvoimaviranomaisille.

Esityksellä on merkittäviä vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ja erityisesti vapaaseen sivistystyöhön. Opetus- ja kulttuuriministeriön vapaan sivistystyön ylläpitäjille kohdistunut valtionosuusrahoitus kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämiseen poistuu.

Kotoutumiskoulutuksen valtionosuuden poistumisella vapaasta sivistystyöstä on laajoja vaikutuksia oppilaitoksiin, erityisesti kansanopistoihin. Uudistus vaikeuttaa kansanopistojen mahdollisuutta toteuttaa laissa niille määrättyä tehtävää ja kykyä huolehtia paikallisista sivistystarpeista. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta on vaara, että uudistus heikentää kotoutumiskoulutuksen laatua, sillä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa on tehty pitkäjänteistä ja laadukasta työtä kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä ja kehittämisessä.

On kuitenkin tärkeää tunnistaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on jatkossakin kotoutumiskoulutukseen ja lukutaitokoulutukseen liittyviä tehtäviä. Kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmaperusteasiakirjojen laatiminen säilyy Opetushallituksen lakisääteisenä tehtävänä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina voi jatkossakin suorittaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutusta.

Vapaan sivistystyön rooli ja sen muutos kotoutumiskoulutuksessa

Uudistus tulee aiheuttamaan vapaalle sivistystyölle valtionosuuksien vähenemistä ja tästä aiheutuvia paineita toiminnan supistamiselle. Leikkaukset kohdistuvat vapaaseen sivistystyöhön jo vuonna 2024 toteutettujen hallitusohjelman mukaisten leikkausten (20,5 miljoonaa euroa) lisäksi.

Vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoista eniten kotoutumiskoulutusta on järjestetty kansanopistoissa ja uudistuksen vaikutukset ovat suurimmat niihin. Kansanopistoille on myönnetty 77 % vapaassa sivistystyössä järjestettävän vuoden 2025 kotoutumiskoulutuksen kokonaisrahoituksesta. Vuonna 2025 13 kansanopistolla kotoutumiskoulutuksen osuus vapaan sivistystyön valtionosuuksista oli 40 % tai yli ja 28 kansanopistolla yli 20 %. Suurin osa kansanopistoista on yksityisiä, joten ne eivät pääsääntöisesti voi osallistua työvoimakoulutuksen järjestämiseen kunnallisina toimijoina.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Vapaalla sivistystyöllä on ollut merkittävä rooli kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisessä. Valtionosuusrahoitus on mahdollistanut sen, että koulutusta on pystytty suunnittelemaan ja kehittämään pitkäjänteisesti. Vapaan sivistystyön opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella, mikä edistää laadun toteutumista vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksessa ja lukutaitokoulutuksessa.

Muista vapaan sivistystyön oppilaitoksista poiketen kansanopistot ovat sisäoppilaitoksia, mikä mahdollistaa päätoimisen ja pitkäkestoisen opiskelun kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksessa. Esimerkiksi E2-tutkimuslaitoksen tekemän selvityksen mukaan kansanopistojen vahvuuksia maahanmuuttajakoulutuksen tarjoajina ovat ammattitaitoiset opettajat, joustavuus, opiskelijayhteisön opiskelijoille tarjoama tuki ja taito ohjata erityistä tukea tarvitsevia maahanmuuttajia.

Rahoituksen poistuminen vaikuttaa koulutuksen järjestämisedellytyksiin erityisesti niiden kansanopistojen osalta, joilla kotoutumiskoulutuksen rahoitus on muodostanut merkittävän osan kokonaisrahoituksesta. Tämä aiheuttaa haasteita vapaan sivistystyön koulutustarjonnan sekä muiden koulutusmuotojen, kuten ammatillisen koulutuksen, järjestämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriöön jäävä rahoitus

Opetus- ja kulttuuriministeriöön esitetään jääväksi pysyvästi valtionavustusrahoitusta 0,4 miljoonaa euroa vapaassa sivistystyössä kuuroille järjestettävään kotoutumiskoulutukseen sekä 5 miljoonaa euroa kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajanaisten kotoutumista edistävään kielikoulutukseen.

Oppilaitokselle, jonka ylläpitämisluvan mukainen koulutustehtävä on viittomakielinen kotoutumiskoulutus, ehdotetaan erillistä opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusta, joka mahdollistaisi kotoutumiskoulutuksen järjestämisen kuuroille. Tällä avustuksella on pyritty siihen, että viittomakielisen kotoutumiskoulutuksen osalta löydettäisiin kansallinen ratkaisu, joka palvelee tarkoituksenmukaisella tavalla viittomakielistä kotoutumiskoulutusta tarvitsevia maahanmuuttajia.

Erillinen rahoitus kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajanaisten kotoutumista edistävään kielikoulutukseen edistää kotoutumista ja kielitaitoa niiden henkilöiden osalta, jotka ovat esimerkiksi hoitaneet lapsia kotona useita vuosia eivätkä ole käyneet kotoutumiskoulutusta. Kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajanaisten kielikoulutuksella on myönteisiä vaikutuksia paitsi henkilöiden itsensä, myös heidän lastensa kotoutumiseen ja koulunkäyntiin. Vapaalla sivistystyöllä voisi jatkossa olla vahva asema kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien kotouttavassa koulutuksessa.

Lisäksi siirtymäajaksi 2027-2028 esitetään jääväksi 1,3 miljoonaa euroa ruotsinkieliseen kotoutumista edistävään koulutukseen, 0,573 miljoonaa euroa suomenkieliseen kotoutumista edistävään koulutukseen sekä 0,4 miljoonaa euroa vapaan sivistystyön keskusjärjestöille myönnettäviin avuksiin. Siirtymäajaksi varatut määrärahat auttavat turvaamaan kotoutumiskoulutuksen alueellista saatavuutta uudistuksen alussa. Lisäksi avustuksilla tuetaan vapaan sivistystyön toimijoiden sopeutumista uuteen järjestämismalliin. Siirtymäaikana vapaan sivistystyön keskusjärjestöt voivat tukea toimijoita luomaan yhteistyötä kuntien kanssa työvoimakoulutuksen järjestämisessä. Tämä parantaa erityisesti niiden kuntien, joiden alueella yksityisten vapaan sivistystyön oppilaitosten rooli kotoutumiskoulutuksessa ja lukutaitokoulutuksessa on ollut merkittävä, valmiuksia koulutuksen järjestämisessä.

Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus

Esityksen mukaan oppilaitosten osaamisen ja kokemuksen hyödyntäminen kotoutumiskoulutuksen toteuttamisessa huomioitaisiin antamalla kunnille vapaus valita kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen tuottamistapa. Tämä noudattaisi jo nyt voimassa olevaa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämismallia. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana, että esimerkiksi kunnalliset ammatillisen koulutuksen oppilaitokset sekä kansalaisopistot voivat osallistua kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämiseen kunnan omana tuotantona. Mikäli kunta päättää toteuttaa koulutuksen kunnan omana tuotantona, rahoitusta suunnattaisiin kunnan omistamille oppilaitoksille. Valtaosa ammatillisista koulutuksen järjestäjistä on yhdistyksiä, säätiöitä tai osakeyhtiöitä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä kuntia on 8, kuntayhtymiä 33 ja yhdistyksiä, säätiöitä tai osakeyhtiöitä on yhteensä 94. Kansalaisopistoja on 172 ja niistä 149 on kunnallisia. Näillä toimijoilla voi olla jatkossa suurempi mahdollisuus osallistua työvoimakoulutuksen järjestämiseen.

Lukutaitokoulutus

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että luonnosta hallituksen esitykseksi muutetaan niin, että lukutaitokoulutusta ja sen rahoitusta ei siirretä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta työvoimakoulutuksena järjestettäväksi. Lukutaitokoulutus säilyisi vapaan sivistystyön koulutustehtävänä, jota varten Opetushallitus laatisi esitysluonnoksessa kuvatulla tavalla opetussuunnitelman perusteet.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on kertynyt vahvaa osaamista lukutaitokoulutukseen ja sen järjestämiseen. Lukutaitokoulutus siirtyi vuonna 2018 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Uuden koulutusmallin tarkoituksena oli monipuolistaa luku- ja kirjoitustaidon opiskelumahdollisuuksia, nopeuttaa maahanmuuttajien polkuja koulutukseen ja työelämään ja tavoittaa kohderyhmiä, jotka ennen uudistusta jäivät koulutuksen ulkopuolelle. Karvin uudistuksesta vuonna 2021 toteuttaman arvioinnin mukaan oppilaitokset olivat ottaneet hyvin haltuunsa uuden koulutustehtävän. Järjestäjät arvioivat, että tarkasteltujen koulutusten lainsäädäntö sekä perusteasiakirjat tukevat maahanmuuttajien koulutuspolkujen toteutumista. Opiskelijoiden koulutuspolut ovat yksilöllisiä ja niissä pääsääntöisesti otetaan huomioon opiskelijan osaamisen lähtötaso.

Nykyinen malli järjestää lukutaitokoulutusta oppilaitoksissa auttaa arvioinnin mukaan kielen kehityksessä lisäämällä kontakteja kotimaisia kieliä puhuvien suomalaisten kanssa. Vapaan sivistystyön joustavuus ja monipuoliset verkostot tarjoavat hyvät edellytykset opiskelijoiden elinpiirin laajentamiseen. Arvioinnin perusteella koulu on monelle opiskelijalle ainoa paikka, jossa harjoittaa kielitaitoaan ja olla vuorovaikutuksessa suomea äidinkielenään puhuvien kanssa.

Omaehtoiset opinnot

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että vapaan sivistystyön koulutuksista omaehtoisina opintoina (laki kotoutumisen edistämisestä, 30 § 1 momentin 5 kohta) voisi suorittaa myös vapaan sivistystyön koulutuksia, jotka edistävät suomen tai ruotsin kielen oppimista. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi oltaisiin rajaamassa vapaan sivistystyön osalta omaehtoiset opinnot viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen sekä vapaan sivistystyön koulutukseen, mikäli se on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää. Tekemällä tämä muutos siirtymäajan rahoituksella järjestettävää ruotsinkielistä ja suomenkielistä kotoutumista edistävää koulutusta voitaisiin suorittaa omaehtoisina opintoina kotoutumisajana. Niissä noudatettaisiin kotoutumiskoulutuksen tai lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteita. Tämä muutos lisäisi siirtymäajan rahoituksen vaikuttavuutta vapaan sivistystyön osaamisen hyödyntämisessä sekä vapaan sivistystyön toimintaedellytysten turvaamisessa. Maahanmuuttajanaisten 5 miljoonan valtionavustus kohdennettaisiin hakuilmoituksessa kotoutumisajan ylittäneille maahanmuuttajille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että aikuisten perusopetukseen esitetystä ikärajasta luovutaan. Luonnoksessa (laki kotoutumisen edistämisestä, 30 § 1 momentin 1 kohta) esitetään yläikärajaa aikuisten perusopetuksen suorittamiseen kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. Aikuisten perusopetuksen ikärajasta luopuminen antaa paikallisesti työvoimaviranomaisille harkintavalttaa tehdä yksilöllisiä ratkaisuja ja palvella kotoutujien tarpeita. Perustaidot, joita aikuisten perusopetuksessa opitaan, ovat olennaisia kaikille kotoutujille. Aikuisten perusopetuksessa tehdään jokaiselle opiskelijalle henkilökohtainen opiskelusuunnitelma ja opinnoista valitaan ne sisällöt, jotka ovat kullekin opiskelijalle tarpeellisia. Kaikki aikuisten perusopetuksen opiskelijat eivät opiskele aikuisten perusopetuksen oppimäärää kokonaisuudessaan eikä aikuisten perusopetuksen suorittaminen omaehtoisina opintoina pidennä tarpeettomasti kotoutumiseen kuluva aikaa.

Omaehtoisia opintoja koskevan pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin maininta ammattikorkeakoulututkinnosta. Ammattikorkeakoulututkinto ei sisälly kohdassa mainittuun alempaan korkeakoulututkintoon, joten selvyyden vuoksi ammattikorkeakoulututkinto mainittaisiin kohdassa erikseen. Ammattikorkeakoulussa suoritettava ylempi ammattikorkeakoulututkinto sisältyy kohdassa mainittuun ylempään korkeakoulututkintoon, mutta selvyyden vuoksi myös tämä viittaus muutettaisiin ylempään ammattikorkeakoulututkintoon. Muutos olisi teknisluonteinen, eikä sillä olisi tarkoitus muuttaa kohdan vakiintunutta soveltamista ammattikorkeakoulututkintoihin liittyen.

Yksittäiset huomiot esitysluonnokseen

Opetus- ja kulttuuriministeriö nostaa esille täsmennystarpeen esityksen viranomaisvaikutuksista. Lain vapaasta sivistystyössä mukaan valtionapuviranomainen lain 14 §:ssä tarkoitetuissa laatu- ja kehittämisavustuksissa, opintoteliavustuksissa sekä ylimääräisissä avustuksissa on Opetushallitus. Näin ollen valtionavustukset viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen ja siirtymäajan avustukset kotouttavaan koulutukseen sekä 5 miljoonan euron valtionavustus maahanmuuttajanaisten kieli- koulutukseen jaettaisiin Opetushallituksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vapaan sivistystyön oppilaitoksille myönnetty rahoitus opetus- ja kulttuuriministeriöstä ei ole ollut päällekkäistä vaan rinnakkaista rahoitusta työvoimakoulutuksen kanssa. Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 91) kuvataan, että aikuisten perusopetus on päällekkäistä rahoitusta kotoutumiskoulutuksen kanssa, koska aikuisten perusopetusta voi suorittaa omaehtoisina opintoina. Tämä ei tee rahoituksesta päällekkäistä. Aikuisten perusopetus ei ole vain kotoutumiskoulutusta, vaan sillä on laajempi tehtävä osana koulutusjärjestelmää.

Vapaan sivistystyön lain yksityiskohtaisissa perusteluissa 9 § osalta todetaan, että vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien olisi jatkossa mahdollista toimia kotoutumiskoulutuksen osalta palveluntuottajina kunnille. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että tässä kuvattaisiin myös se, että kunta voi järjestää kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta sen ylläpitämässä oppilaitoksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo esille, että laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä on muuttunut alkaen 1.1.2026 ja uusi lain nimi on laki valtakunnallisista opinto-, koulutus- ja tutkintorekistereistä.

Seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että kotoutumispalvelu-uudistuksen vaikutuksista ja kotoutumiskoulutuksen kokonaisuudesta tehdään seurantatutkimus. Tässä seurattaisiin erityisesti sitä, miten uudistus on vaikuttanut kansanopistoihin ja vapaan sivistystyön toimintamahdollisuuksiin. Lisäksi selvitettäisiin, mitkä ovat olleet vaikutukset kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen laatuun ja kotoutumisen edellytyksiin.

Kansliapäällikkö

Heidi Backman

Opetusneuvos

Anssi Pirttijärvi

Liitteet

-

Jakelu

TEM MAKO Kotouttaminen -tiimi

Tiedoksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiosihteeri Mikaela Nylander

VN/33963/2024-OKM-25

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: