

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä/ Keski-Pohjanmaan kansanopiston lausunto:

OKM "vastaa Suomen koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan kehittämisestä." Se valmistelee esim. yleissivistävän koulutukseen liittyvän lainsäädännön ja valtioneuvoston päätökset sekä ohjaa hallinnon alan toimialaa. Lakiesityksen mukaan koko kotoutumiskoulutusta ollaan siirtämässä TEM:n alaisuuteen, jonka asiantuntijuus ei ole koulutusten kehittämisessä, toteuttamisessa ja arvioinnissa. Esitetyssä mallissa kyseenalaistetaan koulutusorganisaatioiden osaaminen koulutusten kehittämisessä ja toteuttamisessa ja oletetaan, että osaaminen löytyy kuntien työvoimaviranomaisilta, jotka pienemmillä resursseilla suunnittelisivat ja kehittäisivät tehokkaampia kotoutumiskoulutuksia. Miksi maahanmuuttajille suunnattu koulutus olisi eriarvoisessa asemassa muihin koulutuksiin nähden? Useat asiantuntijat (esim. OAJ) ovat esittäneet, että koko kotoutumiskoulutus tulisi olla OKM:n alaisuudessa, jolla on Suomessa koulutusasiantuntemus.

Työministeriön alaisen Kotoutumisen osaamiskeskuksen politiikkakatsauksen (2/2024) mukaan laadukkainkaan kielikoulutus ei voi nopeuttaa oppimisprosessia rajattomasti, vaan kielen oppimiselle pitää antaa aikaa. Erilaiset taustatekijät, kuten aiempi koulutustaso, kulttuuritausta ja suomen kielen käyttömahdollisuudet vaikuttavat aina oppimiseen. Kotoutumiskoulutuksen tavoitetasoksi on kaikilla kielitaidon osa-alueilla asetettu Eurooppalaisen viitekehyksen taso B1.1, jota kuvataan toimivaksi peruskielitaidoksi. Työministeriön omassa katsauksessa todetaan, että tämän tason saavuttaminen kestää monilla toisen kielen oppijoilla yli kolme vuotta ja laadukkainkaan kielikoulutus ei voi nopeuttaa oppimisprosessia rajattomasti." Hallituksen suunnitellulla lakimuutoksella rahoitusleikkauksineen ja toimenpiderajauksineen ei voida nopeuttaa kielen oppimista ja siten myös kotoutumista ja työllistymistä.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on pitkä kokemus suomen kielen koulutusten järjestämisestä ja kehittämisestä ja ne noudattavat OPH:n opetussuunnitelmasuosituksia. Miten varmistetaan mahdollisen lakimuutoksen myötä kotoutumiskoulutuksen pitkäjänteinen kehittäminen ja laadukas toteuttaminen, koska hankintakaudet ovat lyhyitä ja toimintaa ei voida ennakoida ja suunnitella? Kriitikki on tuotu esiin myös lakiesityksessä.

Koulutusten hankkiminen kilpailutuksella ei varmista laadukasta ja tasa-arvoista koulutusta kaikkialla Suomessa. Koska kunnilla ei olisi jatkossa kotoutumiskoulutuksiin suoraan kohdennettua rahoitusta, tulee merkittävään rooliin eri kuntien mahdollisuudet ja tahtotila järjestää kotoutumiskoulutuksia. Kunnat joutuvat hankkimaan koulutukset, mikä lisää työmäärää, sekä toteuttamaan ne pienemmillä resursseilla. Miten pienemmillä resursseilla tuotetaan tuloksellisempia koulutuksia ja taataan kaikille erilaisille oppijoille riittävä koulutuspolku ja siten työllistymisen mahdollisuus?

Nyt esitetty laaja-alainen kotoutumiskoulutuksenmuutos aiotaan toteuttaa ilman hallittua siirtymäaikaa, mikä pakottaa osan oppilaitoksia ajamaan koulutusta alas jo ennen lain mahdollista voimaantuloa. Vapaan-sivistystyön kotoutumiskoulutuksia järjestetään lukuvuoden mittaisina. Koulutukset alkavat elokuussa ja päättyvät toukokuussa. Nyt laki on tulossa eduskuntaan viikolla 23, jolloin opiskelijat on jo valittu lukuvuoden mittaisiin koulutuksiin. Miten kotoutuja-asiakkaiden oikeusturva voidaan taata tässä edellä mainitussa tilanteessa, kun muutos astuisi voimaan 2027 alusta ja koulutukset tulisivat päätymään kesken lukuvuoden?

Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä/ Keski-Pohjanmaan kansanopisto on keskeinen omaehtoisten kotoutumiskoulutusten järjestäjä Kokkolan alueella. Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymällä (Keski-Pohjanmaan kansanopisto) on koulutuksen järjestäjänä laadukas opiskelijahuoltojärjestelmä, polut ammatilliseen koulutukseen sekä työelämäverkosto. Nämä kaikki yhdessä takaavat laadukkaan koulutuksen, turvallisen oppimisympäristön ja osaavan henkilökunnan. KPEDU ja myös useat muut koulutuksen järjestäjät tekevät jo nyt alueen ja kohderyhmän tarpeet huomioivaa yhteistyötä kuntien kanssa koulutusten suunnittelussa. Tähän ei tarvita lakimuutosta. Miksi myös rikkoa nykyinen toimivaksi ja tulokselliseksi (tuloksiin perustuva rahoitus) todettu vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutusten toteuttamismalli, joka jo nyt mahdollistaa joustavien ja erilaisten kotoutumiskoulutusten järjestämisen nopealla reagoinnilla ja toteutuksella ajankohtaiseen tarpeeseen? Mahdollisen lakimuutoksen seurauksena kansanopistojen toiminnan jatkuminen on uhattuna!

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Kyseessä ei ole rahoituksen uudelleenjärjestely, vaan oppilaitoksiin kohdistuva raju koulutuksen rahoituksen leikkaus ja kansanopistojen alasajo sekä kotoutuja-asiakkaiden koulutusmahdollisuuksien huomattava vaarantaminen ja yhdenvertaisuuden heikentäminen. Lakiesityksessä viitataan, että kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitus olisi ollut päällekkäistä, mikä ei pidä paikkansa. Rahoituskanavat ovat rinnakkaisia ja tällä on voitu taata, että erilaisille kohderyhmille on voitu toteuttaa heille sopivia koulutuksia (luku- ja kirjoitustaidon koulutus, kotoutumiskoulutukset, aikuisten perusopetus). Lakiesityksessä todetaan, että päällekkäisen kotoutumiskoulutuksen valtion rahoituksen purkaminen tuottaisi julkisen talouden

säästöjä arviolta 6,927 milj. euroa. Päällekkäisyyttä ei ole, joten säästöt syntyisivät siitä, että kansanopistojen toiminta ajettaisiin alas.

Rahoitus siirtyy kuntien perusrahoitukseen ja samalla rahoitusta myös leikataan. Kuntien tehtävät lisääntyvät ja haasteeksi tulee kuntien resurssit sekä osaaminen. Rahoitusten leikkaus ajaa kunnat supistamaan maahanmuuttajia koskevat palvelut minimiin ja järjestämään lain mukaisesti lyhempiä ja ns. tehokkaampia ja jouhevampia koulutuksia, joilla ei ole mahdollista saavuttaa odotettua kielitaitotasoa (B1.1), koska kielen oppimista ei voi nopeuttaa. Näillä muutoksilla työllistymistä ei voida edistää. Lakiesityksen tavoitteena vaikuttaisi olevan valtion rahallinen säästö ja maahanmuuton vähentäminen.

Myös itse lakiesityksessä tuodaan esille muutoksen tuomat riskit: ”Ehdotetuilla muutoksilla voi olla toisaalta kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen, kotoutumiseen ja siten julkiseen talouteen, jos itsehallinnolliset kunnat eivät osoita työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen riittävästi rahoitusta, mikä vaikeuttaisi maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien valmiuksien oppimista”. Ehdotettu muutos ulottaisi ”riskit myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille”. Lakiesityksessä tuodaan esiin, että jo nykytilanteessa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen rahoituksen ja koulutustarjonnan on arvioitu olevan osittain riittämätöntä suhteessa tarpeeseen. Miten lakiuudistuksella varmistetaan riittävä lukutaitokoulutuksen rahoitus ja koulutustarjonta sekä siten sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen?

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Kotoutumisen tavoitteena oleva suomen/ ruotsin kielen taito, työllistyminen sekä yhteiskuntaan perehtyminen ja sääntöjen noudattaminen sekä velvoittavuus ovat tärkeitä. Nämä ovat myös Suomeen muuttavien henkilöiden keskeisiä tavoitteita. Suomeen kotoudutaan työllä, mutta maahanmuuttajien työllistyminen edellyttää toimivaa peruskielitaitoa, joka voidaan saavuttaa vain riittävällä ja laadukkaalla kielikoulutuksella. Alueellamme (Keski-Pohjanmaa) maahanmuuttajien työllistyminen on lähes mahdotonta ilman edellytettyä kielitaitoa sekä ammatillista tutkintoa. Kotoutujien joukko on erittäin heterogeeninen, joten tarvitaan vaihtoehtoisia reittejä osaamisen hankkimiseen ja sitä kautta työllistymiseen. Hallituksen kaavailemat uudistukset kaventavat näitä työllistymiseen johtavia reittejä.

Lakiesityksessä kunnille jää mahdollisuus olla järjestämättä kotoutumiskoulutusta. Tästä syystä valtionosuusrahoitus kansanopistoille tulee säilyttää, jotta taataan laadukas ja pitkäjänteinen koulutus ja koulutuksen monituottajamalli. Maahanmuuttajille lisätään velvollisuuksia kotoutumisen suhteen, miksi samanaikaisesti valtio siirtää kotoutumiskoulutusten järjestämisen kokonaisuudessaan kunnille ilman kohdennettuja resursseja ja sitovaa velvoitetta järjestää riittävää kotoutumiskoulutusta maahanmuuttajille?

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Lakiesitys lisää maahanmuuttajien omaa vastuuta ja velvollisuuksia kotoutumisestaan. Tämä on luonnollinen osa kotoutumisprosessia. Kunnan rooli alkuvaiheen ohjauksessa on keskeinen ja sen laadukas toteutus vaatii riittävän työ- ja osaamisresurssin – pelkkä velvoittavuutta ja omaa vastuuta korostava lähestymistapa ja kommunikointi eivät takaa onnistunutta kotoutumista, nopeaa kielen oppista sekä työllistymistä.

Muut huomiot

-Nykyinen valtionosuusrahoitus on säilytettävä kansanopistoilla. Lakiesityksessä jo todetaan, että suoraan oppilaitoksille suunnattu rahoitus takaisi rahoituksen käyttämisen koulutukseen paremmin kuin lakiesityksessä valitussa mallissa, jossa rahoitus on yleiskatteista eikä niin sanotusti korvamerkittyä. Koulutukseen investointi ja pitkäjänteisen tuloksellisen koulutuksen järjestäminen, joka on edellytys työllistymiselle, ei saa olla riippuvainen yhden hallitusohjelman lyhytnäköisistä poliittista päätöksistä.

-Kaikkien kotoutumiskoulutusten tulee kuulua OKM:n asiantuntijuuden alaisuuteen.

-Kotoutujien mahdollisuuksia osallistua omaehtoiseen koulutukseen ei tule kaventaa.

-Luku- ja kirjoitustaito on perustaito, ei ensisijaisesti työvoimapolitiittinen kysymys. Koulutus tulee säilyttää kansanopistojen koulutustehtävänä.

-Opistovuotta oppivelvollisille maahanmuuttajille on vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ennätetty toteuttaa vasta suhteellisen lyhyen ajan eikä se vielä ole saavuttanut vakiintunutta asemaa oppivelvollisten koulutusmahdollisuutena, joten ei ole järkevää lakkauttaa tätä uutta koulutusmallia, joka edistää juuri nuorten sujuvaa pääsyä ammatilliseen koulutukseen.

-Miten järjestetään niiden maahanmuuttajien kielikoulutukset, jotka eivät ole työllisyyspalveluiden asiakkaita? Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on osaaminen ohjata ja opettaa erityistä tukea tarvitsevia maahanmuuttajia. Omaehtoista kielikoulutusta tarvitaan esim. kotiaideille, ikääntyville ja kotoajan ylittäneille. Lakimuutos aiheuttaa, että osa kotoutujista jää koulutuspalveluiden ulkopuolelle.

-Sen sijaan, että romutetaan nykyinen toimiva kotoutumiskoulutusten järjestämistapa, tulisi varmistaa kotoutumiskoulutusten laatu ja laatumittaristo sekä valvoa opetussuunnitelmien

toteutumista ja koulutusten tuloksellisuutta. Yhteistyötä koulutusten järjestäjien ja kuntien työllisyyspalveluiden välillä tulee kehittää ja tiivistää.

-Elokuussa 2026 alkavien vapaan sivistystyön lukuvuoden mittaisten omaehtoisten kotoutumiskoulutusten toteuttaminen lukuvuoden loppuun (toukokuu 2027) tulee varmistaa, jotta taataan opiskelijoiden oikeusturvan toteutuminen.

-Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset -kohdassa lakiesityksessä todetaan seuraavaa:

”Maahanmuuttajien yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutuminen arjessa riippuu pitkälti paikallisten hyvien väestösuhteiden toteutumisesta. Maahanmuuttajien palveluihin vaikuttavat lakimuutokset, hyvien väestösuhteiden mainintojen kumoaminen laista ja muutoksiin liittyvä julkinen keskustelu voivat heijastua siihen, miten maahanmuuttajiin suhtaudutaan ja heistä puhutaan. Esityksessä ehdotetut muutokset koskien kunnille ja hyvinvointialueille korvattavien kotoutumislain mukaisten kustannusten leikkaamista säästöjen toteuttamiseksi sekä kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusta voi synnyttää paikallisesti ja alueellisesti keskustelua siitä, miten korvataan vähenevän valtionrahoituksen tuoma aukko maahanmuuttajien lakisääteisten palveluiden rahoituksessa. Maahanmuuttajien tuomat julkiset kulut kunnille voivat vähenevän rahoituksen tilanteessa siten nostattaa vastakkainasettelua kunnallisissa päätöksentekoelimissä ja kansalaisten keskuudessa, millä voi olla yhdenvertaisuutta heikentäviä ja hyviä väestösuhteita haastavia vaikutuksia.” Ihmetystä herättää, että laista ollaan poistamassa ihmisoikeuteen, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä säännöksiä. Haluammeko me Suomessa, että lakimuutoksella luodaan pohjaa tällaiselle vastakkainasettelulle yhteiskunnassamme?

Lillhonga Salla

Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä - Keski-Pohjanmaan kansanopisto