

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Esityksen toteuttaminen työ- ja elinkeinoministeriön laatiman luonnoksen mukaisesti vähentäisi koulutuksen saavutettavuutta, heikentäisi alueiden elinvoimaa ja vaarantaisi yhteiskuntarauhaa. Esityksessä ehdotetaan vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttamien kotoutumiskoulutusten ja lukutaitokoulutusten lakkauttamista, oppivelvollisille suunnattujen kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten lakkauttamista, aikuisten perusopetukseen osallistumismahdollisuuksien kaventamista sekä kokonaisuutena omaehtoiseen koulutukseen osallistumisen estämistä. Näiden toimien lisäksi esityksessä kuvataan mittavia säästöjä kuntien valtionosuuksiin.

Hallitusohjelmassa hallitus on asettanut tavoitteekseen mm. "Suomalaisten oppimistulokset ja koulutustaso nousevat, Perustaitojen osaaminen vahvistuu ja jokainen saavuttaa peruskoulusta riittävät perustiedot" - Toteutuessaan esitys estää em. hallitusohjelman kohtien toteutumisen.

Esityksen toteuttaminen vähentäisi merkittävästi koulutuspaikkoja ja lisäisi kuntien tehtäviä samaan aikaan, kun niiden resurssit niukkenevat. Toteutuksen seurauksena syntyisi väistämättä jonoja koulutukseen suuremmilla paikkakunnilla ja koulutuspaikkojen katoamista pienemmiltä paikkakunnilta. Ohjauksen tehostaminen ei auta tilanteessa, jossa koulutusta ei ole riittävästi tarjolla. Esityksen tavoitteena on parantaa työllistymistä, mutta pitkät odotusajat koulutukseen heikentävät työllistymisen lisäksi yhteiskuntaan kiinnittymistä ja yhteiskunnallista turvallisuutta.

Tällä hetkellä noin 120 vapaan sivistystyön oppilaitosta järjestää koulutuspalveluja noin 38 000 maahanmuuttajalle. Kansanopistot järjestävät vuosittain tehokkaasti kokopäiväistä opetusta noin 7000 maahanmuuttajalle vapaana sivistystyönä ja 2000 opiskelijalle aikuisten perusopetuksena. Näiden toimintojen lakkauttaminen heikentäisi olennaisesti koulutuksen saavutettavuutta ja kaventaisi maahanmuuttaneiden sivistyksellisiä oikeuksia. Perustuslain 16 §:ssä taataan jokaiselle

oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi, edelleen Perustuslain mukaan " Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä." Esitys on näin ollen perustuslain vastainen. Esitys ehdotetaan toteutettavaksi siitä huolimatta, että sen taustaselvityksissä todetaan vastaavan kaltaisen toimintamallin Ruotsissa heikentäneen koulutuksen tuloksia, lisänneen odotusaikoja koulutukseen pääsyssä sekä aiheuttaneen yhteiskunnallista levottomuutta.

Esitys asettaisi työllisyysalueet ja kunnat kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa niiden tulisi järjestää kotoutujien koulutus nykyistä vähäisemmillä taloudellisilla resursseilla ja ilman vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuudella järjestämää koulutusta

Valmisteluvaiheessa linjatun mukaisesti kuntien tehtäviä ei pitänyt lisätä, mutta esityksellä kunnille kohdistetaan uusia koulutustehtäviä.

Investoinnit maahanmuuttajien koulutuksen kehittämiseen heitettäisiin hukkaan. Esityksessä ehdotetaan vapaan sivistystyön lakiin (632/1998, 9 §) kirjattujen koulutustehtävien sekä niitä koskevan rahoitusjärjestelmän purkamista. Kansanopistot ovat vapaan sivistystyön oppilaitoksina kehittäneet maahanmuuttajille soveltuvaa koulutusta vuosikymmenten ajan ja investoineet siihen merkittävästi.

Kansanopistot ottivat maahanmuuton kriisitilanteessa 2015 nopeasti vastaan tehtäviä yhteistyössä maahanmuuttoviranomaisten kanssa. Ne kykenivät järjestämään koulutuksen, asumisen ja turvalliset olosuhteet ilman huoltajaa maahantulleille alaikäisille. Niiden järjestämästä kieli-, yhteiskunta ja perustaitoja tukevasta koulutuksesta saatiin erinomaisia tuloksia. VATT:n analyysin mukaan vuosina 2015–2017 myönteisen päätöksen teini-ikäisenä saaneet ovat pärjänneet hyvin (HS 27.10.2025). Useat heistä ovat työllistyneet tai opiskelevat. Eduskunta edellytti vuonna 2019 (TrVM 6/2018 vp – O 10/2017 vp), että vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäviä kotoutumisen edistämässä tulee merkittävästi laajentaa. Tämän seurauksena tehtävät kirjattiin vapaan sivistystyön lainsäädäntöön, niille luotiin oma rahoitusmalli ja oppilaitosten tehtäviä täsmennettiin vapaan sivistystyön laissa ja oppivelvollisuuslaissa. Kansanopistoissa koulutusta on toteutettu siten, että se soveltuu erilaisissa elämäntilanteissa ja erilaisella osaamisperustalla oleville maahanmuuttajille. Kansanopistot kykenivät myös järjestämään Ukrainasta sotaa paenneille erikikäisille soveltuvaa koulutusta välittömästi heidän saavuttuaan Suomeen vuonna 2022. Tämä oli mahdollista, koska kansanopistoissa oli vapaan sivistystyön lakiin kirjatun tehtävän vuoksi osaavaa henkilöstöä. Mahdollisuudet reagoida nopeasti vastaavissa tilanteissa tulevaisuudessa menetetään, mikäli tehtävä ja rahoitus puretaan vapaan sivistystyön laista.

Kotoutumiskoulutus ja lukutaitokoulutus ovat koulutusta, joille on jo nykyisen säädösperustan mukaisesti määritelty oppimistavoitteet opetussuunnitelmien perusteissa. Hallituksen esitysluonnos sisältää perustavanlaatuisen väärinymmärryksen siitä, että koulutuksen tarkasteleminen vain työvoimapolitiittisesti edistäisi sen tuloksellisuutta.

Kotoutujien omaehtoiseen koulutukseen osallistumisen estäminen vähentää mahdollisuuksia oppia kieltä ja yhteiskuntavalmiuksia sekä haittaa työllistymistä. Joustavat mahdollisuudet oppia kieltä myös työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen osallistumisen jälkeen edistävät yhteiskuntaan kiinnittymistä, sijoittumista muihin opintoihin sekä työllistymistä. Kotoutujille tulee mahdollistaa opiskelu omaehtoisessa kieli- ja yhteiskuntakoulutuksessa.

Osana kokonaisvaltaista kotoutumista on huolehdittava siitä, että kaikilla on riittävät taidot toimia arjessa ja osallistua yhteiskuntaan. Sivistisyhteiskunnassa tarvittavien perustaitojen saavuttaminen tulee mahdollistaa kaikille. Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa ja aikuisten perusopetuksessa opitaan keskeisiä perustaitoja, joiden varaan kielitaidon kehittäminen, muun osaamisen hankkiminen ja työllistyminen rakentuvat. Perustaitojen oppimista ei tule tarkastella työvoimapolitiittisesta näkökulmasta, sillä kyse on ensisijaisesti koulutuspolitiittisesta kysymyksestä.

Esityksessä ehdotetaan vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttaman lukutaitokoulutuksen lakkauttamista. Oppilaitokset ovat kyenneet koulutuksellaan palvelemaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia maahanmuuttajia ja tukemaan heitä arjessa tarvittavan toiminnallisen lukutaidon saavuttamisessa. Toimivan palvelukokonaisuuden varmistamiseksi on huolehdittava siitä, että erilaisille maahanmuuttajaryhmille on tarjolla heille soveltuvaa koulutusta.

Oppivelvollisten polkuja ei tule heikentää. Maahanmuuttaneiden lapset ja nuoret ovat keskeisesti suomalaisen koulutusjärjestelmän piirissä. Esitys heikentää heidän mahdollisuuksiaan vahvistaa kieli- ja yhteiskuntavalmiuksia koulutusjärjestelmässä silloin, kun he peruskoulun päättövaiheessa tai sen jälkeen tarvitsevat lisätukea edetäkseen toiselle asteelle. Kasvava osa nuorista tarvitsee juuri tässä vaiheessa kielitaidon vahvistamista ja yhteiskuntavalmiuksia. Oppivelvollisten mahdollisuuksia tarkoituksenmukaiseen kotoutumis- ja lukutaitokoulutukseen ei tule heikentää.

Esityksessä ehdotettu aikuisten perusopetukseen osallistumisen ikärajaus on luonteeltaan syrjivä. Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Aikuisten perusopetuksessa opiskelee myös Suomessa syntyneitä henkilöitä, jotka tarvitsevat perusopetuksen oppimäärää edetäkseen koulutuspolulla ja työllistyäkseen. Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheessa opitaan keskeisiä perustaitoja, joiden tarkoituksena ei ole välitön työllistyminen vaan arjessa ja suomalaisessa yhteiskunnassa selviytyminen. Kansanopistojen järjestämässä aikuisten perusopetuksessa opiskelee vuosittain noin 2 000 henkilöä, joista monet suorittavat perusopetuksen alkuvaiheen hankkien näin keskeiset perustaidot. Perustaitojen osaaminen ja kielen oppiminen edistävät työllistymistä, ja yli 30-vuotiaiden opiskelumahdollisuuksien rajaaminen voi johtaa myös välilliseen syrjintään työmarkkinoilla. Yhteiskunnan pitkäikäistyessä 30-vuotiailla on vielä 30 - 40 vuotta työkäää jäljellä.

Lahden kansanopisto esittää edellä kuvatun perusteella seuraavia muutoksia koulutuksen uudistamiseen liittyviin esityksiin:

- vapaan sivistystyön lakiin sisällytetään edelleen tehtävä maahanmuuttaneiden koulutuksen järjestämiseksi siten, että vapaan sivistystyön oppilaitokset täydentävät koulutuksellaan työvoimakoulutuksena järjestettyä koulutusta,
- vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväksi määritellään:
 - o järjestää kotoutujille varsinaisen työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen jälkeen tarvittavaa osaamista vahvistavaa kieli- ja yhteiskuntakoulutusta,
 - o järjestää luku- ja kirjoitustaidon koulutusta kotoutumisaikana ja tarvittaessa sen jälkeen,
 - o vastata perusopetuksen päättäneiden oppivelvollisten kieli- ja yhteiskuntavalmiuksia vahvistavasta koulutuksesta,
 - o järjestää kieli- ja perustaitokoulutusta kotoutumislain piiriin kuulumattomille maahanmuuttajille, kuten kotoutumisajan ylittäneille ja kotivanhemmille,
- edellä mainittuja opintoja tuettaisiin kotoutumissuunnitelmaan kuuluvina kotoutumislain mukaisina opintoina,
- aikuisten perusopetukseen osallistumista koskeva ikärajaus poistetaan esityksestä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Esityksen mukaiset säästöt vaarantavat kokonaisvaltaisen kotoutumisen. Kotoutumisesta on säästetty kuluvalle hallituskaudella runsaasti. Esityksessä ehdotetut lisäsäästöt, joiden tosiasiallinen suuruus on noin 50 milj. euroa, vaarantavat kotoutujien mahdollisuuden oppia suomen tai ruotsin kielen ja saavuttaa yhteiskuntavalmiudet, joita Suomessa toimimiseen tarvitaan. Säästötoimet pidentävät koulutukseen pääsyn odotusaikoja.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset järjestävät koulutusta tuloksellisesti eri alueilla.

Rahoitusjärjestelmän purkaminen sekä omaehtoiseen koulutukseen osallistumisen rajaaminen tekee koulutuksen järjestämisen vapaan sivistystyön oppilaitoksille mahdottomaksi. Kansanopistojen vapaan sivistystyön oppilaitosten kotoutumiskoulutuksessa opiskelee vuosittain noin 7 000 ja aikuisten perusopetuksessa noin 2 000 opiskelijaa. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa on vuositasolla yhteensä 38 000 maahanmuuttajataustaista opiskelijaa heille suunnatuissa koulutuksissa. Heille on turvattu laajat opiskelumahdollisuudet vapaan sivistystyön kohdennetulla valtionosuudella, jota esityksessä ehdotetaan poistettavaksi kokonaan lainsäädännöstä.

Esityksessä ei esitetä vain menosäästöä, vaan koulutusjärjestelmään kuuluvan koulutuksen rahoitusjärjestelmän purkamista. Hallituksen esitys poistaisi omaehtoisen, koulutusjärjestelmään kuuluvan kotoutumiskoulutuksen ja siihen kohdennetun vapaan sivistystyön rahoituksen. Kyseessä ei ole rahoituksen uudelleenjärjestely, vaan oppilaitoksiin kohdistuva raju koulutuksen rahoituksen leikkaus, jonka mukaisiin muutoksiin ei ole varauduttu esityksessä.

Maahanmuuttajille suunnattu koulutus muodostaa merkittävän osan vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksella rahoitetusta koulutuksesta kansanopistoissa. Vapaan sivistystyön lakiin kirjatun tehtävän ja rahoituksen purkaminen aiheuttaa oppilaitosten toiminnalle vakavaa haittaa.

Monissa kansanopistoissa kotoutumiskoulutuksen osuus rahoituksesta on 20–50 %, minkä vuoksi muutos koskettaa vakavasti kymmeniä oppilaitoksia ja niiden toimintaedellytyksiä.

Kansanopistojen vapaan sivistystyön valtionosuusrahoitus vähenee vuositason kokonaisuutena 15 %. Leikkaus vaikuttaa 43 kansanopistoon, joista seitsemän rahoitus vähenisi yli 50 % ja 21:n yli 30 prosenttia. Näiden oppilaitosten toiminnan jatkuminen on vakavasti uhattuna. Lahden kansanopiston rahoitus vähenisi esityksen toteutuessa 40 - 50 % ja vaarantaisi koko toiminnan jatkon, myös muiden koulutusten osalta. Esityksellä vaarannetaan siten myös kansanopistojen alueilla järjestämä muu koulutus. Näin esitys heikentää myös alueiden elinvoimaa.

Kansanopistojen toiminta luo myös pienemmillä paikkakunnilla työpaikkoja ja elinvoimaa sekä kiinnittää väestöä asumaan eri puolille Suomea. Jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon, että kotoutumiskoulutuksen lakkauttaminen vapaan sivistystyön oppilaitoksista vaarantaa pienemmillä paikkakunnilla mahdollisesti ainoan koulutuksen järjestäjän toiminnan. Myös suuremmilla paikkakunnilla, kuten Lahdessa, tilanne heikkenee: Lahden kansanopisto on alueellaan ainoa oppilaitos, joka järjestää laadukasta ja tuloksellista pitkäkestoista kotoutumiskoulutusta ja aikuisten perusopetuksen kaikkia vaiheita. Toteutuessaan esitys käytännössä lakkauttaisi ko. koulutukset, joissa opiskelee vuositason yli 400 maahanmuuttanutta.

Kansanopistot ovat eri alueilla merkittäviä työnantajia. Esitys vaarantaa toteutuessaan useamman sadan opettajan työpaikan eri puolilla Suomea.

Säädösesitys ei sisällä riittävää siirtymäaikaa eikä siirtymävaiheen rahoitusta. Esitys vapaan sivistystyön oppilaitosten siirtymävaiheen rahoitukseksi on heikko, lähes olematon. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa opiskelee parhaillaan useita tuhansia kotoutujia. Heidän opintonsa jouduttaisiin lopettamaan kesken, koska siirtymävaiheen rahoitus ei kata kevätlukukauden 2027 koulutuksen rahoitusta.

Lahden kansanopisto esittää edellä kuvatun perusteella seuraavia muutoksia rahoitukseen liittyen:

- Vapaan sivistystyön momentilla (29.10.31) säilytettäisiin osa (noin 6 milj. euroa) siitä rahoituksesta, joka on nykyisellään kohdennettu vapaana sivistystyönä järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen. Tämä rahoitus kohdennettaisiin osaksi vapaan sivistystyön suoriteperustaista rahoitusta saman momentin (29.10.31) sisällä, jotta säädösmuutoksen pahimmat vaikutukset voidaan välttää ja kansanopistot voivat edelleen palvella koulutuksellaan monikielistä väestöryhmää.

Esityksessä sivuutetaan kotoutumisen laaja-alaisuus ja erilaiset kotoutujat. Esityksen mukaan Suomeen kotoudutaan työllä. Esityksessä ei huomioida riittävästi lasten, nuorten, perheiden, ikääntyneiden tai erityistä tukea tarvitsevien kotoutumista.

Kotoutumista tulisi tarkastella koko yhteiskunnan laajuisesti. Yhteiskuntarauhan ja yhteiskuntaan osallistumisen näkökulmasta on keskeistä, että kotoutumiselle asetetaan myös muita tavoitteita kuin työllisyys. Hyvä kotoutuminen edistää suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta. Suomen kansantaloudelle on myös eduksi, mikäli Suomessa kasvaneet ja täällä kouluttautuneet maahanmuuttajat jäävät Suomeen tekemään työtä. Heikko kiinnittyminen yhteiskuntaan vähentää tahtotilaa toimia suomalaisessa yhteiskunnassa ja jäädä työskentelemään Suomeen. Kotoutuminen on siten myös koulutusjärjestelmäkysymys.

Kotoutumisen tavoitteet on määritetty työllisyyden näkökulmasta, ja ne eivät huomioi lasten ja nuorten tarpeita. Lapset ja nuoret ovat keskeisesti suomalaisen koulutusjärjestelmän piirissä. Esitys poistaa koulutusjärjestelmästä mahdollisuuden opiskella oppivelvollisena kansanopistojen kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksessa. Kasvava osa nuorista tarvitsee peruskoulun päättövaiheessa tai sen päätyttyä kielitaidon vahvistamista ja yhteiskuntavalmiuksia edetäkseen toiselle asteelle. Heidän koulutusmahdollisuuksiaan ei tule heikentää.

Kaikkien kotoutujien ensisijainen tavoite ei ole välitön työllistyminen. Osa maahanmuuttaneista tarvitsee perustaitoja, joita oppiakseen heidän tulee voida osallistua luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen riittävässä laajuudessa tai vaihtoehtoisesti aikuisten perusopetukseen. Lukutaito on keskeinen perustaito, joka mahdollistaa muun oppimisen. Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheessa saatavat yleissivistävät valmiudet ovat arjessa toimimisen edellytys. Myöskään ikääntyneiden maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua yhteiskuntaan ei tulisi sivuuttaa kotoutumisen tavoitteita asetettaessa.

Ehdotettu säädösmuutos heikentää koulutuksen saavutettavuutta ja kaventaa kotoutujien sivistyksellisiä oikeuksia. Esityksessä kuvataan, että kotoutujien sivistykselliset oikeudet parantuvat, koska päällekkäiset koulutusmallit poistuvat. Nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole päällekkäisiä koulutuksia, vaan rinnakkain tarjolla olevia monimuotoisia koulutuspalveluja erilaisten maahanmuuttajien tarpeisiin. Esityksessä ehdotetaan vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttaman kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen lakkauttamista. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat kyenneet koulutuksillaan palvelemaan maahanmuuttaneita, jotka eivät eri syistä sijoitu hankintoina toteutettuihin koulutuspalveluihin. Mikäli tämä tarjonta lakkaa, kuten esityksessä ehdotetaan, seuraa siitä koulutuspaikkojen määrän väheneminen ja erilaisille kohderyhmille soveltuvien koulutusten poistuminen.

Lahden kansanopisto pitää tärkeänä, että alkuvaiheen osaamisen ja palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma ohjaavat kotoutujan tarkoituksenmukaisimmalle koulutuspolulle. Ohjauksen tehostaminen ei kuitenkaan ratkaise tilannetta, jos koulutusta ei ole riittävästi tarjolla alueellisesti tai jos toimintamallia kavennetaan siten, että osa kohderyhmistä jää vaille soveltuvaa koulutusta.

Muut huomiot

- Lahden kansanopisto esittää, että vapaan sivistystyön lakiin sisällytetään edelleen tehtävä maahanmuuttaneiden koulutuksen järjestämisestä. Tehtävää täsmennettäisiin nykyisestä siten, että vapaan sivistystyön oppilaitokset täydentäisivät koulutuksellaan työvoimakoulutuksena järjestettyä koulutusta. Tämä tehtävä muodostuisi siten, että vapaan sivistystyön lakiin määriteltäisiin vapaan sivistystyön oppilaitoksille tehtäväksi:
 - o järjestää kotoutujille varsinaisena työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen jälkeen tarvittavaa osaamista vahvistavaa kieli- ja yhteiskuntakoulutusta
 - o järjestää luku- ja kirjoitustaidon koulutusta kotoutumisaikana ja tarvittaessa sen jälkeen
 - o vastata kansanopistoissa perusopetuksen päättäneiden oppivelvollisten kieli- ja yhteiskuntavalmiuksia vahvistavasta koulutuksesta
 - o järjestää kieli- ja perustaitokoulutusta kotoutumislain piiriin kuulumattomille maahanmuuttajille, kuten esimerkiksi kotoutumisajan ylittäneille ja kotivanhemmille.
- Vapaan sivistystyön momentilla (29.10.31) säilytettäisiin osa (noin 6 milj. euroa) siitä rahoituksesta, joka on nykyisellään kohdennettu vapaana sivistystyönä järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen. Tämä rahoitus kohdennettaisiin osaksi vapaan sivistystyön suoriteperustaista rahoitusta saman momentin (29.10,31) sisällä, jotta edellä kuvattuja ryhmiä voitaisiin palvella.
- Edellä mainittuja kotoutumissuunnitelmaan kuuluvia opintoja tuettaisiin kotoutumislain mukaisina opintoina.
- Aikuisten perusopetukseen osallistumista koskeva ikärajaus poistettaisiin esityksestä.
- Säädökset tulisivat voimaan 31.7.2027, jotta keskeneräiset opinnot vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämässä kotoutumiskoulutuksessa voitaisiin suorittaa loppuun ja tarvittavat sopeuttamistoimet (henkilöstön määrä) ehdittäisiin tehdä oppilaitoksessa.

Lahden kansanopisto

Pullinen Petri

Lahden kansanopisto - Petri Pullinen, rehtori ja Maria Beirad, vararehtori