

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Opetushallitus pitää lukutaitokoulutuksen roolin vahvistamista kannatettava, mutta esittää huolen monipuolisten koulutuspolkujen vaihtoehtojen

supistumisesta ja vapaan sivistystyön koulutuksen tarjoajien pedagogisen osaamisen hyödyntämisestä uudistuksen jälkeen.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on pitkäaikainen kokemus maahanmuuttajien omaehtoisesta kotoutumiskoulutuksen toteuttamisesta joko kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman tai vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti. Merkittävä

osa vapaan sivistystyön toteuttamista koulutuksista on ollut joustavia ja kulloisenkin kohderyhmän osaamistarpeiden kehittämiseen vastaavia

toteutuksia. Niiden keskeisenä tavoitteena on ollut suomalaiseen yhteiskuntaan kiinnittyminen ja tutkintoon johtavan koulutuksen ja

työelämässä vaadittavien taitojen edistäminen osallistujien oppimisvalmiudet ja tarpeet huomioiden.

Hallituksen esityksen mukainen ehdotus siirtää vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin osallistuneet kotoutuja-asiakkaat

työvoimakoulutuksiin. Tämän vuoksi kuntien tulee kehittää työvoimakoulutuksena toteutettavia kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksia myös näille asiakkaille sopiviksi. Kehittämisen osalta on ensiarvoisen tärkeää, että vapaan sivistystyön oppilaitosten vuosien varrella kerryttämä huomattava osaaminen tulee hyödynnettyä. Kunnalliset kansalaisopistot ovat järjestäneet maahanmuuttajille suunnattuja omaehtoisia koulutuksia. Huomattavasti merkittävämpi osa koulutuksista on kuitenkin

ollut yksityisten ylläpitäjien vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttamia. Erityisesti kansanopistojen järjestämien koulutusten kokonaisvolyymin on moninkertainen kunnallisiin kansalaisopistoihin verrattuna. Hallituksen esitys kotoutumiskoulutuksen siirrosta työ- ja elinkeinoministeriölle ja työ- ja elinkeinopalveluiden vapaus valita kotoutumiskoulutuksen palveluiden toteuttajat pahimmillaan romuttaa vapaan sivistystyön oppilaitosten vuosien menestyksekkään maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen toteutus- ja kehittämistoiminnan.

Kuntien/työllisyysalueiden saadessa hallituksen esityksen mukaisesti käytännössä määritellä vapaasti tavan, jolla ne hankkivat maahanmuuttajille

suunnatun koulutuksen, on vaarana, että hankintapäätökset tehdään pääosin hintaan pohjautuen, jättämällä pedagoginen kokemus ja osaaminen syrjään

päätöksentekokriteerinä. Vaarana on myös, että tehdyt hankintasopimukset ovat lyhytaikaisia, mikä vaikeuttaa palveluntarjoajan mahdollisuutta

investoida koulutuksen pitkäjänteiseen kehittämiseen ja laadukkaaseen toimintaan.

Viittomakielisten kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen järjestäminen vapaan sivistystyön oppilaitoksessa, joka on erikoistunut viittomakielisten

koulutukseen, on ehdottomasti kannatettavaa.

Hallitusohjelman mukaan varmistetaan, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä. Tavoitteena on, että noin 5–10 prosenttia

kotoutuu ruotsin kielellä. Opetushallitus esittää kuitenkin huolensa siitä, että lakiesityksellä voi olla päinvastainen vaikutus ruotsinkielisen

kotoutumiskoulutuksen tarjontaan. Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämällä koulutuksella on keskeinen rooli erityisesti ruotsinkielisen

kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen osalta. Ruotsinkielisen koulutuksen osalta kohderyhmä on pieni ja kohderyhmän koko vaihtelee alueellisesti. Edellytykset koulutuksen järjestämiselle ovat tämän takia erityisen haavoittuvia toimintaympäristön muutoksille.

Siltä osin kuin esityksessä todetaan tavoitteesta lisätä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan, Opetushallitus toteaa, että

kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sisältävät jo nykyiselläänkin useita kirjauksia kotoutuja-asiakkaan omasta vastuusta ja

suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymisestä. Opetussuunnitelman perusteissa todetaan muun muassa, että koulutuksella tuetaan vastuunottoa

opiskelijan oman kotoutumisen edistämisestä. Laaja-alaisen osaamisen oppimaan oppimisen taitojen ja opiskelutaitojen kuvauksessa todetaan, että

opiskelija osaa ottaa vastuuta opinnoistaan ja suunnitella niitä realistisesti ja tavoitteellisesti. Myös oppimisen ohjauksessa opiskelijaa ohjataan vastuun

ottamiseen omasta opiskelustaan. Koulutuksen tehtävän määrittelyssä todetaan, että koulutuksessa opiskelija oppii tuntemaan oikeutensa ja

velvollisuutensa Suomessa asuvana henkilönä, työntekijänä ja yrittäjänä. Opetushallitus ei siksi näe välttämättömänä kotoutumiskoulutuksen

opetussuunnitelman perusteiden muuttamista näiltä osin.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Hallituksen esityksessä mainitaan, että kotoutumiseen suunnatusta rahoituksesta pystytään säästämään vuositasolla 15 miljoonaa euroa

päällekkäisrahoitus purkamalla. Käytännössä rahoitus ei ole ollut päällekkäistä, vaan esimerkiksi vapaan sivistystyön maahanmuuttajille

suunnattuun koulutukseen osoitettu valtionosuusrahoitus on ollut riittämätöntä tarpevolyyymiin nähden ja kattanut keskimäärin 70–90

prosenttia toteutuneista kustannuksista. Toki, mikäli tulevaisuuden maahanmuuttajakoulutusten hankintapäätöksissä painotetaan voimakkaasti

hintaa, voidaan lyhyellä aikavälillä saada merkittäviäkin säästöjä aikaiseksi, mutta pitkäaikaiset ja laadulliset vaikutukset voivat olla täysin päinvastaiset.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Hallituksen esityksessä kotoutumisen viitekehystä muutettaisiin yksilökeskeisyyttä korostavaan kotoutumiseen ja esitetään poistettavaksi

yhteiskunnan vastaanottavuutta kotoutumisen tavoitteista. Opetushallitus toteaa, että vaikka jokainen maahanmuuttaja kotoutuu yksilöllisesti omista

lähtökohdistaan ja tavoitteistaan käsin, on kotoutuminen kuitenkin myös monenkeskinen prosessi, jossa yhteiskunnan vastaanottavuudella on

keskeinen rooli myös yksilön kotoutumisen näkökulmasta. Tätä ei edistetä muussa lainsäädännössä, koska se on nimenomaan kotoutumisprosessissa

keskeinen. Yhteiskunnan vastaanottavuuden käsite ei ole julistuksellinen, vaan tarkoittaa yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja hyvien väestösuhteiden

tosiasiallista toteutumista yhteiskunnassa. Siksi Opetushallitus ei kannata sen poistamista kotoutumisen viitekehyksestä.

Opetushallitus pitää kannatettavana sitä, että lainsäädännössä säädetään eksplisiittisesti Opetushallituksen tehtävästä määrätä lukutaitokoulutuksen

opetussuunnitelman perusteista.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Hallituksen esityksessä esitetty tavoite kotoutumisprosessin alkuvaiheen nopeuttamisesta ja ohjautumisesta kotoutumista edistäviin palveluihin on

kannatettava. Tavoitteen toteuttamiseksi tulee kunnille taata riittävät resurssit. Lisäksi kotoutumisprosessin alkuvaiheesta lähtien maahanmuuttajalle on tulisi taata hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaava palvelu, jotta koko työllistymispolkua saadaan nopeutettua.

Muut huomiot

Esityksen mukaan valtion kotoutumisen edistämishjelmasta luovuttaisiin ja sitä koskeva pykälä kumottaisiin, ministeriöiden välisestä yhteistyöelimestä

luovuttaisiin ja kumottaisiin pykälä alueellisesta maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmästä. Opetushallitus katsoo, että

kohdennetulle yhteistyölle on edelleen tarvetta kotoutumisen kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Siksi esityksessä ehdotettuun työ- ja elinkeinoministeriön

asettamaan yhteistyöryhmään tulisi kutsua keskeiset ministeriöt ja muita keskeisiä toimijoita.

Opetushallitus pitää ongelmallisena lakiesityksen ehdotusta rajata aikuisten perusopetuksen tukeminen omaehtoisina opintoina vain alle 30-vuotiaille

kotoutujille. Myös yli 30-vuotiaat kotoutujat suorittavat aikuisten perusopetusta, ja tutkinnon suorittaminen on monelle edellytys jatko-opintoihin siirtymiselle sekä työllistymiselle tai esimerkiksi yrittäjyyden aloittamiselle. Esityksessä ei tuoda riittävän selkeästi esiin, millä etuuksilla yli 30-vuotiaiden kotoutujien olisi tarkoitus turvata toimeentulonsa opintojen aikana. Myöskään eri tukimuotojen käytännön vaikutuksia heidän opiskeluedellytyksiinsä ei ole arvioitu. Perustelut ikärajan asettamiselle puuttuvat esityksestä, eikä muutosvaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen ole arvioitu riittävästi. Lisäksi olisi tarpeen täsmentää, mitä muita tilanteita voidaan pitää muina perusteltuina syinä ikärajasta poikkeamiselle.

Opetushallitus katsoo, että kotoutumislain 68 §:n kumoaminen ja rahoituksen siirtäminen hyvinvointialueiden yleisrahoitukseen heikentää

ihmiskaupan uhrien auttamisen ennakoitavuutta ja erityisrahoituksen tuomaa turvaa. Esitystä tulisiikin täydentää selkeällä arviolla siitä, miten

uhrien erityistarpeisiin perustuvat palvelut jatkossa turvattaisiin, mikäli rahoitus sisältyy vain yleiseen rahoitukseen. Lisäksi Opetushallitus korostaa,

että korvausjärjestelmän poistaminen voi lisätä työperäisen hyväksikäytön riskiä ja haavoittuvuutta erityisesti matalapalkkaisilla aloilla.

Hallituksen esityksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle jäisi kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajanaisten

kielikoulutukseen tarkoitettu valtionavustus vapaan sivistystyön oppilaitoksille (5 miljoonaa euroa/vuosi). On erittäin tärkeää panostaa tulevaisuudessakin kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajanaisten kielikoulutukseen, jotta heidän työllistymismahdollisuuksiensa saadaan parannettua. Samalla on kuitenkin syytä huomioida, että rahoituksen rajaaminen sukupuolen perusteella jättää muut koulutusta tarvitsevat kotoutumisajan ylittäneet rahoituksen ulkopuolelle. Edellä mainitusta syystä Opetushallitus esittää, että rahoitus muutetaan jatkossa sukupuolineutraaliksi.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksille ja keskusjärjestöille suunnattu siirtymäkauden rahoitus antaa mahdollisuuksia sopeuttaa toimintaa

suunnitellussa muutoksessa. Tarkoitukseen suomenkielisille varattu 573 000 euroa on kuitenkin riittämätön ottaen huomioon vapaan sivistystyön kotoutumista edistävien omaehtoisia opintoja toteuttavien oppilaitosten määrän ja koulutusten tähänastisen toteutusvolyymin.

Opetushallituksen osalta esityksessä tulisi huomioida, että Opetushallitus toimii valtionapuviranomaisena maahanmuuttajanaisten kielikoulutukseen

tarkoitettussa valtionavustuksessa, ylimääräisessä avustuksessa kuuroille järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen ja lukutaitokoulutukseen sekä

oppilaitoksille kohdennetuissa siirtymäkauden rahoituksissa.

Ruonala Heidi
Opetushallitus