



Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunta pyytää Opetushallituksen asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Opetushallitus lausuu seuraavaa.

Tiivistelmä

Opetushallitus pitää kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistamisen tavoitteita osin kannatettavina, erityisesti lukutaitokoulutuksen vahvistamista ja alkuvaiheen prosessien nopeuttamista. Opetushallitus esittää kuitenkin huolensa vapaan sivistystyön oppilaitosten aseman heikentymisestä ja pitkäaikaisen pedagogisen osaamisen hyödyntämättä jäämisestä, jos kotoutumis- ja lukutaitokoulutus siirretään pääosin työvoimakoulutukseksi.

Vapaan sivistystyön koulutuksilla on ollut keskeinen rooli joustavien, kohderyhmän tarpeisiin vastaavien kotoutumiskoulutusten tarjoajana, mukaan lukien ruotsinkielinen ja viittomakielinen kotoutumiskoulutus. Opetushallitus korostaa myös, että hitaammat ja yksilölliset koulutuspolut ovat välttämättömiä osalle opiskelijoista, jotta yhdenvertaisuus ja oppimistulokset turvataan, etenkin valtakunnallisesti yhtenäisen kielitaidon päättötestin vuoksi.

Rahoituksen osalta Opetushallitus toteaa, että vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus on ollut alirahoitettua ja kustannusten painottaminen voi heikentää koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta pitkällä aikavälillä. Opetushallitus vastustaa myös yhteiskunnan vastaanottavuuden poistamista kotoutumisen tavoitteista, koska kotoutuminen on yksilöllisen prosessin lisäksi yhteiskunnallinen ja edellyttää yhdenvertaisuutta ja osallisuutta.

Lisäksi Opetushallitus näkee tarpeen säilyttää ja vahvistaa viranomaisten välistä yhteistyötä, turvata ihmiskaupan uhrien rahoitusjärjestelmien ennakoitavuus sekä



muuttaa maahanmuuttajanaisten kielikoulutuksen rahoitus sukupuolineutraaliksi. Siirtymäkauden rahoitusta vapaan sivistystyön oppilaitoksille pidetään riittämättömänä.

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 kokonaisvolyymi 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 tarvevolyyymiin 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 lukulaitokoulutuksen 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 katsoo, että kotoutumislain 68 §:n kumoaminen ja rahoituksen siirtäminen hyvinvointialueiden yleisrahoitukseen heikentää ihmiskaupan uhrien auttamisen ennakoitavuutta ja erityisrahoituksen tuomaa turvaa. 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 työllistymismahdollisuuksiansa



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 omaehtoisten opintojen toteuttavien oppilaitosten määrän ja koulutusten tähänastisen toteutusvolyymin.

Opetushallituksen osalta esityksessä tulisi huomioida, että Opetushallitus toimii valtionapuviranomaisena maahanmuuttajajärjestöjen kielikoulutukseen tarkoitetussa valtionavustuksessa, ylimääräisessä avustuksessa kuuroille järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen ja lukutaitokoulutukseen sekä oppilaitoksille kohdennetuissa siirtymäkauden rahoituksissa.

Hallituksen esityksessä tunnistetaan, että kotoutumiskoulutuksen opiskelijoiden lähtötaso, oppimisvalmiudet ja elämäntilanteet vaihtelevat merkittävästi. Esityksessä todetaan, että nopeat koulutuspolut soveltuvat osalle opiskelijoista, mutta erityisesti heikommilla perustaidoilla opintonsa aloittavilla liian nopea eteneminen voi vaarantaa riittävän perusosaamisen saavuttamisen. Tämän vuoksi koulutuksen järjestämisessä on tärkeää mahdollistaa myös hitaammat koulutuspolut sekä ohjata opiskelijat tarvittaessa muihin heidän tarpeitaan paremmin vastaaviin koulutusmuotoihin, kuten lukutaitokoulutukseen tai vapaan sivistystyön koulutuksiin.

Kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä on kuitenkin huomioitava, että Opetushallituksen kehittämä ja ylläpitämä kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötesti on valtakunnallisesti sama kaikille opiskelijoille opintopolusta riippumatta. Siksi opiskelijoiden oikea sijoittuminen heidän osaamistaan ja oppimisvalmiuksiaan vastaavalle opintopolulle, riittävä koulutuksen kesto erityisesti hitaammin eteneville opiskelijoille sekä pedagogisesti perusteltu testiin ohjaaminen ovat keskeisiä yhdenvertaisuuden ja koulutuksen vaikuttavuuden näkökulmasta. Opiskelija suorittaa



päättötestin vasta, kun koulutuksen järjestäjä on arvioinut hänen valmiutensa testin suorittamiseen riittäviksi.

Opetushallitus haluaa lisäksi painottaa, että kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötesti on digitaalinen, mutta se suoritetaan fyysisesti paikan päällä valvotussa testitilanteessa. Tämä on tärkeää huomioida kotoutumiskoulutuksen palveluntuottajia valittaessa, erityisesti silloin, kun kotoutumiskoulutusta järjestetään verkkokoulutuksena. Palveluntuottajalla tulee tällöin olla käytössään menettelyt ja järjestelyt, joilla varmistetaan, että opiskelijat voivat suorittaa päättötestin asianmukaisesti, yhdenvertaisesti ja testin toteuttamisen edellyttämällä tavalla.