

Asia: VN/33963/2024

(Suomenkielinen lausuntoaika on päättynyt 10.2.2026 eikä tämän jälkeen tulleita lausuntoja huomioida.) Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Opintokeskukset ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Lakiuudistuksen tavoitteena oleva ajatus, että Suomeen kotoudutaan työllä on kaunis. Työllistymisen tiedetään olevan suurimmalle osalle Suomeen muualta tuleville hartain toive ja lähtökohtaisesti myös suurelle osalle kotoutujista erinomainen tavoite. Mutta työllistyminen ei ole kaikille mahdollista. Mahdollista on kuitenkin mielekäs ja aktiivinen osallisuus yhteiskunnassa.

Opintokeskukset ry pelkää, että osaksi työllistymispalveluita suunniteltuna, työllistymistavoitteen näkökulmasta kilpailutettavat sekä työelämän edellyttämään kielitaitoon ja työllisyyteen tähtäävät koulutukset eivät ole tehokkain ja toimivin tapa järjestää erityistä ja vaativaa kotoutumis- ja kielikoulutusta. Olisi erittäin suuri menetys ja lähes käsittämätön muutos viedä vapaalle sivistystyölle lainsäädännöllä annettu merkittävä koulutustehtävä pois kansallisesta koulutusjärjestelmästä lakkauttamalla vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen 100 prosentin valtionosuusrahoitus. Lakkauttaminen on puhdas rahoitusleikkaus koulutuksesta, vaikka hallitus on luvannut olla leikkaamatta koulutuksesta. Samalla lakkautettaisiin pitkäjänteisesti OKM:n rahoituksella ja tuella kehitetyt, maahan muuttaneiden kotoutumista tukevat ja joustavat koulutuspolut mahdollistaneet koulutusmallit.

Kotoutumiseen liittyvä koulutusjärjestelmä kaipaa uudistamista ja selkeyttämistä. Tästä tavoitteesta voi olla samaa mieltä. Nykyisessä toimintamallissa suurimmat ongelmat liittyvät siihen, että juuri ne maahan muuttaneet, jotka haluavat oppia kieltä ja kotoutua, joutuvat odottamaan koulutukseen pääsyä. Sen sijaan, että koulutukseen pääsyn määrittää koulutustarpeen sijasta Suomessa vietetty aika sekä oleskelu- ja työmarkkinastatus, kotoutumis- ja lukutaitokoulutukseen pääsyn tulisi olla

oikea-aikaisesti ja yksilölliset tarpeet huomioiden mahdollista kaikille maahan muuttaneille henkilön statuksesta riippumatta.

Koulutukseen pääsyä rajoittaa myös koulutuksen järjestäjän saama täysi valtionosuus, jonka edellytyksenä on kotoutujalle tehty kotoutumissuunnitelma. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi suosittelee maahanmuuttajien lukutaitokoulutusta arvioidessaan (2022), että lainsäädäntöä ja toimintamalleja tulee muuttaa siten, että esteet koulutukseen pääsille saadaan puretuiksi. Lisäksi täysi valtionosuusrahoitus tulee laajentaa koskemaan kaikkia lukutaitokoulutusta tarvitsevia, myös pidempään Suomessa olleita tai oleskelulupaa odottavia. Opintokeskukset ry voi yhtyä Karvin näkemykseen.

Vapaa sivistystyö tarjoaa aikuisille maahan muuttaneille sellaista matalan kynnyksen koulutusta, jossa tavoitteena on lisätä luottamusta omiin kykyihin ja itsenäisyyteen, vahvistaa aktiivista kansalaisuutta, elinikäistä oppimista sekä yhteiskuntaan kiinnittymistä. Esimerkiksi opintokeskusten lukutaitokoulutukset tähtäävät useammin jatkokoulutukseen tai muuhun koulutukseen (esim. kotoutumiskoulutukseen) kuin työmarkkinoille. Maahan muuttaneiden kotoutumis- ja kielitaitokoulutus sopii erinomaisesti vapaan sivistystyön tehtäväksi osana kansallista koulutusjärjestelmää. Näin ollen Opintokeskukset ry katsoo myös, että kotoutumista tukevien taitojen koulutus sopii paremmin OKM:n kuin TEM:n hallinnonalan alle. Työvoimaviranomaisilla ei lähtökohtaisesti ole sitä samaa koulutuksen koordinoimisen, kehittämisen ja ohjauksen sekä seurannan asiantuntijuutta, mikä on OKM:n hallinnonalalla ja sen ohjauksessa toimivilla koulutusorganisaatioilla.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Jos haluamme, että maahanmuuttajat oppivat kielen, kotoutuvat suomalaiseen yhteiskuntaan, saavat ammatin ja työllistyvät, vaatii se kotoutumiseen lisää resursseja eikä uusia leikkauksia. Hallituksen esitys toteaa vapaan sivistystyön järjestämisen koulutuksen keskeisen merkityksen erityisesti luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa. Laki vapaasta sivistystyöstä uudistettiin vuonna 2017. Uudistuksen tavoitteena oli hyödyntää vapaan sivistystyön koulutuksen joustavuutta ja monimuotoisuutta sekä eri oppilaitosmuotojen ominaispiirteitä. Vapaan sivistystyön nähtiin monipuolistavan luku- ja kirjoitustaidon opiskelumahdollisuuksia ja osaltaan myös nopeuttavan, mm. monipuolisilla kansalaisyhteiskuntaverkostoillaan, maahan muuttaneiden polkuja koulutukseen ja työelämään. Tätä tehtävää vapaa sivistystyö on hoitanut hyvin. Myös Karvi toteaa, että lukutaitokoulutuksen järjestämisen piirissä on monin paikoin luotu hyvin toimivia ja vakiintuneita ohjauksen ja vuorovaikutuksen tapoja erilaisista oppilaitostyypeistä, eri hallinnonaloista, kirjavasta lainsäädännöstä ja alueellisista eroista huolimatta. Haluammeko aloittaa tämän kaiken uudelleen alusta? Mistä tulevat tarvittavat resurssit ja osaaminen esimerkiksi tarvittavalle pitkäjänteiselle kehittämistyölle?

Hallituksen esityksessä todetaan Opetushallituksen myöntäneen 5 miljoonaa euroa vuonna 2025 vapaan sivistystyön opintoteliavustusta suomen ja ruotsin kielen koulutukseen maahanmuuttajanaishenkilöille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. Avustusta myönnettiin 51 vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjälle. Avustuksella on tarkoitus luoda uusi koulutuksen toimintamalli, jolla parannetaan maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytyksiä. Sama opintoteliavustus on juuri ollut haettavissa vuosina 2026-2027 järjestettävään, samalle

kohderyhmälle tarkoitettuun koulutukseen. Lisäksi osaa vapaan sivistystyön maahan muuttaneille tarkoitettua koulutusta voidaan rahoittaa opintoseteleillä, jotka on tarkoitettu vapaan sivistystyön opiskelijamaksujen alentamiseen. Tämä opintoseteliavustuksen kohderyhmä ei kuitenkaan ole vain maahan muuttaneet, vaan koulutuksen järjestäjä voi hakea avustusta myös muiden kohderyhmien (esim. työttömät, eläkeläiset) koulutusten opiskelijamaksujen alentamiseen.

Opintokeskukset ry suhtautuu luonnollisesti positiivisesti em. maahan muuttaneiden kotoutumista tukeviin rahoitusinstrumentteihin. Ne eivät kuitenkaan missään määrin korvaa nyt suunnitellun uudistuksen myötä vapaalta sivistystyöltä poistettavaksi ehdotettua valtionosuusrahoitusta eivätkä turvaa vapaan sivistystyön järjestämisen kotoutumis- ja kielikoulutuksen riittävää saatavuutta tai kehittämistä. Esimerkiksi pitkään kotona olleet kotivanhemmat, useimmiten kotiäidit, on jo vuosikymmenien ajan tunnustettu kotoutumis- ja kielikoulutuksessa haasteellisesti tavoitettavaksi kohderyhmäksi. Näin myös tässä hallituksen esityksessä. Tälle kohderyhmälle suunnattujen, eri tavoin kotoutumista tukevien toimenpiteiden järjestämiseen on vuosien varrella uponnut maassamme hankeraha jos toinenkin. Vapaa sivistystyö pystyy varmasti osaamisellaan ja kokemuksellaan luomaan opintosetelin tavoitteiden mukaisia uusia toimintamalleja. Mutta pitkäjänteisyyteen vuosittain erikseen haettava ja ennakoimaton rahoitus ei todellakaan kannusta. Tässä on yksi keskeinen kohderyhmä, joka esimerkiksi hyötyisi kotouttamis- ja kielikoulutuksen kehittämisestä sekä koulutuksen sääntelyn selkeyttämisestä.

Yhdymme myös usean lausunnonantajan esittämään huoleen kuntien valtionosuuden laskun vaikutuksista kuntien edellytyksiin järjestää kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta sekä mahdollisista koulutuksen hankintaprosesseista seuraavista, kuntia työllistävästä lisätehtävistä. Kuntien selviytyminen uusista tehtävistä huolestuttaa erityisesti tilanteessa, jossa kuntien kotoutumisen edistämiseen tarkoitettuun rahoitukseen esitetään samanaikaisesti lähes 50 miljoonaa euron säästöjä.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Ehdotetussa uudistuksessa korostuu kotoutumisen tavoitteena yhteiskuntaan kiinnittyminen: kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja palvelujen tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan ja työelämään.

Ehdotettu uudistus ei ota riittävästi huomioon erityistä osaamista ja resurssia vaativan koulutuksen järjestämisen edellytyksiä kunnissa. Samalla jää kysymykseksi, kuinka kuntien koulutustarjonta jatkossa pystyy vastaamaan erityisessä tilanteessa olevien maahan muuttaneiden (vähäinen koulutustausta, pitkään kotona olleet kotivanhemmat, traumataustaiset, ikääntyvät, heikot perus- ja digitaidot omaavat) kotoutumisen ja kielikoulutuksen yksilöllisiin tarpeisiin. Kysymyksiä herättää monessa aiemmassakin lausunnossa esiin nostettu tehokkuus- ja kielitaitovaatimus (B.1.1), joka nähdään epärealistisena saavuttaa ehdotetussa aikataulussa. Tämä korostuu erityisesti niiden kotoutujien kohdalla, joilla jo lähtökohtaisesti on heikommat oppimisvalmiudet.

Hallituksen esitys viittaa Koto-SIB -kokeiluun (2016-2019), jossa tavanomaiset kotoutumis- ja työllisyyspalvelut korvattiin nopeaan työllistymiseen tähtäävillä palveluilla, ja mm. kielen kehittymisen painopiste oli työssä oppimisessa. Kokeilun suurimmaksi haasteeksi osoittautui vaikeus löytää työnantajia, jotka olisivat olleet valmiita palkkaamaan maahanmuuttajan lyhyen koulutusjakson jälkeen. Työllistyminen edellytti jo suoritettua kotoutumiskoulutuksen, työkokemuksen sekä muun mahdollisen koulutuksen lisäksi vielä työnantajan tarpeisiin räätälöityä kielikoulutusta ja ammatillista valmiuksia tukevaa lisäkoulutusta. Kielikoulutuksen nopeus ei siis välttämättä ole maahan muuttaneen työllisyyttä edistävä toimenpide.

Opintokeskusten järjestämässä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa kotoutumisen ja kielen oppimisen tavoitteet ovat työllistymistavoitetta laveammat. Kotoutumisen yksikkönä kannattaa ajatella yksilön rinnalla myös perhettä. Heikommallakin suomen kielen luku- ja kirjoitustaidolla vanhempi pystyy tukemaan oman lapsen koulunkäyntiä paljon paremmin kuin täysin lukutaidottomana. Näin myöskään kotoutumisen erot perheen sisällä ei kasva liian suureksi. Vanhemman kotoutuminen (vaikkakin ilman työllistymistä), tekee seuraavan sukupolven kotoutumisen (koulunkäynti, työllistyminen) helpommaksi. Kotona lapsia hoitavalle vanhemmalle koulutus saattaa mahdollistaa myös sen, että hänen ei tarvitse turvautua kieltä jo osaavan lapsensa apuun erilaisissa arjen vuorovaikutustilanteissa. Myös Karvi toteaa, että luku- ja kirjoitustaito tulisi nähdä tavoitteena, jonka saavuttaminen mahdollistaa aikuisille itsenäisen elämän Suomen kaltaisessa yhteiskunnassa. Samalla koulutuksen vaikuttavuuden tarkastelussa tulisi kielen teknisen hallinnan ja osaamisen kehittymisen rinnalla huomioida laajemmat vaikutukset, kuten yhteiskuntaan kiinnittyminen ja aktiivisen toimijuuden lisääminen.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

-

Muut huomiot

Opintokeskusten tarjoamasta, usein myös toiminnallisesta luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta on vuosien mittaan saatu hyviä kokemuksia. Koulutuksesta on kertynyt paljon osaamista ja ymmärrystä juuri tämän moninaisen ryhmän kotoutumisen tukemisesta. Tämä osaaminen katoaisi suomalaiselta koulutuksen kentältä. Hallituksen esityksessä todetaan, että vapaan sivistystyön oppilaitokset voisivat jatkossa osallistua työvoimaviranomaisten järjestämiin työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen kilpailutuksiin, mikäli työvoimaviranomainen päättää toteuttaa koulutuksen hankintamenettelyllä. Opintokeskukset ry toteaa nykyisen menettelyn toimivan koulutuksen järjestämisessä paremmin kuin kilpailutukseen perustuva menettely. Esimerkiksi opintokeskukset ovat pystyneet koulutuksen järjestämisessä huomiomaan opetuspaikan saavutettavuuden lähellä oppijoiden arkea sekä monia muitakin erityisryhmän koulutuksen erityistarpeita. On epätodennäköistä, että opintokeskuksilla olisi mahdollisuuksia osallistua työvoimaviranomaisten kilpailutuksiin. Hallituksen esityksessä todetaan 100 prosentin valtionosuusrahoituksen muodostavan opintokeskusten rahoituksesta 2 % (2023). Määrä voi kokonaisuudessaan vaikuttaa pieneltä, mutta se on merkittävä yksittäisille koulutusta järjestäville opintokeskuksille. Yhdestätoista opintokeskuksesta neljä järjestää aikuisten maahan muuttaneiden lukutaitokoulusta.

Esitetty kotouttamislain uudistaminen ollaan toteuttamassa ilman hallittua ja riittävää siirtymäaikaa. Vapaan sivistystyön toimijoille esitetyn siirtymäajan (2027-2028) rahoitus (2,2 miljoonaa euroa) OKM:n hallinnonalalle on ehdotetun lakiuudistuksen laajuuteen nähden lähes merkityksetön. Lisäksi katsomme, että siirtymäkauden rahoitus tulisi kohdentaa koulutuksen järjestäjille. Se, että siirtymäajalle esitetyn rahoituksen jakautumisen perusteita ei ole päätetty estää mahdollisesti siirtymäajalla järjestettävän koulutuksen ennakkoinnin ja suunnittelun.

Kumpumäki Tuula
Opintokeskukset ry