Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

27.9.2018
Lausunto
Neuvotteleva virkamies Paula Karjalainen
050 456 0865
paula.karjalainen@tem.fi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Kotoutumiskoulutus

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 (HE 123/2018 vp) kotoutumiskoulutuksen osalta ja erityisesti siitä, voidaanko ko. koulutus järjestää englanninkielisenä.

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja järjestäminen

Laissa kotoutumisen edistämisestä (2010/1386) säädetään oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille annettavasta kotoutumiskoulutuksesta. Lain 20 §:ssä säädetään, että kotoutumiskoulutuksena järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta ja tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja sisällöt määritellään tarkemmin opetushallituksen antamissa opetussuunnitelman perusteissa.

Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mutta sitä voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Omaehtoisena opiskeluna toteutettu koulutus tarjoaa vaihtoehtoisia väyliä opiskelulle ja vastaa maahanmuuttajien koulutustarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa. Omaehtoinen opiskelu on koulutusta, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse tai johon kunta tai TE-toimisto hänet ohjaa. Se voi olla esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opiskelua, ammatillista tai lukiokoulutusta, mutta myös kansalaisopistossa tai kolmannen sektorin toimesta järjestettävää koulutusta.

Kotoutumislain (22 §) mukaan omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksenä on, että TE-toimisto on todennut koulutustarpeen, opiskelu tukee kotoutumista ja työllistymistä sekä opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa. Jotta omaehtoinen opiskelu tukisi maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä, tulee opintojen koostua suomen tai ruotsin kielen opiskelusta tai opintojen tulee tapahtua pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä.

Kotoutumiskoulutus viime vuosina

Kotoutumiskoulutuksessa on vuosina 2006—2015 aloittanut vuosittain noin 10 000 työtöntä työnhakijaa. Vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijoiden määrän myötä kotoutumiskoulutuksen aloittaneita oli vuonna 2016 vähän yli 13 000 ja vuonna 2017 yli 15 000. Naisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistujista on tyypillisesti ollut noin 60 prosenttia. Vuonna 2016 naisten osuus oli hieman pienempi, 55 prosenttia, mikä heijastaa vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden sukupuolijakaumaa.

Kotoutumiskoulutuksen resursseja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin maahanmuuttajaväestön määrää, minkä seurauksena koulutukseen pääsy on nopeutunut. Vuosina 2016 ja 2017 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutuksen aloittamiseen kesti keskimäärin noin 2,5 kuukautta, samoin tämän vuoden ensimmäisen 6 kuukauden aikana.

Momentti 32.30.51 (julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (S 2 v), 1 000 euroa (sisältää täydentävät ja lisätalousarviot)

Kotoutumiskoulutus	TA2016	TA2017	TA2018	TAE2019
Arvioitu käyttö	90 480	90 021	71 310	61 428

Vuonna 2016 hyväksyttiin entistä työelämälähtöisemmät ja jo varhaisessa vaiheessa ammatillisesti suuntautuneet kotoutumiskoulutuksen mallit. Kotoutumiskoulutuksessa on lisätty osaamisen tunnistamista ja ammatillisesti suuntautuneita sisältöjä sekä vahvistettu koulutuksen työelämälähtöisyyttä. Koulutuksen työelämälähtöisyyttä on pyritty lisäämään etenkin niille henkilöille, joiden koulutus- ja työtausta ja osaaminen antavat edellytyksen nykyistä nopeampaan ammatillisiin opintoihin ja työmarkkinoille siirtymiseen. Kokonaisuus luo hyvät lähtökohdat heterogeenisen kohderyhmän tarpeisiin vastaamiselle, ja koulutusvaihtoehtoja voidaan edelleen täydentää omaehtoisella koulutustarjonnalla.

Hallituksen 3.5.2016 hyväksymässä kotouttamisen toimintasuunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin, että siirtymiä koulutukseen ja työelämään nopeutetaan. Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 tavoitteeksi asetettiin, että ainakin osa maahanmuuttajista voisi siirtyä kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen jo kuuden kuukauden kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Tämän vuoksi vuonna 2017 kotoutumiskoulutuksen määrärahasta siirrettiin 7,4 miljoonaa euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Vuodesta 2018 lukien siirrettävä määräraha on 10,3 miljoonaa euroa.

Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirrettiin vuoden 2018 alusta lähtien opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisvastuulle. Tämän vuoden alusta alkaen aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta järjestetään pääosin osana vapaan sivistystyön koulutusta ja aikuisten perusopetusta.

Työmarkkinoiden ulkopuolella ja työssä olevat maahanmuuttajat eivät ole työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ensisijaista kohderyhmää.

Kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta näille henkilöille että ohjata heidät muun toimijan järjestämään opiskeluun. Vuoden 2018 alusta käynnistynyt vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus parantaa myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ja työssä olevien maahanmuuttajien kieli- ja yhteiskuntakoulutuksen tarjontaa.

Englannin kielisen kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Valiokunta on pyytänyt lausuntoa siitä, voidaanko kotoutumiskoulutusta järjestää englannin kielisenä.

Kotoutumiskoulutuksen keskeisiä sisältöjä ovat suomen tai ruotsin kielen opinnot sekä koulutus, joka tukee työllistymistä, osallisuutta ja arjen hallintaa. Suomen tai ruotsin kielen oppiminen on nähty keskeisenä osana kotoutumisen tavoitteita eikä täysin englannin kielisen kotoutumiskoulutuksen ole nähty edistävän kotoutumiskoulutukselle asetettuja tavoitteita. Esimerkiksi työllistymisen tai jatkokoulutukseen pääsemisen haasteena nousee keskeisenä esiin puutteet kotimaisten kielten taidossa.

Kotoutumiskoulutus voi kuitenkin sisältää myös muun kuin suomen tai ruotsin kielisiä osioita, mikäli niiden katsotaan edistävän kotoutumiskoulutukselle asetettuja tavoitteita. Viime vuosina hanketoiminnassa onkin kehitetty orientaatiokoulutuksia, joissa juuri maahan muuttaneille annetaan yhteiskuntaa ja työllistymistä koskevaa tietoa eri kielillä. Esimerkiksi Töihin Suomeen –hankkeessa on toteutettu neljän viikon mittaisia englanninkielisiä nopean työllistymisen orientaatiojaksoja TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille, joilla on joko koulutuksensa tai työkokemuksensa perusteella mahdollisuudet työllistyä nopeasti ilman suomen tai ruotsin kielen taitoa. Keskimääräinen työllistymisprosentti kolme kuukautta palvelun jälkeen on ollut noin 15 prosenttia ja työllistymiset ovat pitkälti vastanneet henkilön omaa osaamis- ja koulutustasoa. Niille, jotka eivät työllisty, orientaatiojakso tarjoaa nopeasti perustiedot suomalaisesta yhteiskunnasta, jolloin asettautuminen Suomeen ja oman kotoutumisprosessin hallinta helpottuvat. Erityisen tarpeellisena palvelua on pidetty heille, jotka aikovat asua Suomessa lähtökohtaisesti vähän aikaa ja jotka eivät halua opetella suomea tai ruotsia. Näitä ovat esimerkiksi Suomeen suoraan töihin tulleiden ulkomaalaisten osaajien puolisot.

Englanninkielentaitoiset osaajat ovat toistaiseksi kuitenkin verrattain pieni kohderyhmä ja suurin osa heistä asuu pääkaupunkiseudulla, jolloin ainakaan säännölliseen englanninkieliseen orientaatiojaksoon ei todennäköisesti riitä tarpeeksi asiakasvolyymia muilla alueilla.

Suuri osa orientaatiojaksojen opiskelijoista jatkaa joka tapauksessa kotoutumiskoulutukseen joko siksi, että he haluavat opiskella suomea tai ruotsia, tai siksi, etteivät he työllisty ilman suomen tai ruotsin kielen taitoa. Tällöin englanninkielinen orientaatiojakso on toiminut kotoutumiskoulutuksen esimoduulina.

Myös muista monikielisistä orientaatiojaksoista on saatu hyviä kokemuksia, ja niitä on tuotu osaksi kotoutumiskoulutuksen kokonaisuutta. Esimerkiksi Uudenmaan ELY –keskuksen parhaillaan käynnissä olevassa kotoutumiskoulutuksen hankinnassa. Hankinnassa kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuteen on sisällytetty arabian ja somaliankieliset yhteiskuntaorientaatiojaksot (15 otp) sekä englannin kielinen työelämäorientaatio ja työnhakuvalmennus (20 otp) henkilöille, joilla on edellytykset työllistyä nopeasti.

Myös kotoutumislain perusteella työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun osalta on nähty kotoutumisen tavoitteiden kannalta perusteltuna, ettei opiskelu tapahtuu pääosin suomen tai ruotsin kielellä. Kotoutumislain soveltamisohjeessa (30.3.2015,TEM/642/07.10.02/2015, Työ- ja elinkeinoministeriön ohje kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) soveltamisesta työ- ja elinkeinotoimistoissa) todetaan, että omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella edellyttää, että opintojen tulee olla suomen tai ruotsin kielen opiskelua tai opintojen tulee tapahtua pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Esimerkiksi englannin kielellä tapahtuvaa ammatillista koulutusta ei voida tukea omaehtoisina opintoina kotoutumislain perusteella. Vieraskielisten opintojen tukeminen voi kuitenkin olla mahdollista, mikäli kyse on esimerkiksi lyhyestä pätevöitymiseen liittyvästä opintojaksosta, jonka ei katsoa hidastavan suomen ja ruotsin kielen taidon kehittymistä. Luku- ja kirjoitustaidottomien henkilöiden osalta voidaan kotoutumisen alkuvaiheessa kotoutumissuunnitelmassa sopia myös lyhytaikaisesta esimerkiksi omalla äidinkielellä tapahtuvasta omaehtoisesta kotoutumiskoulutuksesta, jota voidaan tukea työttömyysetuudella.

Kotoutumiskoulutusta säätelevä lainsäädäntö sallii siis lyhytkestoisen englannin tai muun kielisen opiskelun järjestämisen ja sen tukemisen työttömyysetuudella. Pidempi kestoisempi englannin tai muun kielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämistä tai tukemista työttömyysetuudella ei ole nähty kotoutumisen tukemisen tavoitteiden kannalta perusteltuna. Esimerkiksi työllisyystilanteen muuttuessa henkilön voi olla vaikea työllistyä uudelleen, jos hän ei hallitse suomen tai ruotsin kieltä.