



30.9.2013

Dno 27/050/2013

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 VALTIONEUVOSTO

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö (OKM/47/040/2012, 19.8.2013)

ASiantuntijuus edellä KORKEAKOULUJEN UUSI ERIKOISTUMISKOULUTUS

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2013:7

Tiivistelmä Opetushallituksen lausunnon kannanotoista:

Yleistä

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman työryhmän muistiossa Asiantuntijuus edellä – Korkeakoulujen uusi erikoistumiskoulutus (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2013:7) esitetään korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksien luomista. Uudet erikoistumiskoulutukset korvaisivat ammattikorkeakoulujen ammatilliset erikoistumisopinnot ja yliopistojen järjestämän erikoistumiskoulutuksen ja erikoistumisopinnot. Työryhmän muistioon on sisällytetty myös erikoistumiskoulutusta koskevat lainsäädäntömuutosehdotukset.

Opetushallitus kannattaa yleisesti työryhmän esityksiä. Uudet erikoistumiskoulutukset ja niitä koskeva uusi säännöspohja selkeyttäisivät täydennys- ja erikoistumiskoulutuksen tarjontaa, täsmentäisivät eräissä tilanteissa tietyn koulutuksen suorittaneiden asemaa, lisäisivät tutkinnon jälkeen suoritettavan koulutuksen yhteyksiä työelämään, toisivat työllistymistä helpottavaa osaamista, auttaisivat päällekkäisten koulutusten välttämässä (tietyn osaamisen hankkimiseksi ei enää hakeuduttaisi suorittamaan koko tutkintoa) ja lisäisivät koulutusten tunnettuutta työelämässä toimivien keskuudessa. Esityksessä näkyy hyvin erikoistumiskoulutusten yhteys muuhun korkeakoulutukseen ja se, että erikoistumiskoulutukset suunnataan ensisijaisesti korkeakoulututkinnon suorittaneille. Mahdollisesti päällekkäisyyttä jäisi vielä esimerkiksi avoimen korkeakoulutuksen kanssa.

Työryhmän esitys on eräiltä osin kuitenkin vielä keskeneräinen ja vaatii vielä pohdintaa. Opetushallitus kiinnittää huomiota muun muassa kaavailtuun lainsäädäntöön (erityisesti korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksia koskeva rekisteri ja kelpoisuuteen johtavat koulutukset), kelpoisuuden tuottavaan koulutukseen liittyvään laadun varmistukseen, muiden kuin korkeakoulututkinnon suorittaneiden mahdollisuuteen osallistua erikoistumiskoulutukseen, uudistuksen käytännön toimeenpanoon, tietopalveluihin sekä tiedotukseen ja viestintään liittyviin kysymyksiin.

Yhtäläisyydet näyttötutkintojärjestelmän kanssa

Suunnitelluilla erikoistumiskoulutuksilla on yhtäläisyyksiä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) mukaisen näyttötutkintojärjestelmän kanssa. Opetushallitus pitää myönteisenä muun muassa seuraavien asioiden korostumista suunnitellussa uudessa järjestelmässä: työelämäyhteistyö, osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen sekä henkilökohtaistaminen. Muistiossa kuvataan erikoistumiskoulutusten toteuttamista niin, että koulutukseen sisältyy aina opiskelua ja työssäoppimista. Muistion tekstissä viitataan myös erikoistumiskoulutuksen näyttöihin, mikä lisää yhtäläisyyttä näyttötutkintojärjestelmän kanssa. Muun muassa kokemukset näyttötutkintojärjestelmän kolmikantayhteistyöstä esimerkiksi tutkintojen perusteita laadittaessa voisivat olla hyödyllisiä korkeakouluille uusien erikoistumiskoulutusten suunnittelussa.

Järjestelmien yhtäläisyydestä ja joltain osin myös yhteisestä kohderyhmästä johtuen on myös huolehdittava siitä, että ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisen näyttötutkintojärjestelmän erikoisammattitutkinnot ja korkea-asteen erikoistumiskoulutukset eivät sekoitu keskenään tiedotuksessa tai työelämässä. Lisäksi tulisi välttää koulutusten päällekkäistä järjestämistä. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että uutta koulutusta suunniteltaessa tulisi puolin ja toisin varmistaa, ettei vastaavaa koulutusta ole jo tarjolla toisessa järjestelmässä.

Työelämäulottuvuus saa paljon painoa työryhmän esityksessä. Onkin tärkeää, että uudet erikoistumiskoulutukset suunnitellaan yhdessä työ- ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Työelämäyhteistyö ei kuitenkaan kata ainoastaan koulutuksen suunnittelua, vaan tärkeää on myös se, miten yksittäiset ammatinharjoittajat ja muut työelämässä toimivat tuntevat koulutukset ja muun muassa osaavat hyödyntää niitä urasuunnitelmissaan.

Opetushallituksen ylläpitämät tietojärjestelmät ja -palvelut

Opetushallitus uudistaa parhaillaan keskeisiä tietojärjestelmiään valtiovarainministeriön asettaman SADeohjelman (http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman KSHJ-hankkeen (korkeakoulujen sähköinen haku- ja valintajärjestelmä) puitteissa. Opintopolku-palvelukokonaisuus korvaa nykyiset Opetushallituksen ylläpitämät koulutustiedon ja opiskelupaikan hakuun sekä opiskelijavalinnan toteuttamiseen liittyvät tietojärjestelmät. Lisäksi uusina palveluina rakennetaan muun muassa aikuiskoulutuksen hakupalvelu, sähköiset ja rakenteistetut opetussuunnitelman ja tutkinnon perusteet sekä todennetun osaamisen rekisteri (TOR). Palvelut valmistuvat vuosien 2011–2015 aikana. Palvelujen käyttäjiä ovat pääasiassa koulutukseen hakeutujat, koulutuksen järjestäjät sekä julkishallinnon muut toimijat. Opintopolku.fi -portaali kokoaa kaikkien koulutusasteiden tiedot tutkinnoista, ammateista sekä opiskelusta eri oppilaitoksissa. Sen kautta voi sekä löytää koulutusvaihtoehtoja että hakea niihin. Opintopolkuun sisältyy opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain (1058/1998) mukainen, uudistettava opiskelijavalintarekisteri, johon koo-

taan kaikkien koulutussektoreiden tutkintoon johtaviin koulutuksiin hakeet ja valitut. Opintopolku-palvelukokonaisuuden yhtenä tavoitteena on ollut todennetun osaamisen rekisterin perustaminen (TOR), joka ensimmäisessä vaiheessa tulee palvelemaan hakuja ja valintoja, mutta toisessa vaiheessa käyttötarkoitusta laajennetaan.

Opintopolku on otettu tuotantokäyttöön kesällä 2013, ja sen avulla toteutetaan ensimmäinen valtakunnallinen haku, toisen asteen yhteishaku, syksyllä 2013. Opetushallitus katsoo, että erikoistumiskoulutukset tulisi tallentaa osaksi Opintopolku-tarjontaa, jolloin hakijat löytäisivät kaiken erikoistumiskoulutuksen tarjonnan yhdestä osoitteesta. Opintopolusta löytyy myös muu aikuiskoulutustarjonta.

Opetushallitus ei pidä muistiossa esitettyä erikoistumiskoulutusten rekisteriä tarpeellisenä eikä tarkoituksenmukaisena. Korkeakouluille voitaisiin tarjota mahdollisuus käyttää haku- ja valintapalvelua myös erikoistumiskoulutuksissa. Tämä edellyttää kuitenkin nykyisten palveluiden kehittämistä ja varautumista uudistuksen aiheuttamiin lisäkustannuksiin. Lisäksi tulisi selvittää, ehdittäisiinkö Opintopolkuun tehdä tarvittavat muutokset siten, että uudistus voisi tulla myös tältä osin voimaan 1.5.2015.

Muistiossa (s. 43) mainitaan perustettavasta erikoistumiskoulutuksia koskevasta rekisteristä, jonka rekisterinpitäjäksi tulisi Opetushallitus. Asia on myös asetuseräluonnoksessa yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi sekä asetuseräluonnoksessa ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi (20 e §). Epäselväksi jää, mikä olisi luotavan uuden rekisterin suhde Opintopolun palveluihin ja sen kehittämiseen. Lakiluonnoksen mukaan ”Opetushallitus pitää sähköisesti yleisön nähtävillä tiedostoa voimassa olevista erikoistumiskoulutuksista koskevista sopimuksista.” Työryhmän esityksestä ei ilmene yksilöidysti, onko työryhmän tarkoituksena ollut toteuttaa uusi, esimerkiksi Opintopolkuun tai Opetushallituksen sivuille liitettävä palvelu, jossa olisi käytännössä lista sopimuksista, vai tarkoittaisiko tämä ennemmin sitä, että esimerkiksi Opintopolussa olisi lista erikoistumiskoulutuksista.

Avoimeksi jää, miten ja missä erikoistumiskoulutukset olisi tarkoitus esittää mahdolliselle kohderyhmälle. Muistiossa mainitaan, että kohderyhmän kartoittaminen on korkeakoulujen tehtävä, mutta onko koulutuksista tiedottaminen kokonaan niiden tehtävä vai esitettäisiinkö näiden koulutusten kuvaukset mahdollisesti Opintopolussa.

Muistiosta ei myöskään ilmene, olisiko Opetushallituksen ylläpidettävä valtakunnallista opiskelijavalintarekisteriä myös täydennyskoulutukseen otettavista opiskelijoista tutkinto-opiskelijoiden tapaan ja mikä olisi tämän vaikutus korkeakoulujen tietovarannosta saataviin opiskeluoikeuksiin.

Muistion sivulla 49 puhutaan modulaarisuudesta. Yleisesti ottaen muistiossa painotetaan erikoistumiskoulutusten työelämälähtöisyyttä. Eli näiden vähintään 30 opintopisteen kokonaisuuksien tulisi tuottaa aitoa lisäarvoa lisäpätevöitymiseen ja vastata nimenomaisesti tietyn erikoistumisen tarvetta. Samalla erikoistumiskoulutuksen olisi hyvä olla monitieteinen ja mahdolli-

sesti useiden korkeakoulujen toteuttama kokonaisuus. Modulaarisuuden ideana on kuitenkin, että henkilö voisi itse rakentaa ainakin joissakin tapauksissa tämän kokonaisuuden eri moduuleista. Mikäli nämä koulutukset on aikomus tuoda Opintopolkuun, tarvitaan tarkennusta koulutusten rakentamiseen asian alustavaksi selvittämiseksi. Tulee olemaan haastavaa esittää rinnakkain selkeästi määritettyjä kokonaisuuksia (esimerkiksi psykoterapeutiksi pätevytyminen) ja modulaarisia kokonaisuuksia. Epäselväksi jää, miten hakija saa riittävän tiedon mahdollisuuksistaan joko rakentaa kokonaisuuden useista osista tai tiukoista suoritusvaatimuksista. Tämä asettaa esittämisjärjestelmälle mahdollisesti huomattavia käytettävyyksvaatimuksia.

Erikoistumiskoulutusten sijoittaminen tutkintojen viitekehykseen

Erikoistumiskoulutusten tavoitteet ja osaamisen osoittaminen on kuvattu hyvin lainsäädäntöehdotuksessa. Tutkinnot (jatkossa mahdollisesti myös erikoistumiskoulutukset) on hallituksen esityksessä (38/2012) esitetty sijoitettavaksi tutkintojen viitekehykseen niiden tuottaman osaamisen mukaan.

Työryhmän muistiossa (s. 47) hahmotellaan myös erikoistumiskoulutusten sijoittamista kansalliseen tutkintojen viitekehykseen seuraavasti: ”Koska erikoistumiskoulutus täydentää tutkintoon johtavaa koulutusta, on perusteltua, että se sijoittuisi pääsääntöisesti viitekehyksessä samalle tasolle kuin mikä on sen kohderyhmän tutkintojen taso”. Työryhmän kantaan sisältyy ajatus, että kullekin yksittäiselle erikoistumiskoulutukselle määritetään tutkintojen viitekehyksen taso. Tämä voi ajan myötä johtaa viitekehykseen, johon sisältyy huomattava määrä yksittäisiä erikoistumiskoulutuksia. Mainittuun hallituksen esitykseen liitettyssä asetusluonnoksessa tutkintoon johtavan koulutuksen tutkintotyyppien taso on ilmaistu tutkintotasoittain, esimerkiksi kaikki alemmat korkeakoulututkinnot ovat tasolla kuusi. Jos kansallista viitekehystä kehitetään jatkossa niin, että siihen sisällytetään myös muita kuin Suomessa suoritettavia tutkintoja, samantyyppinen muotoilu saattaisi tulla kyseeseen myös erikoistumiskoulutusten osalta yksittäisten erikoistumiskoulutusten sijoittamisen sijaan.

Kohderyhmän tutkintojen taso tilanteessa, jossa erikoistumiskoulutus on mahdollista suorittaa useammalla taustakoulutuksella, ei välttämättä ole paras lähtökohta viitekehyksen tason määrittämiseksi – tai asian voisi ainakin ilmaista toisin: erikoistumiskoulutukselle määritetään pääsääntöinen pohjakoulutustaso. Tällöin myös erikoistumiskoulutus sijoittuisi tälle tasolle. Asiallisesti tilanne voisi olla jokseenkin sama (kohderyhmä – edellytettävä pohjakoulutus), mutta erikoistumiskoulutukseen pääsyyn edellytettävän koulutuksen tason määrittelyn kautta ilmaisu olisi täsmällisempi. Koulutukseen voisi kuitenkin perustellusta syystä tulla myös muun tasoisella koulutuksella tai yleisemmin aiemmin hankitun osaamisen arvioinnin perusteella. Tällöin suoritettava erikoistumiskoulutus ei pääsääntöisesti nostaisi kyseisen henkilön viitekehyksen mukaista osaamistasoa. Poikkeuksen muodostaisi esim. tilanne, jossa erikoistumiskoulutukseen edellytetään pääsääntöisesti ylempi korkeakoulututkinto (kaavailtu viitekehyksen taso seitsemän), mutta koulutuksen järjestäjä ottaisi koulutukseen poikkeuksellisesti alemman korkeakoulututkinnon suorittaneen. Erikoistumiskoulutuksen suorittanut saisi todistuksen tason seitsemän mukaisesta osaamisesta. Asia vaa-

tii vielä pohdintaa ja siihen palattaneen myöhemmin, kun tutkintojen viitekehystä koskeva säädöstyö etenee.

Tiettyyn kelpoisuuteen tai ammattipätevyyteen johtavat erikoistumiskoulutukset

Muistion mukaan ”erikoistumiskoulutus voi johtaa muodollisen kelpoisuuden saavuttamiseen tietyssä tehtävässä toimimiseksi”. Lainsäädäntöesityksestä ei käy kuitenkaan ilmi, että erikoistumiskoulutuksena voidaan järjestää tiettyyn kelpoisuuteen johtavaa koulutusta. Opetushallitus katsoo, että asia tulisi kirjata tarkemmin myös säännöksiin, esimerkiksi yliopistolain 7 §:ään ja ammattikorkeakoululain 19 a §:ään. Säännöksissä tulisi korostaa korkeakoulujen vastuuta kelpoisuuden tuottavan erikoistumiskoulutuksen sisällöstä ja laadusta.

Nykyisin muodolliseen kelpoisuuteen edellytettävä koulutus suoritetaan joko niin, että se sisältyy suoritettavaan tutkintoon, tai niin, että erikseen suoritettavana koulutuksen järjestää ja/tai siitä antaa todistuksen tiedekunta/yksikkö, jolla on oikeus järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta. Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntöesitysten mukaan koulutuksen järjestäjää ei yksilöidä, vaan erikoistumiskoulutusta järjestää yliopisto tai ammattikorkeakoulu.

Muistion (s. 46) mukaan ”Muodolliseen ammattipätevyyteen vaadittavien opintojen osalta tällainen ratkaisu mahdollistaisi joustavan työvoiman uudelleen kouluttamisen työvoimapulan aloille”. Esimerkkeinä mainitaan sosi- ja terveystieteiden sekä opettajankoulutuksen opintoja.

Muutos sinänsä joustavoittaa järjestelmää ja luo uusia mahdollisuuksia suorittaa kelpoisuuden/pätevyyden edellyttämiä koulutuksia, mutta siihen sisältyy myös riskejä ja avoimia kysymyksiä esimerkiksi opiskelijavalinnan sekä opetuksen sisältöjen ja vaadittavan osaamisen samankaltaisuuden varmistamisen osalta. Erikoistumiskoulutusten käyttöönoton yhteydessä ei ole tarkoitus muuttaa kelpoisuusvaatimuksia ja näin ollen on tärkeää, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut, muun muassa laadunvarmistusjärjestelmiensä avulla, huolehtivat siitä, että kelpoisuusvaatimusten edellyttämä osaamisvaatimukset täyttyvät.

Opetushallituksen jäljempänä käyttämät esimerkit ovat opettajankoulutuksen alueelta, mutta samoja periaatteita ja kysymyksiä liittyy myös muihin kelpoisuuksiin johtaviin koulutuksiin.

Yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 19 §:ssä on kuvattu yliopistollisen opettajankoulutuksen opinnot. Opinnot ovat keskeisiä perusopetuksen ja lukion opettajien muodolliseen kelpoisuuteen edellytettäviä opintoja. Jos opintoja järjestetään ja suoritetaan erikoistumisopinnot (muistio s. 47), osaamisvaatimusten tulisi olla lähtökohtaisesti niiden osalta samat kuin tutkintoon kuuluvissa opettajankoulutuksen opinnoissa. Sama koskee ammatillisia opettajankoulutuksen opintoja. Edellyttävää koulutusta koskeva vaatimus tulisi muotoilla niin, että erikoistumiskoulutuksen suoritettuaan henkilö täyttää kyseisen suorituksen lisäksi myös muut koulutusta koskevat kelpoisuusvaatimukset opettajan tehtävään. Näin

vältetään mahdollisuus erikoistumiskoulutuksen tuottamaa pätevyyttä koskeviin väärinkäsityksiin hakijoiden keskuudessa.

Kun yliopistollisten opettajankoulutuksen opintojen opiskelijapaikat ovat pääosin varsin haluttuja ja kilpailtuja, opiskelijoiden itse maksamista erikoistumiskoulutuksista voisi Opetushallituksen näkemyksen mukaan muodostua laajeneva väylä suorittaa maksullisena opettajien muodolliseen kelpoisuuteen kuuluvia opintokokonaisuuksia. Tämä voisi johtaa siihen, ettei näitä opintoja olisi vastaisuudessa tarjolla riittävässä määrin julkisen rahoituksen piirissä. Esimerkiksi yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §:ssä mainittuja erityisopetuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavia opintoja sekä oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavia opintoja suoritetaan opettajien tehtävien luonteen vuoksi usein sen jälkeen, kun opettaja on suorittanut tutkintonsa ja toiminut jo opettajana.

Yksittäinen mutta kasvava asiakasryhmä ovat myös ulkomaisen opettajankoulutuksen (tai esimerkiksi sosiaalialan tutkinnon) suorittaneet, joilta kelpoisuuden saamiseksi Suomessa edellytetään täydentäviä opintoja. Täydentävien opintojen suoritushämmätyksien laajeneminen on lähtökohtaisesti hyvä asia, mutta edellyttää muun muassa selkeää tiedostusta ja ohjausta siinä, mikä koulutus johtaa mihinkin kelpoisuuteen yleisemmin ja erityisesti yksittäisen henkilön kohdalla.

Todistukset

Korkeakoulujen erikoistumiskoulutuksista annettaviin todistuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Todistuksiin tulee sisällyttää kattavat ja riittävät tiedot niin, että todistuksista selviää pitkänkin ajan jälkeen, missä suoritusta, mistä ja millaisesta koulutuksesta on kyse. Tämä on sekä kansallisesta näkökulmasta että tutkintojen ja pätevyyksien kansainvälisen tunnustamisen kannalta erityisen tärkeää erityisesti silloin, kun erikoistumiskoulutukset tuottavat säännösten perusteella muodollisia kelpoisuuksia tai liittyvät niihin.

Pääjohtaja


Aulis Pitkälä

Hallintojohtaja


Matti Lahtinen