

Asia: VN/1014/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kielitutkintoja koskevan lainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kielitutkintolautakuntien lausunto

Valtionhallinnon kielitutkinnot (VKT)

Erinomaisen taidon tutkinnot

Suomen kieli ja ruotsin kieli

Viite: Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle kielitutkintoja koskevan lainsäädännön muuttamisesta

** ** *

Lausunnon pääkohdat

Uudistuksen tavoitteet ovat pääosin järkeenkäypiä. Yhden kielitutkintojärjestelmän malli olisi selkeä, ja oikein toteutettuna se voisi vähentää viranomaistyötä. Tavoitteet järjestelmän joustavuuden ja kokeen sujuvuuden lisäämiseksi ovat mielekkäitä. Digitalisaatiota ja automatisointia voi periaatteessa kannattaa.

Kielitutkintojärjestelmä muuttuu lakiesityksen mukaan perusteellisesti. Lakiesityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu uskottavasti uudistusten vaikutuksia sen paremmin tutkintojärjestelmään kuin tutkintojen käytännön toteuttamiseen. Lakiesitys tällaisenaan ei tue sinänsä kannatettavia tavoitteita. Keskeisimmät havainnot ovat seuraavat:

- Esitetty toteutusaikataulu (muutokset voimaan 1.1. 2026) on epärealistinen.
- Lakimuutokset lisääisivät merkittävästi kokelaiden määrää, mihin varautumiseen ei tarjota ratkaisuja.
- Järjestäjätahojen ja koetilaisuuksien pikainen lisäys on ongelmallista.
- Muutosten kertaluonteiset ja pysyvät kustannukset sekä työmäärä on aliarvioitu.
- Digitalisaatiota ja automatisaatiota ei voi toteuttaa nopeasti (syksyn 2025 aikana), vaan se on tehtävä harkiten, vaiheittain ja huolellisesti.
- Tekoälyn käyttö kielitaidon arvioinnissa on merkittävä uudistus, johon liittyviä eettisiä ja oikeudellisia kysymyksiä on ensin arvioitava huolellisesti.
- Tutkintojen yhteismitallisuus ja laatu tulee varmistaa ja laadun seuraamiseen tulee osoittaa resursseja.
- Hallinnon kielen erityispiirteet on otettava huomioon ylimmän tason tutkinnossa, jos tutkintojärjestelmät yhdistetään.
- Yhdenvertaisuuden näkökulmasta yleisten kielitutkintojen tulee olla kaikille joko maksullisia tai maksuttomia.

** ** *

Lakiesityksen kehys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettua lakia. Suurin hallinnollinen muutos koskisi olemassa olevia tutkintojärjestelmiä: nykyinen valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmä (VKT) lakkautettaisiin ja sulautettaisiin osaksi yleisiä kielitutkintoja (YKI).

Lakiesityksen tavoitteena on sujuvoittaa kielitutkintoprosesseja. Kielitaidon osoittaminen on tärkeää monilla aloilla ja tarve kasvaa edelleen. Muutoksilla tavoitellaan sitä, että tutkintojärjestelmä vastaisi paremmin kasvavaan tutkintojen kysyntään. Tavoitteena on purkaa

kielitutkintojen ilmoittautumisvaiheen ruuhkaa ja lisätä tutkintotilaisuuksien määrää. Automatisoinnin, digitalisaation ja vastedes myös tekoälyn käytön varaan lasketaan paljon.

Lakimuutokset lisääisivät merkittävästi kokelaiden määrää

Muilla hallinnonaloilla valmisteltavien muutosten takia kielitaidon osoittamisen tarve tutkinnon avulla laajenee ja kokeiden suorittajien määrä kasvaa merkittävästi. Muitakin syitä kielitaidon osoittamisen kasvavaan tarpeeseen voi ilmetä. Muutosten vaikutuksia kokeiden järjestämiseen ei ole arvioitu hankkeessa riittävästi. Puutteellisten arvioiden perusteella ei tule tehdä näin merkittäviä muutoksia.

On suunniteltu, että kielitaito pitää osoittaa sekä pysyvän oleskeluluvan että työmarkkinatuen kielilisän saamiseksi. Vuonna 2024 suoritettiin noin 10 000 kielitutkintoa, joista osapuilleen neljä viidesosaa on suomen keskitason tutkintoja. Opetushallituksen tietojen mukaan kielitaidon osoittaminen kansalaisuuden hakemista varten on yleisin syy keskitason kielitutkinnon suorittamiseksi. Maahanmuuttoviraston mukaan vuonna 2023 täysi-ikäisiä kansalaisuuden hakijoita oli suunnilleen 12 000 ja pysyvän oleskeluluvan hakijoita hieman yli 13 300. Pysyvien oleskelulupien kielitaitovaatimus nostaisi kielitutkintojen suorittajien määrää noin 10 000:lla.

Työmarkkinatuen kielilisän edellyttämä kielitaidon arviointi tuottaisi sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan noin 31 000 kokeen suorittajaa. Uudistuksen voimaantulon jälkeen kielitestiin osallistuisi vuosittain 8 600–10 600 henkilöä.

Opetushallituksen esiselvityksen mukaan nykyisten kielitutkintojärjestelmien kapasiteetti ylittyy jo nykyisillä suorittajamäärillä. Kielitaidon todentamisen uudet käyttötarpeet nostaisivat kielitutkintoihin osallistuvien määrää useilla kymmenillä tuhansilla. Tutkintojen suorittajien määrä moninkertaistuisi äkisti nykyiseen verrattuna.

Järjestäjätahojen ja koetilaisuuksien pikainen lisäys ongelmallista

Yleisten kielitutkintojen järjestäjäverkon laajentaminen ei ole ongelmaton: toiminta ei nykysysteemissäkään ole kannattavaa. Kokeen järjestäminen vaatii asiantuntemusta ja luotettavuutta sekä vastedes huomattavasti digitaalisia resursseja (tietokoneet ja niiden valvotut käyttötilat, väärinkäytösten estot jne.). Jos tutkinnon osakokeet tulevaisuudessa voi suorittaa yksitellen, luotu järjestelmä hajautuu osiin ilmoittautumisesta lähtien. Järjestämisen vaivat ja

sudenkuopat moninkertaistuvat. Jo nyt tutkintojen peruutukset ja siirrot ovat koko järjestelmää rasittava, kohtuuttomasti taloudellisia ja muita resursseja kuluttava ongelma, puhumattakaan siitä tilanteesta, että osallistuja voisi suorittaa testin osakokeen kerrallaan.

Vuoden 2024 esiselvityksen mukaan erityisesti yleisten kielitutkintojen suomen kielen keskitason ja valtionhallinnon erinomaisen taidon koe ovat ylikuormittuneita. Tähän saakka valtionhallinnon kielitutkinnolla on jossakin määrin voitu paikata yleisten kielitutkintojen suorituskertojen vähyyttä.

YKI- ja VKT-tutkintojen kohderyhmät eivät kuitenkaan vastaa toisiaan. Valtionhallinnon kielitutkinto on tarkoitettu suomen- ja ruotsinkielisten viranhaltijoiden toisen kotimaisen kielen taidon osoittamiseen. Jos se sulautetaan yleiseen kielitutkintoon, näiden kahden tutkintojärjestelmän yhteismitallisuutta olisi syytä vielä erikseen tarkastella, jotta varmistettaisiin tulevien testitehtävien tekstityyppien riittävä kirjo ja temaattinen kattavuus.

Valtionhallinnon kielitutkintojen erinomaisen taidon tutkinnon ruuhka on suoraa seurausta sen maksuttomuudesta vuoden 2025 alusta lähtien. Se osoittaa, miten harkitsematon puuttuminen toimivan järjestelmän johonkin osaan uhkaa romahduttaa sen kokonaan. Voi kysyä, onko tarkoituksenmukaista ja järkevää lakkauttaa valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmä, ennen kuin on pitävää näyttöä siitä, että se on onnistuttu tarkoituksenmukaisesti ja luotettavasti korvaamaan. Oletettavaa on, että nyt kaavailtujen muutosten myötä kaikkien kielitutkintojen järjestämisongelmat lisääntyvät.

Muutosten kertaluonteiset ja pysyvät kustannukset sekä työmäärä on aliarvioitu

Lakiehdotuksessa on arvioitu muutosten kustannuksia. Vuosille 2025 ja 2026 syntyisi kertaluonteisia kustannuksia kielitutkintojärjestelmän kehittämisestä, ja vuodesta 2026 alkaen muodostuisi pysyviä kustannuksia. Vuoden 2025 talousarviossa on varattu Opetushallituksen toimintamenoihin kahden miljoonan euron määräraha yleisten kielitutkintojen järjestelmän kehittämiseen. Hallitus on varannut vuosia 2026–2029 koskevassa kehyspäätyksessä tähän tarkoitukseen 2,2 miljoonaa euroa vuodelle 2026, mikä mahdollisesti sisältyy vuoden 2026 talousarvioesitykseen.

Lakiesityksen mukaan pysyviä, kielitutkintojen hallinnointiin ja toteuttamiseen liittyviä kustannuksia syntyy vuosittain 195 000 euroa (3 htv). Tähän ei kuitenkaan osoiteta lisämäärärahaa, vaan Opetushallitus kattaa lisäkustannukset tutkintomaksuilla ja jo olemassa olevista määrärahoista. Olemassa olevien toimintamenojen kohdentaminen muilta momenteilta juuri kielitutkintoihin on kovin vaikeaa. On myös otettava huomioon, että julkisten tietojen mukaan valtion ensi vuoden talousarviossa esitetään huomattavia opetus- ja kulttuuriministeriötä koskevia toimintamenoäästöjä.

Kuluja ja muutostyöhön vaadittavia muita resursointia on arvioitu lakihankkeessa viitteellisesti. Muutosten kulut on luultavimmin aliarvioitu. Järjestäjäverkon laajentaminen sekä vastaanottajien ja koetilaisuuksien määrän lisääminen kasvattavat kuluja. Opetushallitusta työllistävät muun muassa koulutus, kokeen laadunvarmistus sekä kokeiden hallinnointi ja jatkuva kehittäminen. Työlistaa on pitkä.

Digitalisaatiota ja automatisaatiota tulee toteuttaa harkiten, vaiheittain ja huolellisesti

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan koulutusjärjestelmän kehittämisessä otetaan nykyistä paremmin huomioon tekoälyn ja digitalisaation mahdollisuudet. Digitalisaation on määrä vähentää myös kielitutkintojärjestelmään ja kokeisiin liittyvää hallinnollista työtä. Digitalisaatio on kannatettavaa, muttei käy hetkessä. Lisäksi sähköistämisen on oltava tarkoituksenmukaista, suunnitelmallista ja kokonaisuhyötyä tavoittelevaa. Kielitutkintojen prosessin nopeuttamista ei tietenkään ole syytä vastustaa.

Yleisten kielitutkintojen digitalisointi on tekeillä ja tutkintoprosessien osia on sähköistetty. Itse kielitesti ja tutkintotodistukset ovat edelleen paperisia. Opetushallituksen vuonna 2024 laatiman esiselvityksen mukaan prosesseja tulee digitalisoinnin lisäksi muotoilla suuremmille osallistujamäärille sopivammaksi. Osallistujamäärien kasvaessa kaikista kielitutkintojen prosessien vaiheista tulee kuitenkin työläämpiä, mikä lisää kaikkien tutkintojen järjestämiseen osallistuvien tahojen työmäärää.

Yleisen kielitutkinnon digitalisointi kokonaisuudessaan on laaja hanke. Onko kysymys suomen ja ruotsin kielen suorittamisen digitalisoinnista vai kaikkien järjestelmän kielistä? Onko digitalisointia valmisteltu riittävästi? Onko siihen varattu kylliksi resursseja ja missä aikataulussa se on mahdollista toteuttaa?

Tutkintojen uudistuksessa ilmoittautumisjärjestelmän ja tulosten saamisen tekninen kehittäminen ja siirto esimerkiksi Opintopolun kautta tapahtuvaksi on toimenpiteenä selkeä ja epäilemättä mahdollinen toteuttaa jollakin aikavälillä. Se tulee kuitenkin kohderyhmänsä vuoksi aiheuttamaan erityisiä vaikeuksia, koska kaikkien osallistujien suomen kielen taito ja digiosaaminen eivät välttämättä riitä järjestelmien käyttämiseen (ilmoittautuminen, testisuoritus jne.). On korostettava, että tekniset järjestelmät eivät saisi asettaa esteitä kansalaisuuteen vaadittavan kielitaidon osoittamiselle tai muille kaavailluille käyttökohteille.

Esityksen mukaan tekoälyä ja automaattista arviointia ei otettaisi osaksi tutkintoprosessia vielä vuoden 2026 alussa, vaan vasta myöhemmin. Asia on monimutkaisempi kuin esityksessä annetaan ymmärtää. Algoritmien ja tekoälyn käyttö kielitaidon arvioinnissa on iso periaatteellinen kysymys, johon ei ole toistaiseksi vedenpitäviä vastauksia kielitutkintokokonaisuuden näkökulmasta. Myös oikeudellinen sääntely on luettava tarkoin, mihin esityksen perusteluissa viitattiinkin.

Prosessiin kaavailtu monenlainen digitalisaatio ja automatisaatio sekä mahdollinen tekoälyn käyttö eivät synny tyhjästä. Osa koeprosessin toiminnoista voidaan epäilemättä digitalisoida ja suorittaa automaattisesti, muttei suinkaan kaikki. Kehitystyö vaatii aikaa ja rahaa sekä ennen kaikkea tutkittua tietoa ja ymmärrystä. Esityksessä suureen rooliin nostettu todistustietojen sähköinen rekisteri on digitalisoinnin helpointa osaa.

Lakihankkeesta välittyy kaikkineen epärealistinen käsitys automatisoinnin mahdollisuuksista kielitaidon testaamisessa. Kokeen laadunvalvonta ei saa pettää automatisoinnin takia, eikä ihmistyötä voi täysin korvata kokeen laatimisessa ja korjaamisessa. Pelkästään kokeen suorittamisen nopeuteen tähtäävät puolivillaiset automaattioratkaisut vievät järjestelmältä uskottavuuden. Esitys elättelee käsitystä siitä, että kielitaidon mittaaminen on tulevaisuudessa nopea ja kaavamainen suoritus, jonka kone hoitaa.

Tutkintojen yhteismitallisuus ja laatu tulee varmistaa

Kielitutkintojen prosesseja on pidetty hitaina, ja uudistus tavoittelee niiden nopeuttamista. Yleisten kielitutkinnon prosessi voi kestää ilmoittautumisesta tutkintotodistuksen saamiseen nelisen kuukautta. Valtionhallinnon kielitutkintojen tulokset valmistuvat noin kolmessa viikossa. Syyksi hitauteen on esitetty käsin tehtäviä testejä, tulosten tarkastamisen vaatimaa aikaa ja postissa lähetettäviä paperisia todistuksia. Kokeiden järjestäminen vie aikaa ja koetilaisuuksien määrä on rajallinen.

Lakimuutoksella tavoitellaan sitä, että tutkintotilaisuuksia olisi tarjolla alueellisesti riittävä määrä ja niitä järjestettäisiin riittävän usein. Esityksen mukaan tutkintoja tai niiden osakokeita tulisi voida suorittaa viivytyksettä erilaisiin tarpeisiinsa. Taipuisaa koejärjestelmää ei ole syytä vastustaa.

Koeprosessin mahdollisen nopeutumisen pitää kuitenkin olla seurausta laadukkaasta ja perusteellisesta pohjatyöstä. Tutkintojen laadun ja yhdenmukaisuuden sekä tutkintosuoritusten yhteismitallisuuden varmistamisen on oltava uudistuksen ensisijaisia tavoitteita. Lakiesitys tavoittelee tällaisenaan ainoastaan suoritusmäärien kasvattamista.

Teknisten järjestelmien muutosta huomattavasti tärkeämpää ja vaativampaa on varmistaa tutkintojen laatu: testitehtävien yhteismitallisuus, luotettavuus ja toimivuus sekä niiden jatkuva kehittäminen ja laadunvalvonta. Paitsi järjestäjien myös arvioijien, laatijoiden ja haastattelijoiden verkkoa olisi kasvatettava. Tutkintojärjestelmän sisäisiin muutoksiin tulisi varata riittävästi resursseja ja aikaa. Jollei näin tehdä, toivottuihin tuloksiin ei päästä.

Hallinnon kielen erityispiirteet on otettava huomioon tutkinnossa

Yleisillä kielitutkinnoilla arvioidaan aikuisen toiminnallista ja yleistä kielitaitoa, eikä tutkinto edellytä erikoisalan kielitaitoa. Valtionhallinnon kielitutkinnot puolestaan on tarkoitettu ensisijaisesti julkishallinnon henkilöstön toisen kotimaisen kielen hallinnan osoittamiseen. Niiden tarkoituksena on mitata virkatehtävissä tarvittavaa kielitaitoa. Erinomaista kielitaitoa osoittavan tutkinnon arvioi kielen ammattilaisista koostuva tutkintolautakunta, mikä järjestelynä varmistaa laadun.

Lakiehdotuksen valmistelussa on ollut esillä vaihtoehto, jonka mukaan yleisiin kielitutkintoihin sisältyisi osio, jolla testattaisiin erityisesti hallinnon tehtävissä tarvittavaa kielitaitoa. Esityksessä tätä ei kuitenkaan ehdoteta. Perusteena esitetään, että valtionhallinnossa vaadittava kielitaito voidaan osoittaa ylimmän tason yleinen kielitutkinnon avulla jo nykyisinkin.

Käytännössä julkishallinnon tehtäviin pyrkivät ovat suorittaneet valtionhallinnon erinomaista kielitaitoa osoittavan kokeen, eivät yleisen kielitutkintojärjestelmän mukaista koetta. Hallinnon tekstilajien ja sanaston tuntemus on syytä pitää edelleen osana kielitutkintoa.

Yleisten kielitutkintojen maksullisuus ja maksuttomuus

Yleiset kielitutkinnot ovat maksullisia tätä nykyä. Erinomaista suomen tai ruotsin kielen taitoa osoittavat valtionhallinnon kielitutkinnot muutettiin maksuttomiksi vuoden 2025 alusta. Harkitsematon lakimuutos ruuhkautti ja halvaannutti toimivan valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän.

Käsillä olevassa lakiehdotuksessa kielitutkinnon maksuttomuus koskisi ylimmän tason yleisiä kielitutkintoja, mitä voi pitää epätasa-arvoisena ja syrjivänä. Yleisten kielitutkintojen sisässä ei voi olla suorittajia eri lailla kohtelevia koetasoja ja kokeita. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta yleisten kielitutkintojen tulee olla kaikille joko maksullisia tai maksuttomia.

Matti Räsänen

suomen kielen tutkintolautakunnan puheenjohtaja

Anna Maria Gustafsson

ruotsin kielen tutkintolautakunnan puheenjohtaja

Matti Räsänen

Valtionhallinnon kielitutkintojen (VKT) kielitutkintolautakunnat