



Yhteenveto lausunnoista hallituksen esitykseen kielitaitolain 12 §:n ja yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 11 §:n muuttamisesta

1 Lausuntopyyntö ja annetut lausunnot

Lausuntopalvelun kautta pyydettiin 1.11.–15.11.2023 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 12 §:n ja yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 11 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotettiin säädettäväksi valtionhallinnon kielitutkintojen sekä yleisten kielitutkintojen suomen ja ruotsin kielen ylin taso maksuttomaksi. Lausuntopalvelun lisäksi tieto lausuntokierroksesta oli nähtävissä säädösvalmisteluhankkeen hankeikkunassa (hankkeen tunnus OKM031:00/2023).

Lausuntopyyntö lähetettiin Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskukselle (SOLKI), Opetushallitukselle, Svenska Finlands folkting -järjestölle ja valtiovarainministeriölle. Lisäksi muut tahot ovat voineet jättää lausunnon Lausuntopalvelun tai opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamon kautta.

Esityksestä annettiin 11 lausuntoa. Lausunnon antoivat Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskus (SOLKI), Kotimaisten kielten keskus, Linnalan Settlementi ry – Linnalan opisto, Opetushallitus, Svenska Finlands folkting, Taitotalo (AEL-Amiedu Oy), Tampereen seudun ammattiopisto Tredu, Vaasan kaupunki, valtion suomen kielen tutkintolautakunta yhdessä valtion ruotsin kielen tutkintolautakunnan kanssa sekä valtiovarainministeriö. Lisäksi lausunnon antoi yksi yksityishenkilö.

2 Lausuntopalaute

2.1 Esityksen tavoite

Useassa lausunnossa kannatettiin esityksen tavoitetta edistää äidinkieleltään suomen- ja ruotsinkielisten yhdenvertaisuutta valtion virkoihin hakeuduttaessa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Svenska Finlands folkting pitää aiheellisena ehdotettuja muutoksia valtionhallinnon henkilöstöltä vaadittavien kielitutkintomaksujen poistamisesta. Svenska Finlands folkting -järjestön mukaan maksujen poistaminen edistäisi kansalliskielistrategian tavoitetta, jonka mukaan molempia kansalliskieliä käytettäisiin julkishallinnossa aktiivisesti: maksujen poistaminen lisäisi ajan myötä ruotsinkielisten osuutta valtionhallinnossa, minkä seurauksena useampi valtionhallinnossa työskentelevä pystyisi myös palvelemaan valtionhallinnon asiakkaita ruotsiksi.

Opetushallituksen lausunnossa nostetaan esiin, että kielitutkinnon maksuton suorittaminen voisi edistää muidenkin ulkomailla koulutuksensa saaneiden henkilöiden edellytyksiä osoittaa kielitaitolaissa edellytetty kielitaito. Tutkinnon maksuton suorittaminen edistäisi myös tällaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta erityisesti valtion virkoihin hakeuduttaessa.

2.2 Kielitutkintojärjestelmien kuormittuminen ja resurssitarve

Monista lausunnoista ilmenee, että ehdotetut muutokset aiheuttaisivat haasteita kielitutkintojärjestelmään. Erityisesti Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskus, Kotimaisten kielten keskus, Linnalan Setlementti ry – Linnalan opisto, Opetushallitus, Taitotalo, Tampereen seudun ammattiopisto Tredu sekä valtion suomen ja ruotsin kielen tutkintolautakunnat tuovat lausunnoissaan esiin kielitutkintojärjestelmien kuormittumisen ja ruuhkautumisen.

Lausuntopalautteen mukaan ehdotetut muutokset lisäisivät ylimpiin kielitutkintoihin osallistujia paitsi hankkeen kohderyhmästä, myös niistä, joilla ei ole realistisia mahdollisuuksia suorittaa ylimmän tason tutkintoa. Ylimmän tason kielitutkinnon maksuttomuus ohjaisi kokelaita hakeutumaan vääräntasoiseen tutkintoon maksullisen, jo tällä hetkellä ruuhkautuneen keskitason tutkinnon sijaan. Lisäksi maksuttomia ylimmän tason tutkintoja tulnaisiin yrittämään uudelleen ja uudelleen ilman riittävää kielitaitoa. Esimerkiksi Taitotalon lausunnon mukaan tämä koskisi erityisesti kansalaisuutta tai korkeakoulupaikkaa hakevia tai esimerkiksi lääkäreiden täydennyskoulutukseen pyrkiviä maahan muuttaneita henkilöitä.

Useassa launnossa nostetaan esiin erityisesti yleisten kielitutkintojen ruuhkautuminen. Opetushallituksen mukaan yleisten kielitutkintojen keskitason tutkinnot ovat jo nykyisellään ruuhkautuneita. Suomen ja ruotsin kielen keskitason tutkintojen kuluvan vuoden suorittajamääräksi on arvioitu yhteensä 8500 henkilöä. Esimerkiksi Linnalan Setlementti nostaa esiin, että heidän oppilaitoksessaan on jo nyt tutkintojen ollessa maksullisia kokemusta siitä, että yleisten kielitutkintojen ylimmän tason tutkintoihin ilmoittautuu myös sellaisia kokelaita, jotka eivät ole mahtuneet keskitason tutkintoon.

Lausuntojen mukaan yleisten kielitutkintojen ruuhkat heijastuvat myös valtionhallinnon kielitutkintoihin. Valtionhallinnon kielitutkintolautakuntien mukaan valtionhallinnon suomen kielen tutkintoon on viime vuosina tullut jo ennestään enenevässä määrin kokelaita, jotka eivät toimi tai suunnittele toimivansa valtionhallinnon tehtävissä, vaan ovat valinneet kyseisen kielikokeen yleisten kielitutkintojen kokeen sijaan käytännön syistä kuten sen vuoksi, että kokeen tulokset saa nopeammin ja se pidetään useammin.

Lausuntopalautteen mukaan kielitutkintojärjestelmät ja niiden nykyiset resurssit eivät sovellu ehdotettujen muutosten aiheuttamaan osallistujamäärien kasvuun. Esimerkiksi Tampereen seudun ammattiopisto Tredussa on heidän lausuntonsa mukaan tällä hetkellä ylimmän tason suorittajia melko vähän verrattuna keskitason suomen kielen suorittajiin. Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen mukaan tällä hetkellä ylimmän tason tutkintoja järjestävät oppilaitokset voivat ottaa tutkintoon vain rajallisen määrän osallistujia, koska ylimmän tason tutkinto vaatii erityisesti siihen sisältyvän haastattelun vuoksi enemmän järjestelyjä kuin keskitason tutkinto. Keskitason osallistujia on tutkintokerroittain niin paljon, että samanaikaisesti ei mahdu nykyistä enempää muiden tasojen tutkintoja järjestettäväksi. Jos osallistujamäärä lisääntyy maksuttomuuden vuoksi, tarvittaisiin erilliset testipäivät ylimmälle tasolle. Lisäksi lausunnoissa nostetaan esiin tarve useammille tutkintokerroille, tiloille, valvojille, testikokonaisuuksia ja arviointia tekeville arvioijille sekä haastattelijoille. Nämä lisätarpeet kasvattaisivat tutkintojen järjestäjien kuluja.

Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen lausunnon mukaan yleisille kielitutkinnoille ei välttämättä ole löydettävissä kysyntää vastaavaa määrää uusia järjestäjiä. Myöskään olemassa olevat järjestäjät eivät välttämättä pysty lisäämään tutkintopäivien määrää tai merkittävästi lisäämään tutkintoon osallistujien määrää. Lisäksi ei ole varmaa, että haastattelijoita olisi saatavilla riittävä määrä vastaamaan kasvavien osallistujamäärien tarvetta. Myös Opetushallitus nostaa lausunnossaan esiin, että haastattelijoita on rajallinen määrä ja henkilökohtaisten haastattelujen järjestäminen yleisissä kielitutkinnoissa voi olla mahdotonta, jos ylimmän tason suorittajamäärät kasvavat merkittävästi. Linnalan Setlementti arvioi haastattelijoiden saatavuuden muodostuvan ongelmaksi, sillä samana tutkintopäivänä haastatellaan myös perustason suomen kokelaat. Tästä voisi seurata se, että yleisten kielitutkintojen järjestäjät joutuisivat luopumaan osasta järjestämiään testejä, esimerkiksi perustason tai ylimmän tason testeistä kokonaan.

Kotimaisten kielten keskus ja Opetushallitus painottavat lausunnoissaan, että myöskään valtionhallinnon kielitutkintolautakuntien jäsenten määrää ei ole mahdollista kasvattaa kysynnän mukaan osallistujamäärän lisääntyessä, sillä lautakunnan kokoonpanosta ja asiantuntemuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003). Valtionhallinnon kielitutkintojen erinomaisen tason suorituksia arvioivat kielitutkintolautakuntien jäsenet sivutoimena päätoimensa ohessa. Kotimaisten kielten keskuksen lausunnon mukaan kielitutkintolautakuntiin kelpoisia asiaintuntijoita on kovin vähän eikä arvioijien määrää voi helposti kasvattaa. Opetushallituksen lausunnon mukaan myös valtionhallinnon kielitutkintojen erinomaisen taidon tutkinnossa on käytössä henkilökohtainen haastattelu, joka vie aikaa. Pääsääntöisesti kerran kuukaudessa järjestettäviin tutkintotilaisuuksiin voidaan kerrallaan ottaa enintään 10 osallistujaa yhtä kieltä kohden.

Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen mukaan suomen ylimmän tason yleistä kielitutkintoa järjestetään tällä hetkellä vain kolme kertaa vuodessa ja ruotsin tutkintoa kaksi kertaa vuodessa rajatulle määrälle osallistujia. Valtion virkoihin hakeville ei voitaisi antaa kovin isoa kiintiötä tutkintopaikoista, koska jos tällaisia osallistujia ei tule, kiintiö veisi paikkoja muilta osallistujilta. Tämänhetkinen ilmoittautumisjärjestelmä ei Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen mukaan myöskään taivu kiintiöintiin.

Soveltavan kielentutkimuksen keskus nostaa lausunnossaan esiin, että tutkintopaikkojen ja osallistujien määrän rajallisuuden vuoksi paikat saattavat täytyä hyvin nopeasti, minkä vuoksi testiä eniten tarvitsevat ja siitä hyötyvät eivät välttämättä pääse osallistumaan siihen silloin kun haluavat ja siellä missä se olisi järkevintä. Valtionhallinnon kielitutkintolautakuntien mukaan liian korkean tason kokeeseen tulleet kokelaat paitsi lisäävät lautakunnan työtä myös vaikeuttavat tutkintoihin pääsyä, sillä nykyisillä resursseilla kielitutkintojen osallistujamääriä ei ole mahdollista lisätä. Myös Linnalan Setlementti nostaa lausunnossaan esiin, että ylimmän tason tutkintojen ruuhkautuessa ulkopuolelle jäisi sellaisia kokelaita, joille ylin taso on ainoa mahdollinen.

Opetushallituksen mukaan kielitutkintojärjestelmää ruuhkauttaa, kuluja kasvattaa ja hallinnollista työtä lisää myös se, että kielitutkintoihin ilmoittautuneita jättää osallistumatta tutkintotilaisuuksiin. Tämä on Opetushallituksen mukaan osittain ongelma jo nyt, vaikka tutkinnot ovat maksullisia. Maksuttomiin tutkintoihin jättäisi osallistumatta entistä suurempi osa niihin ilmoittautuneista. Uuden yleisiä kielitutkintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti tutkinnon järjestäjät laskuttavat Opetushallitusta, vaikka Opetushallitus

ei saa tuloja maksuttomista tutkinnoista. Myös Tampereen seudun ammattiopisto Tredu nostaa lausunnossaan esiin, että ylimmän tason lisääntyneet ilmoittautumiset aiheuttavat usein työtä peruutusten ja kyselyjen muodossa. Jo tällä hetkellä siirtoja ja peruutuksia toteutetaan paljon, kun siirron syyksi riittää osallistujan oma ilmoitus.

2.3 Kielitutkintojärjestelmien kokonaisuus

Kotimaisten kielten keskus korostaa lausunnossaan, että kielitutkintojärjestelmiä ja niiden järjestämistä sekä tutkinnoista perittäviä maksuja tulee tarkastella kokonaisuutena. Kielitutkintojärjestelmien uudistuksissa olisi pidettävä esillä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon näkökulma ja muutosten tulisi palvella tarkoituksenmukaisesti ja yhdenvertaisesti kaikkia kielikokeisiin osallistuvia. Esityksessä ehdotetut muutokset kielitutkintojen ylimpien tasojen maksuttomuudesta ovat Kotimaisten kielten keskuksen mukaan perusteltuja valtion ja kuntien virantäytön näkökulmasta, mutta pulmallisia kielitutkintojärjestelmien kokonaisuuden ja osallistujien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Kotimaisten kielten keskuksen mukaan esitys tulisi ottaa uudelleen tarkasteluun ja siinä tulisi käsitellä kokonaisuutena kielitutkintojärjestelmiä ja niistä perittäviä maksuja sekä ehdotettujen muutosten vaikutusta näihin järjestelmiin.

Muutamissa muissakin lausunnoissa nostetaan esiin yhdenvertaisuusnäkökohtia. Valtionhallinnon kielitutkintolautakuntien mukaan myös alempien tasojen kielitutkinnoilla on suorittajilleen yhtä lailla suuri merkitys kuin ylimmän tason tutkinnoilla. Alempien tasojen tutkintoja suoritetaan esimerkiksi kansalaisuuden, opiskelupaikan tai työpaikan saamiseksi. Valtionhallinnon kielitutkintolautakuntien mukaan on epäselvää, tarvitsevatko juuri ylemmän kielikokeen suorittajat tulonsiirtoa enemmän kuin muiden kokeiden suorittajat. Linnalan Settlementin mukaan keskitason kokelaille olisi selitettävä, miksi tutkinnosta olisi maksettava koulutusta, työtä tai kansalaisuutta varten mutta ei virkamieheksi hakeutuessa.

2.4 Muutosten tarkempi rajaaminen

Valtion suomen kielen ja ruotsin kielen tutkintolautakunnat suosittelevat lausunnossaan uudistukseen harkinta-aikaa ja tarkennuksia, jotta muutokset eivät aiheuta ongelmia kielitutkintojen käytännön järjestelyissä ja jotta ne palvelisivat tarkoituksenmukaisesti kaikkia ja kaikeantasoisin kielitaitokokeisiin osallistuvia.

Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen mukaan henkilöiden ilmoittautumista pitäisi rajoittaa jollain tavalla, jos yleinen kielitutkinto halutaan esityksessä ehdotetulla tavalla maksuttomaksi. Ilmoittautumisvaiheessa osallistujilta pitäisi kysyä taustatietoja kuten ensikieltä ja sitä, ovatko he tulossa tutkintoon osoittaakseen kielitaidon valtion virkatehtäviin hakemista varten. Soveltavan kielentutkimuksen keskus nostaa lausunnossaan esiin, että tämä taas voi aiheuttaa ongelmia yleisemmän yhdenvertaisuuden näkökulmasta: miksi tutkinnossa kohdellaan eri tavalla eri osallistujaryhmiä. Testiin osallistujat ovat Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen mukaan pääosin korkeakoulutettuja ja eri ensikieltä puhuvia, jotka tulevat testiin tavallisesti osoittaakseen kielitaitonsa työpaikkaa varten mutta eivät välttämättä valtion virkatehtävien vuoksi.

Myös Opetushallitus ehdottaa lausunnossaan, että ruuhkautumista ja kustannuksia voitaisiin hillitä esimerkiksi rajaamalla maksuttomuus valtionhallinnon erinomaisen taidon tutkintoihin tai korkeakoulututkinnon suorittaneisiin. Kohderyhmän rajausta on Opetushallituksen mukaan tarpeen, jotta voidaan turvata Opetushallituksen hallinnoiman kielitutkintojärjestelmän kesto- ja toimintakyky. Lisäksi Opetushallitus toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen tarkoittamien kohderyhmien määrittelyminen säädöksissä on järkevää ja välttämätöntä sekä taloudellisesti että uudistuksen toimeenpanoon tarvittavien resurssien kannalta.

2.5 Muutoksenhaun maksuttomuus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että maksuttomaksi muuttuisi myös oikaisun hakeminen maksuttomasti suoritettuun ylimmän tason yleiseen kielitutkintoon. Opetushallitus nostaa lausunnossaan esiin, että myös tästä muutoksesta seuraisi työtä ja kuluja sekä Opetushallitukselle että suoritusten tarkistusarviointityötä koordinoivalle Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielitutkimuksen keskukselle. Lisäkuluja aiheutuisi myös arvioijien tekemästä uudelleenarvioinnista. Opetushallitus esittää, että yleisten kielitutkintojen lisäksi muutoksenhaku olisi maksullista myös valtionhallinnon kielitutkinnoissa, sillä muutoksenhaut aiheuttavat paljon lisätyötä.

2.6 Maksuperustelaki ja valtion talousarvio

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan antanut palautetta esityksen suhteesta maksuperustelakiin ja valtion talousarvioon. Valtiovarainministeriö katsoo lausunnossaan, että julkisoikeudellisista suoritteista tulee lähtökohtaisesti periä maksut valtion maksuperustelain mukaisesti.

Valtiovarainministeriön mukaan jatkovalmistelussa on täydennettävä esitysluonnoksen vaikutuksia valtiontalouteen siltä osin, mitä kustannuksia kustakin ehdotetusta muutoksesta aiheutuu kokonaisuudessaan ja ovatko muutokset toteutettavissa olemassaolevin määrärahoihin tai mistä ne on tarkoitus rahoittaa. Valtiovarainministeriön mukaan vuoden 2024 talousarvioesityksessä on momentilla 29.01.02. varattu 524 000 euroa kielitutkintojen kehittämiseen ja toimeenpanoon, auktorisoitujen kääntäjien koulutukseen ja tutkintojen kehittämiseen sekä oikeustulkintakirjaston kehittämiseen ja toiminnan ylläpitokustannuksiin. Määräraha on otettu huomioon 72 000 euroa valtionhallinnon kielitutkintojen muuttamiseksi maksuttomaksi. Valtiovarainministeriö korostaa, että ehdotetut muutokset tulee toteuttaa olemassa olevin sekä talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien määrärahojen puitteissa. Valtiovarainministeriön mukaan käyttötarkoitukseen ei ole osoitettu lisämäärärahaa hallitusohjelman B-liitteessä, vaan mahdolliset lisämäärärahatarpeet tulee kohdentaa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan sisältä.

2.7 Muutosten voimaantulo ja niistä viestiminen

Opetushallitus nostaa lausunnossaan esiin myös maksuttomuuden aiheuttamat muutostyöt ilmoittautumisjärjestelmiin ja virkailijakäyttöliittymään. Tutkintomaksun maksaminen on tällä hetkellä kiinteä osa sähköistä tutkintoihin ilmoittautumista sekä yleisissä kielitutkinnoissa että valtionhallinnon kielitutkinnoissa. Maksutoiminnallisuuden irrottaminen sähköisestä ilmoittautumisesta vaatii Opetushallituksen mukaan riittävästi aikaa ja resursseja sekä suunnitteluun että toteutukseen.

Opetushallitus esittää, että säännökset tulisivat ehdotetusta poiketen voimaan vasta 1.7.2024, jotta toimeenpanoa varten tarvittavat tietojärjestelmien muutostyöt, Opetushallituksen sisäiset muutokseen liittyvät prosessit sekä asiakastiedotus ehditään toteuttaa ajoissa ja asianmukaisesti. Valtionhallinnon erinomaisen taidon tutkintotilaisuudet julkaistaan oph.fi-sivustolla ja ilmoittautumisjärjestelmässä puoleksi vuodeksi kerrallaan. Ilmoittautuminen tutkintoihin avataan julkaisun yhteydessä. Opetushallitus ehdottaa, että maksuttomuus koskisi vasta syksyn 2024 tutkintoja, jotka julkaistaan huhti-toukokuussa 2024.

Tampereen seudun ammattiopisto Tredu nostaa lausunnossaan esiin, että muutoksesta tiedottaminen ja neuvonta vaativat resursseja myös kielitutkintojen järjestäjiltä, joita osallistajat lähestyvät kysymyksillä.

2.8 Muut toimet

Muutamassa lausunnossa kannatetaan sitä, että selvitetäisiin mahdollisuutta suorittaa suomen ja ruotsin kielen erinomaista taitoa osoittava tutkinto osana korkeakouluopintoja. Vaasan kaupungin lausunnon mukaan tällä voitaisiin edistää vasta virkamiesuralle pyrkivien nuorten yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja kaikilla yliopisto-opiskelijoilla olisi yhdenvertainen mahdollisuus suorittaa tutkinto osana opintojaan, äidinkieleen katsomatta. Tämä ratkaisu kannustaisi Vaasan kaupungin mukaan myös panostamaan yliopistossa suoritettaviin kieliopintoihin, jolloin aidosti toimiva kielitaito voi olla opintojen kautta saavutettavissa. Vaasan kaupunki näkisi tämän vaihtoehdon palvelevan erityisesti suomea tai ruotsia toisena kielenä opiskelleita henkilöitä.

Vaasan kaupungin lausunnon mukaan kielikokeen ylimmän tason maksuttomuus ei ole oikea eikä ainakaan riittävä ratkaisu huoleen siitä, että ruotsin kieli katoaa hallinnosta. Svenska Finlands folkting -järjestö puolestaan painottaa, että kielitutkintomaksujen poistamisen lisäksi ruotsin kielen aseman parantamiseen hallinnossa tarvitaan muitakin kansalliskielistrategiassa ehdotettuja toimia.