



Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo
kirjaamo.okm@gov.fi

Diaarinumero VN/27802/2023

Opetushallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kielitaitolain 12 §:n ja yleisistä kielitutkinnoista annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Opetushallitus kiittää mahdollisuudesta lausua ja pitää tärkeänä hallituksen esityksen ehdotusta molempia Suomen kansalliskieliä edustavien henkilöiden yhdenvertaisuuden edistämisestä valtion virkoihin hakeuduttaessa. On olennaista, että kaksikielisessä maassamme on riittävästi äidinkieleltään ruotsinkielisiä virkamiehiä valtionhallinnossa.

Opetushallitus yhtyy hallituksen esityksen toteamukseen, jonka mukaan kielitutkinnon maksuton suorittaminen voisi edistää ulkomailla koulutuksensa saaneiden henkilöiden edellytyksiä osoittaa kielitaitolaissa edellytetty kielitaito. Tutkinnon maksuton suorittaminen edistäisi näiden henkilöiden yhdenvertaisuutta erityisesti valtion virkoihin hakeuduttaessa.

Opetushallitus pitää hyvänä niin ikään hallituksen esityksessä mainittua tavoitetta, jonka mukaan tarkoituksena on selvittää mahdollisuutta tarjota tutkinnot osana korkeakoulututkintoa.

TAUSTAA

Opetushallitus hallinnoi, kehittää, ylläpitää ja valvoo lakisääteisten yleisten kielitutkintojen (YKI) ja valtionhallinnon kielitutkintojen (VKT) tutkintojärjestelmien toimeenpanoa. Hallituksen esityksen mukaan näiden tutkintojärjestelmien ylimpien tasojen (valtionhallinnon kielitutkinnot, erinomainen taito ja yleinen kielitutkinto, ylin taso) suomen ja ruotsin kielen kielitutkinnot saatettaisiin maksuttomiksi.

EHDOTUKSEEN LIITTYVÄT HAASTEET

Opetushallitus pitää olennaisena suomen- ja ruotsinkielisten kansalaisten yhdenvertaisuuden takaamista. Esityksen mukainen ehdotus kaikkien ylimpien tutkintotasojen maksuttomuudesta sisältää kuitenkin haasteita, joita Opetushallitus kuvaa seuraavassa.

Osallistujamäärät kasvavat ja tutkinnot ruuhkautuvat

Opetushallitus toteaa kokemuksensa pohjalta, että on olemassa riski sille, että yleisten kielitutkintojen ylimmän tason tutkinnot ja valtionhallinnon kielitutkinnon erinomaisen taidon tutkinnot ruuhkautuvat, jos ne muutetaan maksuttomiksi. Rajaamaton ja maksuton tutkintojen suorittaminen saattaa houkutella ylimmän tason tai erinomaisen taidon kielitutkinnon suorittajiksi myös muita kuin niitä henkilöitä, joille maksuton suorittaminen on tarkoitettu ja joilla on edellytykset suorittaa tutkinto hyväksytysti. Esimerkkinä ovat henkilöt, joiden tarkoituksena on osoittaa kansalaisuushakemuksen kielitaitovaatimus. Yleisten kielitutkintojen keskitason tutkinnot ovat jo nykyisellään ruuhkautuneita. Suomen ja ruotsin kielen keskitason tutkintojen (Suomen kansalaisuuden hakemiseen edellytettävä taso) kuluva vuoden suorittajamääräksi on arvioitu yhteensä 8500 henkilöä.



Nykyisten kielitutkintojärjestelmien rakenne ja toimintaperiaatteet eivät sellaisenaan sovellu osallistujamäärän merkittävään kasvuun. YKlissä on puhumisen osakokeessa ylimmällä tasolla henkilökohtainen haastattelu, joka sekä tallennetaan että videoidaan. Jos ylimmän tason suorittajamäärät kasvavat merkittävästi, henkilökohtaisten haastattelujen järjestäminen voi olla mahdotonta. Haastattelijoita on rajallinen määrä ja haastattelujen käytännön toteuttaminen vie paljon aikaa.

VKT:n erinomaisessa taidossa suoritusten arviointityön tekevät suomen ja ruotsin kielen kielitutkintolautakuntien jäsenet. Jäsenet ovat asiantuntijoita, jotka tekevät VKT-työtään sivutoimena päätoimensa ohessa. Tutkintotilaisuudet järjestetään pääsääntöisesti kerran kuukaudessa ja kerrallaan tutkintotilaisuuteen voidaan ottaa maksimissaan vain 10 henkilöä/kieli. Lautakuntien jäsenten määrää ei voida ajatella nostettavan mahdollisen kysynnän kasvun mukaan, sillä lautakuntien kokoonpanosta on säädetty Valtioneuvoston asetuksessa suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003, 3 §). Myös VKT:n erinomaisen taidon tutkinnossa on käytössä henkilökohtainen haastattelu, joka vie aikaa.

Hallinnollinen työ lisääntyy ja kustannukset kasvavat

Maksuttomuuden voidaan arvioida lisäävän suorittajamääriä ja sitä kautta tutkintojärjestelmien toimijoiden työmäärää. On odotettavissa, että enenevällä määrällä suorittajista ei ole ylimmillä tasoilla vaadittavaa kielitaitoa. Jos tutkintoihin osallistuminen muuttuu maksuttomaksi, entistä suurempi osa ilmoittautuneista jättää osallistumatta tutkintotilaisuuteen. Ilmoittautuneiden testeistä pois jättäytyminen on osittain ongelma jo nyt, vaikka tutkinnot ovat maksullisia. Tämänkaltaisen toiminta lisää hallinnollista työtä, kasvattaa kuluja ja ruuhkauttaa järjestelmää. Uuden YKI-lainsäädännön mukaisesti tutkinnon järjestäjät laskuttavat Opetushallitusta, vaikka Opetushallitus ei saa tuloja maksuttomista tutkinnoista.

Hallituksen esityksessä on esitetty, että maksuttomasti suoritettuun tutkintoon voisi hakea maksuttomasti oikaisua. Tästä seuraa työtä ja kuluja sekä Opetushallitukselle että suoritusten tarkistusarviointityötä koordinoivalle Opetushallituksen sopimuskumppanille Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskukselle (SOLKI). Myös arvioijien uudelleen arviointityöstä aiheutuu lisäkuluja. Maksuttomuus aiheuttaa muutostöitä ilmoittautumisjärjestelmiin ja virkailijakäyttöliittymään.

Tutkintomaksun maksaminen on tällä hetkellä kiinteä osa sähköistä tutkintoihin ilmoittautumista sekä YKlissä että VKT:ssä. Ilmoittautuminen vahvistuu vasta, kun asiakas on maksanut tutkintomaksun. Maksutoiminnallisuuden irrottaminen sähköisestä ilmoittautumisesta on suunniteltava huolellisesti. Sekä suunnitteluun että toteutukseen on varattava riittävästi aikaa ja resursseja. Ulkopuoliset kehittäjät toteuttavat muutostyöt. YKlissä muutostyö olisi suurempi, koska maksutoiminnallisuus poistettaisiin vain ylimmän tason tutkinnon osalta.

OPETUSHALLITUKSEN EHDOTUKSET

Edellä kuvattuihin haasteisiin viitaten Opetushallitus esittää seuraavia muutoksia hallituksen esitykseen:

1. Maksuttomuuden rajaaminen valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän erinomaisen taidon tutkintoihin

Opetushallitus esittää, että maksuton kielitutkinnon suorittaminen rajattaisiin valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän (VKT) erinomaisen taidon tutkintoon. Maksuttomuuden rajaaminen yhteen tutkintojärjestelmään mahdollistaisi **kohtuullisella aikavälillä** sen teknisen ja sisällöllisen kehittämisen niin, että se vastaisi nykyistä paremmin mm. mahdollisesti kasvaviin suorittajamääriin. Opetushallituksen näkemyksen mukaan tutkintojen maksuttomuus edistäisi korkeakoulutettujen henkilöiden työllistymistä julkishallinnon tehtäviin hallituksen esityksessä tavoitellulla tavalla.



Valtionhallinnon kielitutkinnot on nimenomaisesti tarkoitettu julkishallinnon henkilöstön toisen kotimaisen kielen (ruotsi tai suomi) hallinnan osoittamiseen. Erinomaisen taidon tutkintojen suorittajat ovat pääsääntöisesti jo nykyisin henkilöitä, jotka hakeutuvat julkishallinnon työtehtäviin. Tutkintojärjestelmän testitehtävät liittyvät erilaisiin julkishallinnon työ- ja kielenkäyttötilanteisiin, kuten asiakaspalveluun, työhön liittyvien asiakirjojen käsittelyyn, julkishallinnolliseen valmistelutyöhön ja neuvotteluihin sekä erilaisiin julkisiin kielenkäyttötilanteisiin, esimerkiksi esiintymiseen tiedotusvälineissä. Vertailtaessa valtionhallinnon kielitutkintojen ja yleisten kielitutkintojen tehtävien aihealueita voidaan todeta, että yleisten kielitutkintojen tehtävien aihealueista valtaosa ei sovellu julkishallinnon henkilöstön työtehtävissä tarvittavan kielitaidon osoittamiseen. Valtionhallinnon kielitutkintojen erinomaisen taidon tutkintoja järjestetään useammin kuin yleisten kielitutkintojen ylimmän tason suomen ja ruotsin kielen tutkintoja. Lisäksi todistusten toimitusaika on huomattavasti lyhyempi valtionhallinnon kielitutkinnoissa kuin yleisissä kielitutkinnoissa.

2. Maksuttomuuden rajaaminen korkeakoulututkinnon suorittaneisiin

Opetushallitus esittää, että oikeus osallistua valtionhallinnon kielitutkintoihin maksutta rajattaisiin henkilöille, jotka tarvitsevat todistuksen suomen tai ruotsin kielen erinomaisesta hallinnasta osoittaakseen kielitaitonsa valtionhallinnon tehtävään, johon on lakiin perustuva kelpoisuusvaatimus. Kyse on tällöin korkeakoulututkinnon Suomessa tai ulkomailla suorittaneista. Kohderyhmän rajausta on tarpeen, jotta voidaan turvata Opetushallituksen hallinnoiman kielitutkintojärjestelmän kesto- ja toimintakyky. Valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän nykyiset rakenteet eivät kestä huomattavaa suorittajamäärän kasvua.

3. Muutoksenhaun maksullisuus

Opetushallitus esittää, että muutoksenhaku olisi maksullista myös niissä tilanteissa, joissa valtionhallinnon kielitutkinto on suoritettu maksuttomana. Yleisissä kielitutkinnoissa käytössä oleva oikaisuvaatimuskäytäntö on maksullista ja siten paljon lisätyötä aiheuttavan muutoksenhaun tulisi olla maksullista myös valtiohallinnon kielitutkinnoissa.

4. Säännösten toimeenpanon aikataulu

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. Maksuttomuuden edellyttämiä muutoksia ei ehditä toteuttaa valtionhallinnon erinomaisen taidon tutkintojen ilmoittautumisjärjestelmään, mikäli ehdotetut muutokset astuvat voimaan 1.1.2024. Valtionhallinnon erinomaisen taidon tutkintotilaisuudet julkaistaan oph.fi-sivustolla ja ilmoittautumisjärjestelmässä puoleksi vuodeksi kerrallaan. Ilmoittautuminen tutkintoihin avataan julkaisun yhteydessä. Kevään 2024 tutkintotilaisuudet julkaistaan marras-joulukuussa 2023. Opetushallitus ehdottaa, että maksuttomuus koskisi vasta syksyn 2024 tutkintoja, jotka julkaistaan huhti-toukokuussa 2024.

Opetushallitus toteaa lopuksi, että oikeiden, hallituksen esityksen tarkoittamien kohderyhmien määrittäminen säädöksissä on järkevää ja välttämätöntä sekä taloudellisesti että uudistuksen toimeenpanoon tarvittavien resurssien kannalta. Edellä ehdotettujen toimien ja tarkasti määriteltyjen säännösten avulla voidaan taata se, että maksutta tutkintoja suorittamaan tulevat henkilöt eivät vaaranna Opetushallituksen hallinnoiman valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän kesto- ja toimintakykyä. Kielitutkintoihin liittyvien palveluiden tulee pystyä jatkumaan keskeytyksettä ja ilman häiriötä muutoksista huolimatta.

Lopuksi Opetushallitus muistuttaa, että muutoksesta aiheutuu Opetushallitukselle lisää työtä, mikä tulee huomioida henkilöresursseissa ja rahoituksessa. Edelleen lisäresurssien tarpeita on syytä tarkastella tutkintoihin osallistuvien määrän mahdollisen kasvun takia maksuttomuuden käyttöönoton jälkeen.



15.11.2023

OPH-5537-2023

Opetusneuvos

Joonas Mäkinen

Opetusneuvos

Tarja Leblay

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen
asianhallintajärjestelmässä.

JAKELU

kirjaamo.okm@gov.fi

TIEDOKSI

paula.merikko@oph.fi