Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine (HE 42/2024 vp)

Sivistysvaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin asiassa HE 42/2024 vp, joka koskee hallituksen esitystä laiksi julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Maksuttomaan kielitutkintoon oikeutetut

Suomen tai ruotsin kielen erinomaista taitoa osoittavan valtionhallinnon kielitutkinnon suorittaminen maksaa nykyisin 514 euroa, jos suorittaa suullisen ja kirjallisen taidon tutkinnot samalla kerralla. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että erinomaista suomen tai ruotsin kielen taitoa osoittavan tutkinnon voisi suorittaa maksutta kolmessa tapauksessa: 1) jos on suorittanut ylioppilastutkinnon, 2) jos on parhaillaan suorittamassa korkeakoulututkintoa tai 3) jos on aikaisemmin suorittanut korkeakoulututkinnon.

Esityksen tavoitteena on edistää suomen- ja ruotsinkielisten henkilöiden yhdenvertaisuutta valtion virkoihin hakeutuessa ja vähentää esteitä erityisesti ruotsinkielisten hakeutumiselta valtionhallintoon. Esityksellä pyritään puuttumaan Folktingetin lausunnossaan kuvaamiin ongelmiin, että ruotsinkieliset joutuvat valtion virkoihin hakeutuessaan maksamaan 514 euroa erillisestä kielitutkinnosta ja ruotsin kieli valtionhallinnossa on heikentynyt.

Maksuttomuus on esityksessä rajattu edellä mainittuun kolmeen tilanteeseen, jotta kielitutkintojärjestelmän ruuhkautuminen ei estäisi esityksen kohderyhmää suorittamasta tarvitsemaansa kielitutkintoa. Esityksessä ehdotetut rajaukset on pyritty tekemään mahdollisimman yhdenvertaisesti siitä näkökulmasta, että suomeksi opiskelleet voivat osoittaa erinomaisen suomen kielen taidon vastaavantasoisilla opinnoilla (koulusivistyskielen ja korkeakoulun kypsyysnäytteen yhdistelmällä tai ylioppilastutkintoon sisältyvillä tietyillä arvosanoilla äidinkielen kokeessa tai suomi toisena kielenä -kokeessa).

Erinomaisen suomen kielen taidon vaatimus koskee korostuneesti sellaisia valtionhallinnon tehtäviä, joihin edellytetään säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa. Erinomaista kielitaitoa ei kuitenkaan edellytetä yksinomaan tällaisissa tehtävissä, vaan toisinaan erinomaista kielitaitoa edellytetään asetusten perusteella myös sellaiseen virkaan, jossa ei ole säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa. Tästä syystä esityksessä ei ole rajattu maksuttomuutta ainoastaan esimerkiksi korkeakoulututkinnon suorittaneisiin, vaan ehdotetaan laajempaa oikeutta suorittaa kielitutkinto maksutta.

Opetushallitus tuo lausunnossaan esille, että esimerkiksi vuosittain valmistuu ylioppilaita noin 35 000 eikä kielitutkintojärjestelmällä ole resursseja tällaisiin suoritusmääriin. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan ei voida ennakoivasti arvioida, että erinomaista suomen tai ruotsin kielen taitoa osoittavan valtionhallinnon kielitutkinnon maksuttomuus kannustaisi näin suurta määrää suorittamaan kielitutkintoa. Suomeksi opiskelleet voivat edelleen osoittaa erinomaisen suomen kielen taidon ylioppilas- tai korkeakoulututkinnon tasoisilla opinnoillaan, ja sen arvioidaan jäävän heille ensisijaiseksi tavaksi osoittaa erinomainen suomen kielen taito.

Opetushallitus tuo lausunnossaan myös esille rajausvaihtoehtoja, jossa maksuttomuuteen oikeuttaisivat Suomessa suoritetut ja suoritettavat tutkinnot sekä Suomen kansalaisten ulkomailla suorittamat korkeakoulututkinnot. Opetushallitus ehdottaa esityksen kohderyhmän rajaamista ruotsin kielellä koulusivistyksensä ja korkeakoulututkintonsa kypsyysnäytteen suorittaneisiin ja ulkomailla korkeakoulututkintonsa suorittaneisiin suomalaisiin henkilöihin. Lisäksi Opetushallitus tuo esille vaihtoehdon, että korkeakoulututkinnon suorittaneet rajattaisiin henkilöihin, joilla on Suomessa suoritettu korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetun asetuksen (464/1998) 10 §:ssä tarkoitettu tutkinto tai Opetushallituksen tunnustamispäätöksen perusteella kelpoisuus korkeakoulututkintoa edellyttäviin tehtäviin. Opetushallitus perustelee näitä ehdotuksia opintojen todentamiseen liittyvillä käytännön seikoilla.

Opetushallituksen ehdottamia vaihtoehtoja on arvioitu hallituksen esitystä valmisteltaessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemys on, että maksuttomuuden rajaaminen kansalaisuuden, kielen tai tutkinnon suoritusmaan perusteella olisi ongelmallista EU-oikeuden mukaisen henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja muun muassa perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Kielitutkintoa ei myöskään tosiasiassa pystyisi suorittamaan maksutta, jos sen edellytyksenä olisi erillinen maksullinen päätös tutkinnon tunnustamisesta. Lisäksi jos oikeus maksuttomaan kielitutkintoon olisi ehdotetun lain mukaisesti myös korkeakoulututkintoa parhaillaan suorittavilla, keskeneräisistäkään tutkinnoista ei olisi mahdollista saada vastaavia päätöksiä. Siten ei olisi perusteltua vaatia niitä kielitutkintoa varten myöskään korkeakoulututkinnon jo suorittaneilta. Valtionhallintoon hakeutumista opintojen jälkeen hidastaisi prosessi, jossa pitäisi odottaa ensin erillistä päätöstä ennen kuin henkilö voi ilmoittautua valtionhallinnon kielitutkintoon maksutta. Riski kielitutkinnon suorittamisesta maksutta ilman maksuttomuuteen oikeuttavia opintoja ei myöskään ole verrattavissa siihen, jos henkilö pääsisi ammattiin ilman vaadittavaa korkeakoulututkintoa. Hallinnossa on tavallista, että samoissa asioissa joudutaan arvioimaan erilaista näyttöä riippuen siitä, onko tieto saatavissa suomalaisesta järjestelmästä vai ei, ja arvioinnin yhdenmukaisuudesta huolehditaan tällaisissa tapauksissa esimerkiksi toimeenpanevan viraston ohjeistuksilla.

Edellä mainituilla perusteilla opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksenä on, ettei hallituksen esityksessä ehdotettuja rajauksia tulisi kaventaa. Koska nykyinen

epäyhdenvertainen tilanne olisi tarpeen korjata mahdollisimman pian, muutos toivotaan voimaan esityksen mukaisessa aikataulussa.

Sivistysvaliokunnan kysymykset englanninkielisten korkeakoulututkintojen kieliopinnoista ja kielikylpyopettajista

Sivistysvaliokunta pyysi tietoa myös englanninkielisiin korkeakoulututkintoihin sisältyvistä kieliopinnoista. Korkeakouluopinnoissa koulutusohjelman kieli ei ratkaise kieliopinnoille asetettuja vaatimuksia, vaan se, millä kielellä opiskelija on saanut koulusivistyksensä. Myös englanninkielisessä koulutusohjelmassa opiskelevat kirjoittavat kypsyysnäytteensä suomen tai ruotsin kielellä, jos heidän koulusivistyskielensä on suomi tai ruotsi. Jos opiskelija on saanut koulusivistyksensä muulla kielellä tai ulkomailla, opiskelijalta vaadittavasta kielitaidosta ja kypsyysnäytteen kielestä päättää korkeakoulu. Lainsäädäntö ei estä tällaista opiskelijaa kirjoittamasta kypsyysnäytettä suomen tai ruotsin kielellä, mutta erinomaista kielitaitoa sillä ei voi osoittaa, jos koulusivistyskieli on eri.

Lisäksi sivistysvaliokunta kysyi ruotsinkielisistä kielikylpyopettajista, jotka suorittavat erinomaista suomen kielen taitoa osoittavan valtionhallinnon kielitutkinnon. Kielikylpyopettajien kielitaitovaatimuksia koskee se, mitä on säädetty koulun opetuskielestä. Perus- ja esiopetuksessa edellytetään erinomaista suullista ja kirjallista taitoa koulun opetuskielessä. Jos kyseessä on muu kuin koulun opetuskieli tai erillisessä opetusryhmässä tai koulussa annettu opetus, edellytetään opetuksessa käytettävän kielen hallintaa, joka voidaan osoittaa Opetushallituksen määräyksessä (OPH-802-2023) esitetyllä tavalla. Määräyksen mukaiset kielitaidon osoittamistavat koskevat myös tilannetta, jossa on kyse esiopetuksen tai perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesta kotimaisten kielten varhaisesta täydellisestä kielikylvystä tai muusta laajamittaisesta kaksikielisestä esi- tai perusopetuksesta. Kielen hallinta voidaan Opetushallituksen määräyksen mukaan osoittaa yliopistossa suoritetuilla kieliopinnoilla, kyseisellä kielellä suoritetuilla korkeakouluopinnoilla tai yleisen kielitutkinnon taitotasolla 5, suppeammassa kaksikielisessä perusopetuksessa myös taitotasolla 4.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan kielikylpyopettajilla kielikylpyä koskeva osaaminen on toteutettu opintolinjana osana opintoja. Hallituksen esityksen valmistelussa oli aluksi esillä vaihtoehto, että maksuttomaksi olisi tehty myös yleisten kielitutkintojen ylin taso, joka kattaa taitotasot 5–6. Lausuntopalautteessa esitettiin kuitenkin huoli erityisesti yleisten kielitutkintojen ruuhkautumisesta maksuttomuuden seurauksena, jota myös Opetushallitus kuvaa sivistysvaliokunnalle antamassaan lisäselvityksessä. Ruuhkautumisen välttämiseksi yleisten kielitutkintojen maksuttomuuden mahdollisia toteuttamisvaihtoehtoja olisi tarpeen selvittää tarkemmin, joten asiaa on mahdollista selvittää erikseen myöhemmin.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei valitettavasti ole suoraa tietoa, kuinka moni suorittaa kielitutkintoja osoittaakseen kielikylpyopettajalta vaadittavan kielitaidon. Esityksen valmistelussa on arvioitu valtionhallinnon kielitutkinnon ja yleisen kielitutkinnon ylimmän tason suoritusmääriä, joita on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen taloudellisissa vaikutuksissa käytettävissä olleiden yleisempien tietojen perusteella.

Maksuttomien tutkintokertojen määrä

Opetushallitus toivoo lausunnossaan yksityiskohtaista sääntelyä maksuttomien suorituskertojen määrästä ja niiden määrittelystä. Sääntelyssä tulisi Opetushallituksen mukaan ottaa huomioon, että valtionhallinnon kielitutkinnon voi suorittaa suullisesta, kirjallisesta tai ymmärtämisen taidosta, ja nämä osakokeet voidaan suorittaa joko yhdessä tai erikseen. Lisäksi Opetushallitus ehdottaa, että ilmoittautumiskerraksi laskettaisiin jokainen merkintä, joka löytyy Opetushallituksen ilmoittautumisjärjestelmästä lain voimaantulon jälkeen, olipa ilmoittautuja sitten tullut tutkintopäivänä paikalle tai ei. Kolmen ilmoittautumiskerran maksimin laskemisessa ei Opetushallituksen mukaan tule ottaa huomioon aiempia tutkintokertoja ennen lain voimaantuloa. Näiltä osin opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että maksuttomien tutkintokertojen määrittelyä on hallituksen esityksessä (s. 20) avattu linjassa Opetushallituksen lausunnossa esitetyn kanssa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan maksutta saisi ilmoittautua jokaiseen erinomaisen tason osakokeeseen kolme kertaa.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Kuten asiantuntijalausunnoista ilmenee, esityksen taloudelliset vaikutukset eivät ole tarkasti ennakoitavissa käytettävissä olevilla nykyisillä tiedoilla. Esityksen kustannusvaikutuksia on arvioitu Opetushallitukselta valmistelun aikana saatujen tietojen perusteella. Ehdotetun muutoksen vaikutusta Opetushallitukseen, kielitutkintolautakuntiin ja suoritettuihin valtionhallinnon kielitutkintoihin olisi tärkeää seurata ja arvioida muutosten tultua voimaan. Tarkoitus on seurata yhdessä Opetushallituksen kanssa, ettei muutos kuormita kielitutkintojärjestelmää liiaksi. Toisaalta on tärkeää seurata myös sitä, hakeutuuko esityksen kohderyhmä suorittamaan maksutonta kielitutkintoa. Tarkistettuun kehyspäätökseen sisältyvän pysyvän määrärahalisäyksen mahdollisesti ylittävä osa kustannuksia rahoitettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kehyksen sisältä.

Muut asiantuntijalausunnoissa esitetyt asiat

Folktinget nostaa lausunnossaan esille vaihtoehtoja valtionhallinnon nykyisille kielitaitovaatimuksille. Tässä hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia valtionhallinnon kielitaitovaatimuksiin, mutta tutkintomaksun poistamisella pyritään vähentämään esteitä

ruotsinkielisten hakeutumiselta valtionhallintoon. Tämän esityksen yhteydessä ei ole selvitetty myöskään Folktingetin esittämää mahdollisuutta saavuttaa kielitaito virkasuhteen aikana eikä käänteisiä tai räätälöityjä kielitaitovaatimuksia.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausta siitä, että hallitus tekee suomen ja ruotsin kielen taitoa osoittavat valtionhallinnon henkilöstöltä vaadittavat kielitutkinnot maksuttomiksi. Esityksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista selvittää asiantuntijalausunnoissa esillä ollutta vaihtoehtoa, voisiko ruotsin ja suomen kielen erinomaisen taidon kielitutkinnon suorittaa osana yliopisto-opintoja. Tätä ja muita kansalliskielistrategiassa ehdotettuja toimenpiteitä ruotsin kielen aseman vahvistamiseksi julkishallinnossa on mahdollista selvittää myöhemmin erikseen.

Jyväskylän yliopiston soveltavan kielentutkimuksen keskuksen lausunnossaan esittämiin tarkennuksiin opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole huomautettavaa. Sama koskee valtiovarainministeriön lausuntoa, jonka sisältö on sama kuin hallituksen esityksessä.

Hallitussihteeri Elisa Kotiniemi

Jakelu Sivistysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Lehikoinen
OKM Lamos lukio- ja ammatillisen koulutuksen osasto, Petri Lempinen