

Muistio

21.11.2024

VN/35649/2023
VN/35649/2023-OKM-19

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI TUTKINTOJEN JA MUIDEN OSAA- MISKOKONAISUUKSIEN VIITEKEHYKSESTÄ ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN LIITTEEN MUUTTAMISESTA

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksestä annetun valtioneuvoston asetuksen liitettä. Liitteen tasolle kaksi (2) lisättäisiin kotoutumisen edistämiseksi annetussa laissa (1386/2010, 20 §) tarkoitettu kotoutumiskoulutus.

Lisäksi liitteen tasolta 3 poistettaisiin tutkintojärjestelmästä 31.7.2022 poistuneet lukiokoulutukseen valmistava koulutus (LUVA) ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA).

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuus

Suomen kansallisesta tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksestä säädetään siitä annetussa laissa (93/2017, jäljempänä viitekehyslaki) sekä valtioneuvoston asetuksessa (VNA 120/2017, jäljempänä viitekehysasetus). Viitekehyslakia sovelletaan sen 1 §:n 1 momentin (muut. 542/2017) mukaisesti tutkintoihin ja perusopetuksen ja lukion oppimääriin, joista säädetään seuraavissa laeissa ja niiden nojalla annetuissa asetuksissa:

1) perusopetuslaki (628/1998);

2) lukiolaki (629/1998);

- 3) ammatillisesta koulutuksesta annettu laki (531/2017);
- 4) ammattikorkeakoululaki (932/2014);
- 5) yliopistolaki (558/2009);
- 6) Maanpuolustuskorkeakoulusta annettu laki (1121/2008);
- 7) Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta annettu laki (1316/2006);
- 8) Poliisiammattikorkeakoulusta annettu laki (1164/2013);
- 9) Pelastusopistosta annettu laki (607/2006).

Viitekehyslakia sovelletaan sen 1 §:n 2 momentin mukaan myös sellaisiin tutkintoihin rinnastettaviin tai muutoin laajoihin osaamiskokonaisuuksiin, joiden osaamistavoitteista säädetään laissa tai säädetään tai määrätään lain nojalla, jos ne ovat kelpoisuus- tai pätevyysvaatimuksena ammatissa tai tehtävässä toimimiseen tai muutoin liittyvät osaamisen kehittämiseen tai ammattitaidon parantamiseen.

Viitekehyslain 2 §:n mukaan laissa tarkoitetut tutkinnot, oppimäärät ja muut laajat osaamiskokonaisuudet jaotellaan niiden edellyttämän osaamisen perustella kahdeksaan vaativuustasoon (*tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehys*). Tarkempia säännöksiä tutkintojen, oppimäärien ja muiden laajojen osaamiskokonaisuuksien sijoittumisesta eri vaativuustasoille annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehystä päivitetään ja täydennetään muuttamalla viitekehysasetuksen liitettä. Muutoksista vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Hallinnonalat ja sidosryhmät voivat esittää uusia osaamiskokonaisuuksia sijoitettavaksi kansalliseen viitekehukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö käsittelee esitykset vähintään kahden vuoden välein. Käsittelemään otetaan kyseisenä vuonna maaliskuun loppuun mennessä tehdyt esitykset. Opetushallitus antaa lausunnon esityksistä ja toimittaa ne opetus- ja kulttuuriministeriöön vuosittain kesäkuun loppuun mennessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi esitykset ja konsultoi tarvittaessa muita hallinnonaloja ja sidosryhmiä. Esitykset arvioidaan lainsäädännössä määriteltyjen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2018 työskennelleen viitekehysten laajentamistyöryhmän tarkentamien kriteerien perusteella. Kriteerit koskevat osaamiskokonaisuuksien osaamisperustaisuutta ja säädösperustaa, tehtävää, vakiintuneisuutta ja tunnettuutta sekä laajuutta.

Suomen tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksen tavoitteena on lisätä tutkintojen kansallista ja kansainvälistä läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta. Lisäksi tavoitteena on parantaa koulutus- ja tutkintojärjestelmän toimivuutta ja selkeyttä kuvaamalla suomalaiset tutkinnot, oppimäärät ja muut osaamiskokonaisuudet yhdenmukaisella, ymmärrettävällä ja vertailukelpoisella tavalla. Tavoitteena on myös lisätä Suomen koulutus- ja tutkintojärjestelmän tunnettuutta ja helpottaa siten kansainvälistä liikkuvuutta Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen sekä edistää koulutusyhteistyön ja koulutusviennin mahdollisuuksia.

Tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehystä annettu valtioneuvoston asetus (120/2017) eli viitekehysasetus tuli voimaan 1.3.2017. Asetuksen liitteessä määritellään tutkintojen, oppimäärien ja muiden laajojen osaamiskokonaisuuksien sijoittuminen eri vaativuustasoille. Viitekehysasetuksen liitettä on laajennettu kaksi kertaa.

15.2.2020 voimaan tulleella muutoksella (61/2020) liitteeseen lisättiin tutkintoja, oppimääriä ja muita laajoja osaamiskokonaisuuksia eri vaativuustasoille. Lisäykset perustuivat opetus- ja kulttuuriministeriön 1.3.2018 asettaman Suomen tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksen laajentamista koordinoivan työryhmän valmistelemaan ehdotukseen (Osaaminen ratkaisee. Viitekehyksen laajentamistyöryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:3.). Tuossa yhteydessä muun muassa sijoitettiin liitteen tasolle 3 lukiokoulutukseen valmistava koulutus (LUVA) ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA).

1.8.2022 voimaan tulleella muutoksella (425/2022) liitteeseen tasolle 3 lisättiin uusi, 1.8.2022 alkanut, tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA), joka korvasi lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen (LUVA) ja ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen (VALMA). Lisäksi liitteen tasolle 3 lisättiin kansanopistojen oppivelvollisille suunnattu vapaan sivistystyön koulutus.

2 Asian valmistelu

Opetushallitukseen toimitettiin 1.4.2022 - 31.3.2023 välisenä aikana kaksi esitystä viitekehukseen sijoitettavista osaamiskokonaisuuksista. (1) Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus esitti viitekehukseen kotoutumiskoulutusta. (2) CAP-Group Oy ja Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry esittivät viitekehukseen raskaan kaluston kuljettajien perustason ammatillista osaamista ja pätevyyttä yhdistettynä ryhmän 2 ajokorttikoulutukseen (raskaat ajoneuvoluokat).

Opetus- ja kulttuuriministeriön muutosehdotus viitekehysasetuksen liitteeseen pohjautuu Opetushallitukselle tulleisiin esityksiin uusien osaamiskokonaisuuksien sijoittamiseksi kansalliseen viitekehukseen sekä Opetushallituksen opetus- ja kulttuuriministeriölle 1.6.2023 antamaan lausuntoon (OPH-5609-2022). Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti 11.1.2024 kuulemistilaisuuden tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksen laajentamisesta. Tilaisuuden tavoitteena oli keskustella esityksen tehneiden tahojen ja

asianomaisten ministeriöiden ja sidosryhmien näkemyksistä esityksiin liittyen sekä Opetushallituksen antamasta lausunnosta.

Opetushallituksen antaman lausunnon sekä kuulemistilaisuuden yhteydessä lausutun perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö totesi, ettei ajokorttikoulutukseen yhdistetylle raskaan kaluston kuljettajien perustason ammatillisen osaamisen ja pätevyyden sijoittamiselle ole säädösten edellyttämää perustetta eikä esitetty osaamiskokonaisuus täytä viitekehukseen sijoittamiselle annettuja kriteereitä. Ehdotettu osaaminen sisältyy nykyisellään kymmeneen viitekehukseen jo sijoitettuun ammatilliseen tutkintoon, eikä esitetystä osaamisesta muodostu viitekehyslain tarkoittamaa laajaa osaamiskokonaisuutta. Tästä syystä opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole ottanut esitystä huomioon valmistellessaan viitekehysasetuksen liitteen muutosesitystä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valmisteleva luonnos viitekehysasetuksen liitteen muuttamisesta oli lausuntokierroksella 24.5. – 5.7.2024. Lausuntokierros tehtiin Lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta. Mahdollisuus lausua oli sekä tahoilla, joille lausuntopyyntö erityisesti kohdistettiin, että kaikilla muillakin palvelua käyttävillä.

Lausuntoja pyydettiin seuraavilta tahoilta: Bildningsalliansen rf, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Etelä-Savon ELY-keskus, Hämeen ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Kansalaisopistojen liitto KOL ry, Keski-Suomen ELY-keskus, Lapin ELY-keskus, Opetushallitus, Opintokeskukset ry, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Satakunnan ELY-keskus, Suomen Kansanopistoyhdistys ry, Suomen kesäyliopistot ry, Suomen Kuntaliitto, Työ- ja elinkeinoministeriö, Uudenmaan ELY-keskus, Vapaa sivistystyö ry ja Varsinais-Suomen ELY-keskus.

Asetusehdotusta ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa asian kiireellisyyden vuoksi.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010, 20 §). Kotoutumiskoulutus suunnataan maahanmuuttajille, jotka eivät ole enää oppivelvollisia. Koulutuksen sisältämän suomen tai ruotsin kielen opetuksen tavoitteena on tukea maahanmuuttajia saavuttamaan toimivan peruskielitaidon taso. Tarvittaessa kotoutumiskoulutus sisältää myös luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta.

Lain nojalla Opetushallitus määrää kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet suomen tai ruotsin kielen opetukselle. Tällä hetkellä käytössä olevat perusteet astuivat voimaan 1.8.2022 (OPH-649-2022). Perusteissa koulutuksen enimmäislaajuudeksi on

määrätty 80 opintopistettä. Yksi opintopiste edellyttää opiskelijalta noin 27 tunnin keskimääräistä työpanosta. Koulutukseen sisältyvien osa-alueiden ohjeelliset laajuudet opintopisteinä ovat seuraavat:

- kieli- ja viestintäosaaminen 40–50 opintopistettä
- yhteiskunta- ja työelämäosaaminen 20–30 opintopistettä, josta työssäoppimista vähintään 8 opintopistettä
- ohjaus 7 opintopistettä.

Lisäksi koulutukseen voi sisältyä valinnaisia opintoja. Koulutuksessa otetaan huomioon opiskelijoiden yksilölliset valmiudet ja tarpeet, minkä vuoksi opintojen laajuus, kesto ja painotukset vaihtelevat.

Opiskelijoiden erilaisista lähtökohdista johtuen kotoutumiskoulutuksessa saavutetuissa oppimistuloksissa on vaihtelua. Vuonna 2018 Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti kotoutumiskoulutuksen ja siihen sisältyvän kielikoulutuksen tuloksellisuutta. Tarkastusraportissa todetaan, että kotoutumiskoulutuksissa tavoitteena olevaa kielitaitotasoa ei useinkaan saavuteta. Kielitaitotason B1 saavutti vuosina 2013–2016 vajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä. Kielitaidon tasoa selittivät joiltakin osin henkilön tausta, kielitaidon lähtötaso ja koulutuksen sisältö (Tuloksellisuuskertomus, Kotoutumiskoulutus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2028.). 2020-luvulle tultaessa tilanne oppimiseröjen suhteen on pitkälti säilynyt samankaltaisena.

Opiskelijan oppimisen edistymistä ja osaamista arvioidaan sekä koulutuksen aikana että sen päättyessä. Koulutuksesta annettavaan todistukseen kirjataan arviot kieli- ja viestintäosaamisesta sekä suoritusmerkintä mahdollisesti suoritetuista yhteiskunta- ja työelämäosaamisesta ja valinnaisista opinnoista.

Kotoutumiskoulutuksen järjestämiseksi tehtävissä työvoimakoulutuksen hankinnoissa voidaan edellyttää noudatettavan Opetushallituksen antamia opetussuunnitelman perusteita kokonaisuudessaan. Myös järjestettäessä oppivelvollisuuden ylittäneelle

maahanmuuttajalle muuta koulutusta, voi koulutuksen järjestäjä esimerkiksi opetussuunnitelman puuttuessa noudattaa kotoutumiskoulutukseen annettuja opetussuunnitelman perusteita.

Vuonna 2022 työvoimakoulutuksessa kotoutujaopiskelijoita oli kuukausittain keskimäärin 5 814 ja omaehtoisesti 6 274 kotoutujaopiskelijaa (Työ- ja elinkeinoministeriön Kotoutumisen osaamiskeskuksen verkkosivut <https://kotoutuminen.fi/lukuina>). Viime vuosina kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden määrät ovat olleet kasvussa. Kotoutumiskoulutusta voidaan pitää vakiintuneena, yleisesti tunnettuna ja laajasti suoritettuna osaamiskokonaisuutena.

Viitekehyksestä annetun valtioneuvoston asetuksen (120/2017) liitteessä säädetään vaativuustasot 1 – 8. Vaativuustasot perustuvat osaamiseen, joita tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien suorittaminen edellyttää. Osaamiset liittyvät esimerkiksi tiedon hankintaan, omaksumiseen ja soveltamiseen, työprosessien tuntemiseen ja menetelmien hyödyntämiseen, vastuulliseen ja oma-aloitteiseen toimintaan, elinikäisen oppimisen taitoihin sekä yhteistyö- ja vuorovaikutusosaamiseen. Osaamiskokonaisuuden edellyttämän osaamisen ei tarvitse kattaa kaikkia vaativuustason kuvauksessa käytettyjä osaamisia, vaan sijoittaminen voidaan tehdä painottaen joitakin osaamisen ulottuvuuksia. Käytännössä viitekehykseen sijoittaminen tapahtuu tutkinnon tai osaamiskokonaisuuden edellyttämän osaamisen perusteella tasolle, johon se kokonaisuutena parhaiten sopii (ns. best fit -periaate).

Kotoutumiskoulutuksessa painottuu erityisesti kieli-, viestintä- ja vuorovaikutusosaaminen, joka koulutukselle asetettujen tavoitteiden perusteella olisi sijoitettavissa viitekehyksen vaativuustasolle 2 tai 3. Vaativuustasolle 2 sijoittuvan osaamiskokonaisuuden suorittanut osaa viestiä monimuotoisesti ja vuorovaikutteisesti eri tilanteissa ja tuottaa tekstejä opetuskielillä suomeksi tai ruotsiksi. Vaativuustasolle 3 sijoitettuvan osaamiskokonaisuuden suorittaneiden osaamistaso on korkeampi, ja heiltä odotetaan tekstien monipuolista tuottamista. Kotoutumiskoulutuksessa opiskelijoiden kielitaitoprofiilit vaihtelevat, ja saavutettu kielitaito voi kielitaidon eri osa-alueilla ylittää tai alittaa kotoutumiskoulutuksen tavoitetason. Tämä hankaloittaa kotoutumiskoulutuksen sijoittamista yksittäiselle vaativuustasolle.

Tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksen tavoitteena on parantaa koulutus- ja tutkintojärjestelmän toimivuutta ja selkeyttä. Viitekehyksen avulla kuvataan suomalaiset tutkinnot, oppimäärät ja muut osaamiskokonaisuudet yhdenmukaisella, ymmärrettävällä ja vertailukelpoisella tavalla. Kun viitekehykseen sijoitetaan uusia osaamiskokonaisuuksia, on ne sijoitettava tarkoituksen mukaisesti suhteessa viitekehykseen jo sijoitettuihin tutkintoihin ja muihin osaamiskokonaisuuksiin.

Viitekehyksen vaativuustasolle 2 on nykyisellään sijoitettu perusopetuksen oppimäärä sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentava (TELMA) koulutus. Vaativuustasolla 3 ovat tutkintokoulutukseen valmentava (TUVA) koulutus ja taiteen perusopetuksen laaja oppimäärä. Ohessa lyhyt sisältökuvaus viitekehyksen vaativuustasoille 2 ja 3 sijoitetuista oppimääristä ja osaamiskokonaisuuksista:

- Perusopetus on yleissivistävää koulutusta, jonka tavoitteena on muun muassa turvata oppilaille elämässä ja yhteiskunnassa tarpeellinen perusosaaminen ja sivistys sekä edistää mahdollisuuksia itsensä jatkuvaan kehittämiseen.
- TELMA-koulutus on suunnattu erityistä tukea tarvitseville opiskelijoille, jotka sairauden tai vamman vuoksi eivät voi siirtyä tutkintotavoitteiseen koulutukseen toisella asteella. Opetus suunnitellaan opiskelijan henkilökohtaisten tavoitteiden ja valmiuksien mukaan.

- TUVA-koulutus vahvistaa lukiokoulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen pyrkivän valmiuksia tai tarjoaa ohjauksellista tukea. Toimii oppivelvollisille nivelvaiheen koulutuksena perusopetuksesta toiselle asteelle siirryttäessä.
- Taiteen perusopetuksen laaja oppimäärä tuottaa osaamista elinikäiseen taiteen harjoittamiseen ja aktiiviseen kulttuuriseen osallisuuteen arkkitehtuurin, kuvataiteen, käsityön, mediataiteen, musiikin, sirkustaiteen tai teatteritaiteen alalla.

Kotoutumiskoulutus, joka kielitaidon vahvistamisen lisäksi parantaa opiskelijan yhteiskunnassa ja työelämässä tarvitsemia valmiuksia sekä tukee työllistymistä tai siirtymistä jatkokoulutukseen, rinnastuu joiltakin osin edellyttämällään osaamisella perusopetuksen oppimäärään. Kotoutumiskoulutuksella on myös yhteys aikuisten perusopetukseen, joka voi olla vaihtoehtoinen tapa suorittaa kotoutumiskoulutusta. Kun kotoutumiskoulutuksen ja perusopetuksen oppimäärän edellyttämät osaamiset ovat osin samankaltaisia, on järjestelmän selkeyden kannalta perusteltua, että ne viitekehyyksessä sijoitetaan samalle vaativuustasolle 2.

Lisäksi viitekehyyksestä esitetään poistettavaksi lukiokoulutukseen valmistava koulutus (LUVA) ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA). Ne poistuivat koulutusjärjestelmästä 31.7.2022 siinä vaiheessa, kun alettiin järjestää tutkintoon valmentavaa koulutusta (TUVA, laki tutkintoon valmentavasta koulutuksesta (1215/2020)).

4 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia tai muita vaikutuksia.

5 Lausuntopalaute

Lausuntopalvelu.fi-palvelussa toteutetun lausuntokierroksen aikana 24.5. – 5.7.2024 saatiin lausunto kymmeneltä (10) organisaatiolta. Jokainen lausunnon antanut puolsi kotoutumiskoulutuksen sijoittamista tutkintojen ja muiden osaamisten viitekehyykseseen vaativuustasolle 2.

Lisäksi pari lausunnon antajaa esitti toiveita sille, että viitekehystä olisi jatkossakin mahdollista laajentaa ja sijoittaa siihen uusia osaamiskokonaisuuksia. Lisäksi oli kiinnitetty huomiota asetuksen liitteessä oleviin vaativuustasojen kuvauksiin, erityisesti siihen, miten 'äidinkieli' ymmärretään kotoutumiskoulutuksen tuottamaa kielitaitoa arvioitaessa.

6 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Asetuksen esitetään tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.