

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2014 vp

Valtioneuvoston selvitys tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta

Valtioneuvoston selvitys komission kertomuksista Eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen arvioinnista sekä Europass-aloitteen arvioinnista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 30 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt jatkokirjelmän 1. VNK 25.04.2014 asiassa E 34/2014 vp tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta ja 21 päivänä helmikuuta 2014 asian E 13/2014 vp komission kertomuksista Eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen arvioinnista sekä Europass-aloitteen arvioinnista sivistysvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten. Valiokunta on kokouksessaan 14.5.2014 päättänyt yhdistää asioiden käsitte-lyn.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-erityisasiantuntija Johanna Hulkko, valtioneuvoston kanslia, EU-asioiden osasto
- opetusneuvos Minna Polvinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- yksikön päällikkö, opetusneuvos Carita Blomqvist, Opetushallitus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Akatemia
- Lapin yliopiston Arktinen keskus
- Oulun yliopisto.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ (E 34/2014 vp) JA SELVITYS (E 13/2014 vp)

E 34/2014 vp

Koulutusta ja tutkimusta koskevilta osin valtioneuvoston jatkokirjelmässä todetaan, että valtioneuvosto pitää tärkeänä, että oppija ja osaaminen tuodaan koulutusjärjestelmien, liikkuvuuden edistämisen ja tutkintojen tunnustamisjärjestelmän keskiöön. Ehdotus eurooppalaisesta taitojen ja tutkintojen alueesta tulee antaa artik-

lojen 165 ja 166 pohjalta ja valmisteluissa tulee huomioida Bolognan prosessin hallitustenvälisyys ja korkeakoulujen autonomia. Komissio laatii tänä vuonna arvioinnin eurooppalaisen tutkimusalueen edistymisestä. Valtioneuvosto tukee komission työtä. Vaikka iso osa ERA:n edistämisestä on maiden omaa tiedepolitiikkaa, EU-politiikka voi vahvistaa kansallisia toimia.

E 13/2014 vp

Eurooppalaisessa yhteistyössä on käytössä useita prosesseja ja välineitä koulutusjärjestelmien ja tutkintojen avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi. Ne perustuvat pääosin eri koulutustasojen omiin yhteistyöprosesseihin ja malleihin ja osa niistä on hallitusten välisiä vapaaehtoisuuteen perustuvia prosesseja, joissa EU on vain yksi toimija. EU:n koulutuspolitiikassa päätetyt yhteistyövälineet perustuvat EU:n perustamissopimuksen art. 165 ja 166, joiden nojalla EU voi antaa suosituksia, mutta joilla ei voida toteuttaa jäsenmaiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseen pyrkiviä toimenpiteitä. Ammattipätevyysdirektiivi (2005/36/EY ja 2013/55/EU) puolestaan on annettu sisämarkkinalainsäädännön nojalla. Sisämarkkinalainsäädännön nojalla voidaan toteuttaa jäsenmaiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseen pyrkiviä toimenpiteitä.

Osaamisen ja tutkintojen vertailtavuuden edistämiseen liittyen komissio on antanut kaksi arviointia, Eurooppalaista tutkintojen viitekehystä sekä Europass-aloitetta koskevat arvioinnit, joiden tavoitteena on esitellä ja arvioida välineistä tähän saakka saatuja kokemuksia ja tarkastella mahdollisia vaikutuksia tulevaisuudessa. Tavoitteena on myös arvioida, voidaanko olemassa olevin välinein vastata uusiin haasteisiin, joita nopeat sosioekonomiset ja teknologiset muutokset aiheuttavat, ja edistävätkö välineet joustavaa oppimista. Haasteita ovat komission mukaan yksityisten toimijoiden tarjoamien sekä kansainvälisten tutkintojen lisääntyminen ja viime aikoina tarjolle tulleet verkossa avoimet massakurssit, joilla voidaan saavuttaa monia opiskelijoita. Komissio pyrkii vahvistamaan taitojen ja osaamisen tunnistamisen erilaisten välineiden välistä synergiaa, ja on tästä syystä antanut arviointiraportteja yhtäaikaaisesti.

Komissio toivoo, että arviointien yhteydessä käydään keskustelua mahdollisesta taitojen ja tutkintojen eurooppalaisesta alueesta, jonka perustamista komissio on ehdottanut vuonna 2013 Koulutuksen uudelleenajattelu -tiedonannon yhteydessä (KOM(2012) 669, E 121/2012 vp). Ehdotus on tarkoitus antaa vuoden 2015 puolivälis-

sä, ja se tulee sisältymään tulevan komission ohjelmaan. Komissio katsoo, että nykyisten järjestelyiden ja järjestelmien pirstaleisuus ja päällekkäisyys ei ole koulutukseen osallistuvien ja koulutusosalalla toimivien kannalta tarkoituksenmukaista, ja järjestelmien koherenssia tulisi edistää. Lisäksi järjestelmää tulisi muokata joustavammaksi, jotta järjestelyissä voitaisiin ottaa paremmin huomioon uudistustarpeet mm. digitalisaatio ja koulutusyhteistyö kolmansien maiden kanssa. Tulisi varmistaa, että järjestelmiin liittyvä informaatio on loppukäyttäjän kannalta paremmin saavutettavissa.

Eurooppalainen tutkintojen viitekehys (EQF)

Eurooppalaisella tutkintojen viitekehyksellä edistetään elinikäistä oppimista ja parannetaan opiskelijoiden ja työntekijöiden liikkuvuutta, työllistävyyttä ja sosiaalista osallisuutta luomalla tutkintojärjestelmille yleiseurooppalaiset puitteet. Eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten tavoitteena on helpottaa vuosittain miljoonien vastavalmistuneiden tutkintojen vertailua ja tunnustamista Euroopassa. Viitekehyksellä helpotetaan opiskelijoiden ja työntekijöiden liikkumista maiden ja ammattien välillä. Viitekehys koskee kaikenlaisia ja kaikenlaisia tutkintoja.

Eurooppalaista tutkintojen viitekehystä käsittelevä neuvoa-antava ryhmä on perustettu, ja lisäksi jäsenvaltioihin on perustettu kansallisia koordinoitipisteitä, jotka soveltavat eurooppalaista tutkintojen viitekehystä. Neuvoa-antava ryhmä huolehtii kansallisten viitekehysten yleisestä johdonmukaisuudesta, seuraa eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten toimeenpanoa ja edistää avoimuutta prosessissa, jolla tutkintojärjestelmiä kytetään eurooppalaiseen tutkintojen viitekehykseen. Neuvoa-antava ryhmä hyväksyi vuonna 2009 kymmenen perustetta ja menettelyä, joilla kansalliset tutkintojärjestelmät luokitellaan eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten viitetasoille.

Komission näkemyksen tulevaisuudessa tulisi pohtia parannustarpeita. Vain harvat kansalliset tutkintojen viitekehukset kattavat tutkintoja, joista annetaan tutkintotodistus virallisten järjestelmien ulkopuolella, esimerkiksi yksityisel-

lä sektorilla. Viitekehyksen tulisi vastata uusien oppimiskäytäntöjen, kuten verkossa avointen massakurssien (MOOC) haasteisiin ja ottaa huomioon myös kansainväliset tutkimukset, joita on nyt sijoitettu eri maissa kansallisten viitekehysten kautta eri EQF-tasolle. Pätevyyttä (competences) koskevaa kuvausta olisi selkiytettävä. Laadunvarmistusta koskevien periaatteiden hyödyntäminen myös muiden kuin ammatillisen ja korkea-asteen tutkinnoissa. Korkeakoulutukseen pääsyn tarjoavien tutkintojen kytkeminen jäsenmaissa EQF:n eri tasolle viittaa saavutettujen oppimistulosten erilaisuuteen, mikä saattaa aiheuttaa esteitä sellaisten koulunkäynnin päättäneiden nuorten liikkuvuudelle, jotka haluaisivat korkeakoulutukseen toiseen maahan.

Komissio toteaa, että viitekehyksen toimeenpano on alkuvaiheessa, joten vaikutuksia liikkuvuuteen ja elinikäiseen oppimiseen ei voida vielä arvioida. Komissio pitää tärkeänä tuloksena siirtymistä oppimistuloksiin perustuvaan lähestymistapaan. Se on tasoittanut tietä joustavammille opintopoluille sekä epävirallisen ja arkioppimisen tunnistamiselle ja tunnustamiselle.

Komissio esittää päätelminään seuraavaa:

— EQF:n mukaista luokittelua ja kansallisten viitekehysten kehittämistä tulisi nopeuttaa.

— Oppimistuloksiin perustuvien tutkintojen viitekehysten asemaa ja vaikutusta kansallisella ja Euroopan tasolla tulisi vahvistaa. Hallitusten olisi sitouduttava käyttämään oppimistuloksiin perustuvaa lähestymistapaa kaikissa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alajärjestelmissä ottamalla käyttöön kattavat kansalliset viitekehykset, joihin sisältyvät sekä perinteisten virallisten koulutusjärjestelmien puitteissa että niiden ulkopuolella annetut tutkimukset.

— EQF:n mukainen luokittelu olisi nähtävä jatkuvana prosessina ottaen huomioon tutkintojärjestelmän muuttuva luonne.

— Eurooppalaisten laadunvarmistusjärjestelmien ja tutkintojen viitekehysten yhteyttä tulisi lujittaa.

— Tiedotusta tulisi parantaa opiskelijoiden, työntekijöiden ja muiden sidosryhmien tavoittamiseksi.

— EQF voisi toimia keskipisteenä, johon muut eurooppalaiset politiikat ja välineet, kuten opintosuoritusten siirto ja tunnustaminen, kytkeytyvät.

— EQF:n roolia suhteessa kansainvälisiin tutkintoihin ja Euroopan ulkopuolisiin maihin ja alueisiin tulisi selvittää.

— EQF:ää tulisi kehittää, jotta se mukautuisi paremmin verkossa tapahtuvan opiskelun ja kansainvälisten tutkintojen kehitykseen.

— Komission mukaan se voi vaikutusarviointista tehtyjen päätelmien pohjalta harkita tarkistusehdotusta eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen nykyiseen oikeusperustaan, joka on Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus.

Valtioneuvoston kanta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tutkintojen ja muun osaamisen viitekehyksestä (HE 38/2012 vp) on annettu 3.5.2012.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio on arvioinut Europass- aloitetta ja eurooppalaista tutkintojen viitekehystä. Valtioneuvosto pitää komission tapaan tärkeänä tuoda oppija ja osaaminen koulutusjärjestelmien, liikkuvuuden edistämisen ja tutkintojen tunnustamisjärjestelmien keskiöön. Valtioneuvosto tukee komission näkemyksiä joustavien ja yksilöllisten rajat ylittävien opintopolkujen mahdollistamisesta ja kehittämisestä. Järjestelmien jatkuva kehittäminen ja päivittäminen ovat tärkeitä, ja kehittämis-työtä on jatkettava sekä EU:ssa että kansallisella tasolla, ottaen huomioon myös kolmansien maiden kanssa käytävä keskustelu.

Olennessa tärkeää on kehittää ja yhtenäistää tiedotusta, jotta koulutusjärjestelmien ja tutkintojen avoimuutta edistävät välineet ovat helposti ja selkeästi kansalaisten ja koulutusalan toimijoiden saavutettavissa.

Valtioneuvosto katsoo, että vuosina 2013–2014 toteutettavat arvioinnit ovat tärkeässä roolissa järjestelmien uudistamistyön valmistelussa. Olisi myös varmistettava nykyisten välineiden onnistunut toimeenpano ennen uusien järjestelyiden luomista.

Europassin arvioinnista mahdollisesti seuraavien uudistustarpeiden osalta Suomi toteaa, että

yhteistyötä uraohjauspalveluiden ja muiden tutkintojen läpinäkyvyyttä ja tunnustamista edistävien verkostojen kanssa tehdään Suomessa jo nyt aktiivisesti. On tärkeää, että Europassin ja työnvälityksessä käytettävien EU:n välineiden yhteensopivuus (erityisesti tietokannat) varmistetaan myös EU:n tasolla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä oppijan ja osaamisen roolin korostamista. Jos osoittautuu, että tämä edellyttää Europass-asiakirjojen muuttamista, mahdolliset muutokset tulee tehdä harkiten. Uudistusten suunnittelu ja mahdollinen toimeenpano tulee tehdä aktiivisessa vuorovaikutuksessa jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission tuleva ehdotus taitojen ja tutkintojen eurooppalaisen alueen luomiseksi annetaan artiklojen 165 ja 166 nojalla jäsenvaltion kansallisia toimia tukevana, ja että tuleva aloite käsitellään koulutuspolitiikan alalla EU:n koulutusneuvostossa.

Komission valmistelutyössä tulisi myös asianmukaisesti huomioida Bolognan prosessin hallitustenvälinen luonne ja prosessiin liittyvien instrumenttien erityinen luonne koko mannerta koskevana. Lisäksi tulisi huomioida korkeakoulujen autonomia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Koulutus

E 34/2014 vp:n jatkokirjelmässä kyse on ennakkoarvioinnista tulevan komission työohjelman. E 13/2014 vp:n sisältämässä asiakirjassa komissio esittää Eurooppalaista tutkintojen viitekehystä sekä Europass-aloitetta koskevat arvioinnit, joiden tavoitteena on tarkastella käytetyistä välineistä tähän saakka saatuja kokemuksia sekä tarkastella mahdollisia vaikutuksia tulevaisuudessa. Komission tavoitteena on myös arvioida, voidaanko välineillä vastata uusiin haasteisiin, joita nopeat sosioekonomiset ja teknologiset muutokset aiheuttavat esimerkiksi tutkintojen kansainvälistymisen kautta sekä internetin tarjoamien koulutusmahdollisuuksien hyödyntämisen, tunnistamisen ja tunnustamisen kautta.

Sivistysvaliokunta korostaa, että Suomi on koko unionin jäsenyyden ajan lähtenyt siitä, että koulutus kuuluu kansalliseen päätäntävaltaan ja unionin toimet ovat kansallisia toimia tukevia (pl. ns.säännelty ammatit, joita säännellään ammattipätevyysdirektiivillä).

Viitekehystä koskevan tiedonannon yhteydessä komissio itsekin toteaa, että viitekehysten toimeenpano on alkuvaiheessa, joten vaikutuksia liikkuvuuteen ja elinikäiseen oppimiseen ei voida vielä arvioida. Siitä huolimatta komission taholta on esitetty mahdollista oikeusperustan muuttamista koulutusta koskevista toimin-

sa. Syyksi mainitaan mm., etteivät eri maat ole riittävästi noudattaneet annettuja suosituksia. Sivistysvaliokunta toteaa, että suositusten luonne jo sinänsä on sellainen, etteivät ne ole velvoittavia. Esimerkiksi viitekehystä koskeva suositus on ongelmallinen sen vuoksi, että periaatteessa samantasoisiksi laskettavien koulutusten vertailu tulee tehdä huolella, jotta niin opintojen suorittaja kuin työnantaja voivat saada selkeän kuvan kunkin koulutuksen tasosta. Vertailu ja luokittelu voi olla jo kansallisestikin haastavaa ja jäsenmaiden välillä vielä enemmän tarkkuutta vaativaa. Suositus ei olekaan valiokunnan saamien tietojen mukaan johtanut komission toivomiin toimiin kuin osassa jäsenmaita.

Komission mahdollinen suunnitelma muuttaa oikeusperustaa koulutusta koskevien toimien osalta on periaatteellisesti merkittävä asia. Sivistysvaliokunta ei voi sitä hyväksyä vaan pitää välttämättömänä, että kansallinen päätäntävalta säilyy. Sen vuoksi komission tuleva ehdotus eurooppalaisesta taitojen ja tutkintojen alueesta tulee antaa artiklojen 165 ja 166 nojalla jäsenvaltion kansallisia toimia tukevana ja aloi-

te tulee käsitellä koulutuspolitiikan alaan kuuluvana koulutusneuvostossa. Valiokunta yhtyy näin ollen valtioneuvoston selvityksessä olevaan kannanottoon oikeusperustasta ja pitää sitä erittäin tärkeänä.

Valiokunta pitää sen sijaan komission tapan tärkeänä, että oppija ja osaaminen tuodaan koulutusjärjestelmien, liikkuvuuden edistämisen ja tutkintojen tunnustamisjärjestelmän keskiöön. Valiokunta kannattaa myös komission näkemyksiä joustavien ja rajat ylittävien yksilöllisten opintopolkujen kehittämisestä. Valiokunta pitää myös erittäin tärkeänä kehittää ja yhtenäistää tiedotusta, jotta koulutusjärjestelmien ja tutkintojen avoimuutta edistävät välineet olisivat helposti ja selkeästi kansalaisten ja koulutusalan toimijoiden saavutettavissa.

Arktinen tutkimus

Komissio on antanut kesällä 2012 tiedonannon eurooppalaisen tutkimusalueen (ERA) kehittämisestä ja syyskuussa 2013 ensimmäisen ERA:n edistymisraportin. Komissio laatii vuonna 2014 arvioinnin eurooppalaisen tutkimusalueen edistymisestä, minkä pohjalta komissio tulee tarkastelemaan uusien aloitteiden tarvetta.

Sivistysvaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston kantaan, että Suomi tukee komission työtä. Vaikka iso osa ERA:n edistämisestä on maiden omaa tiedepolitiikkaa, EU-politiikka voi vahvistaa kansallisia toimia.

Sivistysvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että arktisten alueiden merkitys on kasvanut ja kiinnostus niitä kohtaan monestakin syystä on lisääntynyt viime vuosina.

Valiokunta katsoo, että arktista aluetta koskevan tutkimuksen lisäämisen tulisi olla vahvasti esillä tulevassa komission ohjelmassa. Näillä teemoilla on suuri merkitys koko Euroopalle, mutta erityisesti Suomelle ja muille Pohjoismaille. Valiokunta pitää tärkeänä myös tutkimustiedon saatavuuden parantamista ja sen tehokasta hyödyntämistä politiikkoja ja päätöksiä tehtäessä. Suomeen on myös mahdollista kehittää arktisen tutkimuksen osaamiskeskittymä.

Toimialan muut alueet

Sivistysvaliokunnan toimialan muiden asioiden osalta valiokunta viittaa tässä yhteydessä aiemmin antamiinsa lausuntoihin. Erityisesti valiokunta viittaa valtioneuvoston EU-selonteosta 2013 antamaansa lausuntoon (SiVL 24/2013 vp — VNS 6/2013 vp, E 113/2013 vp).

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan ja esittää,

että valtioneuvosto toimii niin, että koulutus edelleenkin kuuluu kansalliseen päätäntävaltaan ja unionin toimet ovat kansallisia toimia tukevia, sekä

että valtioneuvosto pyrkii huolehtimaan siitä, että arktinen tutkimus on keskeisenä laadittaessa komission tulevaa ohjelmaa.

SiVL 6/2014 vp — E 34/2014 vp, E 13/2014 vp

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr (osittain)	Silvia Modig /vas
	Ritva Elomaa /ps	Mika Niikko /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Mikaela Nylander /r (osittain)
	Jukka Gustafsson /sd	Tuula Peltonen /sd
	Leena Harkimo /kok	Tuomo Puumala /kesk
		Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.