

Asia: VN/23602/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi nuorisolain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Lausunto valtakunnallisia nuorisoalan järjestöjä koskeviin esitysluonnoksiin (lain 17 ja 18 §; asetuksen 5 ja 6 §)**

-

#### **2. Lausunto valtakunnallisia nuorisoalan osaamiskeskuksia (OSKE) koskeviin esitysluonnoksiin (lain 19 §; asetuksen 7 ja 8 §)**

-

#### **3. Lausunto nuorisokeskuksia koskeviin esitysluonnoksiin (lain 20 §; asetuksen 9 ja 10 §)**

-

#### **4. Lausunto muita säännöksiä koskeviin esitysluonnoksiin (lain 23, 24, 26 ja 27 §; asetuksen 1 §)**

-

#### **5. Lausunto Harrastamisen Suomen mallia koskeviin esitysluonnoksiin (lain 12 a ja 21 a §)**

Kuntaliitto kohdentaa lausuntonsa koskemaan yksinomaan Harrastamisen Suomen mallia koskevaa sääntelyä. Kuntaliitto kannattaa Harrastamisen Suomen mallin mukaisen toiminnan kehittämistä. Lausunnonaan Kuntaliitto kiinnittää huomiota mallin tavoitteiden ja rahoituksen epäsuhtaan, kuntien palveluiden järjestämiseen liittyvien lakisääteisten vaihtoehtojen puutteelliseen kuvaamiseen sekä erilaisiin haasteisiin nuorisolain ja perus-opetuslain mukaisen toiminnan yhteensovittamisessa. Johtopäätöksensä Kuntaliitto näkee, että Harrastamisen Suomen mallista olisi tarkoituksenmukaisinta säätää perusopetuslaissa.

Kuntaliiton yleisiä huomioita Harrastamisen Suomen mallista

Esitysluonnoksessa nuorisolakiin esitetään lisättäväksi uudet säännökset Harrastamisen Suomen mallista (12 a §) sekä valtionavustuksen myöntämisestä (21 a §) mallin mukaiseen toimintaan. Luonnoksen 12 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Harrastamisen Suomen mallin mukaisen harrastustoiminnan toteuttamisesta kunnassa ja siihen liittyvistä kuntien tehtävistä. Esityksen mukaan kyse on kunnille vapaaehtoisesta tehtävästä.

Kuntaliitto pitää lasten ja nuorten mielekkään vapaa-ajantoiminnan kehittämistä ja lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamista tärkeänä hyvinvointia edistävänä tehtävänä. Esitysluonnos tunnistaa kuntien merkittävän roolin ja panostukset lasten ja nuorten hyvinvoinnin, aktiivisuuden ja osallisuuden edistämiseen. Kuntaliitto pitää esitysluonnoksessa esitettyä kuntaperusteista, mutta kunnille vapaaehtoista järjestämistä Harrastamisen Suomen mallin ainoana toteuttamisvaihtoehtona.

Esitysluonnoksessa todetaan, että Suomen mallin rahoitukseen voidaan osoittaa varoja valtiontalousarviossa. Kehyskaudella toiminnan vakiinnuttamiseen liittyviin avustuksiin olisi tarkoitus varata vuositasona 14,5 miljoonaa euroa. Kuntaliitto katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu käytettävissä olevan rahoituksen riittävyyttä realistisesti suhteessa tavoiteltuun kohderyhmään. Esitysluonnoksen mukaan mallin tarkoituksena on mahdollistaa jokaiselle perusopetukseen osallistuvalla nuorella mieluisa ja maksuton harrastus. Suomessa on lähes 2 100 kuntien ylläpitämää peruskoulua ja niissä on noin 535 000 oppilasta. Kuntien lisäksi kuntien alueella perusopetuslain mukaisen perusopetuksen järjestäjinä voi toimia myös valtioneuvoston järjestämisluvan saaneet ns. yksityiset perusopetuksen järjestäjät sekä valtion ylläpitämät oppilaitokset.

Harrastamisen Suomen mallin valtionrahoitus ei toteudu täysimääräisenä. Laskennallisesti, esimerkiksi 80 prosentin valtionrahoituksella jokaista perusopetukseen osallistuvaa lasta ja nuorta kohden olisi vuosittain käytettävissä 32,8 euroa. Rahoituksen taso on matala, kun otetaan huomioon, että tarkoituksena olisi tarjota jokaiselle perusopetukseen osallistuvalla nuorella mieluisa ja maksuton harrastus koulupäivän yhteydessä. Perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan valtionosuus vuonna 2022 on 55,24 miljoonaa euroa ja tämän lisäksi kunnat voivat toiminnasta periä kuukausimaksut laissa määritellyillä tavoin. Erilliseen koululaisten kerhotoimintaan rahoituksen nykytaso on 2,865 miljoonaa euroa. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä näitä toimintoja ei ole yhteensovitettu, koska ovat erillisiä sekä lainsäädännöllisesti ja rahoituksellisesti.

Esitysluonnoksen momenttikohtainen tarkastelu

Esitysluonnoksen 12 a § 1 momentin mukaan Harrastamisen Suomen mallin tarkoituksena on edistää nuorten hyvinvointia mahdollistamalla jokaiselle perusopetukseen osallistuvalla nuorella mieluisa ja maksuton harrastus koulupäivän jälkeen tai ennen sen alkamista. Harrastus voidaan järjestää myös koulupäivän keskellä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota säännöksen muotoiluun: ”mahdollistamalla jokaiselle perusopetukseen osallistuvalla nuorella mieluisa ja maksuton harrastus”. Kuntaliitto kysyy, että jos kunta päättää järjestää mallin mukaista harrastustoimintaa, tuleeko mieluisa ja maksuton harrastus mahdollistaa kaikille kunnan järjestämään perusopetukseen osallistuville oppilaille vai tuleeko se mahdollistaa kaikille kunnan alueella sijaitsevien peruskoulujen oppilaille, koulun ylläpitäjästä riippumatta. Kuntaliitto katsoo, että esitystä tulee jatkovalmistelussa tältä osin täsmentää sekä arvioida sen vaikutukset. Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kun mallin kohderyhmänä ovat perusopetukseen osallistuvat, mallin ulkopuolelle rajautuvat ne oppivelvolliset, jotka perusopetukseen osallistumisen sijaan suorittavat oppivelvollisuuttaan hankkimalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot muulla tavoin, ns. kotiopetuksessa. Kuntaliitto pohtii myös, onko mallin mukainen toiminta sidottu lukuvuoteen. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulisi säätää siitä, että toimintaan osallistuminen on lapsille ja nuorille vapaaehtoista.

Esityksen mukaan tarkoitus on, että harrastus liittyisi ajallisesti koulupäivään siten, että harrastus järjestettäisiin pääsääntöisesti koulun tiloissa tai tarvittaessa muissa tiloissa mahdollisimman pian koulupäivän jälkeen tai ennen sen alkamista huomioiden nuorten jaksaminen ja esimerkiksi koulukuljetukseen liittyvät aikataulut. Edelleen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että harrastus on mahdollista järjestää myös oppituntien välissä. Jos harrastus järjestettäisiin oppituntien välissä koulupäivän keskellä, harrastus ei kuitenkaan sisältyisi perusopetuslaissa tarkoitettuun opetukseen, eikä harrastustoimintaan sovellettaisi perusopetuslain säännöksiä.

Esityksen perusteluissa mainitaan, että mallin mukainen harrastustoiminta ei ole perusopetuslain mukaista perusopetusta eikä toimintaan sovelleta perusopetuslain säännöksiä, riippumatta siitä järjestetäänkö toimintaa oppituntien välissä koulupäivän keskellä tai ajallisesti välittömästi ennen tai jälkeen koulupäivän. Kuntaliitto arvioi, että käytännössä etenkin koulupäivän aikaista toimintaa järjestettäessä voi syntyä hankaliakin rajanvetotilanteita siitä, onko jossakin yksittäisessä tilanteessa kyse perusopetuslain mukaisesta toiminnasta vai harrastustoiminnasta. Suomen mallin merkitystä ja joustoa korostaessa ei tule sivuuttaa sitä, että kouluun tullaan ensisijaisesti suorittamaan oppivelvollisuutta.

Käytännössä punnittavaksi voi tulla, onko jossakin tilanteessa ollut kyse perusopetuksesta, jossa opetuksen järjestäjän käytössä ovat perusopetuslain mukaiset ojentamis- ja kurinpitokeinot vai harrastusmallin mukaisesta toiminnasta, jossa perusopetuksen mukaisia säännöksiä ei sovelleta. Vastaavasti voidaan joutua arvioimaan, onko tilanteessa ollut kyse perusopetuslain 34 §:ssä tarkoitettusta tapaturmasta, jonka hoitokustannuksista opetuksen järjestäjä vastaa vai onko kyse ollut harrastustoiminnasta, jossa vastuukysymykset arvioidaan yleissäännösten nojalla. Erilaisiin tilanteisiin liittyvät vastuukysymykset voivat käytännössä olla hankalia myös toimintaa välittömästi ennen tai jälkeen koulupäivän järjestettäessä. Edelleen Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että mallin mukaiseen harrastustoimintaan mahdollisesti liittyvät matkat eivät kuulu perusopetuslaissa säädetyin koulumatkaetuuden piiriin.

Pykäläluonnoksen 12 a § 2 momentin mukaan, kun kunta järjestää Harrastamisen Suomen mallin mukaista harrastustoimintaa, sen tulisi kuulla nuoria heidän harrastustoihiveistaan, yhteen sovittaa olemassa olevia harrastamisen hyviä toimintatapoja sekä edistää koulun ja harrastustoiminnan järjestäjien yhteistyötä. Kunnan tulisi myös huolehtia, että harrastustoiminnan järjestäjällä on tiedot ja taidot sen harrastuksen ohjaamiseen, josta järjestäjä vastaa Harrastamisen Suomen mallissa. Edelleen pykäläluonnoksen mukaan kunnan tulee laatia koulukohtainen harrastussuunnitelma nuorten kuulemisesta saatujen tietojen pohjalta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa katsotaan, että kuuleminen tulisi tehdä koulukohtaisesti, ja tämän perusteella tulisi laatia koulukohtainen harrastussuunnitelma, johon kunta kokoaisi nuorten toiveiden mukaiset harrastukset sekä tiedon valituista toimijoista harrastusten järjestäjiksi, harrastusten sisältöjen kuvaukset, tiedon harrastusten alkamisajankohdasta ja säännöllisyydestä, tiedot harrastusten ohjaajista ja heidän osaamisestaan sekä tiedon siitä, missä kouluissa harrastustoiminta järjestetään.

Kuntaliitto näkee yksityiskohtaisen suunnitelman lisäävän malliin liittyvää hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti - etenkin kun mallin mukaiseen toimintaan liittyvää rahoitusta ei saa juurikaan osoittaa toiminnan organisointiin tai hallintoon. Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole tunnistettu kunnan ohella muita perusopetuslain tunnistamia opetuksen järjestäjiä, jolloin jää epäselväksi, miten koulukohtaiseksi säädetyt tehtävät tällöin toteutettaisiin. Kuntaliitto esittää lisäksi, että jatkovalmistelussa momentissa esitettyä tulisi tarkastella myös tietosuojalainsäädännön näkökulmasta.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnan tulee huolehtia, että harrastustoiminnan järjestäjällä on tiedot ja taidot sen harrastuksen ohjaamiseen, josta järjestäjä vastaa Harrastamisen Suomen mallissa. Tällä tarkoitetaan riittävää osaamista ja kokemusta lasten ja nuorten kanssa toimimisesta, mutta perusteluissa viitataan vain pedagogiseen osaamiseen. Tämä poikkeaa muusta nuorisolaissa säädetyistä, jossa edellytetään nimenomaisesti riittävää osaamista ja kokemusta kohderyhmän kanssa toimimisesta. Kuntaliitto huomauttaa, että harrastusten ohjaajien valintaan tarvitaan riittävää joustavuutta, jotta mallin mukaista, nuorten omia toiveita huomioivaa toimintaa voitaisiin järjestää kaikkialla Suomessa. Lisäksi pelkkää pedagogista osaamista painotettaessa riskinä on, että nuorten omaehtoisen toiminnan tukeminen ja matalan kynnyksen harrastustoiminta eivät voi toteutua, vaan malli pyrkii liiankin tavoitteelliseen toimintaan.

Kuntaliitto arvioi, että 12 a § momenteissa 2 ja 3 ei ole kyetty riittävällä tavalla kuvaamaan kuntien palveluiden järjestämiseen liittyviä lakisääteisiä vaihtoehtoja. 12 a § 3 momentissa todetaan, että mallin mukaista toimintaa voi järjestää kunta yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kuntaliitto huomauttaa, että pykäläluonnos ei tunnista kunnan mahdollisuutta tuottaa harrastustoimintaa koskevia palveluita hankkimalla niitä sopimukseen perustuen muulta julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Kuntaliitto katsoo, että harrastustoiminnan järjestämistä koskevaa sääntelyä tulee tältä osin täydentää, mikäli tahtotila on, että perusteluissa mainitut tahot (kuten liikunta- ja urheiluseurat, taide- ja kulttuuritoimijat, nuorisjärjestöt sekä muut harrastustoiminnan

yhteisöt) voisivat tuottaa harrastamisen Suomen mallin mukaista palvelua harrastustoimintaa järjestävälle kunnalle.

Kuntaliitto viittaa tässä mm. perusopetuslain aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä koskevaan 48 b §:n, jonka mukaan kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Vastaavaa sääntelymalli sisältyy myös nuorisolain 10 §, jonka mukaan etsivää nuorisotyötä voivat järjestää kunta, useat kunnat yhdessä tai kunta voi järjestää etsivää nuorisotyötä hankkimalla palveluja myös nuorten palveluja tuottavalta yhteisöltä, jolloin kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään nuorisolain mukaisesti.

Kuntaliitto arvioi, että esitysluonnos ja sen perustelut eivät tee riittävästi eroa Harrastamisen Suomen mallin järjestämisen ja tuottamisen välillä, vaan ne kuvaavat esimerkiksi kolmannen sektorin toimintaa järjestämisenä, vaikka 3 momentissa järjestäminen säädetään nimenomaisesti kuntien tehtäväksi. Kuntaliitto katsoo, että esitystä on jatkovalmistelussa välttämätöntä selkeyttää tältä osin. Kuntaliitto esittää lisäksi, että esityksen jatkovalmistelussa otettaisiin huomioon ja arvioitaisiin kuntien toimintaan sovellettavan muun lainsäädännön, kuten hankintojen kilpailuttamista edellyttävän hankintalainsäädännön vaikutukset kunnan hankkiessa harrastamispalvelun muulta palvelun tuottajalta.

Kuntaliiton muut huomiot ja esitykset Harrastamisen Suomen malliin liittyvästä sääntelystä

Kuntaliitto huomauttaa, että 12 a § pykälä ei vastaa nuorisolain 3 § säädettyjä lain määritelmiä. Nuorisolain määritelmien mukaan nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita. Harrastamisen Suomen mallia koskevassa pykälässä nuorella viitataan kuitenkin ainoastaan perusopetukseen osallistuviin. Määritelmiä tulisi tarkastella edelleen jatkovalmistelussa.

Kuntaliitto katsoo, että esitys ei huomioi riittävästi lasten ja nuorten tasa-arvoista ja yhdenvertaista mahdollisuutta Suomen mallin mukaisiin toimintoihin. Erityis- ja aliedustettujen ryhmien osallistamiseen sekä palveluiden järjestämisen puitteisiin tulisi luonnoksen perusteluissa kiinnittää erityistä huomiota. Esimerkiksi muita heikommassa asemassa olevien vammaisten ja erityistä tukea tarvitsevien lasten ja nuorten osallistumisen mahdollisuuksia haastaa tulevaisuudessa kuntien ja hyvinvointialueiden välille syntyvä uusi yhdyspinta. Yhdyspinnalla on ratkottava mm. lasten ja nuorten harrastamiseen liittyviin avustajiin, apuvälineisiin sekä kuljetuksiin liittyvät kysymykset. Näitä vaikutuksia tulisi myös arvioida esityksessä.

Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida mallin mukaisen harrastustoiminnan järjestämistä kaksikielisten kuntien näkökulmasta.

Kuntaliitto myös toteaa, että valtionavustusten vuotuinen hakeminen lisää kuntien hallinnollista taakkaa eikä mahdollista toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä. Vuosittaisen rahoituksen sijaan Harrastamisen Suomen mallin mukaisessa toiminnassa tulisi siirtyä tätä pidempään rahoituskausiin, mikä lisäisi toiminnan ennakoitavuutta ja tukisi sen kehittämistä kunnissa.

Harrastamisen Suomen mallin sääntelyä koskevaa esitystä arvioidessaan Kuntaliitto summaa, että lasten ja nuorten vapaa-ajan laadukkaan ja kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta on oleellista, että valtakunnallista säädös-, informaatio- ja resurssiohjausta toteutettaessa lasten ja nuorten hyvinvointia tarkastellaan kokonaisuutena yksittäisten palveluiden tai menetelmien sijaan. Kuntaliitto katsoo, että Harrastamisen Suomen mallista olisi tarkoituksenmukaisinta säätää perusopetuslaissa. Näin Harrastamisen Suomen mallia voitaisiin paremmin yhteensovittaa taloudellisesti ja toiminnallisesti muun koulupäivän yhteydessä tapahtuvan, kuten perusopetuslain mukaisen koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulujen kerhotoiminnan, kanssa.

## **6. Lausunnonantajan yleiskommentit tai huomiot/ehdotukset koskien lain muita säännöksiä**

-

Ahonen-Walker Mari  
Suomen Kuntaliitto ry - Hyvinvointi ja sivistys -yksikkö