



Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja puoluelain muuttamisesta sekä luonnoksesta vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen muuttamisesta

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti Jatkuvan oppimisen uudistus -hankkeen, jota ohjasi parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistusryhmä. Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen ryhmä hyväksyi jatkuvan oppimisen uudistusta koskevat linjaukset vuonna 2020 ja hankkeen loppuraportti julkaistiin keuhällä 2023. Loppuraportin mukaan vapaan sivistystyön erityiseksi osaamisalueeksi jatkuvan oppimisen kehittämistyössä on kiteytynyt aikuisten perustaitojen vahvistaminen. Loppuraportissa asetettiin tavoitteeksi laatia Opetushallituksen määräämä aikuisten perustaitojen kansallinen osaamismerkkijärjestelmä, jonka avulla tuodaan näkyviin perustaitojen osaamisen vahvistaminen. Opetushallitus aloitti osaamismerkkijärjestelmän kehittämistyön elokuussa 2022.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) otti yhteyttä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuonna 2022 puoluerahoituksen valvonnan tiimoilta niiltä osin kuin on kyse opintokeskusten myöntämästä koulutustuesta puoluelaissa (10/1969) säädetyn valvonnan kohteena oleville järjestöille. VTV:n mukaan nykytilannetta olisi syytä selkiyttää läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja puoluerahoitusvalvonnan sujuvoittamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 21.10.2022 työryhmän (dnro VN/24195/2022) ajaksi 24.10.2022 - 31.3.2023 selvittämään opintokeskusten valtionosuusrahoitukseen liittyviä käytäntöjä sekä opintokeskusten keskimääräisen yksikköhinnan laskentaan vaikuttavia opintokeskusten käyttökustannuksiin hyväksyttäviä kustannuksia. Esitysehdotus pohjautuu työryhmän loppuraportissa (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:30) esitettyihin suosituksiin.

2 Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Ehdotus oli lausuntokierroksella 14.8.–8.9.2023. Lausuntopyyntö lähetettiin vapaan sivistystyön oppilaitoksille ja keskusjärjestöille, keskeisille ministeriöille, viranomaisille ja muille sidosryhmille, minkä lisäksi myös muut tahot ovat voineet jättää lausuntonsa lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

Esityksestä annettiin kaikkiaan 47 lausuntoa. Lausunnon antoivat Akava ry, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry, Bildningsalliansen rf, Etelä-Pohjanmaan Opisto, Helsingin Evankelisen Opiston Säätiö, Helsingin kaupunki, Iitin kansalaisopisto, Inarin kansalaisopisto, Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta, Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, Julkisten ja

hyvinvointialojen liitto JHL ry, Kansalaisopistojen liitto KoL, Kansallinen Sivistysliitto ry, Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry, Kouvolan kaupunki, Maaseudun Sivistysliitto, Muonion kunta, oikeusministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Opintokeskukset ry, Opintokeskus Visio / Vihreä Sivistysliitto ry, Opintotoiminnan Keskusliitto / Opintokeskus Siviis, Palvelualojen ammattiliitto PAM, Posion kansalaisopisto, Pro Lukio ry, Riihimäen kaupunki, SAK ry, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF ry, Sivistystyönantajat ry, STTK ry, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry, Suomen kesäyliopistot ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Opiskelija Allianssi - OSKU ry, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry, Svenska folkskolans vänner, Tampereen kaupunki, Teollisuusliitto ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, Toimihenkilöjärjestöjen Sivistysliitto ry, Työväen Sivistysliitto, Vapaa Sivistystyö ry ja valtiovarainministeriö. Lisäksi lausunnon antoi yksi yksityishenkilö. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittivat, etteivät ne lausu asiassa. Lausunnot ovat luettavissa esityksen hankesivulla osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM022:00/2023>.

3 Yhteenveto lausunnoista

Lausuttavina olleita säädösmuutoksia pidettiin pääsääntöisesti nykytilannetta selkeyttävinä ja kannatettavina. Valtaosa lausuntopalautteesta ja kritiikistä kohdistui esitysluonnoksen ehdotukseen, jonka mukaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi opintokeskuksia, kansalaisopistoja ja kesäyliopistoja koskeva 9 kohta yksikköhintoja laskettaessa huomiotta jätettävistä kustannuksista. Ehdotusta ei pidetty perusteltuna opintokeskusten osalta. Muilta osin opintokeskusten rahoitusta koskevia säädösmuutosehdotuksia pidettiin hyvinä, koska niiden katsottiin vahvistavan nykyisen koulutuskäytännön, lisäävän läpinäkyvyyttä, selkeyttävän opintokeskuksen ja sen kanssajärjestäjien asemaa ja suhdetta toisiinsa sekä helpottavan puoluerahoituksen valvontaa. Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset on tiivistetty alle lausuntopalautteessa esiin nousseiden asiakokonaisuuksien mukaan.

4 Lausuntopalaute asiaryhmittäin

4.1 Vapaan sivistystyön kansallinen osaamismerkkijärjestelmä

Valtaosa lausunnonantajista kannatti esitettyjä lakimuutoksia osaamismerkeistä ja niiden määrittelystä sekä merkkien kirjaamisesta kansalliseen opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon (ns. Koski-tietovarantoon). Lausuntopalautteessa pidettiin hyvänä sitä, että osaamismerkki tunnistetaan osaamisen osoittamisen tapana, ja että kansallisia osaamismerkkejä kehitetään vapaan sivistystyön oppilaitosten hyödynnettäväksi. Esityksen nähtiin myös edistävän jatkuvan oppimisen uudistuksen linjausten toimeenpanoa, ja sitä, että koko Suomen kattavaa vapaan sivistystyön oppilaitosverkostoa hyödynnetään jatkuvan oppimisen uudistuksessa. Lisäksi pidettiin tärkeänä sitä, että esitys osaamismerkeistä vahvistaa vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia, mutta korostettiin samalla, että standardoitujen osaamismerkkien käyttöönotto tulee olla vapaaehtoista. Uudistuksen ei pidä muuttaa vapaan sivistystyön traditiota vaan täydentää sitä.

Lausunnonantajat pitivät tärkeänä sitä, että ehdotetut muutokset parantaisivat ja helpottaisivat työelämässä, harrastuksissa ja muualla hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista, ja että tuotaisiin näkyville aikuisten perustaitojen osaamisen vahvistaminen. Osaamismerkkien kehittämisen nähtiin varmistavan yhdenvertaisuutta erityisesti yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevien sekä maahan muuttaneiden osaamisen tunnistamisessa, kehittämisessä ja työllistymisessä. Lisäksi lausuntopalautteessa pidettiin osaamisen tunnistamisen kannalta hyvänä sitä, että osaamismerkkejä voisi suorittaa myös ilman koulutusta, mahdollisesti myös maksullisena palvelutoimintana (ml. osaamisen arviointi).

Lausuntopalautteessa arvioitiin, että osaamismerkkien valtakunnalliset sisältökuvaukset auttavat koulutuksen järjestäjää jäsentämään osaamismerkkiperustaista kurssisuunnittelua ja tullevat myös laadullisesti yhdenmukaistamaan perustaitokoulutukseen liittyvää koulutusta. Kun osaamismerkkien sisältöjen ja tavoitteiden määrittelemineen olisi Opetushallituksen vastuulla, tasalaatuisuus olisi turvatumppaa. Toisaalta joissakin lausunnoissa tuotiin esille, että tulevaisuudessa osaamismerkkit eivät saa muodostua koulutussisältöjen kehittämisen esteeksi. Osaamistavoitteiden määrittäminen tulee olla jatkossakin vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtävä. Lisäksi tärkeänä pidettiin sitä, että osaamismerkkien sisältöä ja osaamistavoitteita arvioidaan ja kehitetään jatkossakin lainmuutoksen jälkeen yhdessä oppilaitosten ylläpitäjien kanssa.

Lausuntopalautteessa tuotiin esille joitakin puutteita ja epävarmuuksia osaamismerkkejä koskevien lakimuutosten suhteen. Palautteessa mm. ehdotettiin, että hallituksen esityksen perusteluiden lisäksi lakiin kirjattaisiin, että arvioinnin suorittaa vapaan sivistystyön oppilaitos. Ministeriön toivottiin myös huomioivan, että oppilaitoksilla tulisi olla mahdollisuus periä kohtuullinen maksu osaamisen arvioinnista ja siihen liittyvien tehtävien aiheuttamasta työstä silloin, kun henkilö ei osallistu oppilaitoksen järjestämään koulutukseen tai kurssitoimintaan. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille, että vapaan sivistystyön kentällä on aiemmin ollut käytössä osaamismerkkejä, jotka eivät ole Opetushallituksen määrittelemiä eivätkä näin tule Koski-tietovarantoon tallennettavaksi lakiuudistuksen jälkeen. Tämä voi aiheuttaa sekaannusta niin merkkien suorittajien, myöntäjien, arvioijien kuin vastaanottavien tahojen kohdalla.

Muutamassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja siihen, että kustannusvaikutukset on esityksessä sivuutettu osaamismerkkien tarjoamisen vapaaehtoisuuden perusteella. Kyseiset lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että uudistuksessa turvataan riittävät resurssit oppilaitosten ylläpitäjille, jotka päättävät osaamismerkkejä tarjota, sekä Opetushallitukselle palveluiden ylläpitoon ja neuvontaan. Myös esitysluonnoksesta tulisi käydä selkeästi ilmi näiden palvelujen arvioidut kehittämiskustannukset, mistä ne on tarkoitus rahoittaa, miten suurta työpanosta ehdotetut muutokset aiheuttavat Opetushallituksen nykyiseen htv-määrään ja miten muutos on toteutettavissa.

Lisäksi lausuntopalautteessa tuotiin esille osaamismerkkien tunnisteiden tekniseen toteutukseen liittyviä haasteita Koski-, ePerusteet- ja Oma Opintopolku –palveluissa sekä perusteluiden täydennystarve Opetushallituksen määräyksen oikeudellisen luonteen, osaamismerkkin suorittajan oikeusturvan sekä suostumukseen liittyvän yleisen tietosuojasetuksen osalta.

Uudistuksen mahdollisimman sujuvan toimeenpanon kannalta pidettiin tärkeänä järjestää kentälle riittävästi aiheeseen liittyvää koulutusta ja vertaisjakamismahdollisuuksia sekä ohjeistusta kansallisten osaamismerkkien arviointiin ja hakuprosessiin (verrattuna oppilaitoksen omiin osaamismerkkeihin) lain tultua voimaan. Lakiuudistuksen toteutus vaatii hyvää tiedottamista niin opiskelijoille, oppilaitoksille kuin työnantajillekin.

4.2 Vapaan sivistystyön valtionosuusjärjestelmään liittyvät, pääsääntöisesti opintokeskuksia koskevat muutosehdotukset

Lausunnoissa kannatettiin esitysluonnoksen ehdotusta, jonka mukaan laissa määriteltäisiin opintokeskusten yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa järjestämän koulutuksen jo nykykäytännössä vakiintunut toimintatapa ja koulutustuen toimintamalli maksamisesta järjestöille kattamaan osittain tai kokonaisuudessaan koulutuksen järjestämisen välittömät kustannukset opintokeskuksen kanssa yhteistyössä järjestettävästä koulutuksesta. Niin ikään pidettiin tärkeänä, että opintokeskuksille erityinen valtakunnallinen ja verkostomainen tapa organisoida vapaan sivistystyön koulutusta tulee tunnistetuksi laissa vapaasta sivistystyöstä. Toimintamalli toteuttaa lain tarkoituksena ja tavoitteita sekä mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden koulutuksen pedagogisen ja taloudellisen tuen. Palautteen mukaan perusteluissa täsmennetään opintokeskusten ja järjestöjen vastuiden jakautumista ja erilaisia mahdollisia toimintamalleja hyvin. Ehdotetut muutokset myös selkeyttäisivät huomattavasti valtionosuusrahoituksen käyttöä ja käyttökustannusten ilmoittamista. Lisäksi puoluelain 8 § ja 8 a §:iä koskevien muutosehdotusten arvioitiin selventävän ja vahvistavan nykytilaa. Muutos asettaisi puolueet samaan asemaan muiden opintokeskusten kanssa koulutusta yhdessä järjestävien kansalaisjärjestöjen kanssa.

Sen sijaan valtaosassa lausuntopalautetta ei kannatettu 13 §:n 1 momenttiin ehdotettua uutta 9 kohtaa, jonka mukaan yksikköhintoja laskettaessa käyttökustannuksina ei pidettäisi muita kuin koulutukseen kiinteästi liittyviä opiskelijoiden matkakustannuksia sekä muihin kuin kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten opintoihin osallistuvien opiskelijoiden ruokailu- ja majoituskustannuksia. Uuden 9 kohdan perusteluja ja vaikutusarviointia pidettiin pääsääntöisesti puutteellisina opintokeskusten osalta. Kansalaisopistojen ja kesäyliopistojen osalta vastaavaa ei esitetty. Lausuntopalautteessa katsottiin, että opintokeskusten tulee voida jatkossakin ilmoittaa yksikköhintalaskentaan opiskelijoiden matka- majoitus- ja ruokailukustannukset. Osassa lausuntoja ehdotettiin, että matkoihin, majoitukseen ja ruokailuun liittyvät kustannukset voitaisiin ottaa huomioon yksikköhinnan laskennassa, mutta että laskentaan hyväksyttävillä kustannuksilla asetettaisiin yläraja, jotta kustannukset pysyvät kohtuullisina. Lausunnonantajat pitivät erittäin ongelmallisena, että asiaa ei ollut käsitelty lainkaan esitysluonnosta edeltäneessä opintokeskusten rahoitusjärjestelmää selvittäneessä työryhmässä, joihin esitysluonnoksen muut muutokset perustuvat, eikä lakimuutosluonnoksen valmistelusta ei ollut myöskään keskusteltu ennalta oppilaitosmuodon edustajien kanssa. Näin merkittävän muutoksen vaikutukset olisi tullut arvioida ennen lakiesitystä. Samoin ennen tällaista yksittäistä esitystä olisi tullut tarkastella opintokeskusten kustannuskehityksen kokonaisuutta.

Lausuntopalautteen mukaan uutta 9 kohtaa koskevassa esityksessä tulisi tunnistaa paremmin opintokeskusten toimintaan liittyvät erityispiirteet, jotka erottavat opintokeskukset muista vapaan sivistystyön toimintamuodoista. Opintokeskusten toiminta on valtakunnallista ja koulutusta järjestetään yhteistyössä kanssajärjestäjien (järjestöjen) kanssa sekä paikallisesti ympäri Suomen että valtakunnallisesti. Opintokeskuksilla ei ole omia koulutukseen käytettäviä kiinteistöjä/toimitiloja eikä myöskään niihin liittyviä kustannuksia. Käytännössä koulutustila mm. kurssikeskuksissa tai hotelleissa varataan paketteina, jolloin tila- ja ruokailukulut ovat tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Opiskelijoiden matka-, majoitus- ja ruokakustannusten rajaaminen käyttökustannuksista heikentäisi oppilaitoksen toimintamahdollisuuksia koulutuksen järjestämiseen yhteistyössä järjestöjen kanssa merkittävästi.

Lausunnonantajien mukaan monissa järjestöjen koulutuksissa osallistujien matka- ja majoituskustannukset ovat keskeinen osa koulutuksen toteutumisen edellytyksiä. Muutos vesittäisi opintokeskusten valtakunnallisen ja hajautetun toimintamallin, jossa koulutukset toteutetaan siellä, missä osallistujat ovat. Kurssilaisten on päästävä kurssipaikalle koko maasta. Koulutus tavoittaa myös paljon erityisryhmiä, joiden osallistumismahdollisuudet muutoksen myötä heikkenisivät. Ehdotettu muutos myös vähentäisi selvästi heille tarjottavaa koulutusta. Osallistujat tukevat kansalaisyhteiskuntaa tarjoamalla aikaansa ja osaamistaan. He eivät osallistu koulutukseen, jos heidän on itse vastattava kaikista kurssiin liittyvistä kustannuksista.

Lausunnonantajien mukaan opintokeskusten valtakunnallisen koulutuksen toteutuksessa kyseisten kulujen hyväksyminen osaksi kulupohjaa on keskeinen alueellista saavutettavuutta ja yhdenvertaisuutta, myös taloudellista yhdenvertaisuutta, edistävä tekijä. Esitetyn rajauksen toteutuessa opintokeskusten valtakunnallisen ja hajautetun koulutustoiminnan toteuttamisen voidaan kuitenkin ennakoida vähintäänkin vaikeutuvan, mahdollisesti jopa loppuvan. Lisäksi osassa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että hallitusohjelman sisältämät vapaan sivistystyön mahdolliset rahoitusleikkaukset osuvat ajallisesti samaan aikaan kuin esitetyt opintokeskuksia koskevat säädösmuutokset tulevat voimaan. Näiden yhteisvaikutuksesta opintokeskusten ja niiden kanssajärjestäjien toimintaedellytykset kapenevat, mikä puolestaan rapauttaa kansalaisyhteiskunnan koulutuksellisia tukirakenteita.

Lausuntopalautteessa tuotiin esille myös eräitä muita puutteita tai epäkohtia opintokeskuksia koskevien lakimuutosten suhteen. Lausunnoissa mm. painotettiin, että nykyistä asetusta noudattaen opintokerhotukea tulee voida jatkossakin maksaa myös itsenäisesti opiskelevalle ryhmälle. Esityksen toteutuessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tarkennettu säädös sisällytetään opintokeskusten rahoitusjärjestelmää selvittäneen työryhmän suosittamaan, opintokeskuksille ja kanssajärjestäjille järjestettävään koulutukseen. Lisäksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 §:ään (tietojen toimittaminen ja tarkastus) ehdotettu lisäys tukee ja vahvistaa kanssajärjestetyn koulutuksen osapuolten vastuiden ja velvollisuuksien käytäntöjä, mutta muotoiluun esitettiin tarkennusta: "valtionapuviranomaisella on oikeus tarvittaessa tarkastaa opintotoimintaa yhteistyössä opintokeskuksen kanssa toteuttavan järjestön taloutta ja toimintaa kanssajärjestetyn opintotoiminnan osalta."

Lisäksi lausuntopalautteessa tuotiin esille, ettei lain 4 §:ssä ole sellaista perussäännöstä, josta ilmenisi oppilaitoksen harjoittama, muu kuin vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäminen, jonka eriyttämiseen liittyen voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella ja että tällaisena laissa olevana perussäännöksenä voitaisiin ajatella lausuttavana olevan asetusluonnoksen 6 b §:ää. Niin ikään tuotiin esille perusteluiden selvennystarve koulutus- ja opintokerhotuen maksamisen tarpeellisuudesta, koska esitysluonnoksen perusteella muodostuu vaikutelma, että opintokeskus maksaisi järjestöille tukea oma-aloitteisesti, eikä järjestöjen hakemusten perusteella.