

Lausunto

15.01.2021

Asia: VN/18946/2020

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamiseksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Kommentit esityksen lakipykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin**

Yleistä esityksen perusteluista

Esityksen tavoitteena on saada vapaassa sivistystyössä hankittu vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukainen, muu kuin tutkintotavoitteinen osaaminen näkyväksi säätämällä mahdolliseksi vapaan sivistystyön oppilaitoksissa hankitun osaamista kuvaavien suoritustietojen vieminen Koski-tietovarantoon.

Suomen Kansanopistoyhdistys kannattaa tavoitetta saada vapaassa sivistystyössä hankittu osaaminen näkyväksi säätämällä mahdolliseksi vapaan sivistystyön oppilaitoksissa hankitun osaamista kuvaavien suoritustietojen vieminen Koski-tietovarantoon. Kansanopistoyhdistys katsoo, että esitetyt muutokset lisäävät vapaan sivistystyön opintojen näkyvyyttä ja parantavat opiskelijoiden mahdollisuuksia hyödyntää oppimaansa. Kansanopistoissa järjestettävät vapaan sivistystyön opinnot tarjoavat opiskelijalle mahdollisuuden sivistyä ja kasvaa ihmisenä sekä hankkia muussa koulutuksessa, työelämässä tai arjessa tarvittavaa osaamista, joka on tärkeää tunnistaa ja tunnustaa. Kansanopistojen vapaan sivistystyön opintoihin osallistuu myös erilaisia koulutuksessa aliedustettuja ryhmiä, joilla saattaa olla vähäinen aiempi opiskelutausta. Heidän osaltaan osaamisen näkyväksi tekeminen on erityisen merkittävää. Esitys hyödyttää toteutuessaan myös muita oppilaitoksia, työelämän toimijoita sekä ohjaavia tahoja. Suomen Kansanopistoyhdistys pitää esityksen yleisiä tavoitteita kannatettavina. Ne osaltaan edistävät jatkuvan oppimisen uudistuksenkin tavoitteita.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia käsitellään esityksessä kokonaisuutena. Niiden tarjoamat opinnot kuitenkin poikkeavat toisistaan. Kansanopistot (75) tarjoavat vapaan sivistystyön opintoina laajasti pitkäkestoisia ja päätoimisia koulutuksia. Kansanopistojen tulee laatia vapaata sivistystyötä koskevien säädösten mukaisesti pitkäkestoisiiin (yli kahdeksan viikkoa) tai etäopetuksena toteutettaviin koulutuksiin opetussuunnitelma. Pitkäkestoisten ja päätoimisten opintojen osalta

osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen tutkintotavoitteisten koulutusten rinnalla on erityisen tärkeää ja suoritustietojen näkyminen KOSKI-tietovarannossa erityisen perusteltua. Kansanopistojen pitkäkestoisissa koulutuksissa myös opiskelijoiden osaamisen arviointia eri muodoissaan usein toteutetaan jo nyt, koska se on opiskelijan oman kehittymisenkin kannalta tärkeää. Kansanopistot järjestävät myös kotoutumiskoulutusta omaehtoisena koulutuksena, lukutaitokoulutusta ja vaikeasti vammaisille suunnattua koulutusta. Kansanopistot järjestävät myös juuri voimaan tulleiden säädösten mukaan oppivelvollisille suunnattua vapaan sivistystyön koulutusta. Lisäksi kansanopistoissa on erilaisia lyhytkestoisia koulutuksia. Erilaisissa koulutuksissa tarve suoritustietojen rekisteröinnille ja osaamisen näkyväksi tekemiselle vaihtelee. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on mahdollisuus päättää opetuksen sisällöistä ja opetusmenetelmistä sekä painottaa arvopohjaansa opetuksessa. Opintoihin osallistutaan omaehtoisesti. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia tähän. Kansanopistoyhdistys pitää tärkeänä, että vapaan sivistystyön oppilaitoksilla säilyy mahdollisuus tarjota myös sellaisia opintoja, joita ei suorituksina viedä KOSKI-tietovarantoon ja joille ei siten laadita opintopisteytystä tai osaamisperusteista opetussuunnitelmaa.

#### Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

Esityksessä ehdotetaan, että vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa mahdolliseksi tallentaa vapaan sivistystyön vapaatavoitteisen koulutuksen suoritustietoja Koski-tietovarantoon. Myös vapaan sivistystyön koulutuksissa voitaisiin hyödyntää oppijanumeroa. Kansanopistoyhdistys pitää lakiin valtakunnallisesta opinto- ja tutkintorekistereistä tehtyjä muutosesityksiä § 2 ja 3 hyvinä ja perusteltuina.

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi HE 173/2020 yhteydessä hyväksytyä § 9a siten, että oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa olevia opiskelijoita koskevat samat tietojen tallennusveloitteet kuin muitakin vapaan sivistystyön oppivelvollisille suunnatussa koulutuksessa olevia. Kansanopistoyhdistys pitää muutosta perusteltuna.

§ 9d käsitellään tallennettavia tietoja. Niitä olisivat opiskelijan suorittama koulutus, koulutuksen laajuus opintopisteinä, koulutuksen päättymisaika sekä opiskelijan osaamisen arviointi. Kansanopistoyhdistys katsoo, että esitetty tietojen määrä on perusteltu.

Oppilaitoksen ylläpitäjä voi esityksen (9d §) mukaisesti päättää siitä, viedäänkö koulutuksessa hankittu osaaminen Koski-tietovarantoon. Kansanopistoyhdistys pitää tätä hyvänä lähtökohtana, koska vapaassa sivistystyössä tarjottavat opinnot ovat erilaisia ja monimuotoisia. Lähtökohtaisesti Kansanopistoyhdistys pitää tärkeänä sitä, että kansanopistojen pitkäkestoisten koulutusten tiedot viedään Koski-tietovarantoon ja haluaa osaltaan edistää erilaisin kehittämistoimin kansanopistojen vapaan sivistystyön opintojen tunnistamista ja tunnustamista.

Esityksen mukaan opiskelijan tulee pyytää suoritustietojen viemistä Koski-tietovarantoon (§9 d). Ilman opiskelijan pyyntöä suoritustietoja ei voi siirtää Koski-tietovarantoon. Esityksessä todetaan, että tietojen viemiseksi Koski-tietovarantoon oppilaitoksen ylläpitäjän olisi ensinnäkin tullut päättää tarjota tietovarantoon tallentamista kaikille samaan koulutukseen osallistuville opiskelijoille. Toisena ehtona tallentamiselle olisi, että opiskelija pyytää tietoja tallennettavaksi. Esityksestä jää

epäselväksi, voiko opiskelija vaatia oppilaitosta viemään tiedot Koski-tietovarantoon, vaikka oppilaitoksen ylläpitäjä on päättänyt, että koulutusta ei kokonaisuutena viedä tietovarantoon. Tämä asia tulisi esityksessä ja sen toimeenpanossa selkeyttää. Lisäksi olisi syytä selkiyttää, onko opiskelijalla mahdollisuus muuttaa kantaansa suoritustietojen tallentamisesta. Kansanopistoyhdistys katsoo, että opiskelijalla ei tule olla oikeutta vaatia tietojen siirtoa, mikäli koulutuksen järjestäjä on päättänyt, että koulutus ei ole tiedonsiirron piirissä.

Kansanopistoyhdistys katsoo, että hallinnollisesti olisi yksinkertaisempaa, että jos oppilaitos on päättänyt tietyn koulutuksen suoritustietojen viemisestä KOSKI-tietovarantoon, sinne viedään lähtökohtaisesti tiedot kaikista kyseisen koulutuksen suorittaneista, ellei opiskelija sitä erikseen kiellä.

### Laki vapaasta sivistystyöstä

Esityksessä ehdotetaan, että vapaan sivistystyön lakiin lisätään uusi 6 b §. Opetuksen ja koulutuksen tietovarantoon tallennettavan koulutuksen laajuus ja arviointi.

Se koskisi opetuksen ja koulutuksen tietovarantoon tallennettavia vapaan sivistystyön koulutusten tietoja, mutta ei kuitenkaan oppivelvollisuuskoulutukseen kuuluvien 7 a luvun mukaisten koulutusten taikka oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen koulutusten tietoja. Kansanopistoyhdistys pitää ehdotetun 6 b § säännöskohtaista perustelutekstiä (s. 15) vaikeaselkoisena. Vaikka tekstissä todetaan, että säännös ei koske oppivelvollisuuskoulutuksen kuuluvien koulutusten tietoja, joista säädetään vapaan sivistystyön lain 7a luvussa, viitataan § 6 b toistuvasti 7a luvun mukaisiin pykäliin ja todetaan, että niitä sovellettavan. Perustelutekstiä voitaisiin yksinkertaistaa ja sen luettavuutta parantaa.

§ 6 b määritellään, että laajuuden yksikkönä käytettäisiin opintopistettä. Kansanopistoyhdistys pitää perusteltuna opintopiste -käsitteen valintaa koulutuksen laajuuden kuvaamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijan osaaminen olisi myös arvioitava, mutta todetaan kuitenkin, että kaikkia opiskelijoita ei lähtökohtaisesti arvioida, vaan oppilaitos tarjoaa siihen mahdollisuutta. § 6 b mukaisesti opiskelijan tulee pyytää arviointia erikseen. Kansanopistoyhdistys toteaa, että varsinkin kansanopistojen pitkäkestoisessa koulutuksessa on hankalaa, mikäli osa opiskelijoista pyytää arviointia ja osa ei sitä halua. Pitkäkestoiseen koulutukseen kuuluu opiskelijan itsearviointia ja yhdessä opettajan ja ohjaajan kanssa toteutettavaa arviointia, jotka tukevat opiskelijan kehittymistä. Kansanopistoyhdistys esittää, että mikäli opiskelijan tiedot siirretään Koski-tietovarantoon, ei hänen tarvitse enää erikseen pyytää arviointia. Erillisten pyyntöihin perustuvien -menettelyjen järjestäminen aiheuttaa hallinnollista työtä oppilaitoksissa sekä lisää väärinymmärrysten vaaraa. Lisäksi esimerkiksi vapaana sivistystyönä järjestettävässä kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan opetussuunnitelman perusteita (aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet), jotka edellyttävät opiskelijan arviointia annetun asteikon mukaisesti ja arvioinnin kirjaamista opiskelijan todistukseen.

On opiskelijan osalta vaikeaselitteistä, että Koski-tietovarannon osalta hänen tulee pyytää arviointia erikseen ja kuitenkin koulutuksen järjestämisen näkökulmasta arviointi tulee hänelle antaa.

Arvioinnin osalta todetaan, että vähimmäisvaatimuksena on, että koulutuksessa saavutettu osaaminen on hyväksytty, eli opiskelijan osaaminen vastaa vähintään koulutuksen osaamisperusteisessa kuvauksessa olevaa tasoa. Arviointiasteikko on siis tällöin hyväksytty / hylätty. Esitykseen on tuotu myös mahdollisuus hyödyntää jotakin muuta arviointiasteikkoa. Jos oppilaitos hyödyntää muuta arviointiasteikkoa, tulee sen käydä ilmi koulutuksen osaamisperusteisesta kuvauksesta. Kansanopistoyhdistys pitää hyvänä, että arviointi voi olla dikotomista asteikkoa monipuolisempaa. Kansanopistoyhdistys ihmettelee, että monipuolisempaa arviointiasteikkoa ei voida hyödyntää nyt oppivelvollisille suunnatussa koulutuksessa, sillä vapaan sivistystyön lain luvussa 7a ja koulutusta koskeissa opetussuunnitelman perusteissa linjataan, että oppivelvollisten osalta arviointiasteikkona on hyväksytty/hylätty. Kansanopistoyhdistys esittää, että lainkohdat yhtenäistetään siten, että sekä kansanopistojen oppivelvollisille suunnatussa koulutuksessa että muussa vapaan sivistystyön koulutuksessa voidaan käyttää hyväksytty/hylätty -arviointia tai vaihtoehtoisesti asteikkoarviointia.

### **Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia lakimuutoksen käytännön toteuttamiseen, kuten vapaatavoitteisen koulutuksen tallentamisen vaatimiin taloudellisiin vaikutuksiin?**

Tietojen tallentaminen tietovarantoon edellyttäisi, että oppilaitoksen ylläpitäjä on päättänyt tarjota tietovarantoon tallentamista koulutuksen opiskelijoille, määritellyt koulutuksen laajuuden opintopisteinä, kuvannut koulutuksen osaamisperusteisesti sekä arvioinut opiskelijan suorituksen suhteessa kuvaukseen. Esitettyjen muutosten toimeenpano edellyttää sekä osaamisen kehittämisen tukea että resursseja. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa tulee siirtyä koulutuksen suunnittelussa osaamisperusteisiin kuvauksiin. Tämä vaatii opetussuunnitelmien muuttamista ja uudenlainen kuvaamistapa edellyttää koulutusta ja muuta oppilaitosten henkilöstön oman osaamisen kehittämistä. Myös arvioinnin toteuttaminen vapaan sivistystyön koulutuksissa edellyttää osaamisen kehittämistä. Esityksessä ehdotetaan erilaisia tukitoimia ehdotettujen uudistusten toimeenpanolle. Kansanopistoyhdistys pitää niitä erittäin tärkeinä.

Esityksen mukaan oppilaitoksen ylläpitäjä tallentaisi tiedot tietovarantoon opintohallintojärjestelmän rajapinnan kautta automatisoidulla tiedonsiirrolla tai manuaalisesti. Kansanopistoyhdistys pitää tärkeänä, että varsinkin alkuvaiheessa manuaalinen tiedonsiirto on mahdollista. Kansanopistoilla on käytössään erilaisia ja hyvin eri tasoisia järjestelmiä tietojen ylläpitämiseen. Vaikka Koski-tietovarantoon voidaan siirtää tietoja manuaalisesti, edellyttää muutos kuitenkin opintohallintojärjestelmien kehittämistä ja osalle niiden hankkimista. Tämä vaatii aikaa ja resursseja. Järjestelmämuutoksista tai niiden hankkimisesta aiheutuvat kustannukset eivät ole esityksessä todetun mukaisesti vähäisiä. Kansanopistoyhdistys toivoo, että Opetushallitus voisi antaa toimeenpanon tukea myös järjestelmien kehittämisessä, jotta epätarkoituksenmukaisilta ratkaisuilta vältytään ja järjestelmätoimittajilla on yhdenmukainen tieto käytettävissään.

Esityksestä aiheutuu myös muuta hallinnollista työtä, jonka asianmukaisessa järjestämisessä tarvitaan kehittämistä sekä toimeenpanon tukea.

**Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia lakimuutoksen käytännön toteuttamiseen, kuten vapaatavoitteisen koulutuksen tallentamisen vaatimiin teknologisiin edellytyksiin tai siihen, ettei esityksessä mainittuihin opintosuoritustietoihin sovellettaisi laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017) säädettyä 10 §:ä eikä 29 § 2 ja 4 momentteja tietojen luovuttamisesta tietovarannosta?**

Esityksen mukaan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (§10) olevat muut luovutuspykälät, kuten viranomais- ja tilastointikäyttö, suljettaisiin pois. Kansanopistoyhdistys pitää tätä hyvänä. Esityksellä ei tule muuttaa vapaan sivistystyön rahoituksen perusteena olevien tietojen keruuta. Myöskään tietojen hyödyntäminen esimerkiksi viranomaisten myöntämien etuuksien myöntämisessä ei ole tässä yhteydessä perusteltua.

**Kommentit esityksen muihin vaikutusten arviointeihin**

Ks. edellä.

**Kommentit esityksen tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia lakimuutoksen käytännön toteuttamiseen, kuten opiskelijalta edellytettävään pyyntöön?**

Ks. edellä.

**Muut kommentit**

Jatkokehittämisen näkökulmasta Kansanopistoyhdistys pitäisi tärkeänä selvittää mahdollisuutta kuvata myös opintojen tasoa. Vapaan sivistystyön opinnot ovat tällä hetkellä kansallisen osaamisen viitekehityksen tasokuvauksen ulkopuolella. Varsinkin pitkäkestoisten ja päätoimisten vapaan sivistystyön koulutusten näkökulmasta olisi syytä selvittää, miten niiden tasoa suhteessa viitekehitykseen voitaisiin hahmottaa. Tämä lisäisi vapaan sivistystyön opintojen kautta hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista sekä kansainvälistä vertailtavuutta.

Pantsar Tytti  
Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry