Lausunto
25.10.2023
363/01.01.01/2023

Minna Antila

Eduskunnan sivistysvaliokunta
Asiantuntijakuuleminen 25.10.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 2 ja 9 d §:n ja puoluelain 8 ja 8 a §:n muuttamisesta

Kuntaliitto kiittää asiantuntijapyynnöstä ja mahdollisuudesta lausua. Kuntaliitto lausuu vapaan sivistystyön annetun lain näkökulmasta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:n uusi 3 momentti, jonka mukaan, mikäli vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjä harjoittaisi myös muuta kuin oppilaitoksen ylläpitämiseen liittyvää toimintaa muutoin kuin erillisen kirjanpitovelvollisen yksikön kautta, oppilaitoksen tulee voida erottaa toiminta oppilaitoksen ylläpitämiseen liittyvästä toiminnasta.

Kuntaliitto toteaa, että vapaasta sivistystyöstä annetun lain (1998/632) mukaisen oppilaitoksen ylläpitäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön ylläpitämislupaa. Lupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Oppilaitosta ei voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Luvassa määrätään ylläpitäjää ja oppilaitosta koskevien tietojen lisäksi oppilaitoksen koulutustehtävä, opetuskieli sekä tarvittaessa erityinen koulutustehtävä ja muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Koulutuksen lainsäädännön näkökulmasta vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitämislupa merkitsee käytännössä sitä, että kyse on vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisesta oppilaitoksesta ja oppilaitoksen toimintaan myönnetään valtionosuutta. Vapaan sivistystyön oppilaitoksen tulee järjestää vapaan sivistystyön koulutusta vapaasta sivistystyöstä annetun lain ja -asetuksen sekä oppilaitokselle myönnetyn järjestämisluvan mukaisesti.

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Kuntaliitto toteaa, että vapaan sivistystyön lainsäädäntö on vuodelta 1999. Kuntien toimintaa markkinoilla koskevat säännökset on lisätty kuntalakiin syyskuussa 2013. Kuntalain (410/2015) 15 lukuun on koottu kunnan toimintaa markkinoilla koskevat säännökset. Säännösten taustalla on Euroopan unionin lainsäädäntö, erityisesti Euroopan unionin valtiontukisäännökset. Kuntalain 64 §:n mukaan 15 luvun säännöksiä sovelletaan myös kuntayhtymään.

Pääsääntöisesti kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee kuntalain 126 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla yhtiöittää toiminta. Eräitä tehtäviä on kuntalain 126 §:ssä rajattu yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle, sillä perusteella, että niitä ei katsota hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan ”Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä.” Kuntalain 126 §:ssä on rajattu oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävä toiminta kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle. Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, että ylläpitämisluvan mukaista toimintaa järjestävät oppilaitokset eivät kilpaile keskenään ja, että markkinoilla tapahtuvaan toimintaan ei myönnetä valtionosuutta.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat järjestää myös koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa. Myös erilainen maksullisena palvelutoimintana järjestettävä koulutus olisi edelleen mahdollista (HE 86/1997 vp). Esityksessä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:n ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Sen mukaan, mikäli vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjä harjoittaa myös muuta kuin oppilaitoksen ylläpitämiseen liittyvää toimintaa muutoin kuin erillisen kirjanpitovelvollisen yksikön kautta, oppilaitoksen ylläpitäjän tulee voida erottaa toiminta oppilaitoksen ylläpitämiseen liittyvästä toiminnasta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan sääntely koskisi tilanteita, joissa oppilaitoksen ylläpitäjä harjoittaa myös muuta kuin vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitämistä, kuten 3 §:n 1 momentissa säädettyä koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa taikka esimerkiksi elinkeinotoimintaa.

Kuntaliitto toteaa, että kuntalain lähtökohtana on kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan kuntalain mukainen

yhtiöittämisvelvollisuus. Esityksessä ehdotetun uuden 3 §:n 3 momentin perusteella syntyy vaikutelma, että oppilaitoksen ylläpitäjän järjestäessä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa tai esimerkiksi elinkeinontoimintaa, tilanteessa ei noudatettaisi kuntalain tarkoittamaa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä vaan ehdotetun uuden 3 §:n 3 momentin mukainen toiminnan eriyttäminen olisi riittävää. Vaikuttaa siltä, että ehdotetun säännöksen perusteella vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjä esimerkiksi kunta voisi harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa kuntamuodossa.

Kuntaliitto kiinnittää huomioita siihen, että esityksessä ei ole arvioitu ehdotetun sääntelyn oikeudellista kestävyyttä suhteessa kuntalain 15 luvun kunnan toimintaa markkinoilla koskevaan sääntelyyn eikä EU:n valtiontukisääntelyyn. Kuntaliitto ehdottaa, että esitystä tältä osin täsmennetään. Kuntaliitto katsoo, että oikeudelliseen kysymykseen siitä, voiko vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjän järjestää koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa taikka elinkeinotoimintaa ehdotetun 3 §:n 3 momentin nojalla kunta- tai kuntayhtymämuodossa eli toimintaa kuntalain tarkoittamalla tavalla yhtiöittämättä, tulee esityksessä todeta myös kyseiseen toimintaan oikeuttavat oikeudelliset perusteet.

Kuntalain 127 §:ssä säädetään yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskevat tehtäviä, joissa kunnan voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta joissa kunnalla ei toiminnan luonteesta johtuen ole toiminnan yhtiöittämisvelvollisuutta. Kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ”Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos *lain perusteella* kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun.” Säännöksellä selvennetään kuntalain ja erityislain suhdetta. Kunta voi poikkeuksellisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua esimerkiksi tarjouskilpailuun, jos erityislaissa nimenomaisesti säädetään kunnan mahdollisuudesta tuottaa ja tarjota palveluja kilpailuneutraliteettiongelmista huolimatta.

Kuntaliiton käsityksen mukaan tällä hetkellä ei ole tehtäviä, joissa kunnan voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta joissa erityislailla olisi poikettu toiminnan yhtiöittämisvelvollisuudesta. Kuntalaissa mahdollisuus säätää asiasta erityislailla on kuitenkin huomioitu. Mikäli erityislaissa, tässä tapauksessa vapaasta

sivistystyöstä annetussa laissa on tarkoitus säätää yhtiöittämisvelvollisuutta koskevasta poikkeuksesta, olisi sääntelyn yhteydessä tarkemmin arvioitava, onko kuntalain ja EU:n valtiontukisääntelystä poikkeamiseen riittäviä ja oikeudellisesti kestäviä perusteita. Kuntaliitto ehdottaa, että esityksessä esitetään niiden oikeudelliset perusteet sekä arvioidaan oikeudellisten perusteiden kestävyys kuntalain ja EU:n valtiontukisäännösten kannalta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämä on tarpeellista kuntaorganisaatiomuodossa toimivien oppilaitoksen ylläpitäjien oikeusvarmuuden turvaamiseksi.

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tai sen esitöissä ei ole tarkemmin määritelty mitä koulutusta tukevalla tai siihen läheisesti liittyvällä kehittämis- ja palvelutoiminnalla tarkoitetaan ja tavoitellaan. Kuntaliiton mukaan tässä yhteydessä olisi myös tarkoituksenmukaista määrittää mitä koulutusta tukevalla ja siihen läheisesti liittyvällä kehittämistoiminnalla toiminnalla tarkoitetaan. Tämä on tarpeellista kuntaorganisaatiomuodossa toimivien oppilaitoksen ylläpitäjien oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Näin myös sääntelyn kohde täsmentyy, mikä helpottaa lain soveltamista käytännössä.

Osaamismerkit

Esityksessä ehdotetaan vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutettavaksi siten, että se sisältäisi säännökset osaamismerkeistä, joilla henkilö voisi osoittaa osaamistaan. Esityksen tavoitteena on rakentaa vapaaseen sivistystyöhön ensimmäinen kansallinen Opetushallituksen työkaluihin, ePerusteet-palveluun ja Koski-tietovarantoon pohjautuva osaamismerkkikokonaisuus aikuisten työelämässä tarvittaville perustaidoille. Merkkien sisällöstä ja osaamistavoitteista määräisi Opetushallitus. Osaamisen kuvauksen tehtäisiin jokaisen merkin kohdalla osaamisperusteisesti. Osaamismerkkikuvaukset tallennettaisiin Opetushallituksen ePerusteet-palveluun. Osaamismerkkejä voisi suorittaa myös ilman koulutusta maksullisena palvelutoimintana.

Kuntaliitto toteaa, että esityksen tavoite tuoda näkyviin aikuisten perustaitojen osaamisen vahvistaminen on kannatettava. Osaamismerkkikokonaisuuden asemointia ja vaikutuksia suhteessa kansalliseen koulutusjärjestelmään esityksessä tulee kuvata ja arvioida tarkemmin.

Vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 c §, jossa säädetään vapaan sivistystyön osaamismerkeistä sekä niiden arvioinnista ja osaamisen arvioinnin muutoksenhausta. Osaamismerkkien tarjoaminen olisi vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille vapaaehtoista.

Kuntaliitto toteaa, että osaamismerkkien edellyttämä osaaminen arvioitaisiin vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Osaamismerkin suorittajan osaaminen olisi arvioitava suhteessa kyseisen merkin osaamistavoitteisiin. Oppilaitoksen rehtorin olisi osaamismerkin suorittajan pyynnöstä uusittava osaamisen arviointi. Rehtorin päätökseen voisi hakea oikaisua aluehallintovirastolta.

Siitä huolimatta, että osaamismerkkien tarjoaminen olisi vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille vapaaehtoista, kyse on uudesta tehtävästä, jonka kustannusvaikutukset on esityksessä sivuutettu osaamismerkkien vapaaehtoisuuteen viitaten. Kuntaliitto katsoo, että mikäli oppilaitoksen ylläpitäjä päättää osaamismerkkejä tarjota, tulee siitä aiheutuvat kustannukset oppilaitosten ylläpitäjälle myös korvata.

Lisäksi esityksen tavoitteena on tuoda näkyviin perustaitojen osaamisen vahvistaminen säätämällä mahdolliseksi osaamismerkkien suoritustietojen tallentaminen opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon. Esityksessä ehdotetaan, että valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjille säädettäisiin mahdolliseksi tallentaa opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot vapaan sivistystyön osaamismerkeistä. Tallennettavista tiedoista säädettäisiin lailla. Tallentaminen edellyttäisi osaamismerkin suorittajan suostumusta.

Kuntaliitto toteaa, että vapaan sivistystyön ylläpitäjät ovat voineet jo 1.8.2021 lukien viedä vapaan sivistystyön koulutuksissa hankittua osaamista Koski-tietovarantoon edellyttäen, että koulutus on osaamisperusteisesti kuvattu ePerusteet palveluun ja sen laajuus on määritelty osaamispisteinä, ja että opiskelijan osaaminen on arvioitu hyväksytysti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Minna Antila
juristi