OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ **Muistio** **Liite 1**
Hallitussihteeri 20.8.2020
Kirsi Lamberg

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VAPAASTA SIVISTYSTYÖSTÄ ANNETUN ASETUKSEN 1 JA 2 §:N VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

1 Asian tausta

Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että Suomessa vallitsee COVID-19 -epidemian (jäljempänä koronavirusepidemia) vuoksi valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Valtioneuvosto antoi keväällä 2020 useita valmiuslain (1552/2011) nojalla annettavia käyttöönottoasetuksia ja soveltamisasetuksia koronavirusepidemian etenemisen hidastamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sen hallinnonalan virastot, laitokset ja muut toimijat pyrkivät toimillaan ehkäisemään koronavirusepidemian leviämistä ja lieventämään siitä koituvia haittoja.

Koronavirusepidemiaan liittyvien poikkeusolojen vuoksi valtioneuvosto antoi 17.3.2020 valmiuslain 6 §:n nojalla asetuksen valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020) sekä 31.3.2020 asetuksen mainittujen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (174/2020). Lisäksi valtioneuvosto antoi 17.3.2020 ja 6.4.2020 asetukset varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020 ja 191/2020, jäljempänä soveltamisasetukset). Soveltamisasetuksen mukaista etäopetusta ja siihen liittyviä varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevat rajoitukset olivat voimassa 13.5.2020 saakka.

Aluehallintovirastot antoivat 17.3.2020 tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla päätökset, joiden mukaan koulujen, oppilaitosten, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä kansalaisopistojen ja muun vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen tilat suljettiin osittain tai kokonaan. Päätökset olivat voimassa 18.3.—13.4.2020. Aluehallintovirastot antoivat 8.4.2020 tilojen sulkemista koskevat jatkopäätökset, jotka olivat voimassa 14.4.—13.5.2020.

Soveltamisasetuksien (126/2020 ja191/2020) 9 §:ssä säädettiin vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämisen rajoituksista. Pykälän mukaan, jos vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän ei ollut mahdollista järjestää laissa tarkoitettua koulutusta muulla tavoin kuin lähiopetuksena, oppilaitoksen ylläpitäjän ei tarvinnut järjestää koulutusta. Soveltamisasetuksen muistiossa todettiin, että vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa ei ole oppilaitoksen ylläpitäjille säädetty velvollisuutta järjestää vapaata sivistystyötä. Koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi pykälässä säädettiin, että oppilaitoksen ylläpitäjän ei tarvinnut järjestää koulutusta, jos koulutuksen järjestäminen muulla tavoin kuin lähiopetuksena ei ollut mahdollista.

Hallituksen 6.5.2020 antaman periaatepäätöksen mukaisesti lukioiden, ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja vapaan sivistystyön tilojen käyttöä opetukseen hallitaan 14.5.2020 alkaen tartuntatautilain (1227/2016) mukaisilla toimenpiteillä valmiuslain soveltamisen sijaan. Tartuntatautilaki mahdollistaa

nopean ja joustavan reagoinnin, kun epidemiatilanne voi kehittyä eri tavalla alueittain. Tavoitteena on, että lähiopetukseen pyritään palaamaan hallitusti ja porrastetusti.

Valtioneuvoston 6.4.2020 antaman soveltamisasetuksen (191/2020) muistiossa todettiin vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämisen osalta muun muassa, että opiskelijaviikkoja tai opiskelijavuorokausia laskettaessa etäopetuksen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrä lasketaan vastaavalla tavalla kuin lähiopetuksena järjestettyjen opiskelijaviikkojen ja opiskelijavuorokausien määrät sen estämättä, mitä vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen (805/1998) 1 §:n 2 momentissa ja 2 §:n 3 momentissa säädetään.

Koska kansanopistot ja liikunnan koulutuskeskukset ovat vapaan sivistystyön lain mukaisia sisäoppilaitoksia etäopetuksen järjestämismahdollisuus on normaalioloissa rajattu vapaan sivistystyön asetuksessa olevin kirjauksin, joiden mukaan etäopetusta voi järjestää enintään 20 prosenttia lähiopetuksena järjestettävästä suoritemäärästä. Lisäksi etäopetukseen on aina sisällyttävä vähintään kahden päivän lähiopetusjakso. Etäopetuksen täysimääräisen järjestämisen mahdollistamiseksi nämä kirjaukset poistettiin määräaikaisilla asetuksilla (200/2020) ja (364/2020). Tartuntatautilanne ei ole vielä palautunut normaalioloihin, jonka vuoksi sisäoppilaitokset tarvitsevat edelleen mahdollisuuden järjestää etäopetusta laajemmassa määrin lähiopetuksen rinnalla. Tämän vuoksi esitetään annettavaksi valtioneuvoston asetus vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 1 ja 2 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, jotta etäopetuksen järjestäminen olisi mahdollista vapaan sivistystyön oppilaitoksissa 31.8.2021 asti.

2 Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on osaltaan hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä opiskelijoiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Esityksen myötä kansanopistot ja valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset voisivat järjestää koulutusta ilman määrällistä rajausta ja opetussuunnitelmaan perustuvaa lähiopetusjaksoa koskevaa vaatimusta 31.8.2021 saakka. Vapaan sivistystyön koulutusta tulee pyrkiä järjestämään lähi- ja etäopetuksena, jotta koulutusta voitaisiin järjestää turvallisesti. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi etä- ja lähiopetuksen rinnakkaisen järjestämisen tai kokonaan etäopetukseen siirtymisen, mikäli tartuntatautitilanne sitä edellyttäisi.

Valmiuslain nojalla annettujen soveltamisasetuksen voimassaolon rauettua, on tärkeää, että siirtyminen takaisin lähiopetukseen tapahtuu asteittain ja hallitusti. Tästä syystä kansanopistoille ja liikunnan koulutuskeskuksille säädetään mahdollisuus toteuttaa etäopetusta väliaikaisesti ilman määrällisiä tai menetelmällisiä rajoituksia. Kansanopistoissa opiskelee myös iäkkäämpiä yli 70 -vuotiaita sekä muita riskiryhmiin kuuluvia henkilöitä, joille lähipetukseen osallistuminen ei ole toivottavaa. Asetus ei velvoita vapaan sivistystyön oppilaitoksia järjestämään etäopetusta, vaan antaisi mahdollisuuden etäopetuksen järjestämiseen, kuten muissakin perusopetuksen jälkeen annettavissa koulutuksissa.

Kansanopistoissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa etäopetuksen järjestämismahdollisuus ja etäopetuksen määrä on normaalioloissa rajattu. Mikäli asetusta ei muutettaisi, tulisi kansanopistoissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa palata lähiopetukseen 1.9.2020 alkaen. Jotta kansanopistot ja liikunnan koulutuskeskukset voisivat noudattaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja opetus-ja kulttuuriministeriön 4.8.2020 antamaa suositusta pienentämättä koulutusten järjestämisvolyymiä lähiopetuksen ja etäopetuksen rinnakkain järjestämisen mahdollisuus on keskeinen. Esityksellä turvattaisiin koulutuksen turvallinen järjestäminen tartuntatautitilanteen aikana. Turvallinen koulutuksen järjestäminen edellyttää, että koulutusta voitaisiin toteuttaa lähi- ja etäopetuksena rinnakkain tautitilanteen edellyttämällä tavalla.

3 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan koulutuksen järjestämisestä ja koulutustilaisuuksien vähimmäispituuksista kansanopistoissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valmiuslakiin liittyvän soveltamisasetuksen voimassaolon aikana lähiopetus oli myös vapaan sivistystyön oppilaitoksissa keskeytetty. Oppilaitokset siirsivät opetustaan etäopetukseksi siltä osin kuin se oli mahdollista. Valmiuslain poikkeusolojen ja siihen liittyvän soveltamisasetuksen voimassaolon aikana vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 1 §:n 2 momentin edellytystä siitä, että kansanopiston ja valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen opetussuunnitelmaan perustuvaan etäopetukseen ja työssäoppimiseen tulisi liittyä yksi tai useampi vähintään 10 opetustuntia kestävä lähiopetusjakso, ei ole ollut mahdollista noudattaa.

Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan kansanopiston ja valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen yhtenä opiskelujaksona järjestämän koulutuksen vähimmäispituus on 10 opetustuntia. Opiskelujakson opetus on jaettava vähintään kahdelle peräkkäiselle päivälle siten, että sitä annetaan keskimäärin vähintään viisi tuntia päivässä. Voimassa olevan asetuksen 1 §:n 1 momenttiin ei esitetä muutoksia.

Voimassa olevan vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan kansanopiston ja valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen opetussuunnitelmaan perustuvaan etäopetukseen ja työssäoppimiseen tulee liittyä yksi tai useampi vähintään 10 opetustuntia kestävä lähiopetusjakso. Lähiopetusjaksoon sovelletaan, mitä 1 momentissa säädetään opiskelujaksosta. Lähiopetusjaksoa koskevasta vaatimuksesta voidaan poiketa kansanopiston järjestämässä etäopetuksessa tai työssäoppimisessa yksittäisen henkilön laitoksessa olon tai erityisen terveydellisen syyn vuoksi.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan valtionosuuden laskemisen perusteena käytettävien suoritteiden määrien laskemisesta ja huomioon ottamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 2 §:ssä säädetään suoritteiden laskemisesta kansanopistossa ja liikunnan koulutuskeskuksessa. Pykälän 3 momentin mukaan, jos etäopetuksen antaminen ei ole kansanopiston tai valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitämisluvassa mainittu koulutustehtävä, oppilaitoksen valtionosuuden perusteena käytettäviä opiskelijaviikkoja tai opiskelijavuorokausia laskettaessa etäopetuksen ja

työssäoppimisen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrästä otetaan huomioon yhteensä enintään 20 prosenttia oppilaitoksen toteutuneiden lähiopetuksen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrästä. Työssäoppimisen opiskelijaviikoista tai opiskelijavuorokausista otetaan kuitenkin huomioon enintään 20 prosenttia oppilaitoksen toteutuneiden lähiopetuksen opiskelijaviikkojen tai opiskelijavuorokausien määrästä.

Asetuksen 1 § :n 2 momenttia ja 2 §:n 3 momenttia muutettiin asetuksilla (200/2020 ja 364/2020) siten, että etäopetusta koskeva 20 prosentin rajausta oppilaitoksen valtionosuuden perusteena käytettäviä opiskelijaviikkoja tai opiskelijavuorokausia laskettaessa ei määräaikaisesti sovellettu. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ovat päivittäneet koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille keväällä antamaansa koronaepidemiaan liittyvää ohjeistusta 4.8.2020 koulutuksen turvallisesta järjestämisestä. Suosituksen noudattaminen edellyttää mahdollisuutta siirtyä tarvittaessa etäopetukseen. Kansanopistoilla olisi halukkuutta ja valmiuksia jatkaa etäopetuksen järjestämistä, mieluummin kuin sulkea koulutuksia, jos asetuksen voimassaoloa voidaan jatkaa. Vapaan sivistystyön koulutus on vapaaehtoista ja opiskelijoiden palaaminen koulutukseen tapahtuu todennäköisesti asteittain sen myötä, kun ihmiset taas luottavat lähiopetuksen turvallisuuteen. Jotta lähiopetukseen olisi mahdollista palata hallitusti ja porrastetusti olisi tärkeä säilyttää etäopetuksen järjestämismahdollisuus lähiopetuksen rinnalla ja pidentää aikaa, jolloin etäopetusta voidaan rajoituksetta toteuttaa 31.8.2021 saakka. Myös liikunnan koulutuskeskuksilla voi olla tarvetta etäopetuksen laajempaan käyttämiseen poikkeusolojen aikana.

Tämän vuoksi voimassa olevia muutoksia esitetään jatkettavan. Tässä esityksessä asetuksen 1 §:n 2 momentin rajausta etäopetuksen määrästä ja 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua 20 prosentin rajausta ei sovellettaisi 1.9.2020—31.8.2021 välisenä aikana. Asetuksen 2 §:n 3 momentin työssäoppimisen huomioimista rahoituksen perusteena koskevaan kohtaan ehdotettua stilististä muutosta jatkettaisiin siten, että siitä poistettaisiin kuitenkin -sana, koska se viittaa momentin kohtaan, jota ei sovellettaisi tämän asetuksen voimassaolon aikana.

Eduskunta hyväksyi kevät istuntokaudella 2020 useita määräaikaisia lakiehdotuksia (HE 84—86/2020 vp), jotka mahdollistavat etäopetuksen eri koulutusmuodoissa, mikäli opetusta tai koulutusta ei pystyttäisi järjestämään turvallisesti lähiopetuksena koronavirusepidemiatilanteesta johtuen lukuvuonna 2020—2021. Opetus- ja kulttuuriministeriössä, kuten muillakin hallinnonaloilla on tunnistettu tarve arvioida laajemmin kriisitilanteisiin ja normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteisiin soveltuvaa toistaiseksi voimassaolevan säännöksen tarpeellisuutta, joka mahdollistaisi etäopetuksen nykyistä laajemman järjestämisen. Lainsäädännön pysyvä muutos edellyttää jokaisen koulutusmuodon osalta laajempaa arviointia muutoksen tarpeellisuudesta, vaikutuksista ja sääntelyvaihtoehdoista.

4 Vaikutukset

Kansanopiston ja valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen opetussuunnitelmaan perustuvaan etäopetukseen ja työssäoppimiseen liittyvän lähiopetusjaksoa koskevan vaatimuksen poistaminen mahdollistaisi opistojen kurssi- ja koulutustarjonnan

31.8.2020 jälkeenkin. Tavoitteena on, että siirtyminen takaisin lähiopetukseen tapahtuu asteittain ja hallitusti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön suositusta noudattamalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ovat päivittäneet koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille keväällä antamaansa koronaepidemiaan liittyvää ohjeistusta 4.8.2020. Tästä syystä kansanopistoille ja liikunnan koulutuskeskuksille säädetään mahdollisuus toteuttaa etäopetusta väliaikaisesti ilman määrällisiä tai menetelmällisiä rajoituksia 1.9.—31.8.2021 välisenä aikana.

Asetuksen soveltamisen aikana kurssit ja koulutukset hyväksyttäisiin valtionosuusperusteiseksi, vaikka niihin ei sisälly lähiopetusjaksoa. Kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskuksilla olisi mahdollisuus järjestää kursseja ja koulutuksia etäopetuksena. Samalla voitaisiin vähentää sitä taloudellista menetystä mikä muuten seuraisi, jos kurssit jouduttaisiin perumaan kokonaan. Kansanopistojen valtionosuusrahoituksen osuus on 57 % ja liikunnankoulutuskeskusten 65 %. Näin ollen myös menetetyillä opiskelijamaksutuloilla on suuri merkitys ylläpitäjien talouteen.

Oppilaitosten suoritemäärät vallitsevissa poikkeusoloissa laskisivat vähemmän, jos valtionosuuden perusteena käytettäviä opiskelijaviikkoja tai opiskelijavuorokausia laskettaessa etäopetusta koskeva 20 prosentin rajaus väliaikaisesti poistettaisiin tämän asetuksen voimassaollessa. Poikkeusolojen aikana olisi myös tärkeä antaa tämä mahdollisuus omaehtoiseen itsensä kehittämiseen etäopiskelun keinoin.

Asetuksen muutos antaisi mahdollisuuden kansanopistoille ja liikunnan koulutuskeskuksille kirjata tämän asetuksen voimassaolon aikana kaikesta toteutuneesta etäopetuksesta kertyvät suoritteet rahoituksen perusteena huomioitavina suoritteina.

Asetuksella ei ole vaikutuksia valtion talouteen.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkamiestyönä. Asetusta ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa, koska asia on yleiseltä merkitykseltään vähäinen. Aikaisemmat samansisältöiset asetukset (200/2020) ja (364/2020) on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Suomen kansanopistoyhdistys ry, joka edustaa Suomen kaikkia 76 kansanopistoa on toistuvasti koronavirusepidemian aikana esittänyt opetus- ja kulttuuriministeriölle, että vapaasta sivistystyöstä annettua valtioneuvoston asetuksen kahta etäopetuksen järjestämisen mahdollisuuksia rajoittavaa pykälää muutettaisiin tämän esityksen mukaisesti, jotta kansanopistot voisivat järjestää etäopetusta yhdenvertaisesti, kuten muutkin perusopetuksen jälkeistä koulutusta antavat oppilaitokset. Ilman asetusmuutosta etäopetuksen järjestämisen volyymi ja rahoitus olisivat sidoksissa lähiopetuksen määrään, mikä asettaisi kansanopistot ja liikunnan koulutuskeskukset eriarvoiseen asemaan verrattuna vapaan sivistystyön muihin oppilaitosmuotoihin sekä muihin koulutusmuotoihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 12.8.2020 tiedustellut asetusmuutoksen tarpeellisuutta myös liikunnan koulutuskeskuksilta. Urheiluopistojen Yhdistys ry. on ilmoittanut opetus- ja kulttuuriministeriölle, että kaikki 11 liikunnan koulutuskeskusta ovat kannattaneet esitystä asetusmuutoksen mukaisen oikeustilan jatkamista.

6 Voimaantulo

Tämän asetuksen voimassaolon alkaminen liittyy vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen 1 ja 2 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (364/2020) voimassaolon raukeamiseen.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2020 ja olisi voimassa 31.8.2021 saakka. Ehdotetun valtioneuvoston asetuksen voimassaolo esitetään ulotettavaksi 31.8.2021 saakka, koska kansaopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten osalta ainoaksi opetuksen toteuttamismuodoksi jäisi lähiopetus, mikä ei ole tarkoituksenmukaista, kun lähiopetukseen paluuta suositellaan tapahtuvan hallitusti ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön toimintatapasuositusta noudattaen. Koronavirusepidemian kestosta ei ole saatavissa yksiselitteistä tietoa, jonka vuoksi tällä hetkellä ei ole mahdollista tarkkaan ennustaa, kuinka epidemia kehittyy alkusyksyn, talven tai tulevien vuosien aikana. Mainittu epävarmuus huomioiden voimassaoloaikaa voidaan pitää vapaan sivistystyön toiminnan kannalta luontevana, koska se kattaa koko lukuvuoden 2020—2021 mukaan lukien kesätoimintakauden vuonna 2021.