

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Opetushallituksesta annetun lain ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Opetushallituksesta annetun lain ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 31/2017 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtaja Kirsi Kangaspunta, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- arviointineuvoston puheenjohtaja Tapio Huttula, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- johtaja Harri Peltoniemi, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- arviointineuvoston varapuheenjohtaja Sampo Suihko, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- johtaja Jouni Välijärvi, Koulutuksen tutkimuslaitos
- johtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- pääsihteeri Kaisa Vähähyypä, Ylioppilastutkintolautakunta
- asiamies Tapio Rissanen, Palkansaajajärjestö Pardia ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Opetushallituksesta annettua lakia ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annettua lakia. Esityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön kirjantallintoyksikköön kuuluvat Kansallisen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia siirrettäisiin Opetushallituksen erillisyyksiköiksi. Opetushallitus toimisi erillisyyksikköjensä hallintovirastona ja järjestäisi näille hallinto- ja tukipalvelut. Erillisyyksikköjen riippumattoman tehtävienhoidon varmistamiseksi hallintovirastolla ei olisi toimivaltaa erillisyyksiköille kuuluvien tehtävien suorittamisessa.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

Henkilöstö siirtyisi erillisyksiköihin valtion virkamieslain 2 luvussa säädetyn mukaisesti. Esitys on osa valtion keskushallinnon uudistamista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Osana vireillä olevaa laajempaa valtion keskushallinnon uudistamista hallitus esittää, että opetus- ja kulttuuriministeriön kirjanpitoyksikköön kuuluvat Kansallisen koulutuksen arviointikeskus (jäljempänä Arviointikeskus) ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia siirretään Opetushallituksen erillisyksiköiksi. Opetushallitus toimii erillisyksikköjen hallintovirastona ja järjestää näille hallinto- ja tukipalvelut. Esityksessä korostetaan, että hallintovirastolla ei ole toimivaltaa erillisyksiköille kuuluvien tehtävien suorittamisessa, mikä varmistaa erillisyksikköjen riippumattoman tehtävienhoidon. Henkilöstö siirtyy erillisyksiköihin valtion virkamieslain 2 luvussa säädetyn mukaisesti.

Esityksellä ei ole saadun selvityksen mukaan tarkoitus rationalisoida tai tehostaa Arviointikeskuksen tai ylioppilastutkintolautakunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista. Esitetyllä hallintovirastomallilla turvataan lakisääteisten tehtävien hoitaminen jatkossakin, kun jo aikaisemmin päätetyt määrärahojen leikkaukset tulevat voimaan. Hallituksen esityksessä viitataan muun muassa ns. KEHU- ja VIRSU-hankkeissa omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin. Erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot ehdotetaan niissä liitettäväksi itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa. Sivistysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan sama hallintomalli on otettu käyttöön oikeusministeriön hallinnonalalla esimerkiksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Tasa-arvovaltuutetun toimistojen kohdalla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia muodostavat yhteenlaskettuinakin niin pienen yksikön, että keskushallinnon kehittämisperiaatteisiin nojautuen uudistuksessa ei ole tarkemmin arvioitu mahdollisuutta yhdistää nämä kaksi yksikköä itsenäiseksi virastoksi.

Sivistysvaliokunta kannattaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakenteellista kehittämistä keskushallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden mukaisesti. Yhteisillä tuki- ja hallintopalveluilla voidaan ehdotuksen tavoitteiden mukaisesti saada aikaan toiminnan joustavuutta, resursien liikkuvuutta sekä kustannussäästöjä ja mahdollistaa virastojen toiminnassa keskittyminen ydintoimintoihin.

Esitetty hallinnollistekninen uudistus on tuonut esiin eräitä vakavia periaatteellisia kysymyksiä Arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan itsenäisyydestä ja toiminnan riippumattomuudesta osana emovirastona toimivaa Opetushallitusta, joka puolestaan vastaa muun muassa toimialansa vaikuttavuudesta ja kehittämistoimista. Yhdistettävien erillisyksikköjen pitää jatkossakin voida kriittisesti arvioida oman työnsä pohjalta myös Opetushallituksen toimia koulutuksen toimialalla. Sivistysvaliokunta korostaa, että molempia Opetushallitukseen yhdistettäviä tahoja leimaa vahvasti toiminnan uskottavuuteen liittyvä itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus. Tätä voidaan arvioida sekä säännöksiin perustuvana sisäisenä riippumattomuutena että ul-

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

kopuolisen tahon arvioimana uskottavana ulkoisena riippumattomuutena. Uudistusehdotus on saanut yhdistettävien yksikköjen taholta erittäin kriittisen vastaanoton.

Esityksen saamaa kritiikkiä

Asiantuntijalausunnoissa on esitetty muun muassa, että toteutuessaan esitys tarkoittaa kansallisen koulutuksen arviointijärjestelmän palautumista siihen epätydyttävään tilaan, jossa se oli ennen nykyisen Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustamista. Näin ollen se työ, jota suomalaisen koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämiseksi on viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana tehty, pelätään valuvan hukkaan. Esitetyn muutoksen myötä suomalainen koulutuksen arvioinnin riippumattomuus jälleen vakavasti kyseenalaistuu, jolloin myös arvioinnin tulosten koulutuspoliittinen arvo ja vaikuttavuus heikkenevät ratkaisevasti.

Lausunnon mukaan keskeisin arviointitoiminnan kritiikki kohdistui ennen nykyisen Arviointikeskuksen perustamista oppimistulosten arvioinnin puolueettomuuteen ja luotettavuuteen. Julkaistujen tulosten uskottavuus saatettiin toistuvasti kyseenalaiseksi sillä perusteella, että sama organisaatio, joka uudistuksia toteutti, myös arvioi niiden onnistuneisuutta. Lausunnossa ennakoidaan, että esimerkiksi peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmauudistusten sekä ammatillisen koulutuksen reformin vaikutusten arvioinneissa aiempi kritiikki nousee jälleen esiin, jos arvioija ja arvioitava ovat hallituksen esityksen mukaisesti osa samaa organisaatiota.

Myös korkeakoulujen auditointien osalta esitetty uudistus on saadun lausunnon mukaan hyvin ongelmallinen. Vuonna 2016 toteutettu Arviointikeskuksen korkeakouluarviointien kansainvälinen auditointi kiinnitti runsaasti huomiota toiminnan riippumattomuuteen poliittisista ja hallinnollisista intresseistä. Lausunnossa korostetaan, että Suomella ei pitäisi olla varaa vaarantaa Arviointikeskuksen asemaa virallisesti hyväksyttynä ja rekisteröitynä eurooppalaisena korkeakoulujen auditointijärjestelmän jäsenenä. Mahdollinen sulkeminen pois tästä rekisteristä (EQAR) tarkoittaa sitä, ettei Arviointikeskus voi enää auditoida suomalaisia, saatikka muiden maiden korkeakouluja.

Esitetty uudistus asemoi jälleen myös korkeakoulujen arvioinnin kiinteäksi osaksi kansallista opetushallintoa, josta Arviointikeskuksen perustamisella nimenomaan pyrittiin eroon. Lausunnon mukaan on suuri riski, että tästä syystä suomalaisen arviointiasiantuntemuksen arvo kansainvälisessä kontekstissa heikkenee olennaisesti.

Saaduissa lausunnoissa on arvioitu, että esitys sisältää useita heikennyksiä myös ylioppilastutkintolautakunnan riippumattomuuteen ja siten sen erityiseen asemaan suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Lausunnonantajan mukaan hallintovirastolla olisi merkittävää toimivaltaa erillisyyksiköille kuuluvien tehtävien suorittamisessa eikä riippumaton tehtävienhoito olisi jatkossa mahdollista. Lausunnossa on korostettu muun muassa, että Ylioppilastutkintolautakunnan nykyisessä tulossopimuksessa opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa pääpaino on tutkinnon pitkäjänteisellä kehittämisellä ja kehittämisen osalta määritellyillä pitkän tähtäimen tavoitteilla. Kanslian osuus tulossopimuksesta on hyvin pieni. Kanslian tulostavoitteet ovat täysin riippuvaisia ylioppilastutkinnon kehittämisestä ja lautakunnan tulostavoitteista tutkinnon osalta. Uudistus muuttaisi tätä tulossopimusmenettelyä.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

Lausunnossa viitataan vielä muun muassa siihen, että ylioppilastutkintolautakunta siirtyy digitaaliseen tutkintoon vaiheittain vuosien 2016—2019 aikana. Laaja järjestelmien kehittämistyö on vielä kesken, mutta etenee suunnitellusti, vaikka vuodet 2017—2018 ovat poikkeuksellisen haastavia lautakunnan hoitaessa samanaikaisesti tutkintoprosessia sekä paperikokeiden että digitaalisten kokeiden osalta. Lausunnossa arvioidaan, että ehdotettu uudistus voi vaarantaa merkittävästi koko ylioppilastutkinnon toimeenpanon digitalisointityön kriittisimmässä mahdollisessa vaiheessa.

Organisatorisen muutoksen vaikutukset

Saadun voimakkaan kritiikin vuoksi sivistysvaliokunta on pyrkinyt huolella arvioimaan uudistuksen tuomat muutokset yhdistettävien yksiköiden asemaan ja toimintaan verrattuna nykytilaan.

Sivistysvaliokunta korostaa ensinnäkin, että Koulutuksen arviointineuvoston tai Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tehtäviin tai näiden keskinäiseen yhteyteen tai työnjakoon ei esitetä muutoksia. Ylioppilastutkintolautakunnan tai ylioppilastutkintolautakunnan kanslian tehtäviin tai näiden keskinäiseen yhteyteen ei myöskään esitetä muita kuin vähäisiä lautakunnan ja pääsihteerin työnjakoa selkeyttäviä muutoksia. Uudistuksella ei ole vaikutuksia Koulutuksen arviointineuvoston tai Ylioppilastutkintolautakunnan nimeämiseen.

Yhdistettävien yksiköiden toimintaa koskevaan säädöspohjaan ei esitetä muutoksia. Arviointikeskuksesta annetussa laissa ja valtioneuvoston asetuksessa säädetään ehdotuksen mukaan edelleen Arviointikeskuksen, arviointineuvoston ja korkeakoulujen arviointijaoston tehtävistä ja niiden hoitamisesta. Ylioppilastutkintolautakunnan ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian tehtävistä ja niiden hoitamisesta säädetään edelleen lukiolaissa, laissa ylioppilastutkinnon järjestämisestä ja valtioneuvoston asetuksessa ylioppilastutkinnosta.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toiminnan keskeinen ohjausväline on opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymä arviointisuunnitelma, jota koskevan esityksen laatii arviointineuvosto. Arviointisuunnitelma sisältää arvioitavat kohteet ja arviointien aikataulun. Valiokunta korostaa, että tämän suunnitelman hyväksyminen kuuluu jatkossakin ministeriölle. Arviointikeskus ei ole solminut tulossopimusta ministeriön kanssa.

Ylioppilastutkintolautakunnan ja opetus- ja kulttuuriministeriön nykyisessä tulossopimuksessa pääpaino on tutkinnon pitkäjänteisellä kehittämisellä ja kehittämisen osalta määritellyillä pitkän tähtäimen tavoitteilla. Tulossopimusmenettelyn osalta uudistusehdotus merkitsee selvää muutosta, sillä jatkossa Opetushallituksen pääjohtaja allekirjoittaa opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tehtävän tulossopimuksen. Hallituksen esityksen mukaan Arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian tulostavoitteet määritellään erillisissä luvuissa opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisessä tulossopimuksessa. Arviointikeskuksen johtaja ja ylioppilastutkintolautakunnan pääsihteeri osallistuvat tulosneuvotteluun.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erillisyyksiköt kuuluisivat tulossopimuksen piiriin hyvin rajoitetulla tavalla lähinnä voimavarojen (henkilöstöresurssit, toimitilat, infrastruktuuri ja määrärahat) osalta. Vuoden 2018 talousarviossa Arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan ja sen kanslian määrärahat siirretään ehdotuksen mukaan uudelle valtion talousarvion

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

momentille. Ehdotus turvaa Arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan toimintaan osoitettavien määrärahojen läpinäkyvyyden valtion talousarviossa.

Opetushallituksen työjärjestyksessä ei määrätä Arviointikeskuksen tai ylioppilastutkintolautakunnan tehtävien ratkaisuvallasta tai valmistelusta Opetushallituksen hallintovirastona hoitamia hallinto- ja tukipalveluja lukuun ottamatta.

Opetushallituksen erillisyksikköinä toimivien Arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian virkamiehet jatkavat niissä tehtävissään, joista säädetään toimintaa koskevissa säädöksissä tai joita neuvoston tai lautakunnan toiminta edellyttää. Valiokunta korostaa, että Arviointikeskuksen johtaja vahvistaa erillisyyksikön tehtäviä koskevan työnjaon arviointineuvostoa kuultuaan. Vastaavasti Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian pääsihteeri vahvistaa erillisyyksikön tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan. Virkamiesten nimittämistoimivalta säilyy erillisyyksikoilla.

Valiokunnan johtopäätökset

Valiokunta pitää erittäin valitettavana sitä, että Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asemaa joudutaan muuttamaan hallinnollisesti merkittävällä tavalla verraten lyhyessä ajassa sen perustamisesta. Arviointikeskus muodostettiin yhdistämällä Opetushallituksen alainen oppimistulosten arviointitoiminta sekä Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston suorittama koulutuksen ja korkeakoulujen arviointitoiminta 1.5.2014 lukien.

Valiokunta korostaa kuitenkin, että Arviointikeskus ja sen yhteydessä toimivat arviointineuvosto ja korkeakoulujen arviointijaosto sekä ylioppilastutkintolautakunta ja lautakunnan kanslia hoitavat esityksen mukaan jatkossakin itsenäisesti nykyiset, erillisiin säädöksiin perustuvat tehtävänsä itsenäisinä viranomaisina ja päättävät koulutuksen arvioinnin toteuttamisesta ja ylioppilastutkinnon järjestämisestä lainsäädännön sekä koulutuksen arvioinnin osalta opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymän arviointisuunnitelman mukaisesti.

Valiokunta painottaa, että ehdotettu hallintomalli mahdollistaa synergiahyötyjen saamisen ja asiantuntemuksen vahvistamisen virastojen hallinto- ja tukipalvelujen osalta. Samalla se mahdollistaa sen, että Arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia voivat keskittyä jatkossa niiden lainsäädännössä määriteltyjen ydintehtävien hoitamiseen. Se, että virastot siirretään Opetushallituksen kirjanpitoyksikköön, tuottaa saadun selvityksen mukaan myös ministeriön hallinnointitehtäviin synergiaetua.

Sivistysvaliokunta pitää kuitenkin tarpeellisena ehdottaa yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevät kaksi selkeyttävää ja Arviointikeskuksen itsenäisyyttä korostavaa muutosta esityksen 2. lakiehdotukseen.

Ylioppilastutkintolautakunnan toiminnan osalta muutokset tulossopimusmenettelyssä merkitsevät valiokunnan arvion mukaan heikennystä ylioppilastutkintolautakunnan työn tavoitteiden asettamiseen. Näitä sisällöllisiä tavoitteita ei tulla jatkossa määrittelemään Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulossopimuksessa.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

Ylioppilastutkinnon kehittämistä koskevien sisällöllisten tavoitteiden määrittely on saadun selvityksen mukaan mahdollista tehdä jatkossa Koulutuksen arviointisuunnitelmaa vastaavassa "ylioppilastutkinnon kehittämis- ja toimeenpanosuunnitelmassa", jonka lautakunta laatii määrääjoin ja jonka opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy. Muutos edellyttää Ylioppilastutkinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (915/2005) muuttamista. Sivistysvaliokunta pitää tätä ehdotusta erittäin tärkeänä ja kannatettavana, sillä se yhdenmukaistaa esityksessä tarkoitettujen erillisyyksiköiden sisällöllisen ohjauksen ja korostaa ylioppilastutkintolautakunnan työn itsenäisyyttä suhteessa Opetushallitukseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Arviointikeskuksen tai ylioppilastutkintolautakunnan kanslian nykyisten toimintojen sijaintipaikkakuntiin ei esitetä muutoksia. Valiokunta korostaa yhtenäisen ja hyvän henkilöstö- ja työnantajapolitiikan merkitystä virastojen yhdistyessä.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että hallituksen esityksen mukaisten hallinnollisten muutosten käytännön toimeenpanossa varmistetaan yhdistettävien erillisyyksiköiden itsenäisyys ja riippumattomuus tässä esityksessä tarkoitettulla tavalla ja että uudistuksen vaikutuksia seurataan asianmukaisesti. Valiokunta korostaa erityisesti, että uudistus ei saa vaarantaa vireillä olevaa ylioppilastutkinnon digitalisointihanketta.

Sivistysvaliokunta ehdottaa uudistuksen seurantaan koskevan lausuman kuulumaan seuraavasti:

Eduskunta edellyttää, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan, ja antaa sivistysvaliokunnalle selvityksen vuonna 2019. (*Valiokunnan lausumaehdotus*)

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Sivistysvaliokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2. lakiehdotus

1 §. Toimiala. Sivistysvaliokunta ehdottaa pykälän 1 momentin täsmentämistä siten, että Arviointikeskuksen tuottama tieto koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistä varten perustuu nimenomaan arviointiin. Tarkennus korostaa Opetushallituksen erillisyyksikkörakenteessa sitä, että Arviointikeskuksen tuottama tieto perustuu jatkossakin täysin keskuksen omaan toimintaan eli suoritettuihin arviointeihin. Tämä lisäys osaltaan korostaa Arviointikeskuksen arviointityön riippumattomuutta.

Asiantuntijalausunnossa on pykälän 1 momenttiin ehdotettu lisäystä, jossa täsmennetään, että "Arviointikeskus tuottaa tietoa koulutusjärjestelmän ja sen ohjauksen toimivuudesta ja vaikuttavuudesta". Saadun selvityksen mukaan Arviointikeskus voi jo nykyisin voimassa oleva lain mu-

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

kaan tuottaa edellä tarkoitettua tietoa ja se on toivottavaakin. Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksellä ei miltei osin esitetä tai tavoitella sisällöllistä muutosta Arviointikeskuksen toimintaan. Tämän vuoksi asian valmistelussa ei ole tarkemmin perehdytty tarpeisiin tai mahdollisuuksiin määritellä Arviointikeskuksen toimiala joltain osin uudelleen. Arviointikeskuksen toimialaa koskevan lakiin perustuvan määritelmän muuttaminen vaatii periaatteellisesti tärkeänä kysymyksenä valiokunnan näkemyksen mukaan varsin laajan ja syvällisen erillisselvityksen tueksi. Tämän vuoksi valiokunta ei pidä tarpeellisenä tai ylipäätään mahdollisena Arviointikeskuksen toimialaa koskevan pykälän tarkentamista enemmälti.

Arviointikeskuksella ja Opetushallituksella on saadun selvityksen perusteella toimintoja, joita yhdistämällä voidaan saavuttaa synergiaetuja. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkossa huolella arvioidaan yksiköiden työnjaon kehittämismahdollisuudet siten, että Arviointikeskuksen asema riippumattomana arviointielimenä säilyy ja vahvistuu.

3 §. Johtaja. Pykälän 1 momentin muutosta perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että jatkossa erillisyyksikön esimiehenä toimivan johtajan tehtävistä poistetaan sellaiset vastuut ja tehtävät, jotka katsotaan kuuluviksi viraston johtajalle. Tällä tarkoitetaan saadun selvityksen mukaan vastuuta keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta, joka jatkossa kuuluu Opetushallituksen pääjohtajalle. Samalla on kuitenkin ehdotettu poistettavaksi voimassa olevaan 1 momenttiin sisältyvä virke keskuksen toiminnan johtamisesta, sillä se ilmenee myös 2 momentista. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä selkeyttää keskuksen johtajan asemaa uudistuksessa ja ehdottaa pykälän 1 momentin muuttamista tältä osin voimassa olevan säännöksen mukaiseksi. "Arviointikeskuksessa on johtaja, joka johtaa keskuksen toimintaa. Valtioneuvosto nimittää johtajan."

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 31/2017 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 31/2017 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

Opetushallituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 3 § sekä
lisätään lakiin uusi 6 a § seuraavasti:

3 §

Johtokunta

Opetushallituksella on valtioneuvoston asettama johtokunta, jonka tehtävänä on:

- 1) hyväksyä viraston toimialaan kuuluvat strategiat sekä ratkaista muut toiminnan kannalta periaatteellisesti merkittävät asiat;
- 2) hyväksyä viraston toiminnan ja talouden suuntaviivat;
- 3) hyväksyä ja allekirjoittaa viraston tilinpäätös.

Johtokuntaa tulee kuulla opetussuunnitelmien, tutkintojen, valmentavien koulutusten ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteista sekä viraston työjärjestyksestä ja johtajien nimittämisestä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään johtokunnan kokoonpanosta, asettamisesta ja päätöksenteosta.

6 a §

Opetushallituksen erillisyksiköt

Opetushallituksen erillisyksikköinä toimivat Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) 1 §:ssä tarkoitettu Kansallisen koulutuksen arviointikeskus ja lukiolain (629/1998) 18 b §:ssä tarkoitetun ylioppilastutkintolautakunnan kanslia.

Arviointikeskuksen johtaja vahvistaa arviointikeskuksen tehtäviä koskevan työnjaon Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua arviointineuvostoa kuultuaan. Kanslian pääsihteeri vahvistaa kanslian tehtäviä koskevan työnjaon ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan.

Erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa yksikön esimies.

Erillisyksikön tehtävistä säädetään erikseen.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian virka-suhteisen henkilöstön asemasta ja siirtymisestä Opetushallituksen erillisyksiköihin säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksessa ja ylioppilastutkintolautakunnan kansliassa vi-reillä olevat asiat siirtyvät tämän lain voimaantullessa vastaaville erillisyksiköille. Mainitusta ajankohdasta lukien siirtyvät myös sopimukset, lukuun ottamatta virastokohtaisia virka- ja työ-ehtosopimuksia, ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet erillisyksiköille ja Opetushallitukselle.

Opetushallituksen tulee valmistella yhteistyössä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslian kanssa työjärjestys sekä järjestää hallinto- ja muut tu-kipalvelut niin, että erillisyksiköt voivat aloittaa toimintansa tämän lain voimaan tullessa.

2.

Laki

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) 6 ja 7 §
sekä
muutetaan 1, 3 ja 8 §, sellaisena kuin niistä on 1 § laissa 582/2015, seuraavasti:

1 §

Toimiala

Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomana asiantuntijaor-ganisaationa on Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Arviointikeskus tuottaa **arviointiin pe-rustuvaa** tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittä-mistä varten.

Arviointikeskus toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla Opetushallituksesta (564/2016) annetun lain 6 a §:ssä tarkoitettuna Opetushallituksen erillisyksikkönä.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

3 §

Johtaja

Arviointikeskuksessa on johtaja, joka johtaa keskuksen toimintaa. Valtioneuvosto nimittää johtajan.

Johtaja ratkaisee arviointikeskuksessa ratkaistavat asiat, jos muuta ei ole säädetty tai erillisyyksikön työnjaossa määrätty. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin johtajan ratkaisuvallasta.

8 §

Asetuksenantovaltuus

Arviointikeskuksen toimintaperiaatteista, neuvottelukunnista ja palkkioiden määräytymisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan, ja antaa sivistysvaliokunnalle selvityksen vuonna 2019.

Helsingissä 18.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Hanna Kosonen kesk

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp

jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Pekka Puska kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen HE 31/2017 vp keskeiset ongelmat liittyvät arviointitoiminnan itsenäisyyteen, päätöksenteon riippumattomuuteen ja uskottavuuteen koko koulutusjärjestelmän arvioinnissa sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan mahdollisuuksiin toimeenpanna arviointineuvoston valmisteleva ja opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistama arviointisuunnitelma.

Emme hyväksy Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (KARVI) ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian siirtämistä Opetushallituksen erillisyyksiköksi. Arviointikeskuksen toimintamalli on ollut tehokas ja arvostettu, eikä ole osoitettu perustetta muuttaa sen rakennetta. Yhteistyö koulutuksen eri tasoilla sen järjestäjien ja toteuttajien kanssa on ollut tietojemme mukaan rakentavaa ja kehittävää.

Mielestämme itsenäistä ja riippumatonta koulutuksen arviointitoimintaa ei saa vaarantaa, eikä sen suhteen tule ottaa mitään riskejä.

Lakiesitystä valmistellut työryhmä kokoontui vain neljä kertaa. Lakiesityksessä ja sen perusteluissa ei ole riittävästi huomioitu riippumattoman koulutuksen arviointitoiminnan tarpeita ja vaatimuksia. Lakiesityksessä esitetään Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen aseman muuttamista nykyisestä itsenäisestä virastosta Opetushallituksen erillisyyksiköksi. Koulutuksen kansallinen ja kansainvälinen uskottavuus edellyttää, ettei arviointitoiminnan riippumattomuutta voida kyseenalaistaa.

Oppimistulosten arvioinnin sekä varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen osalta lakiesityksen myötä siirryttäisiin tilanteeseen, jossa oppimistulosten ja koulutuksen arvioitsijan arviointi olisi osa viranomaistoimintaa, Opetushallitusta, jonka vastuulla on koulutuksen kansallinen ohjaaminen ja kehittäminen.

Lakiesitys estää toteutuessaan riippumattoman, uskottavan ja luotettavan koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin kansallisesti.

Koulutuksen arviointineuvoston korkeakoulujaoston puheenjohtaja professori Jouni Välijärvi totesi kirjallisessa lausunnossa sivistysvaliokunnalle, kuinka esitetty uudistus asemoi myös korkeakoulujen arvioinnin kiinteäksi osaksi kansallista opetushallintoa, josta KARVIN perustaisella nimenomaan pyrittiin eroon. On suuri riski, että suomalaisen arvointiasiantuntijemuksen arvo kansainvälisessä kontekstissa heikkenee olennaisesti.

KARVIN aseman muuttamista on perusteltu alun perin näin saavutettavilla taloudellisilla säästöillä sekä hallinnon tehostumisella. Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan pystytä laskelmilla osoittamaan mitään todellisia säästöjä syntyvän.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp
Vastalause

Koulutuksen arviointitoiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi olisi ollut perustellumpaa edetä valmistelussa sellaisen vaihtoehdon pohjalta, jossa koulutuksen arviointiin liittyvät tehtävät olisi koottu luomalla uusi itsenäinen arviointi- ja laadunvarmistusvirasto. Uusi virasto olisi ollut mahdollista muodostaa Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta ja Ylioppilastutkintolautakunnasta sekä Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön hoitamista arviointiin ja laadunvarmistukseen liittyvistä kansallisista ja kansainvälisistä tehtävistä. Tämä malli olisi ollut toiminnallisesti järkevämpi vaihtoehto vähentää virastojen määrää VIRSU-hankkeen tavoitteiden mukaisesti ja samalla turvata arvioinnista vastaavien tahojen riippumattomuuden.

Ylioppilastutkintolautakunta

Hallituksen esitys sisältää useita heikennyksiä Ylioppilastutkintolautakunnan riippumattomuuteen ja siten sen erityiseen asemaan suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Esityksessä ei ole ymmärretty lautakunnan työn luonnetta, jossa kansliaa ei voida nähdä pelkkänä tukipalveluja lautakunnille tuottavana yksikkönä, vaan kumpikin on täysin riippuvainen toisistaan.

Ylioppilastutkinto on suomalaisessa koulutusjärjestelmässä ainutlaatuinen, koska se on ainoa yleissivistävän koulutuksen osa, jossa ulkopuolinen taho arvioi kaikkia tutkintoon osallistujia samoilla kriteereillä.

Ylioppilastutkinnolla ei siis arvioida ainoastaan yksittäisiä kokeilaita, vaan myös koko lukiokoulutuksen valtakunnallista tasoa. Siksi on koettu, että on äärimmäisen tärkeää turvata ja taata, että ylioppilastutkinto toimii täysin riippumattomasti.

Ylioppilastutkintolautakunta on omassa lausunnossaan tuonut julki selkeästi, millä tavalla hallituksen esitys heikentäisi Ylioppilastutkintolautakunnan riippumattomuutta ja erityisasemaa koulutusjärjestelmässä. Esitys tarkoittaa, että hallintoviranomaisella olisi sellaista toimivaltaa, että riippumaton tehtävienhoito ei olisi enää mahdollista.

Jos Opetushallitus on se taho, joka viime kädessä vastaa lautakunnan kokonaistaloudesta, on vaikeata nähdä, miten lautakunta voisi toimia aidosti riippumattomana. Miten lautakunta voi hoitaa lakisääteistä tehtäväänsä johtaa, järjestää ja toimeenpanna ylioppilastutkinto riippumattomasti, jos se ei pysty vaikuttamaan talouteensa? Käytännössä kanslia vastaisi myös toiminnastaan ensisijaisesti Opetushallituksen pääjohtajalle eikä lautakunnalle. Mikä tulee olemaan lautakunnan rooli tutkinnon kehittämistavoitteiden luomisessa?

Hallituksen esitys tarkoittaa, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus kuuluisi opetus- ja kulttuuriministeriön tulosohjauksen osalta Opetushallituksen tulossopimuksen piiriin. Vaikka arviointikeskuksella on erillinen talousarviomomentti, tarkoittaa tämä, että Opetushallituksen pääjohtaja olisi jatkossa päävastuussa siitä, että erillisyyksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia hoitavat tehtävänsä lainsäädännön mukaisesti ja valtion talousarviossa asetettujen määrärahojen puitteissa. Myös henkilöstöasioissa Opetushallitukselle ja sen pääjohtajalle kuuluisivat tarkentavien virka- ja työehtosopimusten valmistelu ja sopiminen. Tämä toimintamalli ei toteuta arviointikeskuksen riippumattomuutta. Arviointikeskus ei ole toiminnallisesti riippumaton, jos pääjohtaja vastaa talousarvion toteutumisesta koko yksikön osalta sekä virkojen auki julistamisesta. Lakiesitystä perusteluineen tulee tarken-

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2017 vp
Vastalause

taa kaventamalla Opetushallituksen pääjohtajan kokonaisvastuuta Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan osalta ja kirjaamalla tarkemmin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan ratkaisulta virastonsa sisäisiin asioihin. Pääjohtajan toimivaltaa tulisi kaventaa myös henkilöstön palkkauksen ja vaatimusten osalta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 18.5.2017

Jukka Gustafsson sd
Li Andersson vas
Eeva-Johanna Eloranta sd
Mikaela Nylander r
Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Ilkka Kantola sd