

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om fritt bildningsarbete, 2 och 9 d § i lagen om nationella studie- och examensregister och 8 och 8 a § i partilagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om fritt bildningsarbete, lagen om nationella studie- och examensregister och partilagen ändras.

Det föreslås att lagen om fritt bildningsarbete ändras så att den innehåller bestämmelser om kompetensmärken med vilka en person kan visa sitt kunnande. Utbildningsstyrelsen bestämmer kompetensmärkenas innehåll och målen för kunnandet. För tydlighetens skull tas det i lagen dessutom in en uttrycklig bestämmelse om det utbildnings- och studiecirkelstöd som studiecentraler betalar till organisationer eller självständiga studiecirkelar och hur organisationernas eller de självständiga studiecirkelarnas kostnader beaktas i beräkningen av priset per enhet för studiecentralernas statsandel.

I lagen om nationella studie- och examensregister föreskrivs det om en möjlighet för huvudmän för läroanstalter inom fritt bildningsarbete att i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning föra in uppgifter om kompetensmärken inom fritt bildningsarbete. Ett villkor är att den som avlägger ett kompetensmärke samtycker till att uppgifterna förs in.

Det föreslås att partilagen preciseras så att statsandelar inte betraktas som bidrag som avses i partilagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024. Bestämmelserna om avgifter som tas ut av studerande inom fritt bildningsarbete avses dock träda i kraft den 1 januari 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Införande av uppgifter om utbildning inom det fria bildningsarbetet i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning.....	4
2.2 Kompetensmärken	5
2.3 Studieccentralerna och deras samarbete med organisationer.....	6
2.4 Studieccentralernas finansiering.....	8
2.5 Om partilagen.....	9
3 Målsättning.....	10
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	11
4.1 De viktigaste förslagen.....	11
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	12
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	12
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	13
4.2.3 Konsekvenser för aktörer inom det fria bildningsarbetet.....	15
4.2.4 Samhälleliga konsekvenser	16
4.2.5 Konsekvenser för behandlingen av personuppgifter och för dataskyddet	17
5 Alternativa handlingsvägar	19
5.1 Kompetensmärken	19
5.2 Studieccentraler	20
5.3 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	21
6 Remissvar	22
7 Specialmotivering	23
7.1 Lagen om fritt bildningsarbete.....	23
7.2 Lagen om nationella studie- och examensregister	27
7.3 Partilagen	28
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	28
9 Ikraftträdande.....	29
10 Verkställighet och uppföljning	29
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	30
LAGFÖRSLAG	35
1. Lag om ändring av lagen om fritt bildningsarbete	35
2. Lag om ändring av 2 och 9 d § i lagen om nationella studie- och examensregister.....	38
3. Lag om ändring av 8 och 8 a § i partilagen.....	39
BILAGOR.....	40
PARALLELLTEXTER	40
1. Lag om ändring av lagen om fritt bildningsarbete	40
2. Lag om ändring av 2 och 9 d § i lagen om nationella studie- och examensregister.....	44
3. Lag om ändring av 8 och 8 a § i partilagen.....	46
FÖRORDNINGSSUTKAST	47
Statsrådets förordning om ändring av förordningen om fritt bildningsarbete.....	47

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Kompetensmärken

I september 2019 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet projektet Reform av det kontinuerliga lärandet, som styrdes av den parlamentariska gruppen för reformen av det kontinuerliga lärandet. Den parlamentariska gruppen för kontinuerligt lärande godkände riktlinjerna för reformen av kontinuerligt lärande den 17 december 2020 (Statsrådets publikationer 2020:38, på finska). I riktlinjerna fastställdes en vision och flera mål fram till 2030 samt 27 åtgärder för att uppnå målen.

Slutrapporten från projektet för reformen av det kontinuerliga lärandet, *Det kontinuerliga lärandet förnyas tillsammans* (Statsrådets publikationer 2023:11, på finska), publicerades den 1 mars 2023. Enligt slutrapporten är det fria bildningsarbetets särskilda kompetensområde inom arbetet med utvecklingen av det kontinuerliga lärandet att stärka vuxnas grundläggande färdigheter. Enligt rapporten är målet att ta fram en uppsättning av Utbildningsstyrelsen fastställda kompetensmärken för vuxnas grundläggande färdigheter. Utbildningsstyrelsen påbörjade arbetet med att utveckla kompetensmärkena i augusti 2022.

I sin rapport *Continuous Learning in Working Life in Finland*, som publicerades den 9 februari 2020, lägger OECD fram rekommendationer till åtgärder för Finland som underlättar anpassningen till förändringarna i arbetslivet och säkerställer att var och en under sitt liv och sin tid i arbetslivet kan lära sig nya saker enligt behov. I rapporten kommer det fram att systemet inte styr utbildningen eller incitamenten så att de når de mest behövande. Kompetensen hopar sig starkt, och det är svårt att nå dem som mest behöver utbildning. Kompetensklyftan fördjupas under tiden i arbetslivet. Skillnaderna i Finland när det gäller deltagande i vuxenutbildning är bland de största i OECD-länderna.

Studiecentraler

Statens revisionsverk kontaktade 2022 undervisnings- och kulturministeriet angående tillsynen över partifinansieringen till den del det är fråga om utbildningsstöd som studiecentraler beviljar organisationer som är föremål för tillsyn enligt partilagen (10/1969). Enligt statens revisionsverk finns det anledning att tydliggöra nuläget för att öka transparensen och göra tillsynen över partifinansieringen smidigare.

Enligt 9 e § i partilagen ska statens revisionsverk övervaka användningen av det understöd som avses i 9 § samt att ett parti, partinära sammanslutningar och i understödsbeslutet avsedda föreningar i sin verksamhet iakttar partilagens bestämmelser om bidrag, redovisning av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen samt utarbetande och inlämnande av anknyttande handlingar och uppgifter.

Studiecentralernas nuvarande huvudmän är inte sådana partiaktörer som direkt omfattas av tillsynen över partifinansieringen. Däremot gäller tillsynen över partifinansieringen vissa organisationer som ordnar studier i samarbete med studiecentralerna.

I statens revisionsverks berättelser till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2021 (B 5/2022 rd) och 2022 (B 6/2023 rd, s. 31) uppges: *”Partiernas distriktsorganisationer har liksom tidigare också fått studiebidrag som man inte har gjort aktuella redovisningar av. När det är fråga om en prestation som grundar sig på statens eller en kommuns budget behöver redovisningen inte göras. Man har dock observerat att studiebidragens ursprung inte har dokumenterats tillräckligt och därför har man vid granskningarna inte kunnat säkerställa huruvida prestationerna härstammar från statsbudgeten.”*

Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte bland annat med dessa utgångspunkter den 21 oktober 2022 en arbetsgrupp (VN/24195/2022-OKM-14) för tiden 24 oktober 2022 till 31 mars 2023 för att utreda praxis i samband med statsandelsfinansieringen för studiecentraler och de godtagbara kostnader för studiecentralernas driftkostnader som påverkar beräkningen av det genomsnittliga priset per enhet för studiecentraler. Förslaget till proposition baserar sig på rekommendationerna i *Slutrapport av den arbetsgrupp som utreder finansieringssystemet för studiecentralerna* (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:30, på finska).

1.2 Beredning

Regeringens proposition har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet.

Undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen har berett det praktiska genomförandet av de kompetensmärken för fritt bildningsarbete som föreslås i propositionen. Servicecentralen för kontinuerligt lärande och sysselsättning (Skols) ska från och med slutet av 2023 för grupper som är underrepresenterade inom utbildningen genomföra projekt där läroanstalter inom det fria bildningsarbetet ordnar utbildning i grundläggande färdigheter i fängelser. Projektthelheten har planerats i samarbete med föreningen Siltavalmennus ry, Brottsförbyggsmyndigheten, undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen. Syftet är att de planerade kompetensmärkena ska kunna avläggas i de här framtida utbildningarna för grundläggande färdigheter och föras in i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning (nedan informationsresursen Koski).

Yttranden om utkastet till regeringsproposition begärdes av läroanstalter och centralorganisationer inom fritt bildningsarbete samt de viktigaste ministerierna, myndigheterna och andra intressentgrupperna. Från den 14 augusti 2023 till den 8 september 2023 var utkastet till proposition på remiss i tjänsten utlåtande.fi där den som ville kunde yttra sig om utkastet. På grund av att ärendet brådskar var remisstiden kortare än de riktgivande sex veckorna.

Beredningsunderlaget till propositionen finns att tillgå på adressen <https://okm.fi/sv/alla-ukm-projekt> med identifieringskoden OKM22:00/2023.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Införande av uppgifter om utbildning inom det fria bildningsarbetet i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning

Enligt lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) syftar det fria bildningsarbetet till att utifrån principen om livslångt lärande anordna utbildning som stöder sammanhållningen och jämlikheten i samhället samt ett aktivt medborgarskap. Läroanstalter för fritt bildningsarbete är medborgarinstitut, folkhögskolor, sommaruniversitet, idrottsutbildningscenter och studiecentraler. Undervisnings- och kulturministeriet kan bevilja en kommun, samkommun, registrerad sam-

manslutning eller stiftelse tillstånd att driva sådana läroanstalter som avses i lagen om fritt bildningsarbete. År 2023 finns det 174 medborgarinstitut, 73 folkhögskolor, 19 sommaruniversitet, 12 studiecentraler samt 11 riksomfattande och 3 regionala idrottsutbildningscenter.

Sedan den 1 augusti 2021 har det varit möjligt att föra in kunnande som förvärvats inom fritt bildningsarbete i informationsresursen Koski. I 9 d § i lagen om nationella studie- och examensregister (884/2017) finns bestämmelser om införandet av uppgifter om studier med fri inriktning inom fritt bildningsarbete i informationsresursen. Införandet förutsätter att huvudmannen för läroanstalten har beslutat erbjuda sig att införa uppgifter i informationsresursen för de studerande som deltar i utbildningen, fastställt utbildningens omfattning i studiepoäng, utarbetat en kunskapsbaserad beskrivning av utbildningen och bedömt den studerandes prestation i förhållande till beskrivningen. En ytterligare förutsättning är att den studerande samtycker till att uppgifterna införs.

I februari 2023 hade cirka 32 procent av huvudmännen för läroanstalter inom det fria bildningsarbetet fört in kunnande som studerandena förvärvat i informationsresursen Koski. Antalet enskilda prestationer som förts in var 4 316. Samtidigt hade cirka 55 procent av huvudmännen fört in sina studieplaner i Utbildningsstyrelsens tjänst eGrunder. EGrunder är en riksomfattande tjänst som innehåller alla grunder för studieplaner, examina och utbildningar från småbarnspedagogiken till andra stadiet och det fria bildningsarbetet. Informationsresursen Koski förväntas växa när pågående utbildningar har bedömts och prestationerna förts in i informationsresursen.

Tack vare informationsresursen Koski har arbetet med att förbättra identifieringen av kunnande som förvärvats i det fria bildningsarbetet kommit igång på allvar. Men utvecklingsarbetet bör fortsätta särskilt när det gäller uppgifternas användbarhet. Det fria bildningsarbetets särskilda kompetensområde inom arbetet med utvecklingen av det kontinuerliga lärandet är att stärka vuxnas grundläggande färdigheter. Uppgiften är särskilt viktig eftersom arbetet inriktas på grupper som är underrepresenterade inom utbildningen. De studieplaner som huvudmännen inom det fria bildningsarbetet för in i informationsresursen Koski är individuella, och från dem är det svårt att på en tillräcklig nivå få fram hur de vuxnas grundläggande färdigheter har utvecklats i utbildningarna. Inte heller för enskilda personer kommer det tydligt fram hur de grundläggande färdigheterna utvecklas, då färdigheterna har inkluderats i kurser med olika namn. Därför har det uppstått ett behov av ett nytt verktyg för att synliggöra de grundläggande färdigheter som behövs i arbetslivet.

2.2 Kompetensmärken

Den 24 juni 2021 tillsatte arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet en arbetsgrupp för identifiering av kunnande med tanke på genomförandet av programmet för hållbar tillväxt. Arbetsgruppen har tagit fram verktyg och metoder för att identifiera kunnande som en person har förvärvat på arbetsplatser och utanför det formella utbildningssystemet. I arbetsgruppens halvtidsrapport som publicerades den 22 december 2022 (Statsrådets publikationer 2022:74, på finska) beskrivs kompetensmärken och hur de används i Finland.

Enligt halvtidsrapporten används allt oftare digitala kompetensmärken för att synliggöra kunnande. Kompetensmärken kan användas för att identifiera små kompetenshelheter och kunnande som förvärvats någon annanstans, och för att synliggöra kunnandet så att det kan utnyttjas. Under de senaste åren har kompetensmärken tagits i bruk i synnerhet inom yrkesutbildningen, högskoleutbildningen och det fria bildningsarbetet, men också i viss mån i arbetslivet. Det finns inga heltäckande uppgifter om i vilken utsträckning kompetensmärken används. Skillnaden jämfört med närvaromärken är att kompetensmärket innehåller kriterier och en gemensam syn på kompetensen eller kunnandet (Oosi, O. m.fl. 2020).

Ett digitalt kompetensmärke är ett bevis på kunskande. Det består av en märkesbildfil med bifogad information om märkets namn, utfärdaren, kompetensmålen, bedömningskriterierna, sättet att visa kompetensen samt de bevis som krävs för kompetensbeskrivningen. Det krävs en applikation för att förvalta märkena, och i Finland används allmänt den kommersiella applikationen Open Badge Factory. Mottagaren förvärvar kompetensmärken med sin kompetens och samlar dem i sin egen digitala ryggsäck (Mozilla Backpack). Mottagaren avgör själv hur märkena används och om de delas offentligt. Märkena kan länkas till mottagarens cv eller profil i sociala medier. Märkena kan redan nu delas i vissa slutna lärmiljöer på nätet, till exempel Moodle, som ett sätt att visualisera studieframsteg. Märken utfärdas efter ansökan.

Kompetensmärken har utnyttjats till exempel på yrkespedagogiska lärarhögskolor där de använts mycket. Forskningsdata om användningen har också samlats in. Till exempel vid Uleåborgs universitet har kompetensmärken använts för att förbättra problemlösningsskildigheter (Oosi, O. m.fl. 2020). Bland myndigheterna erbjuder till exempel Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata en möjlighet att skaffa kompetensmärken för digitalt stöd. Kompetensmärken har också utnyttjats i arbetslivet. Till exempel Helsingfors stad har använt kompetensmärken som hjälp i personalens kompetensutveckling inom utbildningsväsendet. Kompetensmärken har också använts för att identifiera kompetens bland återförsäljare (Oosi, O. m.fl. 2020). Andra exempel på kompetensmärken i arbetslivet är certifikat inom IKT-branschen, Keskos samarbete med yrkesläroanstalterna och yrkeshögskolorna och Fortums modell för personalens kompetensutveckling. Inom det fria bildningsarbetet har studiecentralen Sivi skapat cirka 50 kompetensmärken, bland annat för organisationsverksamhet och för invandrare som deltar i utbildning i grundläggande skildigheter (Oosi, O. m.fl. 2020).

Pilotprojekt har pågått för att harmonisera spektrumet av kompetensmärken och skapa riksomfattande kompetensmärken. Ett exempel är projektet ”Osuvat taidot” som samordnas av Utvecklingscentralen för Informationsamhälle rf (TIEKE) för att ta fram riksomfattande kompetensmärken för digitala skildigheter. De kompetensmärken som utvecklats i projektet kan avläggas av studerande, människor i arbetslivet eller vem som helst som är intresserad (Digitaitojen osaamismerkkijärjestelmä 2022).

Arbetsgruppen för identifiering av kunskande ordnade den 18 november 2021 ett samråd för intressentgrupper. På mötet ansåg intressentgrupperna att kompetensmärkena är ett utmärkt stöd för lärandet och ett bra sätt att identifiera och erkänna kunskande. Intressentgrupperna ansåg att arbetslivsrelevansen delvis är låg eftersom det finns så många olika utfärdare och kriterier. Rättvisa och transparens betraktades som viktiga principer när kompetensmärken utvecklas. I intressentgruppernas utvecklingsförslag framkom bland annat behovet av att utveckla uppsättningar av kompetensmärken för allmänna arbetslivsskildigheter samt gemensamma kriterier för dem i samarbete med olika aktörer. Även vikten av flexibilitet togs upp – för att kompetensmärkenas innehåll ska förbli aktuellt är det centralt att de kriterier som skapas gäller kompetensmärkenas art, inte vilken kompetens de innehåller. Gemensamma kanaler för kompetensmärken efterlystes, till exempel en möjlighet att föra in dem i den nationella informationsresursen Koski, liksom enhetligare strukturer och processer.

2.3 Studiecentralerna och deras samarbete med organisationer

Enligt 2 § i lagen om fritt bildningsarbete är studiecentraler läroanstalter på riksnivå som ordnar studier självständigt eller i samarbete med frivillig- och kulturorganisationer i syfte att främja livslångt lärande, välmående och välfärd, ett aktivt medborgarskap och demokrati samt verksamhet i det civila samhället.

Enligt 4 § kan undervisnings- och kulturministeriet bevilja kommuner, samkommuner, registrerade sammanslutningar eller stiftelser tillstånd att driva sådana läroanstalter som avses i den lagen. För närvarande finns det 12 studiecentraler i Finland, och de drivs av 12 bildningsförbund med stöd av tillstånd som beviljats av undervisnings- och kulturministeriet. Varje bildningsförbund har medlemmar som är partier, fackförbund eller andra civilsamhällesorganisationer. Bildningsförbunden har i enlighet med sina tillstånd att driva studiecentraler starka ideologiska bakgrunder och samhällseliga referensgrupper. Vid ingången av 2023 hade bildningsförbunden sammanlagt 372 medlemsorganisationer.

Studiecentralernas utbildningsverksamhet är decentraliserad och bedrivs inte endast i etablerade lokaler av etablerad personal, utan lokaler hyrs och utbildare anlitas efter behov. En studiecentral har inga egna utbildningslokaler, utan utbildningarna genomförs där deltagarna befinner sig. Det kan vara bibliotek, andra läroanstalters lokaler, hotell eller vilka lokaler som helst som kan hyras runt om i landet. Studiecentralerna ordnar årligen cirka 20 000 utbildningar med över 250 000 deltagande vuxenstuderande och cirka 2 000 minderåriga deltagare.¹ Dessutom ordnas årligen över ettusen studiecirklar med över 10 000 deltagare.²

Arbetsgruppens arbete ledde till insikten att studiecentralernas utbildningsverksamhet i hög grad ordnas tillsammans med organisationer. Dessa organisationer som hjälper till med att ordna utbildningarna kallas ibland *medanordnare*. Medanordnarna av utbildningar är mestadels medlemsorganisationer i det bildningsförbund som driver studiecentralen, eller medlemsföreningar i sådana organisationer, men utbildningar kan också genomföras tillsammans med andra aktörer som studiecentralen godtar som medanordnare. Medanordnaren kan ibland också vara en *självständig studiecirkel* som består av privatpersoner. Varje studiecentral anger vilka parter som kan vara medanordnare och hurdana villkor den ställer på medanordnare. Varje studiecentral bestämmer antalet undervisningstimmar i de utbildningar som genomförs i samarbete med medanordnare samt stödets former, villkor och belopp inom ramen för gällande lagstiftning. Innan utbildningen äger rum gör medanordnaren upp en utbildningsplan som studiecentralen godkänner.

Studiecentralerna stöder medanordnarna pedagogiskt till exempel med att planera utbildningarna kompetensbaserat, bedöma kunskanden, välja utbildningsmaterial, budgetera utbildningarna och ta fram pedagogiska lösningar som stöder deras kompetensbaserade karaktär. De erbjuder också möjligheten att föra in uppgifterna om studieprestationer i nationella informationsresursen för studie- och examensuppgifter Koski. Studiecentralerna ger stöd och vägledning i användningen av kompetensmärken (planering och utfärdande). En del av studiecentralerna ger

¹ Statistikcentralen: Undervisningstimmar och deltagare i vuxenutbildning som inte leder till examen vid läroanstalter, 2019—2021. På adressen https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/sv/StatFin/StatFin_oaiop/statfin_oaiop_pxt_12yh.px/ Hänvisning 30.1.2023.

Vipunen (Undervisningsförvaltningens statistiktjänst): Studerande i utbildningarna som ordnats som fritt bildningsarbete. På adressen https://vipunen.fi/sv-fi/layouts/15/xlviewer.aspx?id=sv-fi/Rapporter/Vapaa%20sivistystyo%20-%20osallistuneet%20-%20vst%20oppilaitostyyppi%20-%20aikasarja_SV.xlsb Hänvisning: 30.1.2023.

Vipunen: Utbildningar under 6 timmar samt utbildningar som enbart ordnas för barn och unga. På adressen https://vipunen.fi/sv-fi/layouts/15/xlviewer.aspx?id=sv-fi/Rapporter/Vapaa%20sivistystyo%20-%20alle%20h%20ja%20lapset%20-%20aikasarja_SV.xlsb Hänvisning 20.4.2023.

² Vipunen: Verksamhet vid studiecentralens studiecirklar. På adressen https://vipunen.fi/sv-fi/layouts/15/xlviewer.aspx?id=sv-fi/Rapporter/Vapaa%20sivistystyo%20-%20opintokerhot%20-%20aikasarja_SV.xlsb Hänvisning 20.4.2023.

medanordnarna tillgång till ett kurshanteringssystem och en lärmiljö på nätet, producerar utbildningsmaterial och handböcker för att genomföra utbildningsverksamheten och vägleder i valet av lämpliga digitala verktyg.

I många fall ansvarar medanordnaren i sin tur för de praktiska arrangemangen, som anmälningar, deltagaravgifter och lokal- och lärarkostnader. Studiecentralerna deltar i dessa kostnader med så kallat *utbildningsstöd* eller *studiecirkelstöd*. Efter utbildningsdagen skickar medanordnaren en utredning och en ansökan om utbildningsstöd till studiecentralen. På grundval av utredningen avgör studiecentralen utbetalningen av utbildningsstöd och gör en beräkning av stödet, varefter det betalas till medanordnaren. De här penningtransaktionernas ursprung och syfte har varit oklart för statens revisionsverk.

Enligt arbetsgruppen betalar alla studiecentraler utom en utbildnings- eller studiecirkelstöd för utbildningar som ordnas av medanordnare. År 2022 delade studiecentralerna ut sammanlagt cirka 5 646 000 euro i utbildnings- eller studiecirkelstöd till 1 366 medanordnare. Utbildningsstödet belopp varierade mellan studiecentralerna. Utbildningsstöd betalas enligt faktiska utbildningstimmar för 35—100 procent av de sammanlagda kostnaderna för utbildningen. Utbildningsstödet andel av medanordnarnas sammanlagda kostnader för utbildning varierade mellan 9 och 49 procent 2021. Resten av kostnaderna för utbildningen täcker medanordnarna med annan finansiering (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:30, s. 30, på finska). Studiecirkelstöd betalas beroende på studiecentralen antingen för en del av kostnaderna eller så att det täcker alla kostnader för studiecirkeln. En del studiecentraler har fastställt ett maximibelopp för studiecirkelstödet, och det varierar mellan 100 euro och 500 euro (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:30, s. 37, på finska).

2.4 Studiecentralernas finansiering

Enligt 8 § i lagen om fritt bildningsarbete betalas för driftskostnader för utbildning som det föreskrivs om i denna lag vid läroanstalter inom det fria bildningsarbetet statsandel, vars årliga grund beräknas i en studiecentral genom att det fastställda antalet undervisningstimmar multipliceras med de per undervisningstimme bestämda priserna per enhet för respektive läroanstaltsform. Enligt 9 § i den lagen beviljas huvudmän för studiecentraler i regel statsandel till 65 procent av det belopp som beräknats enligt 8 §. Enligt 10 § fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten det antal undervisningstimmar som läggs till grund för beräkningen av statsandelen.

Enligt 11 § 1 mom. fastställer undervisnings- och kulturministeriet priset per enhet för följande år i fråga om undervisningstimmar. Priserna per enhet bestäms enligt den beräknade kostnadsnivån för finansåret. Priset per enhet för en undervisningstimme vid studiecentralerna beräknas enligt 6 mom. årligen så att driftskostnaderna för verksamheten vid studiecentralerna under det år som föregår året före det år då priset per enhet bestäms divideras med antalet undervisningstimmar vid studiecentralerna samma år. Till driftskostnaderna räknas de avskrivningar för verksamhet som gäller fritt bildningsarbete som studiecentralernas huvudmän gjort enligt bokföringen.

Enligt 11 b § 1 mom. avdras från det pris per enhet som bestämts i enlighet med 11 §, i vilket förändringarna enligt 12 § i kostnadsnivån och i verksamhetens omfattning och art har beaktats, för en studiecentralens undervisningstimme 5,76 euro. Enligt 2 mom. ska priset per enhet för en studiecentralens undervisningstimme trots vad som föreskrivs i 1 mom. vara minst 107,19 euro.

Enligt 12 § i beaktas vid beräkningen av priserna per enhet förändringen i kostnadsnivån och i verksamhetens omfattning och art med iakttagande av vad som föreskrivs i 19 § 2 mom. och 22 § i lagen om statsandel för kommunal basservice.

Bland annat kostnader för vilka statsfinansiering beviljas med stöd av någon annan lag eller andra kostnader än sådana som direkt hänför sig till läroanstaltens interna förvaltning hänförs enligt 13 § inte till driftskostnaderna när priserna per enhet beräknas.

Utbildningsstyrelsen samlar in kostnads- och prestationsdata från studiecentralerna för det föregående, avslutade budgetåret varje vår i mars-april (så kallad kostnadsdatainsamling) och upprätthåller anvisningar som anknyter till datainsamlingarna.³

Enligt den utredning om studiecentralerna som ingick i arbetsgruppens arbete består cirka 61 procent, det vill säga cirka 16,8 miljoner euro, av kostnaderna för studiecentralverksamheten av kostnader som medanordnarna har uppgett för utbildningar och studiecirkelar. Utifrån arbetsgruppens utredningsarbete kan man konstatera att kostnaderna för studiecentralernas statsandelsverksamhet som rapporterats av studiecentralerna och medanordnarna sannolikt inbegriper kostnader som i strid med 13 § i lagen om fritt bildningsarbete har täckts med annan statlig finansiering än statlig finansiering enligt den lagen. Den slutsatsen bygger bland annat på att studiecentralerna enligt vad som framkommit i en enkät till dem och i arbetsgruppens arbete inte regelmässigt har utrett eller övervakat källorna till medanordnarnas övriga finansiering. Slutsatsen bygger också på en enkät till medanordnarna där de uppger att de rapporterade kostnaderna också har täckts med annan statlig finansiering (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:30, s. 42, på finska).

2.5 Om partilagen

Enligt 8 § i partilagen får ett parti och en partiförening ta emot bidrag enligt vad som föreskrivs i partilagen. Som bidrag till partiet eller partiföreningen räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer.

Enligt 8 b § i partilagen får ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning inte ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. Detta gäller dock inte bidrag som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete. Ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning får inte från en och samma givare ta emot bidrag till ett värde som överstiger 30 000 euro per kalenderår. Detta gäller dock inte bidrag till partiet eller en partiförening från en partinära sammanslutning och inte heller bidrag som getts genom testamente.

Ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning får inte ta emot bidrag från staten, välfärdsområden, välfärdssammanslutningar, kommuner, samkommuner, statliga affärsverk, välfärdsområdenas affärsverk eller kommunala affärsverk, offentligrättsliga föreningar, inrättningar eller stiftelser eller från bolag som staten, ett välfärdsområde eller en kommun har bestämmande inflytande i på det sätt som avses i 1 kap. 5 § i bokföringslagen. Vad som föreskrivs ovan gäller dock inte användning av lokaler och sedvanlig gästfrihet.

Det bör också noteras att 8 och 8 a § i partilagen innehåller förteckningar över prestationer som inte betraktas som bidrag. Som bidrag betraktas enligt 8 § i partilagen inte 1) sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster, 2) enligt verkligt värde prissatta prestationer som hänför

³ Utbildningsstyrelsen: Opintokeskukset, Kustannukset, tulot ja suoritteet vuonna 2022. På adressen https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/opke_ohj_22.pdf Hänvisning 8.9.2023.

sig till partiets eller partiföreningens sedvanliga organisationsverksamhet eller förmögenhetsförvaltning, 3) prestationer som partiet och dess partiföreningar fått av varandra, 4) inkomster från sådan affärsverksamhet av permanent natur som partiet eller partiföreningen bedriver på den allmänna marknaden och på marknadsvillkor, 5) inkomster från placeringsverksamhet som partiet eller partiföreningen bedriver, 6) statsunderstöd enligt 9 § eller annat motsvarande understöd som baserar sig på lag, statsbudgeten eller ett välfärdsområdes eller en kommuns budget.

Enligt motiveringen till 8 § 2 mom. 6 punkten i partilagen (RP 6/2010 rd) är ett sådant bidrag tillåtet eftersom beviljande av sådana understöd baserar sig på villkor som föreskrivits genom lag eller som slagits fast i budgeten. I praktiken beviljas understöd genom ett beslut som kan överklagas genom besvär. Sådana prestationer har inte bedömts utgöra någon risk för att bindningar ska uppstå.

För närvarande innehåller alltså varken 8 § 6 punkten eller 8 a § 6 punkten i partilagen ordet ”statsandel”. Företrädare för statens revisionsverk bedömde på arbetsgruppens sammanträde den 2 februari 2023 och företrädare för justitieministeriet på arbetsgruppens sammanträde den 28 februari 2023 att partilagens formulering, trots att uttrycket understöd används, kan tolkas så att även en statsandel som baserar sig på statsbudgeten på motsvarande sätt ska vara tillåten om den utgör ett stöd som också andra aktörer än de som omfattas av partifinansieringstillsynen kan få. Det viktiga i det här fallet är att prestationsgrunden kan spåras till en viss lag och ett visst budgetmoment. Enligt företrädarna för statens revisionsverk är dock 8 § 2 mom. 6 punkten och 8 a § 2 mom. 6 punkten i partilagen mycket tvetydiga.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att för det fria bildningsarbetet ta fram en första nationell uppsättning kompetensmärken för grundläggande färdigheter som vuxna behöver i arbetslivet, utgående från Utbildningsstyrelsens verktyg, tjänsten eGrunder och informationsresursen Koski. Syftet med propositionen är att synliggöra stärkandet av de grundläggande färdigheterna genom att föreskriva att uppgifter om kompetensmärken som avläggs får föras in i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning.

Genom propositionen främjas dessutom genomförandet av riktlinjerna för reformen av det kontinuerliga lärandet. De ändringar som föreslås i propositionen förbättrar och underlättar identifieringen och erkännandet av kunnande som förvärvats i arbetslivet eller någon annanstans. Ändringarna utvecklar också utbildningsutbudet för olika underrepresenterade gruppers behov och förnyar de utbildningsmöjligheter som läroanstalterna erbjuder personer i arbetsför ålder.

Syftet med propositionen är att underlätta tillsynen över partifinansieringen och att samtidigt göra penningrörelsen och rapporteringen mellan studiecentraler och organisationer samt självständiga studiecirkelar exaktare och mer transparent än för närvarande. Ett syfte är också att förtydliga den nuvarande beräkning av priser per enhet som ligger till grund för statsandelen. Samtidigt syftar propositionen till att bevara det nuvarande sätt på vilket studiecentraler, organisationer och självständiga studiecirkelar ordnar studier i samarbete med varandra.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Kompetensmärken

I propositionen föreslås en möjlighet för huvudmän för läroanstalter inom fritt bildningsarbete att föra in uppgifter om sina kompetensmärken i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning. I lagen anges också vilka uppgifter om kompetensmärkena som ska föras in i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning. De uppgifter som ska föras in är kompetensmärkets namn, datum då kompetensmärket avlagts samt bedömningen av kunnandet för den som avlagt kompetensmärket. Det föreslås att bestämmelser om definitionen av kompetensmärken och om bedömning av kunnandet i anknytning till dem tas in i lagen om fritt bildningsarbete.

En förutsättning för att uppgifterna ska kunna föras in i informationsresursen är att huvudmannen har beslutat att erbjuda möjligheten att avlägga kompetensmärken. En ytterligare förutsättning är samtycke av den som avlägger ett kompetensmärke. När uppgifterna införts ska personen själv i regel kunna administrera dem i informationsresursen i Utbildningsstyrelsens tjänst Min Studieinfo. I tjänsten kan personen ge sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut genom att skapa en länk till sina prestationer i informationsresursen och skicka den till exempel till en arbetsgivare. Om den studerande inte vill lämna ut uppgifter ska uppgifterna enligt förslaget i regel vara tillgängliga endast för personen själv, för huvudmannen för den läroanstalt som fört in uppgifterna och för Utbildningsstyrelsen, som förvaltar informationsresursen. De övriga paragraferna om utlämnande i lagen om nationella studie- och examensregister tillämpas inte på kompetensmärken. Myndigheterna har dock i vissa situationer med stöd av annan lagstiftning rätt till uppgifter i informationsresursen.

Utbildningsstyrelsen bestämmer kompetensmärkenas innehåll och de mål för kunnandet som ska uppfyllas för erhållande av ett kompetensmärke. Kunnandet beskrivs prestationsbaserat för varje märke. Beskrivningarna av kompetensmärkena sparas i Utbildningsstyrelsens tjänst eGrunder. Kompetensmärken kan också avläggas direkt utan utbildning, som avgiftsbelagd service.

Läroanstalterna för fritt bildningsarbete bedömer kunnandet. På sökande av ändring i bedömningen av kunnandet tillämpas samma förfarande som i lagen om fritt bildningsarbete föreskrivs för sökande av ändring i utbildning som riktar sig till läropliktiga. Det är fråga om samma förfarande för sökande av ändring som redan tillämpas på bedömning av kunnande när uppgifter om studieprestationer i utbildningar med fri inriktning inom fritt bildningsarbete förs in i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning.

Förslagen befäster inte någon viss organisations eller någon allmänt använd lösning för hantering eller utfärdande av kompetensmärken. Det föreslagna konceptet för kompetensmärken baserar sig på myndighetstjänster och förutsätter inte att en viss kommersiell produkt används.

Konceptet uppfyller den definition av kompetensmärken som föreslås i halvtidsrapporten från arbetsgruppen för identifiering av kunnande. Dessutom följer konceptet de gemensamma principer för kompetensmärken som föreslås i arbetsgruppens halvtidsrapport.

Studiecentraler

Enligt förslaget ska bestämmelser tas in i lagen om fritt bildningsarbete om att studiecentralerna kan använda de statsandelar som de får till att betala utbildnings- eller studiecirkelstöd till organisationer eller självständiga studiecirklar. Närmare bestämmelser om utbetalning och bokföring av stöd utfärdas genom förordning. Utbetalningen av stöd är ingen ny företeelse, utan en etablerad praxis som nu tas in i lagstiftningen.

I förslaget preciseras det vilka av organisationernas eller självständiga studiecirkelarnas kostnader för gemensamma utbildningar som får inkluderas när priser per enhet beräknas för studiecentralernas statsandel.

Det föreslås att partilagen preciseras så att statsandelar inte betraktas som bidrag som avses i partilagen. Det här framgår inte tydligt av den nuvarande formuleringen ”understöd”. Både statsunderstöd och statsandelar är medel som härstammar från statsbudgeten.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Kompetensmärken

Kostnaderna för att utveckla kompetensmärken kan täckas med undervisnings- och kulturministeriets utvecklingsmedel. Åren 2022—2023 har Utbildningsstyrelsen anvisats 141 500 euro för utveckling av ett system med kompetensmärken. De föreslagna ändringarna har därmed inga permanenta konsekvenser för kommunernas ekonomi eller för statsfinanserna. Införandet av informationsresursen Koski i det fria bildningsarbetet har krävt och kommer att kräva utvecklingsarbete, systemutveckling och administrativt arbete av läroanstalternas huvudmän. Att denna helhet som är under utveckling utökas med kompetensmärken kommer dock inte märkbart att öka huvudmännens kostnader eftersom den arbetsinsats som krävs uttryckligen för kompetensmärkena är mindre än det övriga utvecklingsarbetet och inbegriper färre arbetsmoment. Eftersom det är frivilligt för läroanstalternas huvudmän att erbjuda kompetensmärken uppkommer inga omedelbara kostnader för dem till följd av reformen. En huvudman kan således fritt bestämma sig för att börja erbjuda en möjlighet att avlägga kompetensmärken och också själv välja tidpunkten.

Kompetensmärkena kan vara ett incitament till kompetensutveckling för personer i en utsatt samhällsställning, förbättra deras studiemöjligheter och öka deras tilltro till sin egen förmåga. Om reformen lyckas kan det för någon innebära en möjlighet att få arbete och därmed försörja sig själv utan förmåner från samhället. Om kompetensmärken tas i bruk kan det också minska problemen med matchningen av arbetstillfällen och arbetskraft, eftersom märkena synliggör kunskande som inte är examensbaserat och på det sättet hjälper arbetsgivaren och den som söker arbete att hitta varandra. På nationell nivå kan kompetensmärkena alltså också ge upphov till besparingar.

Studiecentraler

Propositionen bedöms inte ha några konsekvenser för statsfinanserna eftersom de föreslagna ändringarna enbart preciserar nuläget. I kostnadsgrunden för studiecentralerna inkluderas dock för närvarande kostnader som inte är avsedda att ingå där inom ramen för gällande lag. De kostnader som utgör grund för beräkningen av statsandelen för studiecentralerna uppskattas minska något till följd av de föreslagna preciseringarna i beräkningen av priset per enhet och

korrigeringen av rapporteringen av kostnader, och därmed sjunker priset per enhet något. Efter att de nämnda kostnaderna kom fram skulle Utbildningsstyrelsen i vilket fall som helst ha varit tvungen att precisera sin kostnadsdatainsamling inom ramen för den gällande lagen. Att frågan nu också preciseras i lagstiftningen om rapportering av kostnader orsakar alltså inte i sig att priset per enhet sjunker, utan klarlägger tolkningen av lagen. Syftet med propositionen är att säkerställa att kostnader som enligt lagen om fritt bildningsarbete inte ska beaktas eller som inte hör till deras lagstadgade uppgifter inte längre tas med i beräkningen av studiecentralernas statsandelar. Även kravet på att verksamhet som inte hänför sig till förvaltningen av läroanstalten ska avskiljas bidrar till att göra fastställandet av statsandelsfinansieringen tydligare. Det förslaget bidrar också till att konkurrensbestämmelserna och bestämmelserna om statligt stöd följs (förhindrande av s.k. korssubventionering). Propositionen har därmed effekter som förbättrar skötseln av statsfinanserna. Skötseln av statsfinanserna förbättras också av att tillsynen över partifinansieringen underlättas.

Under beredningen av propositionen har man undersökt om förutsättningarna och definitionerna i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) uppfylls när utbildnings- och studiecirkelstöd betalas ut. Man har kommit fram till att betalningen av stöd handlar om ett samarbete mellan studiecentralerna och organisationerna eller de självständiga studiecirkelarna för att genomföra utbildningsverksamhet i enlighet med lagen om fritt bildningsarbete och fullgöra den uppgift som föreskrivits för studiecentralerna i den lagen. Studiecentralerna beställer inte utbildningar av organisationerna eller de självständiga studiecirkelarna, utan de planeras och genomförs gemensamt utifrån båda parternas utbildningsbehov. Det är därmed inte fråga om en upphandling.

Europeiska kommissionen har ansett att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och står under tillsyn av staten (anordnartillstånd eller tillstånd att driva läroanstalt) kan anses utgöra annan än ekonomisk verksamhet. Detta påverkas inte av att elever eller deras föräldrar ibland måste betala undervisnings- eller inskrivningsavgifter som bidrar till att finansiera kostnaderna för att driva systemet (tillkännagivandet om begreppet statligt stöd, EUT, Nr C 262, 19.7.2016, punkterna 28—30). Gemensam studieverksamhet och tillhörande utbetalning av utbildnings- och studiecirkelstöd betraktas som en del av verksamheten inom ramen för studiecentralernas tillstånd att driva läroanstalt, som anses utgöra annan än ekonomisk verksamhet. Det är alltså inte fråga om ett stöd som är förbjudet enligt EU:s regler om statligt stöd.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Kompetensmärken

Utbildningsstyrelsen ska utarbeta en nationell uppsättning kompetensmärken med beskrivningar för tjänsten eGrunder. Arbetet ska utföras i samarbete med experter på fältet för att säkerställa rätt faktainnehåll och nivå. Utbildningsstyrelsen ska också utveckla tjänsten eGrunder så att det blir möjligt att föra in uppsättningen kompetensmärken i systemet.

Även informationsresursen Koski ska utvecklas så att det blir möjligt att föra in en ny typ av kompetensintyg. Utbildningsstyrelsen ska göra ändringar och kompletteringar i datamodellen så att läroanstalterna kan föra in de uppgifter om kompetensmärkena som lagen förutsätter. I informationsresursen ska kompetensmärkena också förses med en identifierare som enkelt skiljer ett kompetensmärke från en examen, en examensdel eller kunnande som skaffats i andra utbildningar, så att kompetensmärkena lätt kan identifieras som sådana.

Efter att kompetensmärkena har tagits i bruk kan Utbildningsstyrelsens rådgivningsarbete öka något. Allt som allt bedöms dock mängden utvecklingsarbete som krävs av Utbildningsstyrelsen vara begränsad när man beaktar att syftet inte är att bygga upp ett helt nytt system, utan att så långt som möjligt utnyttja befintliga lösningar. Trots att ett nationellt system för kompetensmärken är ett nytt inslag i det finländska utbildningssystemet är reformen liten sett till tjänsterna eGrunder och Koski som helhet, och därför bedöms reformen medföra endast lite administrationsarbete för Utbildningsstyrelsen efter att systemen har tagits i bruk.

I propositionen föreslås det att kompetensen hos den som avlägger ett kompetensmärke ska bedömas i förhållande till målen för kunskandet för det aktuella märket. I bedömningen av kunskandet får ändring sökas på det sätt som föreskrivs i 25 k § i lagen om fritt bildningsarbete. Enligt den paragrafen får ändring inte sökas genom besvär i ett beslut som gäller bedömning. Den som är missnöjd med bedömningen kan be rektorn om en ny bedömning inom två månader från att ha fått beslutet. Omprövning av rektorns beslut får begäras hos regionförvaltningsverket. Regionförvaltningsverkets beslut får inte överklagas genom besvär. Sökandet av ändring i fråga om kompetensmärken bedöms dock inte medföra något nämnvärt merarbete för regionförvaltningsverken.

Eftersom det enligt förslaget är frivilligt för läroanstaltens huvudman att föra in uppgifter i informationsresursen Koski, kommer uppgifterna om kompetensmärken inom fritt bildningsarbete inte att bilda någon heltäckande databas som är ändamålsenlig för statistikföring eller beslutsfattande. Uppgifter får i princip inte heller lämnas ut med stöd av lagen om informationsresursen om inte den som avlägger kompetensmärket själv gett samtycke till detta i tjänsten. Myndigheterna har dock i vissa situationer med stöd av annan lagstiftning rätt till uppgifter i informationsresursen. Eftersom reformen dock inte, om den genomförs på det sätt som föreslås, ger upphov till en omfattande statistikdatabas över kompetensmärken inom det fria bildningsarbetet, kommer sannolikt få sådana begäranden om information att riktas till informationsresursen Koski. Myndigheter som behandlar till exempel förmåner och statistik bedöms inte ha någon större nytta av informationsresursens uppgifter om kompetensmärken som avlagts.

Studiecentraler

Statens revisionsverks förutsättningar att övervaka partifinansieringen förbättras när bestämmelserna om bokföring och verifikation över utbetalning av utbildnings- och studiecirkelstöd blir mer exakta.

De preciseringar som ingår i propositionen, i synnerhet de som gäller kostnader som ska uppges för beräkningen av priset per enhet, bedöms förbättra skötseln av statsfinanserna. Statsandelarna beräknas enligt ett mer exakt informationsunderlag än tidigare. Vid sidan av lagstiftningen ses också myndighetsanvisningarna över med tanke på preciseringarna, vilket orsakar ministeriet och Utbildningsstyrelsen merarbete av engångsnatur.

Enligt propositionen ska statsbidragsmyndigheten få större möjligheter att granska också organisationernas och de självständiga studiecirkelnas verksamhet. En granskning av ekonomin och verksamheten är avsedd som sekundär tillsynsåtgärd efter åtgärder som gäller den egentliga mottagaren av statsandelen. På grund av att organisationer ska granskas endast i andra hand och vid behov bedöms sådana granskningar inte bli särskilt frekventa.

4.2.3 Konsekvenser för aktörer inom det fria bildningsarbetet

Kompetensmärken

Sedan den 1 augusti 2021 har huvudmän inom fritt bildningsarbete kunnat föra in kunnande som förvärvats inom det fria bildningsarbetet i informationsresursen Koski under förutsättning att utbildningen beskrivits kompetensbaserat i tjänsten eGrunder och dess omfattning anges i kompetenspoäng och att den studerandes kunnande har bedömts med godkänt vitsord. Det är frivilligt för en huvudman för en läroanstalt inom fritt bildningsarbete att föra in uppgifterna. I februari 2023, drygt ett och ett halvt år efter att det blev möjligt att föra in sådana uppgifter, hade cirka 32 procent av huvudmännen registrerat sina studerandes kunnande i informationsresursen Koski. Prestationerna förs in i informationsresursen efter att utbildningarna slutförts, så siffran inkluderar uppgifter från läsåret 2021—2022 och eventuellt också höstterminen 2022. Samtidigt hade cirka 55 procent av alla huvudmän fört in kompetensbaserade läroplaner och kursplaner i tjänsten eGrunder. Antalet huvudmän som för in uppgifter om de studerandes kunnande kan alltså väntas öka till motsvarande nivå efter läsåret 2022—2023. Siffrorna visar att läroanstalterna upplever det som viktigt att synliggöra det kunnande som förvärvats inom fritt bildningsarbete. Siffrorna visar också att huvudmännen inom fritt bildningsarbete har haft kompetens och resurser nog att åstadkomma det utvecklingsarbete som krävs. Samtidigt visar siffrorna att de studerande anser att det är viktigt att synliggöra kunnande som förvärvats inom fritt bildningsarbete via informationsresursen Koski.

Kompetensmärkena har beskrivits i tjänsten eGrunder, så att läroanstalterna inte själva behöver beskriva dem. Ett kompetensmärke som förts in i informationsresursen Koski länkas till de nationella beskrivningarna av kompetensmärkena i tjänsten eGrunder. När det här arbetsmomentet faller bort kommer det att bli mindre resurskrävande för huvudmännen att föra in kompetensmärken än att föra in läroanstalternas egna utbildningar i informationsresursen Koski. För närvarande är många läroanstalter fortfarande tvungna att manuellt föra in uppgifter i informationsresursen Koski, och därför är det önskvärt att leverantörerna av studieadministrationssystem utvecklar möjligheter att automatiskt överföra uppgifterna så att också detta arbetsmoment underlättas i framtiden.

Studiecentraler

I propositionen föreslås bestämmelser om att en studiecentral avtalsbaserat kan betala utbildnings- eller studiecirkelstöd till en organisation eller en självständig studiecirkel. Avsikten är att närmare bestämmelser om utbetalning av stöd ska utfärdas genom förordning, till exempel bestämmelser om att en verifikation ska ges över betalningen. Stödet ska inte utbetalas på ett nytt sätt jämfört med nuläget, men att göra upp ett avtal och en verifikation är ett nytt tillvägagångssätt för åtminstone en del av studiecentralerna. Utarbetandet av avtal och verifikationer bedöms dock inte ge upphov till något betydande administrativt merarbete för studiecentralerna. Organisationernas bedöms kunna sköta sin ekonomi bättre när de får verifikationer, då stödets ursprung och belopp kan verifieras bättre. Förutom utbetalningen av stöd kan man i ett avtal också komma överens om villkoren för genomförandet av den gemensamma studieverksamheten.

Avsikten är också att genom förordning föreskriva om att organisationer som omfattas av tillsynen över partifinansieringen ska iaktta god bokföringssed så att bokföringen av den understödda studieverksamheten utan svårighet kan identifieras och avskiljas från den övriga bokföringen. Det här bedöms förtydliga de aktuella organisationernas ekonomi och deras redovisning till statens revisionsverk. Största delen av dessa organisationer går tillväga på det sättet redan nu.

I propositionen föreslås en precisering om de situationer där studiecentralerna kan inkludera organisationens eller den självständiga studiecirkelns andel av kostnaderna vid beräkningen av priset per enhet för statsandelen. Det här bedöms förtydliga såväl studiecentralernas och organisationernas som de självständiga studiecirkelns ekonomi. Enligt förslaget ska studiecentralen försäkra sig om att organisationens eller den självständiga studiecentralens kostnader inte inkluderar kostnader som enligt 13 § 1 mom. i lagen om fritt bildningsarbete inte ska beaktas. Det här kan orsaka ett visst administrativt merarbete för både organisationerna, de självständiga studiecirkelna och studiecentralerna, beroende på hur noggranna deras nuvarande förfaranden har varit. Till exempel utvecklingen av informationssystem kan orsaka engångskostnader. I förslaget beaktas också att små organisationer eller självständiga studiecirklar kan ha enklare bokföringsskyldigheter eller inga alls, och i fråga om dem kan studiecentralen på alternativa sätt försäkra sig om att kostnadsuppgifterna är riktiga. Bestämmelserna om kontrollen av organisationernas och de självständiga studiecirkelns kostnader förbättrar i synnerhet studiecentralernas rättsskydd, eftersom huvudmännen för studiecentralerna är de officiella mottagarna av statsandelar och därmed ansvarar inför Utbildningsstyrelsen för de uppgifter de uppger för beräkningen av priset per enhet till exempel i återkravssituationer. Statsandelens mottagare är ansvarig för att statsandelen används korrekt och för att detta säkerställs.

Konsekvenserna beror på hur respektive studiecentral bestämmer sig för att ordna sina utbildningar till följd av preciseringarna i lagstiftningen. I propositionen föreslås inte i sig några begränsningar för vilka organisationer eller självständiga studiecirklar som kan beviljas utbildnings- eller studiecirkelstöd av studiecentralerna eller till vilket belopp. Studiecentralerna kan fortfarande bevilja utbildnings- eller studiecirkelstöd till medanordnare som använder någon annan statlig finansiering, till exempel statsunderstöd, för sin egen finansieringsandel. Men då kan studiecentralen inte rapportera de kostnader som täcks med annan statlig finansiering vid beräkningen av priset per enhet. Då är de godtagbara kostnaderna lika stora som de kostnader som täcks med stödet. Det som beskrivs ovan kan dock inverka på hur studiecentralerna i fortsättningen väljer samarbetsparter, eftersom det för vissa utbildningar eller studiecirklar går att uppgäva större kostnader vid beräkningen av priset per enhet än för andra.

I propositionen föreslås det att statsbidragsmyndigheten i fortsättningen ska kunna utföra en granskning av organisationens eller den självständiga studiecirkelns ekonomi och verksamhet i fråga om den gemensamma studieverksamheten. Avsikten är att användningen av statsandelen i första hand fortsättningsvis ska övervakas med metoder som avser statsandelens mottagare, det vill säga huvudmannen för studiecentralen. En granskning av organisationens eller den självständiga studiecirkelns ekonomi och verksamhet är avsedd att vara en sekundär tillsynsåtgärd. Enligt förslaget ska 19 § om återkrav inte utvidgas till att gälla organisationerna, utan ett återkrav ska fortsättningsvis endast kunna gälla statsandelens mottagare, det vill säga huvudmannen för studiecentralen. Denna avgränsning motsvarar förfarandet enligt statsunderstödslagen, vilket till exempel har fastställts i beslutet HFD 26.6.2014/2067. Förhållandet mellan studiecentralen och organisationen eller den självständiga studiecirkeln ska alltså även i fortsättningen vara ett civilrättsligt avtalsförhållande, vilket aktörerna med fördel kan ta i beaktande och säkerställa med lämpliga avtal. Den utvidgade rätten att utföra granskningar bedöms också ha en avskräckande effekt och strama upp organisationernas ekonomiska förvaltning.

4.2.4 Samhälleliga konsekvenser

Uppsättningen av kompetensmärken för grundläggande färdigheter som vuxna behöver i arbetslivet syftar till att förbättra möjligheterna för lågutbildade vuxna och personer som riskerar marginaliseras att utveckla och bevisa sin kompetens. Ett kompetensmärke är en kompetenshelhet som är mindre än en examensdel och gör det möjligt att verifiera små framsteg som en motivationsstärkande faktor. Att avlägga ett kompetensmärke kan vara en framgångsupplevelse som

höjer motivationen till andra (examensinriktade) studier som behövs för att få arbete. Målet är att detta verktyg för att stärka de grundläggande färdigheterna mätbart ska synliggöra de åtgärder som vidtagits för att stärka vuxnas grundläggande färdigheter i samhället.

Ett annat mål är att dessa bevis på kompetensutveckling ska förbättra självkänslan och tron på den egna lärförmågan. Detta utgör grunden för vidare steg i det kontinuerliga lärandet och öppnar upp möjligheter till kompetensutveckling för dem som behöver det mest, till exempel genom att ge mod att söka sig till en examensinriktad utbildning. Om arbetet lyckas kan det bidra till det uppsatta målet för höjningen av utbildningsnivån.

Läroanstalter, arbetsgivare och studerande gynnas av reformen, som tillhandahåller en enhetlig nationell uppsättning kompetensmärken för grundläggande färdigheter. Detta innebär att det blir lättare att till exempel vid rekrytering identifiera och erkänna kunnande som visas med ett kompetensmärke, eftersom arbetsgivaren kan lita på att kunnandet motsvarar enhetligt bestämda och bedömda nationella kriterier. När kunnandet har beskrivits på ett enhetligt sätt kan man också på nationell nivå bättre följa till exempel den digitala kompetensen, eftersom bedömningen och uppföljningen baserar sig på samma kompetensbeskrivningar.

4.2.5 Konsekvenser för behandlingen av personuppgifter och för dataskyddet

Den behandling av personuppgifter som de föreslagna bestämmelserna föranleder omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och den nationella dataskyddslagen (1050/2018) som preciserar och kompletterar förordningen. När det gäller behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningen är nationell speciallagstiftning möjlig i de fall då förordningen uttryckligen ger medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme.

Handlingsutrymmet kan också användas när lagligheten för behandlingen av personuppgifter grundar sig på artikel 6.1 e i allmänna dataskyddsförordningen, där det anges att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Behandlingen kan dock inte direkt basera sig på nämnda punkt i allmänna dataskyddsförordningen, utan enligt artikel 6.3 ska grunden för behandlingen fastställas antingen i enlighet med unionsrätten eller med en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska en behandlingsgrund som grundar sig på ett allmänt intresse uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Dessutom ska den nationella speciallagstiftningen vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar. Med hänsyn till att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig och till grundlagsutskottets tolkningspraxis under senare tid när det gäller bestämmelser i lag (se särskilt GrUU 14/2018 rd) bör speciallagstiftningen begränsas enbart till det nödvändigaste.

I propositionen föreslås ett nytt 9 d § 2 mom. i lagen om nationella studie- och examensregister, med bestämmelser om villkoren för att läroanstaltens huvudman ska få föra in uppgifter om avläggande av kompetensmärken i informationsresursen Koski. Paragrafen utgör den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos läroanstalternas huvudmän och Utbildningsstyrelsen, som förvaltar informationsresursen. Behandlingens laglighet bedöms på grundval av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

I bestämmelsen används termen samtycke om den viljeyttring som den som avlägger kompetensmärket måste ge för att uppgifterna ska få föras in. Behandlingens laglighet bedöms dock inte enligt artikel 6.1 a i dataskyddsförordningen och artikel 7 i förordningen tillämpas inte. Personens samtycke utgör en skyddsåtgärd för behandlingen av personuppgifter. Dataskyddsförordningen har ansetts möjliggöra sådana bestämmelser (se GrUU 20/2020 rd och GrUU 4/2021 rd). Motsvarande lösning har valts till exempel i bestämmelserna om lagring av uppgifter om utbildningar med fri inriktning inom det fria bildningsarbetet och om den grundläggande konstundervisningen.

Behandlingsgrunden inverkar på den registrerades rättigheter. När behandlingen grundar sig på ett allmänt intresse är den registrerades rättigheter följande: rätt att få information om behandlingen av personuppgifter, om inte ett undantag separat föreskrivs i lag, rätt att få tillgång till uppgifter, rätt att rätta uppgifter, rätt att begränsa behandlingen av uppgifter, skyldighet att anmäla rättelse av personuppgifter eller begränsning av behandlingen samt rätt att inte utan laglig grund bli föremål för automatiserat beslutsfattande. Dessutom kan rätten att göra invändningar mot behandlingen av uppgifter enligt 9 d § 2 mom. utövas enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen. Då får de gemensamt personuppgiftsansvariga inte längre behandla de personuppgifter som anges i 9 d § 2 mom. om den registrerade har ett skäl som hänför sig till personens specifika situation. Behandlingen är dock fortfarande möjlig om de gemensamt personuppgiftsansvariga kan visa att det finns tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk. I fråga om minderåriga registrerade kan även barnets vårdnadshavare eller dennes lagliga företrädare motsätta sig behandlingen av uppgifterna.

Också artikel 17.1 c i dataskyddsförordningen kan komma i fråga, enligt vilken uppgifterna ska raderas om den registrerade invänder mot behandlingen med stöd av artikel 21.1 och det saknas berättigade skäl för behandlingen. Förutom att den registrerade kan utöva sin rätt att göra invändningar direkt med stöd av artikel 21 i den allmänna dataskyddsförordningen kan den registrerade också med stöd av den nya föreslagna 9 d § 3 mom. återta sitt samtycke. Om den registrerade återtar sitt samtycke ska Utbildningsstyrelsen i regel radera uppgifterna ur informationsresursen. Om de registrerade uppgifterna däremot på grund av den registrerades egen vilja har använts till exempel i avläggandet av andra studier, kan det utgöra en sådan grundad anledning för Utbildningsstyrelsens, huvudmannens och läroanstaltens behandling att uppgifterna inte längre kan raderas även om samtycket återtas.

Utbildningsstyrelsen ska i egenskap av förvaltare av informationsresursen svara för behandlingen av rätten att göra invändningar och återtagandet av samtycke, eventuell radering av uppgifter och de tekniska arrangemangen i samband med det. Utbildningsstyrelsen ska underrätta läroanstaltens huvudman om utövande av rätten att göra invändningar, återtagande av samtycke och vidtagna åtgärder. Läroanstaltens huvudman ska se till att det i handlingarna antecknas att samtycket har återtagits. Om uppgifterna om avlagda kompetensmärken har införts i informationsresursen Koski med hjälp av ett tekniskt gränssnitt ska läroanstaltens huvudman enligt förslaget försäkra sig om att uppgifterna efter att samtycket återtagits inte längre överförs från källsystemet till Koski.

De föreslagna bestämmelserna kan anses uppfylla ett mål av allmänt intresse eftersom de gör det möjligt för individer och samhället i stort att identifiera och erkänna kunnande som förvärvats på olika sätt. Enligt förslaget ska det vara frivilligt att föra in uppgifter om avläggande av kompetensmärken. Regleringen kan anses vara proportionell, eftersom den har begränsats till att gälla endast de uppgifter som är nödvändiga för det mål som anges. Regleringen kan också

anses vara proportionell mot det eftersträvade målet även med hänsyn till den registrerades samtycke till införande av uppgifter samt att läroanstaltens huvudman till stor del redan har kännedom om de uppgifter som ska föras in.

Enligt skäl 43 i dataskyddsförordningen bör samtycket inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Enligt skälet gäller detta särskilt om den personuppgiftsansvarige är en myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar. Enligt skäl 42 i förordningen bör samtycke inte betraktas som frivilligt om den registrerade inte har någon genuin eller fri valmöjlighet eller inte utan problem kan vägra eller ta tillbaka sitt samtycke. Man har strävat efter att beakta dessa aspekter i de föreslagna bestämmelserna så att det säkerställs att utlämnandet av uppgifter är frivilligt och uttryckligt samt att det finns möjlighet att återta samtycket.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Kompetensmärken

Utnyttja ett befintligt system

I början av beredningen övervägdes också alternativet att utnyttja något system med kompetensmärken som redan finns på marknaden och används av läroanstalterna. Det alternativet slopades dock eftersom de befintliga systemen är kommersiella och kräver avgiftsbelagda licenser. Läroanstalterna ska kunna använda det nya systemet för kompetensmärken avgiftsfritt. Det alternativet skulle sannolikt ha blivit svårt att utreda och genomföra på grund av villkoren och begränsningarna i EU:s regler om statligt stöd.

Inga kompetensmärken i informationsresursen Koski

En alternativ modell som har bedömts i beredningen av propositionen är att kompetensmärkena inte över huvud taget förs in i informationsresursen Koski. Under beredningen bedömde man dock att det naturligaste sättet att uppfylla de principer som karakteriserar kompetensmärken är att utnyttja informationsresursen Koski. En av principerna för kompetensmärken är att det ges ett intyg över avläggandet av ett kompetensmärke som gör det möjligt att förverkliga ägarskapet och överförbarheten i praktiken. Detta intyg kan ges med hjälp av informationsresursen Koski. Koski ger också de studerande möjlighet att visa det samlade kunnande som de förvärvat under sin karriär. Om man tidigare har samlat på sig knappt med kunnande som går att föra in i informationsresursen är det ännu viktigare att också små kompetensutvecklingssteg synliggörs med samma metoder som större kompetenser, examina eller examensdelar. Målet är att intyget över kompetensmärket ska uppmuntra mottagaren att fortsätta utveckla sin kompetens och ge motivation till de studier som krävs.

Ett helt nytt system

I beredningen har man också bedömt möjligheten att bygga upp ett helt nytt system för kompetensmärken. Det alternativet ansågs dock inte vara ändamålsenligt. Kompetensmärket är ett nytt verktyg och begrepp i de officiella föreskrifterna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. I dag synliggörs kompetensen i stor utsträckning med hjälp av grunder för läroplaner, examensgrunder och olika andra läroplaner. I takt med att det kontinuerliga lärandet utvecklas har det blivit aktuellt att avlägga och visa kompetenshelheter som är mindre än en examen eller en examensdel. Kompetensmärkena är avsedda att uppfylla det här behovet. Det

är fortfarande för tidigt för att bedöma om kompetensmärket lämpar sig för ett större behov inom olika utbildningsformer och utbildningsstadier. Att bygga upp ett helt nytt system för kompetensmärken skulle vara avsevärt dyrare än att utnyttja informationsresursen Koski. Det är också osäkert om ett storskaligt nytt system över huvud taget behövs. Därför har man i arbetet med att utveckla kompetensmärken utgått från tanken att försöka utnyttja befintliga verktyg så att utvecklingskostnaderna blir så små som möjligt. Man kan samla in erfarenheter och synpunkter på de kompetensmärken som nu utvecklas som underlag för att överväga följande steg i ett eventuellt arbete för att utvidga kompetensmärkena.

Obligatorisk registrering av avläggande av kompetensmärken

Under beredningen av propositionen övervägdes det också om kompetensmärken som avläggs bör registreras automatiskt utan att den som avlägger märket själv bestämmer det. I arbetet med att utveckla kompetensmärken vill man dock följa de kriterier som arbetsgruppen för identifiering av kunnande har föreslagit som gemensamma principer för kompetensmärken. Ett av kriterierna är att det ska ges ett intyg över avläggandet av ett kompetensmärke på basis av individens egen ansökan. Kompetensmärket är inte avsett endast för utbildningsändamål, utan det ska vara ett verktyg som kan användas för att synliggöra kunnande som förvärvats på olika sätt.

5.2 Studiecentraler

Nollalternativet

Med hänsyn till statens revisionsverks iakttagelser och de behov av att precisera förfarandena som arbetsgruppen upptäckte finns det ingen möjlighet att låta bli att precisera bestämmelserna.

Övergång till faktureringsbaserad verksamhet

Det här alternativet innebär att all utbildningsverksamhet ordnas av studiecentralen själv, det vill säga att alla kostnader och intäkter från utbildningen bokförs på studiecentralen. Det här är ett liknande tillvägagångssätt som de andra typerna av läroanstalter inom det fria bildningsarbetet följer. För att kostnaden ska bokföras som en kostnad för studiecentralens verksamhet måste studiecentralen betala en motsvarande faktura till en tjänsteproducent och/eller anlita den undervisningspersonal som behövs. Även intäkterna från utbildningsverksamheten bokförs helt på studiecentralerna. Studiecentralen fakturerar medanordnarna för deras andel av de utbildningar som ordnats gemensamt.

Den här modellen fick inget understöd i arbetsgruppen av följande skäl. Modellen ökar avsevärt studiecentralernas administrativa kostnader, vilket i sin tur minskar resurserna för att ordna utbildningar. Om en studiecentral har hundratals medanordnare innebär gemensam utbildningsverksamhet hundratals fakturor beroende på hur alternativet genomförs. Studiecentralerna bedömer att resurserna minskar för det pedagogiska stödet till organisationerna, exempelvis för planering, studiematerial och bedömning av kunnandet. Studiecentralerna upplever att alternativet är till den grad besvärligt och osmidigt att det skulle minska antalet samarbetspartnerskap med olika organisationer.

Från stöd till statsunderstöd

Ett alternativ skulle ha varit att ändra den andel av studiecentralernas finansiering som går till utbildnings- och studiecirkelstöd till statsunderstöd som studiecentralerna kan fördela vidare med stöd av 7 § 3 mom. i statsunderstödslagen (688/2001) till en verksamhet som fyller ända-

målet enligt statsunderstödsbeslutet. Statsunderstöd som finansieringsform är beroende av politiska beslut och de anslag som anvisats i statsbudgeten, och en övergång från statsandelsfinansiering till statsunderstöd kan då tolkas som en försämring. Det här alternativet skulle också kräva en översyn av beräkningen av priset per enhet för statsandelen.

Det är inte heller möjligt för studiecentralerna att få sin finansiering i form av statsandel, som i dagsläget, men samtidigt bevilja finansieringen till andra som statsunderstöd, eftersom besluten om statsunderstödet mottagare, belopp och närmare användningsändamål är offentliga förvaltningsuppgifter för statsbidragsmyndigheten. Det har inte ansetts vara ändamålsenligt att inrätta en sådan myndighetsuppgift för studiecentralerna.

När alternativet bedömdes tog man hänsyn till att en ändring av studiecentralernas finansiering så att en del av finansieringen beviljas som statsunderstöd i stället för statsandel gör det svårare att garantera likabehandlingen av de olika formerna av läroanstalter inom det fria bildningsarbetet i och med att finansieringssystemen differentieras. Den grundläggande utgångspunkten i förslaget är att alla typer av läroanstalter inom det fria bildningsarbetet ska omfattas av statsandelsfinansiering.

5.3 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Kompetensmärken

Kompetensmärken har utvecklats och möjligheterna att använda dem övervägts också i andra länder. I utvecklingsarbetet har kompetensmärkena huvudsakligen ansetts tjäna två syften: att öka motivationen och att validera kunskaper som förvärvats utanför det formella utbildningssystemet. Märken har utvecklats vid universitet i olika länder och inom den öppna universitetsutbildningen, i arbetslivet som verktyg för personalens kompetensutveckling, till exempel hos IBM, och i organisationer som scouterna. Kompetensmärken har också utvecklats i olika EU-projekt. Kompetensmärkenas eventuella användbarhet för sådana små kompetenshelheter som nu utvecklas har också diskuterats. En sådan enhetlig och lagstiftningsbaserad utveckling av kompetensmärken som föreslås i denna proposition har veterligen inte ägt rum någon annanstans.

Studiecentraler

Fritt bildningsarbete och vuxenutbildning ordnas runtom i Europa, men strukturerna, lagstiftningen och finansieringen baserar sig på nationella lösningar. Utbildning tillhandahålls av ett brett spektrum av organisationer: offentligt finansierade läroanstalter, privata institut, civilsamhällesorganisationer, universitet, kyrkliga samfund, fackförbund och så vidare. I det europeiska sammanhanget sticker de nordiska länderna ut med sina läroanstalter för fritt bildningsarbete. Sverige, Norge och Danmark har studieförbund i stil med studiecentralerna som ordnar utbildning inom det fria bildningsarbetet.⁴

I Sverige finns tio studieförbund på riksnivå som får statsbidrag.⁵ Största delen av finansieringen kommer från staten, och även kommunerna och landstingen stöder det fria bildningsarbetet.

⁴ Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2009:12, på finska, s. 47, 51, 53.

⁵ Folkbildningsrådet 2023a; Förordning om statsbidrag till folkbildningen (2015:218); Lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde (1976:1046, ändrad 2000:1369), ursprung. 7 b § SFS 1991:1125, ändrad SFS 2000:1369). På adressen

Studieförbunden rapporterar årligen om verksamhetens omfattning, och Folkbildningsrådet fördelar finansieringen i relation till den rapporterade verksamheten.⁶

Norge har 14 studieförbund som kan få statsunderstöd från endast ett ministerium. Också kommunerna och fylkena kan bevilja bidrag till studieförbunden utifrån sina planer. Statligt stöd beviljas på grundval av den kursverksamhet som anmälts tidigare. Studieförbunden ansvarar för att dela ut statsunderstöd till sina enheter och medlemsorganisationer som ordnar kurser.⁷

I Danmark är folkbildningsarbete ett vidare begrepp än i de andra nordiska länderna och omfattar allt från bildningsförbundens vuxenutbildning och frivilligt organisationsarbete till undervisning och verksamhet för barn och unga. I folkeoplysningsloven, som framför allt är en ekonomi- och förvaltningslag, föreskrivs det om folkbildande vuxenutbildning, frivilliga föreningar, daghögskolor och folkuniversitet. Enligt den lagen är kommunerna skyldiga att se till att barn, unga och vuxna kan delta i fri folkbildande verksamhet såsom vuxenutbildning som inte är examensinriktad, samt bevilja understöd för ändamål som föreskrivs i lagen med undantag för daghögskolorna och folkuniversitetet. Folkbildande utbildning kan i princip vara vad som helst, men om kommunen eller staten beviljar ekonomiskt stöd ska utbildningsverksamheten uppfylla vissa villkor. Kommunen beslutar på basis av en bedömning av föreningens huvudsakliga verksamhet om den ska betraktas som en folkbildande förening enligt lagen, och fattar beslut om understöd.⁸

Eftersom de föreslagna ändringarna i finansieringen av studiecentralerna är preciseringar av nuläget har de inte närmare jämförts med lagstiftningen i utlandet.

6 Remissvar

Regeringens proposition var på remiss i tjänsten utlåtande.fi från den 14 augusti 2023 till den 8 september 2023. Sammanlagt 46 yttranden lämnades om propositionen. Yttranden lämnades av Akava rf, Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry, Arbetarnas Bildningsförbund, Bildningsalliansen rf, Bildningsarbetsgivarna rf, Centralförbundet för Studieverksamhet/Studiecentralen Sivis, Dataombudsmannens byrå, Etelä-Pohjanmaan Opisto, Helsingin Evankelisen Opiston Säätiö, FFC rf, Finlands Kommunförbund rf, Finlands sommaruniversitet rf, Finlands studerandekårers förbund – SAMOK rf, Fritt Bildningsarbete rf, Funktionärsorganisationernas Bildningsförbund FOB rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Helsingfors stad, Iitin kansalaisopisto, Inarin kansalaisopisto, Industrifacket rf, Into – uppsökande ungdomsarbete och verkstadsverksamhet, justitieministeriet, Kansallinen Sivistysliitto ry, Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry, Kouvolan stad, Kyrkostyrelsen för Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, Maaseudun Sivistysliitto, Medborgarinstitutens förbund Mif,

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19761046-om-overlamnande-av_sfs-1976-1046/

⁶ Folkbildningsrådet 2023b

⁷ VOFO 13.9.2023; VOFO 1.8.2022; Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) (LOV-2009-06-19-95). På adressen <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-95>; Forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet (FOR-2020-12-15-2874); Forskrift om studieforbund godkjent av Kultur- og likestillingsdepartementet (FOR-2020-12-08-2896)

⁸ Kulturministeriet 6.10.2020; Kulturministeriet 16.10.2020; Kulturministeriet 19.9.2022;

Bekendtgørelse af lov om om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) (LBK nr 1 115 af 31/08/2018). På adressen <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2018/1115> ; Undervisningsministeriets arbejdsgruppememorier och utredningar 2009:12, 49—50.)

Muonio kommun, Posion kansalaisopisto, Pro Lukio ry, Riihimäki stad, Servicecentret för kontinuerligt lärande och sysselsättning, Servicefacket PAM, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF ry, Statistikcentralen, STTK rf, Studiecentralerna rf, Studiecentret Visio/Gröna Bildningsförbundet rf, Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry, Suomen Opiskelija Allianssi – OSKU ry, Svenska folkskolans vänner, Tammerfors stad, Undervisningssektorns Fackorganisation rf och Utbildningsstyrelsen. Också en privatperson lämnade ett yttrande. Social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet meddelade att de inte yttrar sig i ärendet.

De delar av propositionen som gäller kompetensmärken fick brett understöd. Vissa remissinstanser lyfte upp att det sedan tidigare finns kompetensmärken inom det fria bildningsarbetet som inte har bestämts av Utbildningsstyrelsen och som därför inte kommer att föras in i informationsresursen Koski efter lagreformen. Det här kan enligt remissinstanserna orsaka förvirring bland dem som avlägger kompetensmärken och dem som tar emot sådana. I den fortsatta beredningen av propositionen ansåg man att missförstånd kan förhindras med hjälp av informationsstyrning och att propositionen inte behöver ändras av den anledningen. Utifrån remissvaren preciserades i bestämmelsen om kompetensmärken vem som bedömer kunnandet. Kompetensmärkenas konsekvenser för dataskyddet preciserades dessutom utifrån biträdande dataombudsmannens och justitieministeriets yttranden. Även kompetensmärkenas ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna kompletterades så att remissvaren beaktas.

Det ansågs inte motiverat i fråga om studiecentralernas studieverksamhet att undanta rese-, inkvarterings- och måltidskostnader för studerande från beräkningen av priser per enhet, som i den föreslagna 13 § 9 mom. i lagen om fritt bildningsarbete. Även konsekvensbedömningarna ansågs vara bristfälliga. På grund av remissvaren ströks förslaget ur den slutliga propositionen och det beslutades att förbereda det ytterligare. I övrigt understöddes de föreslagna ändringarna i 13 §.

Den nya 13 b § som föreslås i lagen om fritt bildningsarbete och som innehåller bestämmelser om utbildnings- och studiecirkelstöd ansågs stärka andan i gällande lag och praxis, enligt vilken studiecentralerna ordnar studier själva och i samarbete med frivillig- och kulturorganisationer. Även utkastet till förordning där utbetalningen och bokföringen av stöd preciserar fick understöd. Med anledning av justitieministeriets yttrande preciserades det att utbetalningen av stöd baserar sig på avtal. Till följd av yttrandena preciserades i propositionen att stödtagarna förutom organisationer också kan vara självständiga studiecirklar som inte lyder under någon organisation, utan består av privatpersoner.

Det föreslagna tillägget i 3 § i lagen om fritt bildningsarbete, enligt vilket läroanstalten i bokföringen ska kunna avskilja statsandelsfinansierad verksamhet från annan verksamhet än sådan som anknyter till att driva läroanstalten betraktades som motiverad och nödvändig. På grund av justitieministeriets yttrande flyttades bestämmelsen från förordningen till lagnivå.

Efter remissbehandlingen gjordes också andra tekniska preciseringar i propositionen.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om fritt bildningsarbete

3 §. Övriga uppgifter samt samarbete. Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., där det föreskrivs att om en huvudman för en läroanstalt för fritt bildningsarbete på annat sätt än genom en separat bokföringsskyldig enhet bedriver även annan verksamhet än sådan som anknyter till att driva läroanstalten ska läroanstaltens huvudman kunna avskilja denna verksamhet från verksamheten

som anknyter till att driva läroanstalten. Bestämmelsen gäller situationer där huvudmannen för en läroanstalt också bedriver annan verksamhet än att driva en läroanstalt för fritt bildningsarbete, exempelvis verksamhet som beskrivs i 1 och 2 mom. eller näringsverksamhet. Med avskiljande av verksamheten avses bokföringsmässiga eller motsvarande åtgärder. Om någon annan verksamhet än sådan som anknyter till att driva läroanstalten ordnas genom en separat bokföringsskyldig enhet är verksamheten redan avskild. När man separerar verksamheterna kan läroanstaltens statsandelsfinansierade verksamhet utan svårighet identifieras och avskiljas från huvudmannens övriga bokföring. I 4 § 2 mom. i lagen om fritt bildningsarbete föreskrivs det redan nu att läroanstalter inte får inrättas i syfte att uppnå ekonomisk vinst. Kravet på separering av verksamheten stöder denna bestämmelse. Motsvarande bestämmelser finns också för yrkesutbildning (förordning 673/2017, 8 §).

4 §. Tillstånd att driva läroanstalt. Till 1 mom. fogas ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket bestämmelser om ansökan om tillstånd att driva läroanstalt utfärdas genom förordning av statsrådet. Redan för närvarande föreskrivs det om ansökan i 6 § i förordningen om fritt bildningsarbete, men bestämmelsen baserar sig på det allmänna bemyndigandet i 25 § i lagen. Enligt justitieministeriets anvisningar ska bemyndiganden att utfärda förordning uppdateras så att de motsvarar kraven i den gällande grundlagen, och av den anledningen föreslås det nu att bemyndigandet att utfärda förordning preciseras.

3 kap. Utbildning och kompetensmärken

Rubriken för 3 kap. i den gällande lagen är "Utbildning". Rubriken ändras eftersom kompetensmärken också kan avläggas som självständiga helheter i form av informellt lärande, och inte alltid kräver att man deltar i en formell utbildning. Den föreslagna rubriken "Utbildning och kompetensmärken" motsvarar bättre hela kapitlets innehåll.

6 c §. Kompetensmärken inom fritt bildningsarbete. En ny 6 c § fogas till lagen om fritt bildningsarbete. Enligt 1 mom. kan en person som vill utnyttja sin kompetens avlägga ett kompetensmärke genom vilket personens på olika sätt förvärvade kunnande kan identifieras och beskrivas. Syftet med kompetensmärkena är att ange för vilket kunnande märket har utfärdats. Kompetensmärken kan avläggas till exempel för digital informationssökning, reglering av tidsanvändning eller interaktionsfärdigheter. Kompetensmärkena hjälper individen att identifiera och visa sitt kunnande. Mottagaren avgör själv hur märkena används och om de delas offentligt. Märkena kan länkas exempelvis till mottagarens cv eller profil i sociala medier.

Enligt 2 mom. bestämmer Utbildningsstyrelsen kompetensmärkenas innehåll och de mål för kunnandet som ska uppfyllas för erhållande av ett kompetensmärke. Syftet med dessa är att beskriva innehavarens kunnande för dem som granskar märket. Av kompetensmärkets innehåll ska åtminstone framgå kompetensmärkets namn, uppgifter om utfärdaren och kompetensbedömaren, kompetensbaserat beskrivna mål för kunnandet och bedömningsförfaranden för dessa, det sätt på vilket kompetensen kan påvisas, tidpunkten för avläggande och utfärdande samt vid behov giltighetstiden. Grunderna för kompetensmärkena införs i Utbildningsstyrelsens tjänst eGrunder.

Enligt 3 mom. bedöms kunnandet hos dem som avlägger kompetensmärken vid läroanstalter inom fritt bildningsarbete. Kompetensmärket ska bedömas av en person som är anställd av en huvudman för en läroanstalt för fritt bildningsarbete, det vill säga är avlönad av en huvudman för en läroanstalt för fritt bildningsarbete. På studiecentralerna ska kompetensmärket bedömas av en person som är anställd av studiecentralen eller av en organisation som studiecentralen samarbetar med för att ordna utbildning enligt lagen om fritt bildningsarbete. Studiecentralen ansvarar för att den bedömning som en person anställd av en organisation gör uppfyller de krav

som ställts för kompetensmärkena. Kunnandet bedöms med vitsordet godkänd/underkänd. Minimikravet är alltså att den som avlägger märket ska uppnå åtminstone den nivå som beskrivs i målen för kunnandet.

I fråga om sökande av ändring i bedömningen av kunnandet hänvisas det i paragrafens 3 mom. till 25 k § i lagen. På sökande av ändring i bedömningen av kunnandet tillämpas således samma förfarande som tillämpas på studerande i utbildningar som riktar sig till läropliktiga och på bedömningen av kunnandet i utbildningar med fri inriktning inom det fria bildningsarbetet när uppgifter om studieprestationer förs in i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning. Beslut som gäller bedömningen av en person som avlägger ett kompetensmärke får inte överklagas genom besvär. Den som avlägger ett kompetensmärke kan be rektorn om en ny bedömning inom två månader från att ha fått beslutet om bedömningen. Den som avlägger ett kompetensmärke får dessutom hos regionförvaltningsverket inom 14 dagar från det att personen fick del av beslutet begära omprövning av den nya bedömning som gjorts på begäran eller av ett avgörande genom vilket begäran har avslagits. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen. Ett beslut av regionförvaltningsverket genom vilket en begäran om omprövning har avgjorts får inte överklagas genom besvär.

I 4 mom. föreskrivs det att uppgifter om avlagda kompetensmärken kan föras in i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning, den så kallade informationsresursen Koski. Kompetensmärken förs inte automatiskt in i informationsresursen eftersom ett intyg över avläggandet av kompetensmärket ges på individens egen ansökan. Närmare bestämmelser om införandet av kompetensmärken föreslås i 9 d § i lagen om nationella studie- och examensregister.

13 §. *Kostnader som inte beaktas vid beräkningen av priser per enhet.* Till paragrafen fogas ett nytt 5 mom. med bestämmelser om vilka av en organisations eller en självständig studiecirkels kostnader som en studiecentral kan inkludera i de driftskostnader som ingår i beräkningen av priset per enhet. Med självständig studiecirkel avses en studiecirkel som inte lyder under någon organisation utan som består av privatpersoner. Kostnaderna för studiecirkel som hör till organisationer räknas däremot in i organisationens kostnader. Uppgifterna om kostnaderna lämnas till Utbildningsstyrelsen i enlighet med 6 a § i förordningen om fritt bildningsarbete. Studiecirkelcentralerna har redan nu inkluderat organisationernas och de självständiga studiecirkelcentralernas kostnader i driftskostnaderna, och därför är det fråga om bestämmelser som preciserar nuläget. Bestämmelserna gäller endast kostnader för studier som organisationerna har fått utbildnings- eller studiecirkelstöd för. Bestämmelser om utbildnings- och studiecirkelstöd finns i den nya 13 b §. Bestämmelserna gäller inte situationer där studiecirkelcentralen själv står för alla kostnader för utbildningen. För att organisationens eller den självständiga studiecirkelcentralens kostnader ska få räknas med måste studiecirkelcentralen försäkra sig om att de är förenliga med 1 mom. 1—7 punkten i den gällande paragrafen. Som driftskostnader för organisationen betraktas inte heller andra kostnader för studier som den ordnar i samarbete med studiecirkelcentralen än sådana som direkt hänför sig till organisationens interna förvaltning. Formuleringen är en preciserad version av den gällande 1 mom. 8 punkten. Enligt Utbildningsstyrelsens nuvarande anvisning kan lönekostnader för medarbetarens personal hänföras till kostnaderna om de har uppkommit på grund av en utbildning som ordnas i samarbete med en studiecirkelcentral. När studiecirkelcentralen försäkrar sig om organisationens eller studiecirkelcentralens driftskostnader leder det till en noggrannare rapporteringsskyldighet mellan organisationerna eller studiecirkelcentralerna och studiecirkelcentralen. Studiecirkelcentralerna kräver redan i dagsläget rapportering, men nivån varierar. Det föreslås inga närmare bestämmelser om sättet att försäkra sig om att rätt driftskostnader beaktas. Studiecirkelcentralen ska från fall till fall överväga vilket sätt som är tillräckligt för att försäkra sig om att kostnaderna inte inkluderar kostnader som ska lämnas obeaktade. Ett sätt kan till exempel vara att be om en resultaträkning per kostnadsställe över den gemensamma utbildningen eller någon annan utredning över olika

inkomstslag och kostnader. När det gäller lönekostnaderna för organisationens personal ska studiecentralen försäkra sig om att de kan verifieras i arbetstidsuppföljningen och motsvarar den. De kostnader som rapporteras till Utbildningsstyrelsen ska vara faktiska påvisbara kostnader som gäller utbildningen. Om studiecentralen inte kan försäkra sig om huruvida kostnaderna omfattar sådana kostnader som inte ska beaktas, får endast beloppet av det stöd som organisationen eller studiecirkeln beviljats i enlighet med 13 b § inkluderas i driftskostnaderna. Det som föreskrivs i 4 mom. om avskrivningar tillämpas inte på de avskrivningar som organisationen gjort enligt bokföringen, vilket motsvarar gällande praxis. Organisationerna är inte huvudmän för läroanstalter och får inte statsandelar med allmän täckning.

13 b §. Utbildnings- och studiecirkelstöd. I lagen föreslås en ny 13 b §. Enligt 1 mom. kan studiecentralerna för ordnande av studier i samarbete enligt 2 § 6 mom. avtala med organisationer eller självständiga studiecirklar om att betala organisationerna eller studiecirkelns utbildnings- och studiecirkelstöd. Med självständig studiecirkel avses liksom i 13 § en studiecirkel som inte lyder under någon organisation utan som består av privatpersoner. Ett avtal kan ingås under fria former, men skriftlig form rekommenderas. Stödet betalas från den statsandel som studiecentralerna fått. I paragrafen används uttryckligen termen *betala* eftersom det är fråga om att använda studiecentralernas statsandelsfinansiering på samma sätt som till exempel vid betalning av fakturor. Det handlar till exempel inte om att *bevilja* stöd, vilken snarare syftar på ett överklagbart förvaltningsbeslut. Huvudmännen för studiecentralerna är fortfarande de egentliga mottagarna av statsandelen. De organisationer och självständiga studiecirklar som stöd får betalas till avgränsas inte närmare, utan studiecentralerna kan fortfarande ha sina egna förfarings-sätt för att välja samarbetspartner. Det är inte heller obligatoriskt att betala stöd, med hänsyn till att det generellt inte kan ställas några exakta villkor på användningen av statsandelar med allmän täckning. Finansieringen av samarbetet kan också bygga på exempelvis fakturering, vilket åtminstone en studiecentral för närvarande gör. Genom att betala stöd kan man inte avvika från studiecentralens ansvar för den utbildningsuppgift som fastställs i tillståndet att driva läroanstalt. När en studiecentral ordnar utbildningsverksamhet i samarbete med en organisation eller en självständig studiecirkel och betalar utbildnings- eller studiecirkelstöd ansvarar den fortfarande för sin utbildningsuppgift. De studier som får stöd ska ingå i studiecentralens verksamhetsplan för ordnande av utbildningen. Bestämmelser om planen finns i lagens 6 §. Också enligt Utbildningsstyrelsens nuvarande datainsamlingsanvisningar ska studier som ordnas i samarbete med en medanordnare ingå i studiecentralens verksamhetsplan för ordnande av utbildningen.

I 2 mom. finns ett bemyndigande att utfärda förordning om förfarandena i anslutning till utbetalning och bokföring av stöd. Med utbetalning av stöd avses studiecentralens åtgärder i anslutning till utbetalningen av stödet. Förfarandena i anslutning till bokföring gäller verksamhet som får stöd. Behovet av närmare bestämmelser på förordningsnivå om stödet motiveras av att principerna för god ekonomiförvaltning bland annat inbegriper möjligheten att följa hur medlen används samt adekvata ekonomiförvaltningsförfaranden. Enligt 37 a § 3 mom. i föreningslagen (503/1989) är syftet med bokföring att hålla föreningens inkomster, utgifter, tillgångar och skulder (transaktioner) åtskilda så att medlemmarna samt understödsgivarna och myndigheterna kan övervaka ekonomin på det sätt som skötseln av deras uppgifter förutsätter. Närmare bestämmelser om utbetalning och bokföring av stöd förtydligar också tillsynen över partifinansieringen. Utkastet till förordning behandlas närmare i avsnitt 8.

21 §. Skyldighet att lämna upplysningar samt granskning. Det föreslås att 2 mom. ändras så att statsbidragsmyndigheten får befogenhet att vid behov granska ekonomin och verksamheten i fråga om den gemensamma studieverksamheten hos den organisation eller självständiga studiecirkel som ordnar studieverksamheten, om statsandel i enlighet med 13 b § har betalats till organisationen i form av utbildnings- eller studiecirkelstöd för ordnande av studier i samarbete med en studiecentral. Formuleringen motsvarar den del i 16 § i statsunderstödslagen som gäller

aktörer till vilka understöd överförs med stöd av 7 § 3 mom. i statsunderstödslagen. Avsikten är att användningen av statsandelen i första hand ska övervakas med metoder som avser statsandelens mottagare, det vill säga huvudmannen för studiecentralen. En granskning av organisationens eller den självständiga studiecirkelns ekonomi och verksamhet är avsedd att vara en sekundär tillsynsåtgärd. I momentet förutsätts att granskningarna behövs för tillsynen. Paragrafens övriga bestämmelser om granskningar gäller också granskningar av organisationer och självständiga studiecirklar. Granskningar får till exempel enligt 3 mom. inte utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur. De övriga paragraferna i kapitlet, såsom 19 § om återkrav, ska inte utvidgas till att gälla organisationerna och de självständiga studiecirkelarna, utan ett återkrav ska fortsättningsvis endast kunna gälla statsandelens mottagare, det vill säga huvudmannen för studiecentralen. Denna avgränsning motsvarar förfarandet enligt statsunderstödslagen, vilket till exempel har fastställts i beslutet HFD 26.6.2014/2067.

24 §. *Avgifter som tas ut av de studerande.* I den finska språkdräkten i 1 mom. föreslås som teknisk korrigering att ordet ”tai” ändras till ”eikä” och som tekniskt tillägg ordet ”noudatetaan”, som saknas i den gällande lagen. Paragrafens 1 mom. som tidigare ändrats genom lag 684/2023 träder i kraft den 1 januari 2025, det vill säga rättelsen hinner göras innan momentet träder i kraft.

7.2 Lagen om nationella studie- och examensregister

2 §. *Tillämpningsområde.* I 1 mom. finns bestämmelser om de lagar där det föreskrivs om de utbildningar och examina som lagen ska tillämpas på. Ett omnämnande av kompetensmärken fogas till momentet. Därmed omfattar lagens tillämpningsområde utöver utbildningar och examina även kompetensmärken inom fritt bildningsarbete. Ändringen är av teknisk natur.

9 d §. *Uppgifter om utbildning inom fritt bildningsarbete och om kompetensmärken.* Den gällande paragrafen innehåller bestämmelser om de uppgifter som en huvudman för en läroanstalt enligt lagen om fritt bildningsarbete ska föra in i den nationella informationsresursen inom undervisning och utbildning. Paragrafens rubrik ändras så att också kompetensmärken nämns i rubriken. I paragrafen föreslås också en skyldighet för huvudmannen för en läroanstalt att på samma sätt som för så kallade studier med fri inriktning föra in uppgifter också om de kompetensmärken som avses i den föreslagna 6 c § i lagen om fritt bildningsarbete.

Till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. med närmare bestämmelser om de uppgifter som läroanstaltens huvudman ska föra in om kompetensmärken som avläggs med godkänt vitsord. Underkända prestationer förs inte in i informationsresursen. Läroanstaltens huvudman ska föra in uppgifterna enligt 1—3 punkten om de i momentet föreskrivna villkoren är uppfyllda. Läroanstaltens huvudman ska för det första ha beslutat erbjuda möjligheten att avlägga kompetensmärken. Det andra villkoret är att den som avlägger kompetensmärket samtycker till att uppgifterna förs in. Uppgifter som ska föras in är kompetensmärkets namn, som Utbildningsstyrelsen har angett i tjänsten eGrunder och som beskriver vilken typ av kompetens det handlar om, datum då kompetensmärket avlagts, som anger när kompetensen har fastställts, samt bedömningen av kunskandet, som ges till den som avlägger kompetensmärket för att säkerställa att de kompetensbaserade målen för kompetensmärket har uppnåtts. Den föreslagna bestämmelsen utgör den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos läroanstaltens huvudmän och Utbildningsstyrelsen, som förvaltar informationsresursen. Behandlingens laglighet bedöms på grundval av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

Paragrafens nuvarande 2 mom. blir 3 mom. Paragrafens 3 mom. ändras så att det föreskrivna samtycket också gäller kompetensmärken. Samtycket meddelas när ansökan om ett kompetensmärke görs, till den huvudman för läroanstalten som för in uppgifterna och på det sätt som

huvudmannen anvisat. Av samtycket ska det framgå att det har getts frivilligt och uttryckligen. Med uttrycklighet avses att personen vet var uppgifterna förs in, vem som kan behandla dem efter att de förts in och hur personen senare kan administrera utlämnandet av uppgifterna i tjänsten Min Studieinfo. För införande av uppgifter om ett minderårigt barn krävs därtill samtycke av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare.

Läroanstaltens huvudman ska bevara samtycket permanent. Om samtycket senare återtas ska det göras en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till Utbildningsstyrelsen, som förvaltar informationsresursen. Om det inte längre finns någon grundad anledning att behandla uppgifterna, ska uppgifterna efter det att samtycket återtagits raderas ur informationsresursen.

7.3 Partilagen

8 §. Bidrag till partier och partiföreningar. I 2 mom. 6 punkten föreslås preciseringen ”statsandel”, som inte för närvarande framgår tydligt av formuleringen ”understöd”. I fortsättningen är det entydigt att inte heller statsandelar betraktas som ett i partilagen avsett bidrag till partier och partiföreningar. Både statsunderstöd och statsandelar är medel som härstammar från statsbudgeten. Statsandelarna är statliga stöd som anvisas till lagstadgade tjänster. Statsandelarna har allmän täckning, det vill säga att mottagaren bestämmer hur de används. De ska inte heller sökas separat, eftersom statsandelar är av fortlöpande karaktär och delas ut enligt principer som är föreskrivna i lag, såsom priser per enhet och prestationer. Med allmänna understöd stöds statsunderstödmottagarens verksamhet i allmänhet eller en viss del av dess verksamhet, och med specialunderstöd bland annat projektbaserade utvecklingsåtgärder som följs upp och mäts. Statsunderstöd ska användas noggrant i enlighet med villkoren i beslutet, och användningen ska rapporteras till beviljaren. Beviljandet av statsunderstöd är alltid beroende av anslag. Beviljaren har ofta prövningsrätt vid beräkningen av understöd.

8 a §. Bidrag till partinära sammanslutningar. I 2 mom. 6 punkten föreslås som i den föreslagna 8 § preciseringen ”statsandel”, som inte för närvarande framgår tydligt av formuleringen ”understöd”.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Till 4 § 1 mom. i lagen om fritt bildningsarbete fogas ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket bestämmelser om ansökan om tillstånd att driva läroanstalt utfärdas genom förordning av statsrådet. Redan för närvarande föreskrivs det om ansökan i 6 § i förordningen om fritt bildningsarbete (805/1998), men bestämmelsen baserar sig på det allmänna bemyndigandet i 25 § i lagen. Enligt justitieministeriets anvisningar ska bemyndiganden att utfärda förordning uppdateras så att de motsvarar kraven i gällande grundlagen, och av den anledningen föreslås det nu att bemyndigandet att utfärda förordning preciseras. Gällande 6 § i förordningen stadgar att ”Tillstånd att driva en läroanstalt för fritt bildningsarbete skall sökas senast ett år innan läroanstalten inleder verksamheten. Vederbörande ministerium kan också behandla en senare ansökan. I en ansökan om tillstånd skall bildningsbehovet utredas liksom frågan om de andra villkoren för tillståndet är uppfyllda.” Den aktuella paragrafen i förordningen förblir i kraft med stöd av det preciserade bemyndigandet.

I propositionen föreslås ett bemyndigande för Utbildningsstyrelsen att meddela föreskrifter. Enligt 6 c § 2 mom. i lagen om fritt bildningsarbete bestämmer Utbildningsstyrelsen kompetensmärkenas innehåll och de mål för kunnandet som ska uppfyllas för erhållande av ett kompetensmärke. Det föreslagna bemyndigandet handlar om att meddela föreskrifter som preciserar lagen.

I 13 b § i lagen om fritt bildningsarbete föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning. I 2 mom. föreslås att närmare bestämmelser om utbetalning och bokföring av utbildnings- och studiecirkelstöd ska få utfärdas genom förordning av statsrådet.

Som bilaga till regeringens proposition finns ett utkast till förordning om ändring av förordningen om fritt bildningsarbete med ett förslag till *ny* 5 §. Enligt det nya 5 § 1 mom. ska en studiecentral över utbetalning av utbildnings- eller studiecirkelstöd ge organisationen eller den självständiga studiecirkeln en verifikation, av vilken det framgår att stödet kommer från den statsandel som studiecentralen beviljats under ett moment i statsbudgeten. Av verifikationen ska även framgå stödets mottagare, användningsändamål och belopp, det finansår som stödet hänförs till samt betalningsdagen. Med hjälp av verifikationen är det lättare särskilt för organisationen att senare bevisa pengarnas ursprung till exempel med tanke på tillsynen över partifinansieringen. I och med den föreslagna preciseringen i partilagen är det stöd som studiecentralen betalar av sin statsandel tillåtet enligt partilagen och behöver inte anmälas för tillsynen över partifinansieringen.

Enligt 5 § 2 mom. i utkastet till förordning ska organisationer som omfattas av tillsynen över partifinansieringen iakttä god bokföringssed vid bokföring av studieverksamhet för vilken de har fått utbildnings- eller studiecirkelstöd av en studiecentral, så att bokföringen av den understödda studieverksamheten utan svårighet kan identifieras och avskiljas från den övriga bokföringen. Detta underlättar tillsynen över partifinansieringen. Sådan bokföring förutsätts inte med stöd av lagstiftningen om fritt bildningsarbete av andra organisationer eller självständiga studiecirklar som inte omfattas av tillsynen över partifinansieringen.

9 Ikraftträdande

Lagarna föreslås till övriga delar träda i kraft den 1 januari 2024. Dock träder 24 § 1 mom. i lagen om fritt bildningsarbete i kraft den 1 januari 2025.

10 Verkställighet och uppföljning

I början av 2024 när lagen har trätt i kraft ordnar Utbildningsstyrelsen utbildning om kompetensmärken för aktörer inom det fria bildningsarbetet för att de ska ha tillräckligt med tid för att planera det följande läsårets verksamhet. Avsikten är också att våren 2024 inleda det tekniska stödet för eGrunder och informationsresursen Koski och ordna utbildning och verkstäder för lärare till stöd för införandet. Inspelningar och material kommer att publiceras på Utbildningsstyrelsens webbplats om kompetensmärken. Information om materialet och utbildningarna kommer också att spridas av centralorganisationerna inom det fria bildningsarbetet. Utbildningsstyrelsens och undervisnings- och kulturministeriets sakkunniga håller på begäran anföranden under organisationernas kursdagar.

Utbildningsstyrelsen utvecklar informationsresursen Koski tekniskt så att kompetensmärken som avlagts kan föras in senast den 1 augusti 2024. Då förs också kompetensmärken som avlagts i början av 2024 in retroaktivt i informationsresursen om den som avlagt märket har gett sitt samtycke.

Undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen ordnar information och utbildningar som stöd för studiecentralerna och organisationerna när de ska göra de preciseringar som bestämmelserna om utbildnings- och studiecirkelstödet kräver.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De ändringar som föreslås i propositionen är relevanta åtminstone med avseende på 6, 10, 16, 21, 80 och 90 § i grundlagen.

Jämlikhet

Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen särbehandlas ”utan godtagbart skäl”. Den allmänna jämlikhetsprincipen innebär ett förbud mot godtycke och ett krav på enhanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Grundlagsutskottet har i sin praxis etablerat att grundlagens allmänna jämlikhetsprincip inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt (GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 1/2006 rd, s. 2 och GrUU 15/2001 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har ur grundlagens jämlikhetsbestämmelser i olika sammanhang härlett ett krav på att skillnaderna inte får vara godtyckliga, att de inte får bli oskäligen och att motiveringen ska vara godtagbar.

Eftersom utbildningar och övrig verksamhet inom det fria bildningsarbetet inte styrs av riksfattande läroplaner eller examensgrunder anses inte olika läroanstalters studerande och kunder försättas i en ojämlik ställning för att vissa läroanstalter i framtiden erbjuder möjligheten att avlägga kompetensmärken och i enlighet med 9 d § i lagen om nationella studie- och examensregister för in uppgifter om kompetensmärken i informationsresursen medan vissa läroanstalter inte gör det. En läroanstalt som har beslutat att erbjuda möjligheten att avlägga kompetensmärken ska ge alla som vill och som deltar i samma utbildningshelhet möjlighet att avlägga kompetensmärken och föra in uppgifter om märken som avlagts. Kompetensmärken kan också avläggas direkt utan utbildning, som avgiftsbelagd service.

På större orter där det finns flera läroanstalter för fritt bildningsarbete kan en individ avlägga kompetensmärken vid en läroanstalt där huvudmannen erbjuder möjligheten att föra in uppgifter om kompetensmärkena i informationsresursen Koski. I glesbygden och på landsbygden, där avstånden är långa, kommunikationerna sämre och läroanstalternas utbud sämre än i städerna, har de studerande inte nödvändigtvis samma möjligheter att välja läroanstalt. Då kan en person som vill avlägga ett kompetensmärke framföra ett önskemål till huvudmannen om att läroanstalten ska börja erbjuda möjligheten att föra in uppgifter om avläggande av kompetensmärken i informationsresursen Koski i framtiden. Personen kan dock inte kräva att uppgifterna införs om huvudmannen inte har beslutat att erbjuda detta och om de övriga villkor som anges i denna proposition inte uppfylls.

I princip gäller jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen endast människor. Jämlikhetsprincipen kan dock ha betydelse också vid bedömningen av reglering som gäller juridiska personer, särskilt om det rör sig om bestämmelser som indirekt kan påverka fysiska personers rättsliga ställning.

I utkastet till förordning försätts organisationer som omfattas av tillsynen över partifinansieringen i en annan ställning än andra organisationer. Enligt 5 § 2 mom. i utkastet till förordning ska organisationer som omfattas av tillsynen över partifinansieringen iakta god bokföringssed vid bokföring av studieverksamhet för vilken de har fått utbildnings- eller studiecirkelstöd av en studiecentral, så att bokföringen av den understödda studieverksamheten utan svårighet kan identifieras och avskiljas från den övriga bokföringen. Avskiljningskravet baserar sig dock till stor del på partifinansieringen enligt partilagen och på tillsynen över den. Därmed baserar sig den ojämlika ställningen på ett godtagbart samhällsintresse och anses inte vara oskäligen.

Skydd för privatlivet och personuppgifter

Bestämmelserna i 10 § i grundlagen tryggar vars och ens privatliv som en grundläggande rättighet. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas enligt paragrafens 1 mom. genom lag. Enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkning ingår skyddet för personuppgifter delvis i skyddet för privatlivet, som tryggas i samma moment. Propositionen innehåller reglering som gäller personuppgifter eftersom det i propositionen föreslås att uppgifter om en persons kunskande förs in i en riksomfattande informationsresurs på det sätt som föreslås ovan. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 14/2018 rd ansett att det i princip räcker med att bestämmelserna om skydd för och behandling av personuppgifter är harmoniserade med dataskyddsförordningen. Tillgodoseendet av skyddet för personuppgifter ska enligt utskottet i framtiden i första hand garanteras med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lag som ska stiftas. I det sammanhanget bör man undvika nationell speciallagstiftning, som bör reserveras för situationer då den är dels tillåten enligt dataskyddsförordningen, dels nödvändig för att tillgodose skyddet för personuppgifter. (se även GrUU 2/2018 rd s. 5, GrUU 1/2020 rd s. 2 och GrUU 4/2020 rd s. 8).

Enligt grundlagsutskottet är det klart (se t.ex. GrUU 20/2020 rd) att behovet av nationell speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (se GrUU 14/2018 rd, s. 5). Utskottet lägger vikt vid att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 1/2018 rd, GrUU 25/2005 rd). Utskottet har därför framhållit att det i regeringens propositioner finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att inskränkningar i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 14/2018 rd, s. 5 och de utlåtanden som nämns där). Det har varit relevant att utskottets etablerade praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme i fråga om behandling av personuppgifter särskilt begränsas av att skyddet för personuppgifter delvis omfattas av skyddet för privatlivet, som garanteras i samma moment i grundlagens 10 §. Lagstiftaren ska tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har därför ansett att särskilt tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter som hör till privatlivet (GrUU 37/2013 rd, s. 2/I). Bestämmelserna om behandling av personuppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 20/2020 rd, s. 4, GrUU 65/2018 rd, s. 45 och GrUU 15/2018 rd s. 40).

Viktiga regleringsobjekt, som inskränker lagstiftarens möjlighet till egna överväganden och som också är betydelsefulla med avseende på skyddet av personuppgifter, har enligt utskottets vedertagna tolkningspraxis varit åtminstone registrerings syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet möjligheterna att lämna ut uppgifterna och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Regleringen av dessa faktorer på lagnivå ska dessutom vara omfattande och detaljerad (se t.ex. GrUU 14/2002 rd, s. 2, GrUU 27/2006 rd, s. 2/I, GrUU 11/2016 rd, s. 8 och GrUU 13/2016 rd, s. 3—4).

Grunden för behandlingen av uppgifterna är artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, enligt vilken behandling av personuppgifter är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen ska användningen av det nationella handlingsutrymmet dessutom uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. I avsnitt 4.2.5 redogörs det närmare för och motiveras användningen av det nationella handlingsutrymmet. På de grunder som anges ovan anses det att de särskilda bestämmelser om personuppgifter som föreslås i propositionen är förenliga med det allmänna intresset och står i rätt proportion till det eftersträlvade målet. I propositionen föreslås inga bestämmelser som gäller känsliga personuppgifter. Den nationella specialregleringen anses nödvändig också utifrån ett riskbaserat perspektiv, eftersom det är fråga om omfattande behandling av personuppgifter, och det finns en risk för den registrerade om det inte finns detaljerade bestämmelser.

Om statsandel i enlighet med 13 b § har betalats till en organisation i form av utbildnings- eller studiecirkelstöd för ordnande av studier i samarbete med en studiecirkel, har statsbidragsmyndigheten enligt den föreslagna 21 § rätt att vid behov granska ekonomin och verksamheten i fråga om den gemensamma studieverksamheten hos den organisation eller självständiga studiecirkel som ordnar studieverksamheten. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. I 21 § 3 mom. i lagen om fritt bildningsarbete begränsas granskningar så att de inte får utföras i lokaler som omfattas av hemfriden. Begränsningen gäller också de föreslagna nya granskningsobjekten.

Kulturella rättigheter

I 16 § i grundlagen föreskrivs det om kulturella rättigheter. Enligt 2 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Bestämmelsen omfattar principen om livslångt lärande, men dock inte subjektiv rätt till utbildning. Det föreslagna införandet av uppgifter om kompetensmärken inom det fria bildningsarbetet i informationsresursen Koski främjar tillgodoseendet av de kulturella rättigheterna i och med att den studerandes erkända kunskaper kan synliggöras och registreras i Koski. Detta främjar det kontinuerliga lärandet och stöder medborgarna i genomförandet av studier, placeringen på arbetsmarknaden och jobbsökningen genom att det blir möjligt att föra in uppgifter om prestationer som beskriver kunskaper som förvärvats på olika sätt i informationsresursen Koski.

Rättsskydd

Myndigheterna har en allmän skyldighet att trygga rättsskyddet som en grundläggande rättighet enligt 21 § i grundlagen. Enligt bestämmelsen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

I och med preciseringarna i lagstiftningen anses propositionen främja studiecirkelernas och organisationernas rättsskydd. Både bestämmelserna om hur statsandelen ska betalas som utbildnings- och studiecirkelstöd och bestämmelserna om hur priset per enhet för statsandelen ska beräknas blir entydigare. I propositionen beaktas att den som får statsandelen, det vill säga huvudmannen för studiecirkeln, och den organisation eller självständiga studiecirkel som får utbildnings- och studiecirkelstöd inte har samma ställning till exempel när det gäller eventuellt

återkrav av statsandel. I det här sammanhanget har man identifierat att förhållandet mellan studiecentralen och organisationen eller den självständiga studiecirkeln även i fortsättningen är ett civilrättsligt avtalsförhållande, vilket aktörerna med fördel kan ta i beaktande och säkerställa med lämpliga avtal. För civilrättsliga avtalsarrangemang gäller särskilda rättsmedel som dock kan bedömas vara svagare än förvaltningsrättsliga rättsmedel till exempel i fråga om ekonomisk risk.

Enligt det föreslagna 6 c § 3 mom. i lagen om fritt bildningsarbete får ändring sökas i bedömningen av kunnandet. På sökande av ändring i fråga om kompetensmärken tillämpas samma förfarande som tillämpas på studerande i utbildningar som riktar sig till läropliktiga och på bedömningen av kunnandet i utbildningar med fri inriktning inom det fria bildningsarbetet. Bestämmelserna om sökande av ändring följer den etablerade linjen i lagar om utbildning bland annat när det gäller tillämpningsområdet för omprövningsförfarandet samt besvärstid och besvärsförbud.

Statsfinanserna

Propositionen bidrar till det grundlagstryggade demokratiska systemets funktion eftersom den gör det lättare för statens revisionsverk att utföra sin föreskrivna uppgift att övervaka partifinansieringen och att övervaka statsfinanserna enligt 90 § i grundlagen.

Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet

Enligt 80 § i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. I grundlagsutskottets praxis har det krävts att bemyndiganden att utfärda förordning är exakta och noggrant avgränsade.

Propositionen innehåller två nya bemyndiganden att utfärda förordning.

1. I 4 § i lagen om fritt bildningsarbete föreslås att bestämmelser om ansökan om tillstånd att driva läroanstalt utfärdas genom förordning av statsrådet. Redan för närvarande föreskrivs det om ansökan i 6 § i förordningen om fritt bildningsarbete, men bestämmelsen baserar sig på det allmänna bemyndigandet i 25 § i lagen. Enligt justitieministeriets anvisningar ska bemyndiganden att utfärda förordning uppdateras så att de motsvarar kraven i den gällande grundlagen, och av den anledningen föreslås det nu att bemyndigandet att utfärda förordning preciseras.

2. I 13 b § 2 mom. i lagen om fritt bildningsarbete föreslås att närmare bestämmelser om förfarandena i anslutning till utbetalning och bokföring av stöd får utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 5 § 1 mom. i utkastet till förordning som bifogats propositionen föreslås att en studiecentral ska ge organisationen eller den självständiga studiecirkeln en verifikation över utbetalning av sådant utbildnings- eller studiecirkelstöd som avses i 13 b §, av vilken det framgår att stödet kommer från den statsandel som studiecentralen beviljats under ett moment i statsbudgeten. Av verifikationen ska även framgå stödets mottagare, användningsändamål och belopp, det finansår som stödet hänförs sig till samt betalningsdagen.

I 5 § 2 mom. i utkastet till förordning föreslås att organisationer som omfattas av tillsynen över partifinansieringen ska iaktta god bokföringssed vid bokföring av studieverksamhet för vilken

de har fått utbildnings- eller studiecirkelstöd av en studiecentral, så att bokföringen av den understödda studieverksamheten utan svårighet kan identifieras och avskiljas från den övriga bokföringen. I det här skedet ställs alltså bokföringsrelaterade villkor endast på organisationer som omfattas av tillsynen över partifinansieringen. Det är dock möjligt att det i framtiden behövs anvisningar också för andra organisationers bokföring, och därför begränsas inte själva bemyndigandet till att gälla endast organisationer som omfattas av tillsynen över partifinansieringen.

Bemyndigandena att utfärda förordning anses vara exakta och noggrant avgränsade och uppfylla kraven i 80 § i grundlagen.

Med stöd av 80 § 2 mom. i grundlagen kan myndigheter på lägre nivå än ministerier genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat. Av grundlagen följer dessutom att de frågor som ett bemyndigande omfattar ska fastställas noggrant i lag.

När det gäller bemyndigande i lagar har grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis ställt krav på exakt och noggrann reglering (t.ex. GrUU 19/2002 rd, s. 5—6 och GrUU 17/2010 rd). Jämfört med bemyndiganden att utfärda förordningar ställs det på myndigheternas bemyndiganden att meddela föreskrifter mer omfattande krav på att bestämmelserna inte bara allmänt taget ska vara noga avgränsade, utan att det exakt ska definieras i lagen vilka frågor bemyndigandet gäller (se t.ex. GrUU 19/2002 rd).

I propositionen föreslås ett bemyndigande för Utbildningsstyrelsen att meddela föreskrifter, i 6 c § 2 mom. i lagen om fritt bildningsarbete, enligt vilket Utbildningsstyrelsen bestämmer kompetensmärkenas innehåll och målen för kunnandet. Enligt 2 § 2 mom. i lagen om Utbildningsstyrelsen har Utbildningsstyrelsen till uppgift att bland annat besluta om grunderna för och andra föreskrifter i fråga om läroplaner och examina inom den utbildning som omfattas av dess verksamhetsområde samt planen för småbarnspedagogik. Utbildningsstyrelsen beslutar bland annat om grunderna för läroplanerna för den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen och de nationella examensgrunderna för yrkesutbildningen, men till uppgifterna hör också att besluta om andra föreskrifter inom dess verksamhetsområde. Utbildningsstyrelsens föreslagna befogenhet motsvarar huvudsakligen besluten om grunderna eftersom såväl grunderna för läroplanen och examensgrunderna som kompetensmärkenas innehåll beskriver mål för kunnande och bedömning.

Den föreslagna bestämmelsen som bemyndigar Utbildningsstyrelsen att meddela föreskrifter är exakt och noggrant avgränsad. Det föreslagna bemyndigandet handlar om att meddela föreskrifter som preciserar lagen. Bemyndigandet strider därför inte mot grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om fritt bildningsarbete

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) 4 § 1 mom., rubriken för 3 kap., 21 § 2 mom. och den finska språkdräkten i 24 § 1 mom.,
sådana de lyder, 4 § 1 mom. i lag 1103/2010, rubriken för 3 kap. i lag 579/2015, 21 § 2 mom. i lag 1190/2015 och den finska språkdräkten i 24 § 1 mom. i lag 684/2023, samt
fogas till 3 §, sådan den lyder i lagarna 1765/2009 och 535/2017, ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., till lagen en ny 6 c §, till 13 §, sådan den lyder i lagarna 579/2015 och 720/2022, ett nytt 5 mom. och till lagen en ny 13 b § som följer:

3 §

Övriga uppgifter samt samarbete

Om en huvudman för en läroanstalt för fritt bildningsarbete på annat sätt än genom en separat bokföringsskyldig enhet bedriver även annan verksamhet än sådan som anknyter till att driva läroanstalten, ska läroanstaltens huvudman kunna avskilja denna verksamhet från verksamheten som anknyter till att driva läroanstalten.

4 §

Tillstånd att driva läroanstalt

Undervisnings- och kulturministeriet kan efter ansökan bevilja en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse tillstånd att driva sådana läroanstalter som avses i denna lag. Bestämmelser om ansökan om tillstånd att driva läroanstalt utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 kap.

Utbildning och kompetensmärken

6 c §

Kompetensmärken inom fritt bildningsarbete

En person som vill utnyttja sin kompetens kan avlägga ett kompetensmärke genom vilket personens på olika sätt förvärvade kunnande kan identifieras och beskrivas.

Utbildningsstyrelsen bestämmer kompetensmärkenas innehåll och de mål för kunnandet som ska uppfyllas för erhållande av ett kompetensmärke.

Kunnandet hos dem som avlägger kompetensmärken bedöms vid läroanstalter inom fritt bildningsarbete. Kunnandet bedöms antingen med vitsordet godkänd eller med vitsordet underkänd. På sökande av ändring i bedömningen av kunnandet tillämpas bestämmelserna i 25 k §.

Uppgifter om avlagda kompetensmärken kan föras in i den informationsresurs som avses i 2 kap. i lagen om nationella studie- och examensregister.

13 §

Kostnader som inte beaktas vid beräkningen av priser per enhet

En studiecentral kan i sina driftskostnader inkludera en organisations eller självständig studiecirkels andel av kostnaderna för studier som studiecentralen ordnar i samarbete endast om studiecentralen har betalat utbildnings- eller studiecirkelstöd enligt 13 b § för ordnandet av studierna. Studiecentralen ska försäkra sig om att organisationens eller studiecirkelns kostnader inte omfattar sådana kostnader som avses i 1 mom. 1—7. Som driftskostnader för organisationen eller studiecirkeln betraktas inte heller andra kostnader för studier som ordnas i samarbete med studiecentralen än sådana som direkt hänför sig till organisationens eller studiecirkelns interna förvaltning. Om studiecentralen inte kan försäkra sig om huruvida organisationens kostnader omfattar sådana kostnader som inte ska beaktas, får endast beloppet av det stöd som organisationen eller studiecirkeln beviljats i enlighet med 13 b § beaktas vid beräkningen av driftskostnaderna. Det som föreskrivs i 4 mom. tillämpas inte på de avskrivningar som organisationen eller studiecirkeln gjort enligt bokföringen.

13 b §

Utbildnings- och studiecirkelstöd

För ordnande av studier i samarbete enligt 2 § 6 mom. kan studiecentralerna avtala med organisationer eller självständiga studiecirkelar om att betala organisationerna eller studiecirkelarna utbildnings- och studiecirkelstöd. Stödet betalas från den statsandel som studiecentralerna fått enligt detta kapitel. De studier som får stöd ska ingå i studiecentralens verksamhetsplan för ordnande av utbildningen.

Närmare bestämmelser om förfarandena i anslutning till utbetalning och bokföring av stöd får utfärdas genom förordning av statsrådet.

21 §

Skyldighet att lämna upplysningar samt granskning

Statsbidragsmyndigheten beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. Om statsandel i enlighet med 13 b § har betalats till en organisation eller en självständig studiecirkel i form av utbildnings- eller studiecirkelstöd för ordnande av studier i samarbete med en studiecentral, har statsbidragsmyndigheten rätt att vid behov granska ekonomin och verksamheten i fråga om den gemensamma studieverksamheten hos den organisation eller studiecirkel som ordnar studieverksamheten. Undervisnings- och kulturministeriet kan ge Utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar. Statsbidragsmyndigheten kan även ge en utomstående revisor i uppdrag att utföra granskningar. Revisorn ska vara en revisor som avses i

revisionslagen (1141/2015). Revisorn ska vara tillräckligt förtrogen med systemet för finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet. En revisionssammanslutning ska utse en huvudansvarig revisor för granskningen.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av 2 och 9 d § i lagen om nationella studie- och examensregister

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om nationella studie- och examensregister (884/2017) det inledande stycket i 2 § 1 mom. samt rubriken för 9 d § och 9 d § 2 mom., sådana de lyder, det inledande stycket i 2 § 1 mom. i lag 944/2022 och rubriken för 9 d § och 9 d § 2 mom. i lag 478/2021, samt *fogas* till 9 d §, sådan den lyder i lag 478/2021, ett nytt 2 mom., varvid det ändrade 2 mom. blir 3 mom., som följer:

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag ska tillämpas på utbildning, examina och kompetensmärken om vilka det föreskrivs i

9 d §

Uppgifter om utbildning inom fritt bildningsarbete och om kompetensmärken

En huvudman för en läroanstalt som har beslutat erbjuda möjligheten att avlägga kompetensmärken ska dessutom i fråga om kompetensmärken enligt 6 c § i lagen om fritt bildningsarbete föra in följande uppgifter om avläggande i informationsresursen, om den som avlägger ett kompetensmärke samtycker till att uppgifterna förs in:

- 1) kompetensmärkets namn,
- 2) datum då kompetensmärket avlagts,
- 3) bedömningen av kunnandet.

Det i 1 och 2 mom. avsedda samtycket av den studerande eller den som avlägger ett kompetensmärke ges när utbildningen inleds eller när ansökan om ett kompetensmärke görs, så att samtycket meddelas till den huvudman för läroanstalten som för in uppgifterna. Läroanstaltens huvudman ska innan samtycket ges informera den studerande eller den som avlägger ett kompetensmärke om hur de uppgifter som införts i informationsresursen får behandlas, lämnas ut och bevaras. Av samtycket ska framgå att det getts frivilligt och uttryckligen. För införande av uppgifter om ett minderårigt barn krävs därtill samtycke av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare. Läroanstaltens huvudman ska bevara samtycket permanent, och om det senare återtas, göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till Utbildningsstyrelsen, som ska underrätta läroanstaltens huvudman om att samtycket har återtagits.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 8 och 8 a § i partilagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i partilagen (10/1969) 8 § 2 mom. 6 punkten och 8 a § 2 mom. 6 punkten, sådana de
lyder i lag 650/2021, som följer:

8 §

Bidrag till partier och partiföreningar

Som bidrag till partiet eller partiföreningen räknas prestationer i pengar, varor och tjänster
och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte

6) statsunderstöd enligt 9 § eller sådant annat motsvarande understöd eller sådan annan mot-
svarande statsandel som baserar sig på lag, statsbudgeten eller ett välfärdsområdes eller en kom-
muns budget.

8 a §

Bidrag till partinära sammanslutningar

Som bidrag till en partinära sammanslutning räknas prestationer i pengar, varor och tjänster
och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte

6) sådant till den partinära sammanslutningen riktat understöd eller sådan till den partinära
sammanslutningen riktad statsandel som baserar sig på lag, statsbudgeten eller ett välfärdsom-
rådes eller en kommuns budget.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 12 oktober 2023

Statsminister

Petteri Orpo

Undervisningsminister Anna-Maja Henriksson

1.

Lag

om ändring av lagen om fritt bildningsarbete

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) 4 § 1 mom., rubriken för 3 kap., 21 § 2 mom. och den finska språkdräkten i 24 § 1 mom.,
sådana de lyder, 4 § 1 mom. i lag 1103/2010, rubriken för 3 kap. i lag 579/2015, 21 § 2 mom. i lag 1190/2015 och den finska språkdräkten i 24 § 1 mom. i lag 684/2023, samt
fogas till 3 §, sådan den lyder i lagarna 1765/2009 och 535/2017, ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., till lagen en ny 6 c §, till 13 §, sådan den lyder i lagarna 579/2015 och 720/2022, ett nytt 5 mom. och till lagen en ny 13 b § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

3 §

Övriga uppgifter samt samarbete

Övriga uppgifter samt samarbete

Om en huvudman för en läroanstalt för fritt bildningsarbete på annat sätt än genom en separat bokföringsskyldig enhet bedriver även annan verksamhet än sådan som anknyter till att driva läroanstalten, ska läroanstaltens huvudman kunna avskilja denna verksamhet från verksamheten som anknyter till att driva läroanstalten.

4 §

4 §

Tillstånd att driva läroanstalt

Tillstånd att driva läroanstalt

Undervisnings- och kulturministeriet kan bevilja en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse tillstånd att driva sådana läroanstalter som avses i denna lag.

Undervisnings- och kulturministeriet kan *efter ansökan* bevilja en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse tillstånd att driva sådana läroanstalter som avses i denna lag. *Bestämmelser om ansökan om tillstånd att driva läroanstalt utfärdas genom förordning av statsrådet.*

Gällande lydelse

3 kap.
Utbildning

13 §

*Kostnader som inte beaktas vid beräkningen
av priser per enhet*

Föreslagen lydelse

3 kap.
Utbildning och kompetensmärken

6 c §

Kompetensmärken inom fritt bildningsarbete

En person som vill utnyttja sin kompetens kan avlägga ett kompetensmärke genom vilket personens på olika sätt förvärvade kunnande kan identifieras och beskrivas.

Utbildningsstyrelsen bestämmer kompetensmärkenas innehåll och de mål för kunnandet som ska uppfyllas för erhållande av ett kompetensmärke.

Kunnandet hos dem som avlägger kompetensmärken bedöms vid läroanstalter inom fritt bildningsarbete. Kunnandet bedöms antingen med vitsordet godkänd eller med vitsordet underkänd. På sökande av ändring i bedömningen av kunnandet tillämpas bestämmelserna i 25 k §.

Uppgifter om avlagda kompetensmärken kan föras in i den informationsresurs som avses i 2 kap. i lagen om nationella studie- och examensregister.

13 §

*Kostnader som inte beaktas vid beräkningen
av priser per enhet*

En studiecentral kan i sina driftskostnader inkludera en organisations eller självständig studiecirkels andel av kostnaderna för studier som studiecentralen ordnar i samarbete endast om studiecentralen har betalat utbildnings- eller studiecirkelstöd enligt 13 b § för ordnandet av studierna. Studiecentralen ska försäkra sig om att organisationens eller studiecirkelns kostnader inte omfattar sådana kostnader som avses i 1 mom. 1—7 punkten. Som driftskostnader för organisationen eller studiecirkeln betraktas inte heller andra kostnader för studier som ordnas i samarbete med studiecentralen än sådana som direkt hänförs

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

sig till organisationens eller studiecirkelns interna förvaltning. Om studiecentralen inte kan försäkra sig om huruvida organisationens kostnader omfattar sådana kostnader som inte ska beaktas, får endast beloppet av det stöd som organisationen eller studiecirkeln beviljats i enlighet med 13 b § beaktas vid beräkningen av driftskostnaderna. Det som föreskrivs i 4 mom. tillämpas inte på de avskrivningar som organisationen eller studiecirkeln gjort enligt bokföringen.

13 b §

Utbildnings- och studiecirkelstöd

För ordnande av studier i samarbete enligt 2 § 6 mom. kan studiecentralerna avtala med organisationer eller självständiga studiecirklar om att betala organisationerna eller studiecirkelarna utbildnings- och studiecirkelstöd. Stödet betalas från den statsandel som studiecentralerna fått enligt detta kapitel. De studier som får stöd ska ingå i studiecentralens verksamhetsplan för ordnande av utbildningen.

Närmare bestämmelser om förfarandena i anslutning till utbetalning och bokföring av stöd får utfärdas genom förordning av statsrådet.

21 §

Skyldighet att lämna upplysningar samt granskning

Statsbidragsmyndigheten beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. Undervisnings- och kulturministeriet kan ge Utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar. Statsbidragsmyndigheten kan även ge en utomstående revisor i uppdrag att utföra granskningar. Revisorn ska vara en revisor som avses i revisionslagen (1141/2015). Revisorn ska vara tillräckligt

21 §

Skyldighet att lämna upplysningar samt granskning

Statsbidragsmyndigheten beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. *Om statsandel i enlighet med 13 b § har betalats till en organisation eller en självständig studiecirkel i form av utbildnings- eller studiecirkelstöd för ordnande av studier i samarbete med en studiecentral, har statsbidragsmyndigheten rätt att vid behov granska ekonomin och verksamheten hos den organisation eller studiecirkel som ordnar*

Gällande lydelse

förtrogen med systemet för finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet. En revisionsammanslutning ska utse en huvudansvarig revisor för granskningen.

Föreslagen lydelse

studieverksamheten. Undervisnings- och kulturministeriet kan ge Utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar. Statsbidragsmyndigheten kan även ge en utomstående revisor i uppdrag att utföra granskningar. Revisorn ska vara en revisor som avses i revisionslagen (1141/2015). Revisorn ska vara tillräckligt förtrogen med systemet för finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet. En revisionsammanslutning ska utse en huvudansvarig revisor för granskningen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 2 och 9 d § i lagen om nationella studie- och examensregister

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om nationella studie- och examensregister (884/2017) det inledande stycket i 2 § 1 mom. samt rubriken för 9 d § och 9 d § 2 mom., sådana de lyder, det inledande stycket i 2 § 1 mom. i lag 944/2022 och rubriken för 9 d § och 9 d § 2 mom. i lag 478/2021, samt *fogas* till 9 d §, sådan den lyder i lag 478/2021, ett nytt 2 mom., varvid det ändrade 2 mom. blir 3 mom., som följer:

Gällande lydelse

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag ska tillämpas på utbildning och examina om vilka det föreskrivs i

9 d §

Uppgifter om utbildning inom fritt bildningsarbete

Det samtycke av den studerande som avses i 1 mom. ges när utbildningen inleds till den huvudman för läroanstalten som för in uppgifterna. Läroanstaltens huvudman ska innan samtycket ges informera den studerande om hur de uppgifter som införts i informationsresursen får behandlas, lämnas ut och bevaras. Av samtycket ska framgå att det getts frivilligt och uttryckligen. För införande av uppgifter om ett minderårigt barn krävs därtill samtycke av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare. Läroanstaltens huvudman ska bevara samtycket permanent, och om det senare återtas, göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till Utbildningsstyrelsen, som ska underrätta läroanstaltens huvudman om att samtycket har återtagits.

Föreslagen lydelse

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag ska tillämpas på utbildning, examina *och kompetensmärken* om vilka det föreskrivs i

9 d §

Uppgifter om utbildning inom fritt bildningsarbete och om kompetensmärken

En huvudman för en läroanstalt som har beslutat erbjuda möjligheten att avlägga kompetensmärken ska dessutom i fråga om kompetensmärken enligt 6 c § i lagen om fritt bildningsarbete föra in följande uppgifter om avläggande i informationsresursen, om individen samtycker till att uppgifterna förs in:

- 1) kompetensmärkets namn,
- 2) datum då kompetensmärket avlagts,
- 3) bedömningen av kunnandet.

Det i 1 och 2 mom. avsedda samtycket av den studerande eller den som avlägger ett kompetensmärke ges när utbildningen inleds eller när ansökan om ett kompetensmärke görs, så att samtycket meddelas till den huvudman för läroanstalten som för in uppgifterna. Läroanstaltens huvudman ska innan samtycket ges informera den studerande eller den som avlägger ett kompetensmärke om hur

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

de uppgifter som införts i informationsresursen får behandlas, lämnas ut och bevaras. Av samtycket ska framgå att det getts frivilligt och uttryckligen. För införande av uppgifter om ett minderårigt barn krävs därtill samtycke av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare. Läroanstaltens huvudman ska bevara samtycket permanent, och om det senare återtas, göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till Utbildningsstyrelsen, som ska underrätta läroanstaltens huvudman om att samtycket har återtagits.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 8 och 8 a § i partilagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i partilagen (10/1969) 8 § 2 mom. 6 punkten och 8 a § 2 mom. 6 punkten, sådana de lyder i lag 650/2021, som följer:

Gällande lydelse

8 §

Bidrag till partier och partiföreningar

Som bidrag till partiet eller partiföreningen räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte

6) statsunderstöd enligt 9 § eller annat motsvarande understöd som baserar sig på lag, statsbudgeten eller ett välfärdsområdes eller en kommuns budget.

8 a §

Bidrag till partinära sammanslutningar

Som bidrag till en partinära sammanslutning räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte

6) till den partinära sammanslutningen riktat understöd som baserar sig på lag, statsbudgeten eller ett välfärdsområdes eller en kommuns budget.

Föreslagen lydelse

8 §

Bidrag till partier och partiföreningar

Som bidrag till partiet eller partiföreningen räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte

6) statsunderstöd enligt 9 § eller *sådant* annat motsvarande understöd *eller sådan annan motsvarande statsandel* som baserar sig på lag, statsbudgeten eller ett välfärdsområdes eller en kommuns budget.

8 a §

Bidrag till partinära sammanslutningar

Som bidrag till en partinära sammanslutning räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte

6) *sådant till den partinära sammanslutningen riktat understöd eller sådan till den partinära sammanslutningen riktad statsandel* som baserar sig på lag, statsbudgeten eller ett välfärdsområdes eller en kommuns budget.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statsrådets förordning

om ändring av förordningen om fritt bildningsarbete

I enlighet med statsrådets beslut
fogas till förordningen om fritt bildningsarbete (805/1998) en ny 5 §, i stället för den 5 § som upphävts genom lag 311/2021, som följer:

5 §

Utbetalning och bokföring av utbildnings- och studiecirkelstöd

En studiecentral ska över utbetalning av sådant utbildnings- eller studiecirkelstöd som avses i 13 b § i lagen om fritt bildningsarbete ge organisationen och en självständig studiecirkel en verifikation, av vilken det framgår att stödet kommer från den statsandel som studiecentralen beviljats under ett moment i statsbudgeten. Av verifikationen ska även framgå stödets mottagare, användningsändamål och belopp, det finansår som stödet hänförs till samt betalningsdagen.

Organisationer som omfattas av tillsynen över partifinansieringen ska iaktta god bokförings- sed vid bokföring av studieverksamhet för vilken de har fått utbildnings- eller studiecirkelstöd av en studiecentral, så att bokföringen av den understödda studieverksamheten utan svårighet kan identifieras och avskiljas från den övriga bokföringen.

Denna förordning träder i kraft den 20 .