

Nuorisotutkimusseura ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi uudesta virastosta

(Lausuntopyyntö OKM/35/040/2015)

Nuorisotutkimusseura kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta kommentoida hallituksen esitystä laiksi uudesta virastosta, johon Opetushallitus ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO yhdistetään. Nuorisotutkimusseura pitää lakiesitystä nuorisopoliittisesti merkittävänä kysymyksenä. Kiinnitämme lausunrossamme huomiota erityisesti nuorisopoliittisiin teemoihin, kansainvälisyyden ja globaalin vastuun sekä koulutusjärjestelmän ulkopuolisen (non-formaalin / epämuodollisen) oppimisen teemoihin.

Lakiesitys toteaa lähtökohtanaan, etteivät tulevaisuuden resurssit mahdollista erillisten virastojen toimintaa nykyisellä tasolla. Esitys erittelee vaihtoehtoina nykytilan jatkamisen, nykyisten virastojen yhdistämisen Opetushallitukseen sekä uuden keskusviraston rakentamisen. Esitys suosittaa uutta opetus- ja kulttuuriministeriön alaista keskusvirastoa perustettavaksi 1.1.2017 alkaen siten, että Opetushallituksen ja CIMO:n henkilökunta siirtyvät uuteen virastoon. Tämän myötä Opetushallitus ja CIMO lakkaavat toimimasta nykyisenkaltaisina erillisinä virastoina.

Nuorisotutkimusseura ei ota kantaa siihen, missä määrin esitetty ratkaisu on hallinnollisesti tai taloudellisesti paras tapa organisoida nykyisten virastojen tehtäviä Suomessa. Sen sijaan haluamme kiinnittää huomioita joukkoon kysymyksiä, joita pidämme keskeisinä, kun ennakoidaan uuden viraston toimintaedellytyksiä nuorisopoliittikan ja nuorten parissa tehtävän työn näkökulmista. Tällä fokuksella korostamme, että uudistusta valmisteltaessa erityisen merkittävää on se, millainen nuoriso- ja koulutuspoliittinen toimija perustettavaksi esitetty virasto tulee olemaan.

Nuorisoasioiden edistäminen uudessa hallintorakenteessa

Esitettävään uuteen virastoon yhdistetään joukko tehtäviä, jotka eroavat toisistaan niin kohteen, menetelmien kuin ammatillisen tietoperustan tasolla. Kiinnostava taustadokumentti tämän lakiesityksen viitekehyksessä on EU:n Nuorisostrategia, joka perustuu kolmelle tavoitteelle: 1) nuorten mahdollisuuksia koulutukseen ja työelämään on lisättävä; 2) nuorten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan on parannettava; 3) nuorten ja muun yhteiskunnan välistä solidaarisuutta on parannettava. Strategian mukaan on yhdistettävä erilaisten toimijoiden osaamista, otettava huomioon nuorilla jo olevat tiedot ja taidot sekä edistettävä toimintatapoja, jotka ehkäisevät nuorten irrallisuutta ja osattomuutta yhteiskunnassa. Nuorisostrategia korostaa moniammatillisuutta ja nuorten elämää eri tavoin koskettavien tahojen yhteistoimintaa edellä kuvattujen kolmen tavoitteen saavuttamiseksi.

Kun uutta virastoa koskevaa esitystä katsotaan yllä kuvatun nuorisopoliittisen tavoitteiston ja käsitteistön lävitse, näyttää se painottuvan pitkälti koulutuspolitiikkaan ja taloudellisiin seuraamuksiin. Esitys ei sitä vastoin ota samalla tavoin huomioon elinikäisen (*life-long*) ja elämänlaajuisen (*life-wide*) oppimisen näkökulmia. Siinä ei liioin tarkemmin arvioida niitä mahdollisia synergiaetuja, joita nuorten parissa toimivien ammattiryhmien yhteistyö saa aikaan.

E erityisen selkeästi tämä tulee esille esityksen suppeassa kansainvälisessä vertailussa, jossa tarkastelu painottuu ”erityisesti koulutuksen kansainvälistymiseen liittyviin rakenteisiin, jotka ovat keskiössä myös Opetushallituksen ja CIMO:n yhdistymisen edellytyksiä tarkasteltaessa” (s. 19). Sitaatti antaa ymmärtää, että relevantiksi kansainvälisyyden näkökulmaksi asetetaan lähinnä koulutuspolitiikka.

Nuorisotutkimusseura toivoo, että tulevan viraston kokonaistavoitetta ja resurssien kohdentamista arvioidaan mm. edellä mainitun EU:n nuorisostrategian korostamasta, eri kasvuyhteisöjä ja toimijoita yhdistävästä laaja-alaisesta ja moniammatillisesta näkökulmasta käsin.

Formaalin ja non-formaalin oppimisen ja oppimisympäristöjen vuoropuhelu

Lasten ja nuorten kasvu ja oppiminen tapahtuvat monissa erilaisissa ympäristöissä. Tämä näkökulma korostaa sitä, ettei oppimista voi palauttaa vain muodollisen järjestelmän sisällä tapahtuvaan, todistuksilla tunnustettuun toimintaan. Kouluopetus ja koulussa tapahtuva *formaali oppiminen* sekä vapaa-ajalla tapahtuva, nuorten omaan motivaatioon perustuva, mutta organisoitu (*non-formaali*) tai itseohjautuva, usein satunnainenkin (*informaali*) oppiminen, ovat erilaisia – muttei täysin erillisiä – oppimisen tapoja.

Yhteiskunnan monimuotoistumista ja oppimisympäristöjen digitalisaatiota korostavat tutkimukset esittävät, että koulutusjärjestelmän ulkopuolisella oppimisella on yhä keskeisempi merkitys yksilön kykyjen, taitojen ja asenteiden kannalta. Esimerkiksi aiemmin hankitun oppimisen tunnustamisen tiimoilta käytävässä keskustelussa on jo pitkään peräänkuulutettu virallisten koulutusinstituutioiden ja niiden ulkopuolisten oppimisympäristöjen yhteistyötä. Tämä on lähtökohtana myös Erasmus + -ohjelmassa. Nuorisotutkimusseuran tuoreen tutkimuksen mukaan kansainvälisissä nuorisovaihdossa opitaan erilaisia sosiaalisia, henkilökohtaisia ja kulttuurisia kompetensseja, joiden tunnistamiseen on jo kehitetty monia mekanismeja eri Euroopan maissa.

Oppimisen monimuotoisuuden näkökulmasta katsottuna esitys keskittyy turhan kapeasti tarkastelemaan formaalin koulutuksen luonnetta ja koulutusjärjestelmää, sen sijaan että se tunnistaisi uuden viraston myötä avautuvan ainutlaatuisen mahdollisuuden verkostoida eri toimijoita ja oppimisympäristöjä. Nuorisotutkimusseura haluaa kiinnittää huomioita alati vahvistuvaan tarpeeseen tunnistaa ja edistää eri oppimisympäristöjen välistä vuoropuhelua. Sitä on tuettava luomalla vuoropuhelun kannalta keskeisiä rakenteita, käytäntöjä ja osaamista.

Vaikutusten arvioinnin laatu

Uuden viraston perustamista koskevan esityksen vaikutusten arvioinnin laatu jää varsin ohueksi. Vaikutusten arvioinnissa tulisi eritellä tarkoitettuja ja tarkoittamattomia vaikutuksia, arvioida niiden todennäköisyyksiä sekä pohtia muutoksia suhteessa muihin vaihtoehtoihin. Nykymuodossaan esitys keskittyy lähinnä analysoimaan toivottuja vaikutuksia, mutta pohtii vähemmän sitä, millaisten kehityskulkujen kautta ne toteutuvat.

Yhtenä selvänä puutteena on se, että valmistelussa, joka koskettaa lasten ja nuorten elämään keskeisesti vaikuttavia virastoja, ei ole ainakaan toistaiseksi tehty lapsi- ja nuorisovaikutusten arviointia. Tällainen arviointi olisi toteutettava ennen kuin ratkaisut lyödään lukkoon. Parhaimmillaan arviointi voi tunnistaa ja puntaroida eri-ikäisten lasten ja nuorten tarpeita ja oikeuksia ottaen huomioon ne moninaiset lasten ja nuorten ryhmät, joita käsillä oleva muutos koskettaa. Nuorisotutkimusseura toivoo, että tämänkaltaista lapsi- ja nuorisovaikutusten arviointia kehitetään systemaattisesti osana nuoriso- ja koulutuspoliittisesti relevanttien päätösten valmistelua, mikä edellyttää arviointikulttuurin kehittämistä mm. laaja-alaiseen oikeusperusteiseen suuntaan.

Nuoriso- ja koulutuspolitiikan globaali vastuu

Esityksessä korostetaan kansainvälisyyden merkitystä paitsi nuorille myös koko kansakunnalle. Kansainvälisyyttä ei kuitenkaan tarkasti tässä yhteydessä määritellä. Nykyisessä tilanteessa nuorten kansainvälistä liikkuvuutta on syytä tarkastella paitsi suomalaisen yhteiskunnan ja maassamme asuvan nuoren sukupolven moninaistumisen näkökulmasta, myös laaja-alaisesti kansainvälisen yhteistyön ja globaalin vastuun näkökulmista.

Maailmassa on tänä päivänä enemmän nuoria kuin koskaan aiemmin. YK:n väestörahassto UNFPA:n mukaan 10–24-vuotiaita on 1,8 miljardia, ja nuoren ikäryhmän on arvioitu kasvavan 2050 mennessä kahteen miljardiin. Lähes 90 prosenttia maailman nuorista asuu globaalin etelän kehitysmaissa. Uusi virasto perustetaan aikana, jolloin globaali muuttoliike on erityisen intensiivistä, ja liikkeellä ovat varsinkin lapset, nuoret ja perheet. Kansainvälisessä liikkumisessa on siis kyse vahvasti sukupolvi-ilmiöstä. Tätä ilmiökenttää tulisi lähestyä kokonaisvaltaisena kysymyksenä siten että kansainvälistä liikkuvuutta koskeva keskustelu pohjautuu nuorisopolitiikasta tuttuihin tavoitteisiin, joita on mm. nuorten aktiivinen kansalaisuus, sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo. Globaalien muutosten ennakointi ja niihin reagoiminen edellyttävät monialaista osaamista, kulttuurienvälisistä kompetensseista aina syrjimättömien työotteiden systemaattiseen kehittämiseen saakka.

Nuorisotutkimusseura toivoo, että tulevan viraston tavoitteissa kansainvälistyminen nähdään formaalin koulutuksen puitteissa toteutettavien liikkuvuusohjelmien ohella globaalina kansalaistoimintana, jossa nuoret oppivat toimimaan yhdessä erilaisten nuorten ja aikuisten kanssa. Tällainen maantieteelliset rajat ylittävä kansalaistoiminta opettaa ja rohkaisee nuoria toimimaan eri kielillä moninaisissa kulttuureissa, arvomaailmoissa ja ympäristöissä. Ollakseen

mielekästä ja vaikuttavaa globaalien liikkuvuuden tulee perustua nuoren sukupolven toiveiden ja tarpeiden huolelliseen analyysiin ja huomiointiin.

Nuorisotutkimusseura tekee mielellään uuden tärkeän viraston kanssa yhteistyötä sekä osallistuu toimialan nuoriso- ja koulutuspoliittisiin kehittämisprosesseihin.

Helsingissä 8.4.2016

Nuorisotutkimusseuran puolesta,

Tomi Kiilakoski, FT, tutkija

Leena Suurpää, dosentti, tutkimusjohtaja