



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Vastinekuuleminen: Hallituksen esitys ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 143/2025 vp)

Sivistysvaliokunta 18.11.2025

Yleisiä huomioita

- Käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tilauskoulutuksessa koulutuksen tilaajalla tulisi olla oma intressi koulutuksen järjestämiseen. Lausuntokierroksella olleessa esityksessä ehdotettiin myös, että kuntien ja kuntayhtymien ei tarvitsisi jatkossa yhtiöittää toimintaansa järjestäessään tilauskoulutusta.
- Kyseinen muutos olisi siten ratkaisu nykytilanteeseen, jossa kunnat ja kuntayhtymät ovat joutuneet järjestämään tilauskoulutusta yhtiöiden kautta.
- Ehdotus käsiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivassa yritystukineuvottelukunnassa, joka lausui, että ehdotuksen EU-valtiontukisääntöihin liittyvien seikkojen vuoksi ehdotuksesta on informoitava Euroopan komissiota, ennen kuin asia voidaan viedä eduskunnan käsiteltäväksi. Ehdotus otettiin siksi pois nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä. Ehdotuksen käsittelyä jatketaan työ- ja elinkeinoministeriön johdolla komission kanssa.
- **Lausunnonantajia on jossakin määrin voinut sekoittaa se, että lausuntopyyntövaiheessa mukana luonnoksessa oli esitys kuntien yhtiöittämisvelvoitteesta poikkeamisesta.**

Yleisiä huomioita

- Ammatillisesta koulutuksesta annettu laki ja erityisesti sen tilauskoulutusta, koulutuksen hankintaa ja maksullista palvelutoimintaa koskevat säännökset ovat juridisesti vaativia ja kompleksisia.
- Niissä on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain lisäksi huomioitava muun muassa kuntalain ja EU:n valtioneuvoston päätösten vaatimukset.
- **Kysymyksessä on juridisesti erittäin vaativa kokonaisuus** ja sivistysvaliokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista käy ilmi, että tämä kokonaisuuden vaativuutta ei kaikilta osin olla hahmotettu asiantuntijalausuntoja laadittaessa.
- Esimerkiksi Edunation Oy viittaa lausunnoissaan täydennyskoulutukseen tai täydennyskoulutusohjelmiin, joita laki ammatillisesta koulutuksesta ei tunne. AMKE ry, Keskuskauppakamari, tutkintovientitoimikunta ja Sivistysala Ry ehdottavat lausunnoissaan lain tilauskoulutusta koskevaan 33 §:ään uutta 3 momenttia, jonka säätäminen ei ole alla tarkemmin esitettävistä syistä mahdollista.

Tilauuskoulutus sääntelyn historiasta

- Ammatillisen koulutuksen reformia ja sen myötä voimaan tulleita tilauuskoulutusta koskevia säännöksiä valmisteltaessa noin vuosina 2015-2016 tulkinta oli, että kuntien tulisi yhtiöittää kuntalain mukaisesti toimintansa järjestäessään tilauuskoulutusta.
- Hallituksen esityksessä vuodelta 2017 mainitaan, että koulutuksen tilaajana voisi toimia esimerkiksi yhden tai useamman koulutuksen järjestäjän perustama yritys, joka vastaisi koulutuspalveluiden myynnistä ETA-valtioiden ulkopuolella toimiville asiakkaille (HE 39/2017 vp).
- Taustalla oli tuolloin verrattain uudet kuntalain säännökset koskien yhtiöittämisvelvoitetta sekä vahva tahto edistää koulutusvientiä ETA-valtioiden ulkopuolelle.
- **On kulunut noin kymmenen vuotta siitä, kun tilauuskoulutusta koskevia säännöksiä on valmisteltu. Tulkinta ja käsitys tilauuskoulutusta koskevan sääntelyn lainmukaisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta on kymmenen vuoden kuluessa muuttunut ja tarkentunut.**

Nykykäytännöstä

- Kuten käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä on kuvattu voimassa oleva lainsäädäntö ja sen tulkinta on johtanut käytäntöön, jossa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain vastaisesti koulutuksen järjestäjän vastuulle kuuluvaa koulutuksen organisointia on siirtynyt vientiyrityksille.
- Koska vientiyrityksillä ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiä ammatillisen koulutuksen järjestämislupia, ovat ne toimineet myös lain tarkoittamana tilauskoulutuksen tilaajana koulutuksen järjestäjän suuntaan.
- Tässä roolissa yritykset ovat voineet muun muassa koota opiskelijaryhmiä ja periä opiskelumaksuja suoraan opiskelijoilta, mitä laki ei mahdollista tilauskoulutusta järjestävälle koulutuksen järjestäjille.
- Koulutusvientiyrityksille on syntynyt kaksoisrooli, jossa ne osittain toimivat koulutuksen järjestäjän nimissä koulutuksen toteuttajana ja samalla tilauskoulutuksen tilaajana.

Nykykäytännöstä

- Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan vientiyhtiöt ovat maksaneet koulutuksen järjestäjille (kunnat/kuntayhtymät) muun muassa arviointityöstä ja todistusten myöntämisestä.
- Laki ammatillisesta koulutuksesta ei kuitenkaan mahdollista, että koulutuksen järjestäjät tuottavat ammatillisen koulutuksen järjestämiseen liittyviä viranomastehtäviä maksullisena palvelutoimintana siten, että asiakkaina ovat yksityiset yritykset.
- On myös mahdollista, että arviointia ja todistusten myöntämistä on rahoitettu valtionosuusrahoituksella, joka ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan on tilauskoulutuksessa kiellettyä.

Voittojen jakaminen ulkopuolelle

- Osassa tilauskoulutusta varten perustetuista vientiyrityksistä osakkaina on myös muita toimijoita, kuin ammatillisen koulutuksen järjestäjiä. Näin ollen tilauskoulutuksen voittoja on valunut myös ammatillisen koulutuksen järjestäjien ulkopuolisille tahoille.
- Lukiolaki ei mahdollista voittojen jakamista koulutuksen järjestäjän ulkopuolelle, vaan tuotto on käytettävä koulutuksen järjestäjän omaan koulutustoimintaan.
- Tilauskoulutuksen järjestämisen tarkoituksena on laajentaa koulutuksen järjestäjien rahoituspohjaa, ei tuottaa voittoja ulkopuolisille tahoille.
- **Nyt eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että koulutuksen järjestäjän on kohdennettava tilauskoulutuksesta saamansa tuotto omaan koulutustoimintaansa.**

Keskeinen juridinen kysymys

- Keskeinen juridinen kysymys on, ettei vientiyrityksillä ole ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa, eikä siten roolia ammatillisen koulutuksen järjestelmässä.
- Ammatillisen koulutuksen ja siihen liittyvän tilauskoulutuksen järjestäminen on viranomastehtävä, josta säädetään lailla.
- Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan tilauskoulutuksen järjestäminen on sallittu ainoastaan niille toimijoille, joille on ammatillisen koulutuksen järjestämislupa.
- Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole toimivaltaa valvoa ja ohjata vientiyrityksiä, jotka toimivat vapailla markkinoilla ammatillisen koulutuksen järjestelmän ulkopuolella.

Lausunnoissa ehdotettu 33 § 3 momentti

- AMKE ry, Keskuskauppakamari, tutkintovientitoimikunta ja Sivistysala Ry ovat ehdottaneet sivistysvaliokunnalle antamissaan lausunnoissa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 33 §:ään uutta 3 momenttia.
- Ehdotuksissa esitetään, että *EU:n ulkopuolella tapahtuva tilauskoulutus voitaisiin 52 §:n mukaisesti toteuttaa yhteistyössä sellaisten toimijoiden kanssa, jotka tarjoavat osaamisen kehittämispalveluita liiketaloudellisin perustein. Koulutuksen järjestäjä vastaisi tutkinnon myöntämiseen liittyvistä viranomaisprosesseista. Lisäksi koulutuksen järjestäjä olisi velvollinen valvomaan sekä ulkopuolisten yhteistyöyritysten että omistamiensa yhtiöiden tuottamia osaamisen kehittämispalvelujen laatua ja toteuttamista. Koulutuksen järjestäjän tulisi saada vähintään kulut kattava korvaus toiminnasta, ja sen on oltava selkeästi erillään valtionosuusrahoituksesta.*

Ehdotusta koskevaa oikeudellista arviointia

- Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ehdotuksissa viitataan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 52 §:n 6 momenttiin, *jonka mukaan koulutuksen järjestäjän tulee tarjota mahdollisuus suorittaa tutkinto tai tutkinnon osa myös ilman tutkintokoulutukseen osallistumista sekä yhteistyössä sellaisten toimijoiden kanssa, jotka tarjoavat osaamisen kehittämisspalveluita liiketaloudellisin perustein*.
- Sivistysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa ehdotettu menettely lain 52 §:n 6 momentin mukaisena toimintana ei ole mahdollista, sillä momentin tarkoittama toiminta ei ole tilauskoulutusta, jonka rahoitus perustuu tilaajien maksuihin.
- Ehdotettu menettely ei myöskään ole lain 52 §:n 6 momentissa tarkoitettua toimintaa, jonka tulee tapahtua valtionosuusrahoituksen puitteissa.

Ehdotusta koskevaa oikeudellista arviointia

- Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 52 §:n 6 momentilla mahdollistettiin aikaisemman lainsäädännön puitteissa koulutusta tarjonneiden liiketoiminnallisin perustein toimineiden yritysten edellytykset jatkaa toimintaansa myös uudessa järjestelmässä, vaikka niille ei voitaisi enää antaa tutkintojen myöntämisoikeutta.
- Hallituksen esityksen mukaan (HE 39/2017 vp, s. 236-237) koulutuksen järjestäjät eivät kuitenkaan voisi myydä näille toimijoille näyttöjen järjestämiseen ja tutkintojen myöntämiseen liittyviä palveluita, koska lakiin ehdotetun 31 §:n mukaisesti laissa tarkoitettuja tutkintoja ja niiden osia voidaan järjestää maksullisena palvelutoimintana vain silloin, jos kyseessä on 30 §:ssä tarkoitettu koulutuksen hankinta.
- Lain 31 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi järjestää tässä laissa tarkoitettuja tutkintoja ja tutkinnon osia, niihin valmistavaa tutkintokoulutusta sekä valmentavaa koulutusta maksullisena palvelutoimintana, jos kyseessä on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 30 §:n, lukiolain, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, perusopetuslain tai ammattikorkeakoululain tarkoittama yhteistyö tai hankinta.
- **Lain 52 §:n 6 momentti ei siten mahdollista tutkintokoulutuksen (tutkintojen myöntäminen ja osaamisen arviointi) myymistä yksityisille yrityksille.**

Ehdotusta koskevaa oikeudellista arviointia

- Jos koulutuksen järjestäjille, jotka ovat kuntia tai kuntayhtymiä, annettaisiin oikeus myydä koulutusta yksityisille yrityksille siten, että lain 31 §:ään lisättäisiin koulutusvientiä toteuttavat yritykset, voitaisiin tämän tulkita olevan kuntalaissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, joka koulutuksen järjestäjinä toimivien kuntien ja kuntayhtymien tulisi kuntalain nojalla yhtiöittää.
- Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuus perustuu Euroopan unionin valtiontukisääntöihin, joiden tarkoituksena on estää kielletyn valtiontuen myöntäminen.
- Kuntien markkinoita varten perustamilla yhtiöillä ei kuitenkaan ole, kuten yllä on todettu, ammatillisen koulutuksen järjestämis lupaa, eikä siten myöskään lakiin perustuvaa oikeutta myydä tutkintokoulutusta eikä siten muutakaan roolia ammatillisen koulutuksen järjestelmässä.
- Kysymyksessä ei myöskään enää olisi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain tarkoittama tilauskoulutus vaan kokonaan uusi koulutuksen järjestämisen muoto.
- **Ehdotus tulisi EU:n valtiontukisääntökytköksen vuoksi käsitellä yritystukineuvottelukunnassa ja todennäköisesti siitä pitäisi informoida myös Euroopan komissiota.**

Ehdotettu tilaajan intressi koulutuksen järjestämiseen

- Tässä ehdotuksessa esitetään, että jatkossa koulutuksen tilaajalla tulee olla oma intressi tilauskoulutuksen järjestämiseen. Sääntelyn tarkoituksena on suojata opiskelijoita vilpillisiltä välikäsiltä. Myös julkisuuteen on tullut tilanteita, joissa koulutuksen järjestäjien käyttämät agentit tai yhteistyökumppanit ovat huijanneet opiskelijoiden varat ja jättäneet opiskelijat Suomessa kohtuuttomiin tilanteisiin.
- Joissakin lausunnoissa (esim. tutkintovientitoimikunta) todetaan, että ehdotettu sääntely on haitaksi Suomen maakuvalle. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Suomen maakuvalle ei ole eduksi, jos ammatillisessa koulutuksessa on voimassa muista koulutusmuodoista poikkeava sääntely, joka mahdollistaa agenttien ja muiden yhteistyökumppanien vapaan toiminnan. Kun tilaajalta edellytetään nykyistä suurempaa intressiä tilaamaansa koulutukseen, katsotaan sen vahvistavan opiskelijan asemaa, mutta myös ohjaavan koulutuksen järjestäjää arvioimaan yhteistyökumppaneidensa toimintaa.
- Muutoksella halutaan vahvistaa Suomen koulutuksen järjestäjien mainetta luotettavina yhteistyökumppaneina ja laadukasta koulutusta tarjoavina toimijoina, mikä on omiaan myös vahvistamaan Suomen maakuvaa.
- **Vastaavalainen säännös on jo voimassa lukiolaissa ja se tulee voimaan korkeakouluja koskevista laeissa 1.8.2026. On tarkoituksenmukaista, että sääntely on yhtenevää kaikilla koulutusasteilla, jotta kaikkien opiskelijoiden oikeuksista ja yhdenvertaisesta kohtelusta voidaan varmistua.**

Tilaaja-käsitteen ongelmallisuus ehdotuksessa

- Tutkintovientitoimikunnan lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksessa käytetty “tilaaja”-käsite on ongelmallinen EU:n ulkopuolisessa tilauskoulutuksessa, jossa yritys toimii hankkeen päätoteuttajana ja tilaajana koulutuksen järjestäjän suuntaan.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely koskien tilaajan omaa intressiä tilattavalle koulutukselle koskee myös vientitarkoitukseen perustettuja yhtiöitä ja ehdotettavalla säännöksellä on vaikutuksia kyseiseen toimintaan.
- Koulutuksen järjestäjillä kuitenkin säilyy oikeus järjestää ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 35 §:ssä tarkoitettua koulutusta, jota ehdotettavat muutokset eivät koske.
- Lausuntokierroksella ollutta ehdotusta kuntien ja kuntayhtymien yhtiöittämisvelvoitepoikkeuksesta jatkokäsitellään parhaillaan. **Käsittelyssä oleva ehdotus mahdollistaisi tilauskoulutuksen järjestämisen myös koulutuksen järjestäjinä toimiville kunnille ja kuntayhtymille ilman tarvetta yhtiöittää toimintaansa, mikä olisi oikeudellisesti perusteltu ja kestävä tapa ratkaista tilanne.**

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 35 §

- Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 35 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi järjestää Euroopan talousalueen ulkopuolella järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja ja tutkinnon osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta. Koulutukseen ei voida ottaa opiskelijaksi EU/ETA-valtioiden kansalaisia eikä heihin rinnastettavia tahoja taikka EU:ssa vakituisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia perheenjäsenineen.
- Ehdotetut muutokset tilauskoulutukseen eivät koske tätä säännöstä.
- Koulutuksen järjestäjät voivat edelleen järjestää 35 §:ssä tarkoitettua koulutusta EU/ETA-maiden ulkopuolella kolmansien maiden kansalaisille.

Muita nostoja OKM:n vastineesta

- 35 §:n nykytilan säilyttäminen
- TEM lausunto koskien ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 105 a §:n soveltamisalaa
- PeV:n lausunto koskien oppivelvollisuuslain soveltamisalaa.
- Ahvenanmaan lausunto koskien tahoja, jotka voivat olla tilauskoulutuksen tilaajia.



Kiitos!