

Asia: VN/1088/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (lukio- ja ammatillisen koulutuksen lukuvuosimaksut EU/ETA-valtioiden ulkopuolisille ja ammatillisen koulutuksen tilauskoulutus)

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon keskeinen sisältö

Tutkintovientitoimikunta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Tutkintovientitoimikunta on Opetushallituksen nimittämä lakisääteinen toimielin ja se koostuu tutkintovientiä harjoittavista koulutuksen järjestäjistä ja muista koulutusalan toimijoista sekä viranomaisista (STM, TEM, UM). Lisäksi toimikuntaan on nimetty asiantuntijajäseniä AMKE:sta, Opetushallituksesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Tutkintovientitoimikunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluu tärkeänä osana seurata ja kehittää toisella asteella ammatillisen tutkintovientikoulutuksen järjestämistä.

Tutkintovientitoimikunnan mielestä opiskelijoiden oikeusturvan parantamiseen ja väärinkäytösmahdollisuuksien vähentämiseen tähtäävänä toimenpiteenä on hyvä, että esityksen mukaan tilauskoulutusopiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista tulee jatkossa sopia entistä paremmin tilaajien ja koulutuksen järjestäjien välisillä sopimuksilla. Lisäksi säädös koulutuksen järjestäjien velvollisuudesta tiedottaa opiskelijoille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan on tärkeä lisäys.

Esityksessä on vaikutuksia tarkasteltu ainoastaan osaajatuonnin näkökulmasta, eikä vaikutuksissa ole huomioitu yrityksiä, jotka toteuttavat tutkintovientiä tilauskoulutuksena EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelle. Alalla on pitkään toiminut yrityksiä, joiden toiminta on keskittynyt tällaiseen tutkintovientiin, ei osaajatuontiin. Näiden yritysten toimintaan lain vaikutukset olisivat toteutuessaan merkittävät.

Lausuntonne koskien ammatillisen koulutuksen tilauskoulutusta koskevia ehdotuksia

Lakiesityksessä mainitaan, että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 35 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi järjestää myös Euroopan talousalueen ulkopuolella järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja ja tutkinnon osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta. Tätä toimintaa kutsutaan tutkintovienniksi. Koulutukseen ei voida ottaa opiskelijaksi EU-kansalaisia tai niihin rinnastettavia henkilöitä tai heidän perheenjäseniään. Lakiesityksessä todetaan, että esityksessä ei käsitellä tutkintovientiä laajemmin, vaan esitetyt muutokset koskevat ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 33 §:n mukaista tilauskoulutusta.

Tutkintovientitoimikunnan kokemuksen mukaan kuntien, kuntayhtymien ja koulutuksen järjestäjien sekä kiinnostus että osaaminen koulutus- ja tutkintovientiin vaihtelee runsaasti. Liiketoiminnalliset tavoitteet ovat määrittäneet tutkintovientitoiminnan organisoinnin ja mahdollisen yhtiöittämisen. Tutkintovientitoimikunnan näkemys on, että koulutuksen järjestäjillä tulee säilyä operatiivinen itsemääräämisoikeus mahdolliseen yhtiöittämiseen. Kuntia, kuntayhtymiä ja näiden tytär- tai osakkuusyhtiöitä tulee kohdella lainsäädännössä tasavertaisesti läpinäkyvyyden ja eettisyyden näkökulmasta, jonka tulee toteutua myös tutkintoviennissä. Yhtiöiden tulee jatkossakin voida toteuttaa koulutusta, minimoiden mahdolliset liiketoiminnalliset ja taloudelliset riskit.

Lakiesityksestä saa kuvan, että tilauskoulutusta toteutetaan vain Suomessa. Tutkintovientiä on kuitenkin toteutettu jo vuodesta 2017 alkaen juuri tilauskoulutuksena, eli maksajana ei ole ollut yksittäinen opiskelija vaan hänen työnantajansa (yksityinen tai julkinen taho) tai esimerkiksi YK-järjestö.

EU- ja ETA-alueen ulkopuolella tapahtuva tilauskoulutus vaatii merkittävää liiketoimintaosaamista, sillä sopimukset ovat yleensä vieraan valtion hankintoja ja vaativat näin ollen toimitustakauksen kyseisen maan pankkiin. . Sopimukseen saattaa myös liittyä merkittävä liiketoimintariski sekä pitkä maksuaika. Siksi tällainen toiminta on yleensä yhtiöitetty, jolloin tytär- tai osakkuusyhtiö vastaa valmistavan koulutuksen toteuttamisesta tilaajalle koulutuksen järjestäjän laadunvalvonnan mukaisesti. Keskeiset tutkinnon myöntämiseen liittyvät prosessit ovat näissä sopimuksissa kuitenkin selkeästi koulutuksen järjestäjän vastuulla, jolloin varsinaisena tilaajana on yksityinen tai julkinen yhteisö. Tytär- tai osakkuusyhtiö toteuttaa koulutuksen ja koulutuksen järjestäjä tutkinnon myöntämiseen liittyvät prosessit laaditun sopimuksen mukaisesti. Koulutuksen järjestäjää suojaa sopimus tytär- tai osakkuusyhtiön kanssa eli koulutuksen järjestäjä ei kanna taloudellista riskiä. On huomattava, että koulutukseen on voinut sisältyä oppimisjakso Suomessa, mutta osallistujat eivät tähtää Suomen työmarkkinoille vaan ovat täällä oppimassa hyviä käytäntöjä.

Nyt lausunnolla oleva lakiesitys ei erottele EU- ja ETA-alueen ulkopuolella, ei Suomen työmarkkinoille tähtäävää tilauskoulutusta ja Suomessa tehtävää tilauskoulutusta, joka on pääsääntöisesti vastannut osaajapulaan. Tullessaan voimaan uusi lainsäädäntö käytännössä estäisi tilauskoulutusmuodossa tapahtuvan tutkintoviennin EU- ja ETA-alueen ulkopuolelle rajoittamalla tytär- tai osakkuusyhtiöiden toimintaa ja siirtäen merkittävän liiketoimintariskin koulutuksen järjestäjälle. On huomioitava, että vaikka kunta- tai kuntayhtymä voisi eriyttää kaupallisen toiminnan

kirjanpidossaan, riskejä ei voi eriyttää ja tämä tarkoittaisi pahimmillaan sitä, että valtionosuuksista tulisi katettavaksi ulkomaisia vakuusmaksuja ja liiketoiminnan tappioita.

Tämän vuoksi on keskeistä, että tutkintovientiä tulee jatkossakin voida toteuttaa tilauskoulutuksen muodossa, esimerkiksi täsmentämällä, että lakiehdotuksen mukaiset muutokset koskevat vain tilauskoulutusta joka toteutetaan Suomessa opiskelijan oleskeluluvalla Suomeen saapuville henkilöille. On hyvä huomioida, että EU- ja ETA-alueen ulkopuolella tapahtuvaan tilauskoulutusmuotoiseen tutkintoviettiin voi sisältyä opintojakso Suomessa, joka ei lyhyen kestoensa vuoksi vaadi oleskeluluvan hakemista. Nämä jaksot ovat osa maakuvatyötä, tuovat matkailutuloja Suomeen ja ne monipuolistavat osaamisen hankkimista ja oppimisympäristöjä tutkintoviennissä.

Mikäli tutkintovienti EU- ja ETA-alueen ulkopuolelle koskee jatkossa vain yksilön maksamaa koulutusta, ollaan tilanteessa, jossa tytär- tai osakkuusyhtiö ei voi tarjota koulutuspalveluja yhteisöille EU- ja ETA-alueen ulkopuolelle. Tämä supistaa vientituloja ja on vastoin hallitusohjelman linjauksia. Tilauskoulutuksena toteutettu tutkintovienti on viimeisen kahdeksan vuoden aikana tukenut Suomen maakuvatyötä ja edistänyt valtioiden välisiä suhteita. Näissä tilauskoulutuksissa ei ole ilmennyt eettisiä haasteita.

Osaajatuonnin näkökulmasta tutkintovientitoimikunta painottaa, että moni koulutuksen järjestäjä on yhdessä oman alueensa työnantajien kanssa toteuttanut tilauskoulutusta, jonka tärkeimpänä tarkoituksena ei ole maksimaalisen voiton tavoittelu, vaan turvata osaavan työvoiman saatavuus alueella ja sen myötä alueellisen elinvoiman säilyttäminen.

Säännöskohtaisissa perusteissa on nostettu esiin, että koulutuksen järjestäjät ovat siirtäneet järjestämisluvan alaista toimintaa perustamalleen yritykselle. Tämä on jo nykyainsäädännön vastaista. Ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupaa. Tämä ei kuitenkaan rajaa koulutuksen hankkimista myös muualta kuin koulutuksen järjestäjältä.

Koulutuksen hankkimisesta on säädetty ammatillisen koulutuksen lain 30 §:ssä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä voi hankkia mm. järjestämisluvassa määrättyjen tutkintojen osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta toiselta ammatillisen tai muun koulutuksen järjestäjältä, muulta julkiselta taholta taikka muulta yksityiseltä yhteisöltä tai säätiöltä. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, ettei koulutuksen järjestäjän tytär- ja/tai osakkuusyhtiö voisi olla mukana tilauskoulutuksen toteuttamisessa yhteistyössä koulutuksen järjestäjän kanssa.

Toisin kuin korkeakoulutus, suomalainen ammatillinen koulutus on osaamisperusteista, eikä näin ollen osaamisen hankkimisen tapoja voida rajoittaa. Jos koulutusta voi antaa ainoastaan koulutuksen järjestäjä, osaamisperusteisuus ei enää toteudu eikä tällöin esim. työpaikoilla tapahtuma oppiminen ole mahdollista. Tällä hetkellä Suomessa toimii myös useita liiketaloudellisiin perustein koulutuspalveluita tarjoavia toimijoita, joiden toimintaa ei toistaiseksi ole laissa rajattu.

Alun perin tutkintovientikoulutusta suunnitellessa koulutuksen järjestäjiä on kannustettu yhtiöittämään toimintaansa tutkintovientiin liittyviä toimintoja varten. Tämä on huomioitu myös mm. tutkintovientitoimikunnan kokoonpanoa koskevassa lainsäädännössä (laki ammatillisesta koulutuksesta 121§), jonka mukaan toimikunnan jäsenten tulee edustaa viranomaisia ja 33 ja 35 §:ssä tarkoitettua koulutusta harjoittavia koulutuksen järjestäjiä sekä muita mainituissa pykälissä tarkoitettuun koulutukseen liittyviä toimijoita.

Tutkintovientitoimikunta kiinnittää vielä huomiota ristiriitaan tilauskoulutuksen taloudellisesta kannattavuudesta. Lakiehdotuksen 34§ mainitaan, että ”Tilauskoulutukseen ei sovelleta, mitä... 28 §:ssä säädetään tutkintojen järjestämisestä taloudellisen voiton tavoittelemiseksi”. Perustelumuistiossa onkin tuotu esiin kohdassa 4.2.2. (s. 21), että mikäli tilauskoulutuksen järjestäminen on koulutuksen järjestäjälle taloudellisesti kannattavaa, se laajentaa koulutuksen järjestäjän rahoitus pohjaa. Kuitenkin kohdassa 4.2.8. (s. 39) mainitaan, ettei tutkintoja tai koulutusta saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Vaikutukset elinkeinoon ja yrityksiin

Esityksessä on vaikutuksia tarkasteltu pelkästään osajatuonnin näkökulmasta, eikä vaikutuksissa ole huomioitu yrityksiä, jotka toteuttavat tutkintovientiä tilauskoulutuksena EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelle. Alalla on pitkään toiminut yrityksiä, joiden toiminta on keskittynyt tällaiseen tutkintovientiin, ei osajatuontiin. Näiden yritysten toimintaan lain vaikutukset olisivat toteutuessaan merkittävät.

EU:n valtiontuen edellytysten täyttymisen arviointi ja kilpailuvaikutukset

Esityksessä ehdotetaan, että kuntajärjestäjien ei tarvitsisi jatkossa yhtiöittää toimintaansa järjestäessään ammatillisen koulutuksen tilauskoulutusta. (s. 26) Kuitenkin myöhemmin perusteluissa mainitaan, että lain voimaantulon jälkeen kuntien perustamien yhtiöiden ei ole mahdollista toimia koulutuksen toteuttajia eikä sen tilaajana edes jo solmittujen sopimusten osalta. Tämän myötä herää kysymys, onko tarkoituksena kieltää tytär- ja osakkuusyhtiöiden toiminta kokonaan vai onko tarkoituksena ennemminkin avata mahdollisuus kunnille ja kuntayhtymille toteuttaa tilauskoulutusta myös ilman velvollisuutta yhtiöittämiselle. Tutkintovientitoimikunta kannattaa mahdollisuuden avaamista myös kunnille ja kuntayhtymille, mutta ei näe syytä rajata tytär- ja osakkuusyhtiöiden toimintaa.

Koulutuksen tilaajalla tulisi olla todellinen intressi järjestää tilauskoulutusta. On kuitenkin hyvä huomioida, ettei todellinen intressi tilauskoulutuksen järjestämiseen välttämättä takaa opiskelijan aseman paranemista. Sen sijaan 33§ ehdotettu lisäys, jonka mukaan ”koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia” on omiaan aidosti parantamaan opiskelijan oikeusturvaa. Tämän tulee toteutua läpinäkyvästi myös tutkintoviennissä.

Esityksessä mainitaan, että lain voimaantultua myös keskeneräisten ja voimassa olevien sopimusten sujuva siirtäminen koulutuksen järjestäjälle tulisi varmistaa, eikä edes olemassa olevien sopimusten puitteissa yritysten ole mahdollista toteuttaa koulutusta. Tämä ei kuitenkaan sopimusoikeudellisista syistä ole aina mahdollista. Mikäli laki tällaisenaan astuu voimaan, sopimusten muutoksia varten tarvitaan vähintään kolmen vuoden siirtymäaika.

Esityksessä on ehdotettu 35 § lisäystä 3 momenttiin, jonka mukaan säännös varmistaisi sen, että suomalaisille tai muille EU/ETA-valtioiden kansalaisille tutkintokoulutus olisi tilauskoulutuksenakin järjestettynä aina maksutonta. Tämä herätti kysymyksen siitä, miten jatkossa toteutetaan esimerkiksi yritysten henkilöstölle suunnattua täydennyskoulutusta.

Lausuntonne koskien lukiokoulutuksen tilauskoulutusta koskevia ehdotuksia

-

Lausuntonne koskien ammatillisen koulutuksen lukuvuosimaksuja koskevia ehdotuksia

Tutkintovientitoimikunta kannattaa lukuvuosimaksujen käyttöönottoa EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Tällä selkeytetään osaajatuontiin liittyviä haasteita erityisesti eettisistä näkökulmista. Tutkintovientitoimikunta pitää hyvänä myös sitä, ettei lukuvuosimaksullista koulutusta voi järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. On hyvä, että koulutuksen järjestäjä päättää maksun suuruudesta. Näin voidaan aidosti ottaa huomioon koulutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset.

Tutkintovientitoimikunta on huolissaan siitä, että koulutuksen järjestäjille saattaa aiheutua kohtuuttomasti työtä EU- ja ETA -alueiden ulkopuolisten henkilöiden osaamisen ja taustojen selvittämisestä. Sen vuoksi tutkintovientitoimikunta katsoo, että hakeutumismaksu olisi tarpeen kattamaan prosessista aiheutuvia kuluja. Lakiesityksessä edellytetään täyskatteellisuutta, jonka tulisi koskea myös hakuprosessia.

Lausuntonne koskien lukiokoulutuksen lukuvuosimaksuja koskevia ehdotuksia

-

Lausuntonne koskien rahoituslain muutoksia

-

Lausuntonne koskien oppivelvollisuuslakiin ehdotettavaa muutosta

-

Lausuntonne koskien tiedonvaihto-oikeuksia

Tutkintovientoimikunta kannattaa tiedonsaantioikeutta Maahanmuuttoviraston ja koulutuksen järjestäjien välillä.

Kylä-Kaila Anna
Opetushallitus - Tutkintovientoimikunta