

16.6.2026

EOAK/4439/2026

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Piatta Skottman-Kivelä**

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE AMMATILLISESTA KOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN JA SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA**

### **1 LAUSUNTOPYYNTÖ**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, lukiolakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia, liikenteen palveluista annettua lakia ja ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta annettua lakia.

Esityksellä ehdotetaan muun ohella säädettäväksi yksityisoikeudellisille koulutuksen järjestäjille säädettäväksi varautumisvelvollisuus poikkeusolojen ja häiriötilanteiden varalta. Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin, lukiolakiin, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettuun lakiin ja ylioppilastutkinnosta annettuun lakiin lisättäisiin säännöksiä koulutuksen ja ylioppilastutkinnon järjestämisestä poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa.

Ylioppilastutkinnosta annettuun lakiin lisättäisiin muun muassa erityissäännös hallintolain mukaisesta perusteluvollisuudesta poikkeamisesta koesuorituksen arvostelua koskevassa oikaisuvaatimusmenettelyssä. Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia muutettaisiin muun muassa siten, että lain 8 §:ssä tarkoitettuihin koulutuksiin sovellettavia ammatillisesta koulutuksesta annetun lain säännöksiä tarkennettaisiin. Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen koulutuksen työelämätoimikunnat pääosin lakkautettaisiin valtiontalouden sopeuttamistoimien vuoksi.

## 2 LAUSUNTO

Lausuntopalvelussa esitettyjen kysymysten mukaisesti esitän lausuntonani seuraavan.

### 2.1 Häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskevat ehdotukset

Häiriötilanteen määrittely

Ehdotettua häiriö- ja poikkeusolosäätelyä ei käsitellä kokonaisuutena lainkaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Tämä vaikeuttaa merkittävästi lausunnonantajan tehtävää. Totean kuitenkin seuraavan.

Valmiuslain kokonaisuudistusta valmisteleavan työryhmän mietinnössä (2025:50, s. 195) ei normaaliolojen häiriötilanteita ehdoteta laissa määriteltäväksi. Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa häiriötilanteeksi määritellään ja sillä tarkoitetaan poikkeuksellista uhkaa, tilannetta tai tapahtumaa, joka vaarantaa opiskelijoiden/kokelaiden turvallisuuden tai terveyden, tai joka estää (koulutuksen järjestäjää) toimimasta tässä laissa säädetyllä tavalla. Häiriötilanne voi ilmetä paikallisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti.

Pidän tärkeänä, että varautumisvelvollisilla ja varautumista ohjaavilla viranomaisilla olisi selkeä käsitys siitä, mitä häiriötilanteilla tarkoitetaan sekä milloin ja minkä tahon toteamana tilanteen katsotaan olevan käsillä.

Esityksessä ehdotetaan eri lakeihin useita säännöksiä poikkeuksista koulutuksen järjestämiseen paitsi häiriötilanteissa myös poikkeusoloissa, joten esitetyn säätelyn suhdetta valmiuslakiin ja ehdotettuun valmiuslain kokonaisuudistuksen opetustoimintaa koskevaan säätelyyn (mietinnön 101 §) tulisi mielestäni laajemmin kuvata.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei koulutuksen järjestäjien velvoitteita ja koulutuksen laajuutta rajoittavia tai muuttavia säännöksiä (valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa) ole käsitelty muutoin kuin viittaamalla lyhyesti perustuslain (PL) 16 §:ään perustana säännöksille, jotka velvoittaisivat ensisijaisesti huomioimaan oppivelvolliset opiskelijat tilanteessa, jossa koulutuksen järjestämiseen on käytössä rajalliset resurssit. Säännösten perustelujen (s. 33 ja 46) mukaan pitkittyvässä tilanteessa tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi aloituspaikkojen suuntaamista ensisijaisesti oppivelvollisille ja toissijaisesti aikuisopiskelijoille

Esitettyä oppivelvollisten ensisijaisuutta voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi mielestäni kuitenkin huolellisesti arvioida ja perustella, onko esitetty säätely yhdenvertaista ja siten täsmällistä, että sen nojalla voidaan ryhtyä esitettyihin toimenpiteisiin.

Perusteluja tulisi mielestäni myös täydentää ainakin arvioimalla laajemmin häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskevia ehdotuksia (muun muassa TUVA-opiskelijoiden etäopiskeluun siirtymistä) muun ohella siitä lähtökohdasta, että oppivelvollisten osalta kyse on PL 16 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvatusta jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen (vaikkei siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen sinänsä merkitse välttämättä perusoikeusrajoitusta, PevL 18/2020 vp). Häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskevien ehdotusten osalta jää siis myös esimerkiksi täysin käsittelemättä PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukainen tarve huolehtia erityisesti varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (esim. PeVM 14/2020 vp).

Totean myös pitäväni poikkeusoloja ja häiriötilanteita koskevan sääntelyn opiskelijoihin ja oppivelvollisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia (s. 27) jossain määrin niukkana, kun siinä ei ole arvioitu esimerkiksi koulutuksen perusteista ja näyttöjen osoittamisesta poikkeamisen merkitystä osaamistavoitteiden saavuttamisessa pitkittyneessä tilanteessa.

#### Ehdotus yksityisten koulutuksen järjestäjien varautumisvelvollisuudeksi

Ehdotetun ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 124 a §:n 1 momentin (ja vastaavasti lukiolain 61 a §:n) mukaan ”yksityisoikeudellisten koulutuksen järjestäjän on varmistettava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Koulutuksen järjestäjien on laadittava poikkeusolojen ja häiriötilanteiden varalta valmiussuunnitelma. Kuntien ja kuntayhtymien varautumisvelvollisuudesta säädetään valmiuslaissa”.

Voimassa oleva valmiuslain 12 § velvoittaa suoraan sanamuotonsa perusteella varautumaan ainoastaan poikkeusoloihin.

Valmiuslakityöryhmän mietinnössä varautumisvelvollisuus ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi koskemaan kaikkia olosuhteita todeten, että varautumista koskeva sääntely osaltaan tukee häiriötilanteiden hallintaa normaaliolojen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja näin ollen ehkäisee tarvetta turvautua valmiuslain mukaisiin järeämpiin toimivaltuuksiin (s.197).

Lausunnossaan työryhmän mietinnöstä eduskunnan oikeusasiamies (EOAK/8262/2025, luettavissa verkkosivuilla) kiinnitti huomiota muun ohella siihen, että ehdotuksen mukaan varautumisvelvollisia eivät olisi yksityiset koulutuksen järjestäjät. Nyt esitetyt muutokset linkittyvät siten osaltaan valmistelussa olevana valmiuslain kokonaisuudistukseen. Ehdotettu säännös yksityisten koulutuksen järjestäjien varautumisvelvollisuudesta olisi suppeampi kuin työryhmämietinnön ehdotus kuntien ja kuntayhtymien varautumisvelvollisuudesta (s. 41). Jatkovalmistelussa perustelut täydentynevät tältä osin.

Varautumista koskevat kysymykset ovat olleet tarkasteltavana myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa; useissa ratkaisuihin on ollut kyse kunnan velvollisuudesta koulu-, oppilaitos- tai päiväkotiruokailun tai varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen lakkotilanteessa (ks. esim. ratkaisuni [EOAK/2809/2022](#), saatavilla verkkosivuilla). Näissä ratkaisuihin on korostettu häiriötilanteisiin varautumisen ja valmiussuunnittelun merkitystä.

Laillisuusvalvonnassa useimmiten normaaliolojen häiriötilanteena näyttäytyneet työtaistelutilanteet eivät esitysluonnoksen mukaan kuulu siinä määriteltyihin häiriötilanteisiin. Tuon tässäkin yhteydessä esille edellä sanotussa päätöksessä esille nostamaani kysymyksen siitä, asettaako lainsäädäntö lakisääteisen palvelun järjestämisvelvolliselle sellaisia vaatimuksia, joita käytännössä ei lakon aikana välttämättä ole aina mahdollista toteuttaa ainakaan täysimääräisesti. Samalla järjestämisvelvollinen taho saattaa joutua tekemään päätöksiä ja järjestämään toimintaansa ilman selkeitä sitä ohjaavia ja määrittäviä lain säännöksiä.

1. lakiesityksen 124 a §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi määrätä puutteiden korjaamisesta. Kun kyseessä on uusi säännös, jota ko. koulutuksen järjestäjät jatkossa ovat velvollisia soveltamaan, olisi selkeyden vuoksi hyvä perusteluissa kuvata menettelyä ja mahdollisia sanktioita.

Ehdotus ammatillisesta koulutuksesta annetun lain uudeksi 45 a §:ksi

Esitettyjen 45 a §:n ja 52 a §:n perusteella säännöksiä sovellettaisiin ”pitkäkestoisessa” häiriötilanteessa. Säännöksen perustelujen mukaan kyse olisi vähintään kuukausia kestävästä tilanteesta (s. 37). Uudessa 16 a §:ssä vastaavaa vaadetta ei esitetä. Säännösten perustelujen mukaan kyse olisi ainakin ”valtakunnallisesta häiriötilanteesta”, mikä ei pykälästä ilmene.

Edelleen säännösten mukaan koulutuksen järjestäjän olisi tehtävä ilmoitus Opetushallitukselle soveltaessaan säännöksiä häiriötilanteessa. Säännösten perustelujen mukaan ministeriö voisi puuttua tilanteeseen ja estää säännösten soveltamisen. Menettely asiassa jää käsittelemättä, mitä pidän puutteena. Esitys herättää myös kysymyksen siitä, mikä taho määrittäisi kyseen olevan pitkäkestoisesta häiriötilanteesta, kun niiden olemassaoloa ei samalla tavoin todeta kuin poikkeusoloja.

Ehdotus tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain uudeksi 26 a §:ksi

Ehdotetun 26 a §:n 2 momentin mukaan häiriötilanteessa ja poikkeusoloissa koulutuksen järjestäjä voi päättää etäopetukseen siirtymisestä, jos se on tarpeen opetuksen järjestämiseksi turvallisesti ja terveellisesti.

Säännöksen perusteluissa on todettu, että vaativana erityisenä tukena järjestettävässä tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa etäopetuksen mahdollisuudet ovat kuitenkin ammatillisesta koulutusta vastaavalla tavalla hyvin rajalliset. Perusteluissa ei ole asiaa enempää avattu, mitä myös pidän puutteena. Vähintäänkin perusteluissa tulisi kuvata opiskelijan opintososiaalisten etujen järjestämistä ja oikeutta maksuttomaan ateriaan säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa.

## 2.2 Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:ään ehdotettavat muutokset

Luonnoksessa on (s. 20) viitattu väärään ratkaisuun. Esitys vastaa nähdäkseni asiassa [EOAK/4276/2024](#) (saatavilla verkkosivuilla) ministeriölle tekemääni lainsäädäntöesitykseen, jossa pyysin arvioimaan, edellyttivätkö ratkaisussani esiin tuodut näkökohdat lentäjäkoulutuksen opiskelijavalintojen terveystaakkoja koskevan oikeustilan epäselvyydestä sääntelyä tai sen täsmentämistä. Totesin, että kansallisista ammatillisesta koulutusta ohjaavista säädöksistä ei ollut löydettävissä nimenomaista säännöstä, johon lentäjäkoulutukselle asetetut opiskelijavalinnan terveystaakot voitiin perustaa.

Nähdäkseni ilmailualan alakohtaista sääntelyä opiskelijavalinnan terveystaakkojen perusteena voisi pääkohdin olla syytä kuvata säännöksen perusteluissa.

Esityksen mukaan pykälässä tarkoitettuihin koulutuksiin ei enää sovellettaisi 4 luvun säännöksiä hakeutumisesta ja opiskelijaksi ottamisesta. Pykälän nojalla järjestämisluvan saaneet koulutuksen järjestäjät päättäisivät jatkossa itse hakeutumismenettelyistä ja opiskelijavalinnasta niitä velvoittavien muiden säädösten rajoissa.

Vaikuttaisi siltä, että esitetyn säännöksen sanamuodon mukaan 8 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen hakevan oikeusturvan kannalta tärkeitä mutta jatkossa ei-sovellettavia säännöksiä olisivat ainakin 43 § (päätös opiskelijaksi ottamisesta) ja siten myös mahdollisuus hakea muutosta 43 §:ssä tarkoitettuun opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen (111 § 1 mom.). Esityksessä ei ole asiaa käsitelty lainkaan. Asia täsmentyy esityksen jatkovalmistelussa.

### 2.3 Ylioppilastutkinnosta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset

#### 22 § Koesuorituksen arvostelua koskeva oikaisumenettely

Olen esitysluonnoksessa (s. 17) selostetusta päätöksestäni (EOAK/2193/2023, saatavilla verkkosivuilla) ilmenevin perustein todennut, että voimassa olevassa lainsäädännössä on ristiriitaa toisaalta ylioppilastutkinnon erityispiirteiden ja toisaalta hallintolaissa säädetyn perusteluvaateen välillä. Esitin OKM:n harkittavaksi, tulisiko ylioppilastutkintoa koskevassa lainsäädännössä säätää oikaisuvaatimusmenettelyä ja siihen mahdollisesti liittyvästä poikkeuksesta tai joustosta perusteluvollisuuteen tavalla, joka huomioisi sekä oikeusturvanäkökohdat että asiaan liittyvät erityispiirteet ja päätöksenteon luonteen, mikäli hallintolain yleisten lähtökohtien ei katsottaisi menettelyyn käytännössä sellaisinaan suoraan sopivan. Eri hallinnonalojen sääntelyssä voidaan säätää myös oikaisuvaatimusmenettelyä koskevista erityiskysymyksistä.

Nyt lausuttavana oleva luonnos vastaa lainsäädäntöesitykseeni tavalla, joka nähdäkseni voi selventää oikaisuvaatimusmenettelyä, hälventää kokelaiden epätietoisuutta ja siten edistää hyvää hallintoa. Totean kuitenkin seuraavan.

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Se, että päätöstä koskee muutoksenhakukielto, ei poista perusteluvollisuutta. Esitetyn säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 45) on perusteluvolvoitteesta joustamista perusteltu käsittelyn nopeudella ja sillä, että kokelaiden yhdenvertaisuus voisi vaarantua, jos yksittäiselle kokelaalle annettaisiin oikaisuvaatimuksesta suoritettavaa maksua vastaan koesuoritusta ja arvostelukriteerien soveltamista koskevaa neuvontaa merkittävästi laajemmin kuin muille kokelaille. Säättämisperusteluissa (s. 55) on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (PeVL 58/2001, PeVL 12/2004, PeVL 18/20025) ylioppilastutkintoon liittyvän muutoksenhaun osalta.

Perusteluissa tulisi vielä laajemmin arvioida asiaa nimenomaan perusteluvollisuudesta poikkeamisen osalta, PL 21 §:n valossa sekä perustuslakivaliokunnan mahdollisen relevantin lausuntokäytännön perusteella.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että ehdotetun 22 §:n perustelujen mukaan sen tarkoitus on selventää nykytilaa säätämällä nimenomaisesti, ettei oikaisumenettelyssä tehtyä Ylioppilastutkintolautakunnan päätöstä tarvitsisi perustella hallintolain 45 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Ylioppilastutkinnosta annetun lain 18 §:ssä säädetään muun ohella, että kokelaalla ja alle 18-vuotiaan kokelaan huoltajalla on oikeus saada tieto arvosteluperusteiden soveltamisesta kokelaan koesuoritukseen ja että Ylioppilastutkintolautakunta määrää kokeiden arvostelussa noudatettavista periaatteista. Jatkovalmistelussa tulisi mielestäni vielä arvioida ja perustella hallintolaista poikkeavien perusteluiden kriteerejä ja mahdollista tarvetta erityislaissa erikseen säätää siitä, miten päätös tulee perustella.

## **2.4 Ammatillisen koulutuksen työelämätoimikuntia koskevat muutosehdotukset**

Esityksen mukaan työelämätoimikuntajärjestelmään ei ole vuoden 2027 lähtien käytettävissä resursseja, mistä syystä työelämätoimikuntajärjestelmä esitetään pääosin lakkautettavaksi ja osaa niiden tehtävistä siirrettäväksi Opetushallitukselle.

OPH ottanee lausunnossaan kantaa esityksen vaikutuksiin sen toimintaan ja resursseihin. Korostan arviointimenettelyn keskeistä merkitystä hyvän hallinnon ja opiskelijoiden oikeusturvan kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat ylipäänsä PL 21 §:n osalta varsin niukat, eikä arvioinnin oikaisutehtävän siirtymistäkään ole perusteluissa käsitelty.

Jatkovalmistelussa arvioidaneen myös, tulisiko muutettavaan 108 §:ään lisätä selvyden vuoksi säännös OPH:n tiedonsaantioikeudesta 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.