Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.4.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp)

Esityksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Ohjelmassaan hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestävän talouskehityksen. Työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen vuonna 2031.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan jatkuvan oppimisen koulutusresursseja kohdistetaan jatkossa erityisesti henkilöihin, jotka nostavat koulutustasoaan sekä koulutuksiin, jotka edesauttavat työllistymistä esimerkiksi työvoimapula-aloille.

Esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoa ja lisätä työllisyyttä, missä tarkoituksessa aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotteluvapaa esitetään lakkautettavaksi.

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki sekä muutettaviksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työttömyyskassalakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annettua lakia sekä opintotukilakia.

Lait on pääosin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.6.2024. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis-ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025, ja tämä muita esitettyjä muutoksia myöhäisempi voimaantulo liittyy työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämiseen valtiolta kuntien tehtäväksi vuoden 2025 alusta lukien.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n, 15 §:n, 16 §:n 2 momentin, 18 §:n ja 19 §:n 1, 3 ja 4 momentin sekä taloudellisesti tuettua opintovapaata koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 140 (56/1992) kannalta.

Esityksen vaikutusten suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen

Yhdenvertaisuus

Vuonna 2022 aikuiskoulutustuen saajista naisia oli 76 prosenttia ja miehiä 24 prosenttia, ja ammattitutkintostipendin saajista 64 prosenttia oli naisia. Aikuiskoulutustuen käyttäjissä yliedustettuina ovat sosiaali- ja terveysaloilla jo työskentelevät. Noin 38 % tuensaajista opiskelee kasvatusalojen tai terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta. Kasvatusalolla sekä terveys- ja hyvinvointialoilla työskentelee enemmän naisia kuin miehiä. Tuen käyttö on keskimääräistä vähäisempää erityisesti alkutuotannossa, teollisuudessa ja rakentamisessa, joilla työskentelee enemmän miehiä kuin naisia. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat siten enemmän naisiin kuin miehiin.

Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.4.2024

Vuorottelukorvausta vuonna 2022 saaneista naisten osuus oli 68 prosenttia. Vuorotteluvapaa painottuu tietyille toimialoille, etenkin terveys- ja sosiaalipalveluihin ja koulutusalalle, jotka ovat naisvaltaisia aloja. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan vuoden 2022 aikana vuorottelusijaisina toimi noin 5 500 henkilöä, joista noin 65 prosenttia oli naisia. Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat siten enemmän naisiin kuin miehiin.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun kuin luettelossa nimenomaisesti mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 31/2014 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan saamiseen ei liity sukupuoleen tai toimialoihin liittyviä ehtoja. Esitys itsessään ei kohdistu eri tavoin eri sukupuoliin tai muihin väestöryhmiin, vaan vaikutukset ovat voimakkaasti kytköksissä Suomen työmarkkinoiden sukupuolittuneisuuteen. Pelkästään työmarkkinoiden sukupuolittuneisuuden vuoksi ja sen vuoksi, miten yleistä aikuiskoulutustuen myöntämisen ehdot täyttävä opiskelu ja opintovapaalle sekä vuorotteluvapaalle siirtyminen naisten keskuudessa on, ehdotettujen muutosten ei katsota olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n edellytetyn yhdenvertaisen kohtelun kanssa.

Taannehtivuus ja omaisuuden suoja

Hallituksen esityksellä ei puututa ehdotettujen muutosten voimaantuloon mennessä syntyneisiin tilanteisiin vuorotteluvapaan, vuorottelukorvauksen ja ammattitutkintostipendin osalta. Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.7.2024 mennessä suoritetun tutkinnon perusteella. Vuorotteluvapaan voisi aloittaa 31.7.2024 mennessä ja kyseiseen päivään mennessä vapaan aloittaneilla olisi oikeus pitää vuorotteluvapaata 180 kalenteripäivän enimmäismäärä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan aikuiskoulutustukea maksetaan enintään 15 kuukauden ajalta, ja tähän tukiaikaan on oikeus kerran työuran aikana yhdessä tai useassa osassa. Tukiaikaa ei edellytetä käytettäväksi jonkin tietyn ajan sisällä vaan tukea voi käyttää jaksoissa rajattoman pitkän ajan kuluessa, kunnes enimmäiskesto 15 kuukautta, osittain käytettynä jopa 30 kuukautta, on käytetty.

Aikuiskoulutustuen osalta tuen saamisen takarajaa eli vuoden 2025 loppua ehdotetaan sovellettavaksi aikuiskoulutustukeen, jossa 15 kuukauden mittainen tukikausi on jo myönnetty ennen aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisajankohtaa, joka olisi viimeistään 1.6.2024, sekä tukeen, johon oikeus alkaisi viimeistään 31.7.2024 ehdotetun sääntelyn perusteella. Mainittu takaraja mahdollistaa sen, että viimeistään 31.7.2024 alkavien opintojen ja tukikauden perusteella aikuiskoulutustukea on mahdollista saada 15 kuukautta.

Sääntelyä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu muutos aikuiskoulutustuen lakkauttamiseksi ei merkitse aikuiskoulutustuen lakkauttamista kokonaan 1.8.2024, vaan aikuiskoulutustukea olisi edelleen mahdollista saada 31.12.2025 asti nykyiseen lainsäädäntöön perustuvan 15 kuukauden pituisen

tukiajan ajalta. Ehdotuksen tuen maksamisesta enintään 31.12.2025 asti ei katsota muodostuvan kohtuuttomaksi ja sääntelyä voitaneen pitää tältä osin oikeasuhtaisena.

Aikuiskoulutustuen saannin takarajaa koskeva ehdotus, vuoden 2025 loppu, on välttämätön siksi, että ilman takarajaa Työllisyysrahasto joutuisi etuusjärjestelmän lakkauttamisesta huolimatta ylläpitämään etuuden maksamiseen liittyviä järjestelmiä ja henkilökunnan ammattitaitoa siltä varalta, että etuutta myöhemmin, useidenkin vuosien jälkeen, vielä haettaisiin.

Koska aikuiskoulutustukea on mahdollista tällä hetkellä hakea neljä kuukautta ennen tukikauden alkamista, 1.8.2024 tai sen jälkeen alkavaa tukikautta voi hakea ja Työllisyysrahasto voi antaa myönteisen tukioikeuspäätöksen ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Tukioikeutta ja tukikauden kestoa koskeva päätös ei vielä muodosta sellaista etuuserää, joka on langennut maksettavaksi, vaan kyse on ratkaisusta, joka sisältää päätöksen siitä, miltä ajalta henkilön opinnot mahdollistavat etuuden maksamisen. Etuutta ei automaattisesti makseta tämän päätöksen perusteella, vaan vasta kunkin maksuhakemuksen perusteella.

Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. **Perustuslain** 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 63/I) mukaan omaisuudensuojasäännöksestä on johdettavissa, milloin etuudet ovat omaisuuden suojan piirissä. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta edeltävän lausuntokäytännön mukaan hallitusmuodon suojaamaksi omaisuudeksi perustuslakivaliokunta on katsonut sosiaaliset avustukset ja muut vastaavat julkisen vallan velvoitteet vain silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana (PeVL 5/2015 vp, PeVL 41/2013 vp, s. 2/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2/I, PeVL 60/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 9/1999 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on eläkejärjestelmän muutoksia tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota muun ohella siihen, että muutoksia on esitetty toteutettaviksi monilta osin asteittain. Näin on pyritty pehmentämään muutosten vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä on valiokunnan mielestä voitu pitää osoituksena suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisien ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa (PeVL 30/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ansiopäivärahan ansio-osan lyhentämistä ongelmallisena perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta (PeVL 8/2024 vp, PeVL 25/2013 vp).

Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan nykyisin palkansaajan aikuiskoulutustuen ja vuorottelukorvauksen lisäksi muun muassa työttömyysturvalain mukaista työttömyyspäivärahaa ja muutosturvarahaa. Tarkempaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä ei liene olemassa työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettujen etuuksien suhteesta perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan. Arvioinnissa saattaisi olla merkitystä sillä, rahoitetaanko kaikilta työntekijöiltä ja työnantajilta kerättävillä pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla etuuksia, joiden maksaminen perustuu työntekijästä riippumattomaan riskitilanteeseen, kuten työttömyyteen, vai onko kyse etuudesta, jonka maksaminen perustuu työntekijän omaan valintaan, kuten nykyisin aikuiskoulutustuki ja vuorotteluvapaan ajalta maksettava vuorottelukorvaus.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut taannehtivaa puuttumista sopimussuhteisiin. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen

odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 41/2013 vp – HE 162/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rekisteröidyn TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttamiseksi ja eräiksi muiksi lisäeläkettä koskeviksi muutoksiksi). Ottaen huomioon, että aikuiskoulutustuen tukioikeuspäätös on hallinnollinen päätös, jonka Työllisyysrahasto antaa hakemuksesta voimassa olevan lainsäädännön perusteella ja jonka perusteella tuen maksuunpano ei vielä ala, ei myönteinen tukioikeuspäätös luone päätöksensaajalle samanlaista perusteltujen odotusten suojaa kuin peruslakivaliokunnan käytännössä arvioitu sopimussuhteiden koskemattomuus.

Luottamuksensuojan periaatteen turvaamiseksi yksilö voi luottaa viranomaisen tekemän hallintopäätöksen pysyvyyteen, ja hallintopäätöksen muuttaminen vastoin sen saajan etua on rajattua. Luottamuksensuojan periaate ei kuitenkaan tarkoittane niin pitkälle vietyä suojaa, että mikäli lainsäädäntö, johon hallintopäätös perustuu, muuttuu päätöksen antamisen jälkeen, päätös edelleen oikeuttaisi sen saajaa.

Sivistykselliset oikeudet

Aikuiskoulutustuen saaminen edellyttää muun muassa kahdeksan vuoden työhistoriaa ja työskentelyn vähentämistä. Vuorotteluvapaan edellytyksenä on muun muassa vähintään 20 vuoden työssäoloaika ja työstä poisjäänti vapaan ajaksi. Aikuiskoulutustuella opiskelevat ja vuorotteluvapaalla olevat ovat vakiintuneesti työmarkkinoilla.

Vuorotteluvapaan tarkoituksena on edistää lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla työntekijän työssä jaksamista. Vuorotteluvapaan käytölle ei ole säädetty rajoituksia, joten vapaalla oleva työntekijä voi käyttää vuorotteluvapaan haluamallaan tavalla ja saada vuorottelukorvausta. Koska vuorotteluvapaan edellytyksenä ei ole itsensä kehittäminen koulutuksen avulla, tässä lausunnossa ei arvioida tarkemmin vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista perustuslaissa turvattujen sivistyksellisen oikeuksien toteutumisen kannalta.

Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen vähentää niiden henkilöiden tuloja, jotka olisivat olleet oikeutettuja stipendiin ja olisivat hakeneet stipendiä. Tämän vaikutuksen suuruus on kuitenkin maltillinen johtuen stipendin suuruudesta (414 euroa).

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutus jatko- ja täydennyskoulutukseen on todennäköisesti maltillinen. Edellä mainittu arvio perustuu hallituksen esityksessä viitattuun opetus – ja kulttuuriministeriössä tehtyyn selvitykseen (2023), jossa ei havaittu aikuiskoulutustuella olevan vaikutusta uusien opintojen aloittamisen todennäköisyyteen. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi jonkin verran hidastaa opintojen suorittamista ja sitä kautta valmistumista, kun opintoja tehdään enemmän työn ohessa vapaa-ajalla.

Aikuiskoulutustuen saajat ovat keskimäärin muita aikuisia tai työllisiä korkeammin koulutettuja. Korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajista on korkeampi kuin korkeakoulutettujen osuus aikuisväestöstä tai työllisistä, ja vastaavasti pelkän perusasteen suorittaneiden osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on pienempi kuin aikuisväestössä tai työllisten keskuudessa.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen sekä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen seurauksena etuudensaajat eivät siirry pääsääntöisesti muille etuuksille eivätkä muutu tulottomiksi, vaan jatkavat yleensä siinä työssä, josta he tuen saadessaan jäisivät vuorottelu- tai opintovapaalle. Kuitenkin, riippuen vaihtoehtoisista tavoista rahoittaa opintojen aikainen toimeentulo eri elämäntilanteissa aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi heikentää pienituloisten henkilöiden mahdollisuuksia hankkia jatko- ja täydennyskoulutusta.

Opintotuen saaminen edellyttää taloudellisen tuen tarvetta. Oikeuteen saada opintotukea ei liity ikään perustuvia rajoituksia. Opintotuen saamista yksittäistapauksessa voi rajoittaa muun muassa aikaisemman opiskelun vuoksi enimmäistukiajan täyttyminen korkeakouluopinnoissa ja opintotuen vuosituloihin perustuvan tulovalvonnan tulorajojen ylittyminen.

Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.4.2024

Esityksessä todetaan, että aikuisopiskelijat suorittavat opintojaan pääosin töiden ohessa ilman etuuksia. Opintojen aikaisen toimeentulon tukeminen julkisista varoista, kuten aikuiskoulutustukea matalammalla ja lainapainotteisemmalla opintotuella, muodostaa vain osan opintoihin kohdistuvasta julkisesta tuesta. Merkittävin opintojen tukemisen muoto on koulutuksen järjestäjille kohdennettava julkinen rahoitus, jolla mahdollistetaan koulutuksen maksuttomuus tai koulutuksen tuottamisen kustannuksia matalampi maksutaso.

Esityksessä on arvioitu, että sillä osalla kohderyhmästä, joka aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta valitsisi vähentää työaikaa opintojen vuoksi, aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen, ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen ja työnantajalleen. Työn ohessa suoritettavan opiskelun aikaista toimeentuloturvan tarvetta voidaan kattaa esimerkiksi yleisellä asumistuella ja toimeentulotuella sekä opintotuella, mikäli tukien saamisen edellytykset muutoin täyttyvät.

Julkisen vallan on **perustuslain** 16 §:n 2 momentin perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Turvaamisvelvollisuus kattaa opetuksen esiopetuksesta aikuiskoulutukseen asti. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. (HE 309/1993 vp, s. 64/I)

Ottaen huomioon, että aikuiskoulutustuen saaja opiskelun vuoksi vapaaehtoisesti vähentää työaikaansa ja ansiotuloaan, jota hän muutoin saisi, aikuiskoulutustukijärjestelmästä luopumisella ei arvioida olevan vähäistä suurempia vaikutuksia niiden henkilöiden perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattuihin oikeuksiin varattomuuden estämättä, joilla ei olisi oikeutta opintotukeen.

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla yksilökohtaisesti vaikutuksia oman osaamisen kehittämiseen. Kuitenkaan aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista ei toteuteta tavalla, joka johtaisi perustuslaissa turvattujen sivistyksellisten oikeuksien kohtuuttomaan heikentymiseen.

Edellä esitetyillä perusteilla arvioidaan, että pääsääntöisesti maksuton opiskelu, opintotuki ja mahdollinen oikeus aikuisopiskelun ajalta perustuslain 19 §:n mukaisiin tukiin kokonaisuutena täyttää ne sivistyksellisiä oikeuksia koskevat velvoitteet, joita perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja ILO:n yleissopimuksessa tarkoitetaan.

Oikeus sosiaaliturvaan

Kuten edellä on todettu, aikuiskoulutustuen lakkauttamisen sekä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen seurauksena etuudensaajat eivät siirry pääsääntöisesti muille etuuksille eivätkä muutu tulottomiksi, vaan jatkavat yleensä siinä työssä, josta he tuen saadessaan jäisivät vuorottelu- tai opintovapaalle.

Aikuiskoulutustuessa ei ole kysymys **perustuslain** 19 §:ssä turvatusta oikeudesta sosiaaliturvaan eikä perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetusta perusturvaetuudesta.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla vaikutusta perustuslain 19 §:ssä turvatun toimeentulon kannalta erityisesti niiden aikuisopiskelijoiden osalta, joilla ei ole oikeutta opintotukeen. On mahdollista, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen jossain määrin lisää muiden tukien, kuten yleisen asumistuen ja 19 §:n 1 momentin mukaisen toimeentulotuen tarvetta.

Niiden henkilöiden osalta, jotka aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta huolimatta vähentävät työaikaa ja ansiotulojaan opintojen tai niin kutsun sapattivapaan vuoksi, lakkauttaminen siirtäisi vastuuta vapaan aikaisesta toimeentulosta henkilölle itselleen ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen ja työnantajalleen.

Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.4.2024

Ammattitutkintostipendin poistamisen ei katsota muodostavan sellaisia muutoksia, joilla olisi keskeistä merkitystä arvioitaessa asiaa perustuslaissa turvatun toimeentuloturvan kannalta.

Oikeus työhön ja työllisyyden edistäminen

Esityksen tavoitteena on tasapainottaa julkista taloutta ja lisätä työllisyyttä.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 175 miljoonalla eurolla vuodessa ja lisäävän työllisyyttä 10 000 työllisellä vuodessa. Ammattitutkintostipendin lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 11, 5 miljoonalla eurolla vuodessa. Vuorotteluvapaan lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 27 miljoonalla eurolla.

Aikuiskoulutustuella olevat ovat vakiintuneesti työelämässä, ja aikuiskoulutustuen ehtona on työssäkäynnin vähentäminen, mikä viittaa siihen, että aikuiskoulutustukiaika syrjäyttää kutakuinkin täysimääräisesti työssäkäyntiä. Tätä tukee myös saatavilla oleva tutkimustieto, jonka yleistettävyyteen liittyy epävarmuutta.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen myötä osalle kohderyhmästä syntyy oikeus opintorahaan, minkä myötä opintorahamenot kasvavat. Toisaalta etuuden lakkauttaminen vähentää yleisen asumistuen menoja, koska työnteon lisääntymisestä johtuvan ansiotulojen kasvun myötä oikeus yleiseen asumistukeen vähenee. Valtiovarainministeriön arvion mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta seuraavien opintorahan ja yleisen asumistuen nettomääräisen muutoksen arvioidaan todennäköisesti olevan vähäinen.

Vuorotteluvapaan tarkoituksena on edistää lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla työntekijän työssä jaksamista ja parantaa samalla työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lisäksi 2 momentissa säädetään, että oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp koskien siinä ehdotettua hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttia viitataan tärkeimpänä voimassa olevana säädöksenä työllistävästä koulutuksesta lakiin työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta (763/90), joka on sittemmin kumottu lailla julkisesta työvoimapalvelusta (2002/1295). Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että säännös ei sitoisi työllistävää koulutusta tähän lakiin tai muuhunkaan yksittäiseen lakiin, vaan mahdollistaisi niistä poikkeavat järjestelyt. Koulutukseen osallistuminen on katsottu eräin edellytyksin mahdolliseksi asettaa lailla työttömyysturvan saamisen ehdoksi. Yksilön ja myös yhteiskunnan kannalta on tärkeää poistaa sellainen työttömyys, joka johtuu ammattitaidon ja muun koulutuksen puutteesta. Oikeus työllistävään koulutukseen ei ole itsetarkoitus eikä siihen sisälly esimerkiksi jatkuvaa oikeutta saada erilaisia ammatillisia koulutusjaksoja niin kauan kuin henkilö itse haluaa ja työttömyys jatkuu, todetaan hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeusuudistuksen esityöt eivät viittaa siihen, että lainsäätäjän olisi turvattava subjektiivinen oikeus työllistävään koulutukseen. Perustuslakivaliokunta tähdentää perustuslaista kuitenkin johtuvan lainsäätäjälle yleinen velvollisuus huolehtia siitä, että lain mukainen koulutusjärjestelmä turvaa tosiasiallisen mahdollisuuden työllistävään koulutukseen sellaiselle työkykyiselle ja työhaluiselle, joka on koulutuksen puutteen vuoksi jäänyt pitkähköksi ajaksi työttömäksi (PeVL 47/2002 vp - HE 225/2002 vp).

Aikuiskoulutustuen saajat eivät ole työttömiä. Työttömän ja työttömyysuhan alaisen mahdollisuuksia opiskella työttömyysturvaoikeutta menettämättä on kuvattu hallituksen esityksessä kohdassa 4.2.1.1.

Eeva Vartio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.4.2024

Koska ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävä vaikutus, esitystä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 21/2016 vp ja PeVL 10/2015 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukset

Hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia arvioitaessa on huomioitu seuraavat Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä ILO, yleissopimukset.

Suomi on ratifioinut taloudellisesti tuettua opintovapaata koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 140 (56/1992). Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 24.2.1993. Sopimuksen 1 artiklan mukaan taloudellisesti tuettu opintovapaa tarkoittaa työntekijälle opintotarkoituksiin määrätyn pituiseksi ajaksi työaikana myönnettyä vapaata, jonka aikana hänellä on oikeus saada riittävää taloudellista tukea. Sopimuksen 5 artiklan mukaan taloudellisesti tuetun opintovapaan myöntäminen voidaan toteuttaa kansallisella lainsäädännöllä, työehtosopimuksilla, välitystuomioilla tai muulla kansallisen käytännön mukaisella menettelyllä. Taloudellisesti tuetun opintovapaan järjestelyjen tulee perustua säännölliseen ja riittävään, kansallisen käytännön mukaiseen rahoitukseen.

Sopimuksen n:o 140 2 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on suunniteltava ja harjoitettava sellaista politiikkaa, jonka tarkoituksena on maan olosuhteisiin ja vallitsevaan käytäntöön soveltuvin keinoin ja tarvittaessa vaiheittain edistää taloudellisesti tuetun opintovapaan myöntämistä a) kaikentasoista koulutusta varten; b) yleissivistävää opetusta, yhteiskunnallista ja kansalaiskasvatusta varten; c) ammattiyhdistyskoulutusta varten. 3 artiklan mukaan mainitulla politiikalla on pyrittävä myötävaikuttamaan tarvittaessa eri ehdoin, a) ammatissa tai tehtävässä tarvittavien valmiuksien hankkimiseen, parantamiseen ja sovelluttamiseen sekä työllisyyden edistämiseen ja työpaikan turvaamiseen tieteen ja teknologian kehittyessä sekä talouselämän ja yhteiskunnan rakenteen muuttuessa; b) työntekijöiden ja heidän edustajiensa asiantuntevaan ja aktiiviseen osallistumiseen yrityksen ja yhteiskunnan toimintaan; c) työntekijöiden edistymiseen inhimillisellä, yhteiskunnallisella ja sivistyksellisellä tasolla ja d) yleensä tarkoituksenmukaisen jatkuvan opetuksen ja koulutuksen edistämiseen työntekijöiden auttamiseksi sopeutumaan ajan vaatimuksiin.

Sopimuksen n:o 140 4 artiklan mukaan tässä politiikassa on otettava huomioon sekä maan että eri toimialojen kehitysaste ja erityistarpeet, ja politiikka on yhteensovitettava yleisen työllisyys-, opetus- ja koulutus- sekä työaikapolitiikan kanssa ottaen asianmukaisesti huomioon tarvittaessa työajan tai työmäärän kausittaiset vuodenaikoihin liittyvät vaihtelut.

Suomi on ratifioinut ILO:n 1988 hyväksymän yleissopimuksen n:o 168, joka koskee työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa. Yleissopimuksen 168 johdanto-osassa korostetaan työnteon ja tuottavan työn tärkeyttä jokaisessa yhteiskunnassa sekä niiden yhteisölle antamien voimavarojen vuoksi, että myös niiden työntekijöille antaman toimeentulon ja yhteiskunnallisen roolin ja työntekijöiden niistä saaman omanarvontunnon vuoksi. Edelleen johdanto-osassa todetaan, että on tarpeen hyväksyä sellaisia uusia kansainvälisiä normeja, jotka koskevat täystyöllisyyden sekä tuottavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämistä kaikilla tarkoituksenmukaisilla tavoilla, sosiaaliturva mukaan lukien.

Yleissopimuksen 168 hyväksymisen yhteydessä ILO on hyväksynyt myös sopimuksen täydentämistä koskevan suosituksen 176, joka on saatettu eduskunnan tiedoksi yleissopimuksen 168 ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 239/1989). Suosituksen 176 mukaan taloudellisen kriisin aikoina sopeuttamispolitiikkaan tulisi määrätyin ehdoin sisällyttää toimenpiteitä sellaisten aloitteiden edistämiseksi, joiden avulla työvoiman käyttöaste saadaan mahdollisimman suureksi.