Veli-Pekka Viljanen

HE 8/2024 vp aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.4.2024

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lakkautettavaksi aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotteluvapaajärjestelmä. Arvioni mukaan valtiosääntöoikeudellista tarkastelua edellyttää erityisesti ehdotus aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta.

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. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64 ja PeVL 14/2003 vp, s. 2, PeVL 26/2013 vp, s. 2). Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan (ks. esim, PeVL 14/2003 vp, s. 2, PeVL 26/2013 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että lainsäädäntö opintotuesta täyttää omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (PeVL 14/2003 vp, s. 2, PeVL 26/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2015 vp, s. 2). Vastaavasti voidaan aikuiskoulutustuen katsoa olevan yksi julkisen vallan tukimuoto, jolla osittain turvataan perustuslain 16 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla jokaiselle mahdollisuus saada myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin esitöissä korostetaan sitä, että vaikka voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyi runsaasti tätä oikeutta turvaavia säännöksiä, kyseinen perustuslain säännös ei sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin, kuten esimerkiksi nykyisten oppilaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Esitöiden mukaan tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää, jos

muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään (HE 309/1993 vp, s. 64).

Kumottavaksi ehdotetussa laissa aikuiskoulutusetuuksista (1276/2000) säädetään Suomessa asuvien palkansaajien ja yrittäjien ammattitaidon kehittämistä ja ylläpitoa koskevan koulutuksen ajalta myönnettävästä eläkevakuutettuun ansiotyöhön perustuvasta tuesta. Aikuiskoulutustukea maksetaan korvaukseksi laissa säädetyt edellytykset täyttäville palkansaajille ja yrittäjille opiskelun aikaisesta ansionmenetyksestä.

Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2021 aikuiskoulutustukea sai 28 322 henkilöä. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta osa aikuiskoulutustukeen oikeutetuista voisi jatkossa saada yleistä opintotukea edellyttäen, että opintotuen enimmäiskesto ei ole aikaisemmin ylittynyt. Opintotukea ei kuitenkaan voi saada kaikkiin aikuiskoulutustuen piirissä oleviin opintoihin (esim. osa avoimen korkeakoulun opinnoista jää yleisen opintotuen ulkopuolelle). Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtää opintojen rahoittamisen painopistettä julkisen vallan sijaan opiskelijoille itselleen. Esityksen vaikutusarvion mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi jonkin verran hidastaa opintojen suorittamista ja sitä kautta valmistumista (ks. HE, s. 34-41).

Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei sellaisenaan edellytä, että julkinen valta tukee palkansaajien ja yrittäjien opiskelua nimenomaan aikuiskoulutustuen muodossa. Tuen saajille ja tuettaville opinnoille laissa asetettujen vaatimusten johdosta aikuiskoulutustuki kattaa nykyisinkin vain osan aikuisopiskelusta. Perustuslain 16 §:n 2 momentin vaatimuksen ”varattomuuden sitä estämättä” ei voida katsoa asettavan yhtä pitkälle meneviä julkisen tuen vaatimuksia palkansaajien ja yrittäjien täydentävälle koulutukselle kuin sellaisten henkilöiden opinnoille, jotka eivät vielä ole mukana työelämässä ja jotka opinnoillaan pyrkivät saavuttaa työelämäkelpoisuuden. Vaikka aikuiskoulutustuen lakkauttaminen saattaa vaikeuttaa työelämässä olevien mahdollisuuksia kouluttautua uudelleen ja täydentää ammatillista osaamista ja pätevyyttään opintojen avulla, ei perustuslaki sellaisenaan edellytä tällaisen tukimuodon olemassaoloa. Vaatimuksen ”varattomuuden sitä estämättä” ei voida katsoa myöskään edellyttävän opintojen rahoittamisen mahdollisuutta aikuiskoulutustuen tavoin nimenomaan ansioon sidotun tuen avulla.

Hallituksen esityksen tavoitteena todetaan olevan julkisten menojen vähentäminen ja työllisyyden lisääminen (HE, s. 1, 33-34). Perustuslakivaliokunta on yleisesti lähtenyt siitä, että perustuslaissa säädettyjä oikeuksia turvaavien rahamääräisten etuuksien tasoa

mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin kuten rakenteelliseen alijäämään liittyvillä seikoilla, voidaan perustella ainakin tietynasteisia sosiaalisten perusoikeuksien toteutumistason heikennyksiä (esim. PeVL 15/2023 vp, kohdat 5-9).

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 175 miljoonalla eurolla vuodessa (HE, s. 34). Valtiontalouden tila ja tarve sopeuttaa julkisia menoja julkisen talouden merkittävän alijäämän johdosta muodostavat nähdäkseni sinänsä hyväksyttävän perusteen yhden opintojen tukijärjestelmän lakkauttamiselle edellyttäen, että seurauksena ei ole muun opetuksen saamisen estyminen vähävaraisuuden johdosta.

Esitettyä aikuiskoulutustuen lakkauttamista perustellaan lisäksi työllisyyden edistämisellä ja esityksen perusteluissa viitataan tältä osin perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä (HE, s. 79-80). Esityksen perustelujen mukaan ehdotetut muutokset vahvistaisivat työllisyyttä arviolta 10 000 henkilöllä (HE, s. 80). Esitettyyn arvioon ehdotuksen työllisyysvaikutuksista sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä, eikä sen suuruusluokka ole myöskään kovin merkittävä työllisyysasteen kokonaisuuden kannalta. Pidän valtiosääntöoikeudelliselta kannalta jossain määrin ongelmallisena, jos ehdotuksia perusoikeuksiin liittyvien etuuksien heikennyksistä perustellaan perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämisvelvollisuudella silloinkin, kun uudistusten työllistämisvaikutukset ovat joko hyvin epävarmoja tai kiistanalaisia taikka suuruusluokaltaan vaatimattomia.