Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.4.2024 KELLO 9.30
HE 8/24 vp aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Täysistunto on lähettänyt esityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, jolle (mm) perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Esityksen yksityiskohtien asianmukaisuuden ja toimivuuden arviointi kuuluu siten lähinnä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnan tehtävänä on lähinnä lausua tehtyjen ehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki ja muutettavaksi useita muita lakeja. Lakien tarkoituksena on lakkauttaa aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotteluvapaajärjestelmä. Esityksen mukaan yleisenä tavoitteena on vähentää julkisia menoja ja lisätä työllisyyttä. Julkisten menojen vähentymisen suuruusluokasta voidaan viitata esityksen perustelujen sivun 51 arvioon, jonka mukaan esityksestä johtuvan menosopeutuksen määränä voi pitää esimerkiksi etuuksien bruttomääräistä muutosta, joka on aikuiskoulutustuen tapauksessa noin 182 miljoonaa euroa ja vuorottelukorvauksen tapauksessa noin 27 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa. (Kohdan mukaan ”Nettona vaikutus on pienempi.”) - Esityksen perusteluihin sisältyy suppeahko (n. 7 s.), suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa esitetty ei nähdäkseni anna aihetta merkittäviin yleisiin huomautuksiin.

- - - - - - -

Hallituksen esityksessä viitataan taustana pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaan. Eduskunnan ja hallituksen välisessä keskustelussa tällainen hallitusohjelman esilläpito on tietysti paikallaan. Sillä, onko jokin asia tai hanke mainittu hallitusohjelmassa, ei toisaalta ole mitään oikeudellista merkitystä hallituksen lakiesitysten käsittelyssä eduskunnassa. Hallituksen kompetenssi antaa tiettyä asiaa koskeva esitys eduskunnalle tai antaa tietyn sisältöinen esitys eduskunnalle ei oikeudellisesti lainkaan riipu siitä, onko asiasta ehkä lausuttu hallitusohjelmassa, ja

jos on, niin mitä. Vastaavasti ei eduskuunnan päätöksenteko jotakin asiaa koskevan hallituksen esityksen käsittelyssä oikeudellisesti lainkaan riipuu siitä, onko asiasta mainittu jotakin hallitusohjelmassa, ja jos on, niin mitä.

Vaikka asian mainitsemisella hallitusohjelmassa ei sinällään ole oikeudellista merkitystä asiaa koskevan esityksen käsittelyssä eduskunnassa, voi hallituksen esittämän lakiehdotuksen syillä tai tavoitteilla tietysti olla merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen hyväksyttävyyttä esim. joidenkin perusoikeuksien kannalta. Lainsäätäjän kompetenssia ajateltaessa on tietysti jo yleisenä piirteenä tärkeää, että parlamentaarisessa päätöksenteossa on lähtökohtana ja tavallisesti noudatettavana menettelynä yksinkertaisella enemmistöllä päättäminen. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on lähtökohdiltaan hyväksyttävänä syynä - ja nykyisessä tilanteessa kai myös painavana pidettävänä syynä - etuuksien leikkaukselle pyrkimys valtiontalouden tasapainottamiseen (tai tasapainottumiseen) ja siihen tähtäävä julkisten menojen vähentäminen.

Tässä julkisten menojen vähentämisessä lainsäätäjällä täytyy väistämättä olla harkintavaltaa keinojen valitsemisessa esim. sen suhteen, kerätäänkö säästöjä monista pienistä kohteista kooten vai jostain harvasta isosta kohteesta. Harkintavaltaan tässä nähdäkseni kuuluu myös jonkinasteisen epävarmuuden hyväksyttävyys - perustellut odotukset siis riittävät, käytettävien keinojen ei tarvitse olla ehdottomasti, absoluuttisesti parempia kuin muut ajateltavissa olevat keinot eikä käytettävien keinojen käytännön tuloksista tarvitse olla tarkkaa ja varmaa ennakkotietoa. - Selvää toisaalta tietysti on, että kåytettävät keinot eivät saa, pidettiinpä tavoitteita kuinka hyvinä tahansa, merkitä perusoikeuksien loukkaamista.

- - - - - - -

Edellä viitattujen näkökohtien pohjalta katson, että lakiehdotuksissa ilmenevä lainsäätäjän harkintavallan käyttö ei yleisesti ottaen aiheuta ongelmia perusoikeuksien tai yleensä perustuslain kannalta. Kahdessa kohdassa ehdotukset kuitenkin antavat aihetta joihinkin lisäkommentteihin. Toinen näistä on lakiehdotusten sisältämien leikkausten arviointi sivistyksellisiä oikeuksia koskevan PL 16 §:n 2 momentin kannalta. Momentti kuuluu: .

> ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä

kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.”

Voitaisiin hyvin ajatella, että nyt ehdotetut leikkaukset ja niiden mahdollinen yhteisvaikutus joidenkin yksilöiden kohdalla ei ole sopusoinnussa momentissa julkiselle vallalle asetetun velvoitteen kanssa turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden estämättä.

Nykyiset perusoikeussäännökset on siirretty perustuslakiin käytännössä sellaisenaan Hallitusmuodon perusoikeussäännöksistä siinä muodosssa minkä ne saivat vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä kuvattiin vastaavan momentin (HM 13,2 §) sisältöä mm. seuraavasti (HE 309/1993 vp, s.64):

> ”*2 momentti.* Säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti tätä oikeutta turvaavia säännöksiä. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin eikä velvoita nykyisten opetuslaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään.....”

Esityksessä siis hyvin selvästi todettiin, että säännöksessä ei ollut kyse oikeuden turvaamisesta subjektiivisena oikeutena, vaan sen mukaisesti kuin lailla tarkemmin säädetään. Samalla todettiin, että ehdotettu säännös ei sido lainsäätäjää voimassaoleviin järjestelyihin eikä velvoita tietynlaisten opetuslaitosten ylläpitämiseen, (Perustuslakivaliokunnan asiassa antamassa mietinnnössä tässä kohden lähinnä vain tähdennettiin palvelujen riittävyyden tärkeyttä (pevm 25/1994 vp,s.9)). Siihen nähden, minkälaiseksi PL 16 §:n lähtökohtana olleen säännöksen sisältö esitettiin säätämisasiakirjoissa, ei näytä olevan perusteita katsoa nyt ehdotettujen leikkausten vaikutusten olevan ristiriidassa PL 16,2 §:n säännöksen kanssa.

- - - - - - -

Toinen vielä tarkastelua vaativa kohta esityksessä on ehdotusten vaikutus saamelaisten asemaan. Kun esitetyissä ehdotuksissa yleensä on kysymys ehdotettujen leikkausten vaikutuksesta yksilön asemaan (kouluttautumismahdollisuuksiin), on saamelaisten aseman kohdalla esillä myös toinen näkökulma: mitä ehdotetut leikkaukset tai lakkauttamiset ehkä vaikuttavat saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin ja asemaan.

Saamelaisten asemaa perusoikeusjärjestelmässä koskee perustuslain 17 §:n 3 momentin alku ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehitää omaa kieltään ja kulttuuriaan ” (momentin seuraava virke koskee saamen kielen käyttämisoikeutta). Perustuslain perusoikeussäännösten sisältö on käytännössä sellaisenaan otettu Hallitusmuodon perusoikeussäännöksistä siinä muodossa, jonka ne saivat vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Saamelaisten oikeuksia koskevalle perustuslain kohdalle (HM 14 §) vuoden 1995 uudistuksen säätämisasiakirjoissa annetusta merkityksestä voidaan tähän ottaa yksi lainaus (HE 309/1993 vp,s.65)

> ”Säännös ei rajoittuisi pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuisi laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (esim. PeVL 3/1990 vp, PeVL 811993 vp).
> Yhdessä 16 a §:n 1 momentin kanssa säännös velvoittaisi julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiselle niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Toisaalta säännös ei merkitsisi siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä.”
> (Lainauksessa mainitun Hallitusmuotoon tuolloin ehdotetun 16 a §:n 1 momentin sanamuoto on sama kuin nykyisessä PL 22 §:ssä: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”)

Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä on havaitakseni vain yhdessä kohdassa tarkasteltu lakiehdotusten merkitystä saamelaisten aseman kannalta. Lausuntopalautteen tarkastelussa esityksessä todetaan (s.59):

> ”6.1.2. Eräitä henkilöryhmiä koskevat lausunnot
> Saamelaiskäräjät lausui aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksesta saamen kieleen ja kulttuuriin ja se sekä Saamelaisalueen koulutuskeskus totesivat koulutuskeskuksen olevan merkittävä aikuiskoulutuksen järjestäjä ja aikuisväestön saamen kielen elvyttäjä. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella olisi merkittäviä vaikutuksia

> saamelaisiin alkuperäiskansana ja saamen kielisen henkilöstön saatavuuteen. Saamelaisten ja saamenkielisten mahdollisuus opiskeluun olisi varmistettava jollakin tavoin aikuiskoulutustuen korvaavaa järjestelmää kehitettäessä.
> Kuten kehittämistyöryhmän raportissa vuodelta 2021 todetaan, on tärkeää ylläpitää yhtenäistä tilannekuvaa saamen kielisen sosiaali- ja terveysalan henkilöstön koulutustarpeista ja saatavuudesta. Saatu lausuntopalaute on huomioitu vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevan osion täydentämisessä ja lisäksi saatettu toiminnassa olevalle työryhmälle tiedoksi.”

Esityksen perustelujen mukaan siis sekä saamelaiskäräjät että Saamelaisalueen koulutuskeskus ovat pitäneet koulutuskeskusta merkittävänä aikuiskoulutuksen järjestäjänä, katsoneet aikuiskoulutustuen lakkauttamisella olevan merkittäviä vaikutuksia saamen kielisen henkilöstön saatavuuteen ja esittäneet, että saamelaisten ja saamenkielisten mahdollisuus opiskeluun olisi varmistettava, jos kehitetään aikuiskoulutustuen korvavaa jäjestelmää. En osaa oikein arvioida näin kuvattujen seikkojen käytännön merkitystä. Voidaan kuitenkin ajatella, että saamen kieltä taitavan henkilön arjessakin saatavilla oleva mahdollisuus opiskelulla parantaa omaa saamen kielen taitoaan on omiaan parantamaan mahdollisuuksia erilaisten palvelujen saamiseen saamen kielellä ja omiaan yleensäkin elvyttämään saamen kielen käyttöä ja asemaa yhteisössä.

Miten tehtyjä lakiehdotuksia pitäisi arvioida saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaissa turvatun aseman (PL 17,3 §) kannalta? Punnittu vastaus edellyttäisi käytännön tilanteiden parempaa tuntemista. Eräs näkökohta vaatii nähdäkseni joka tapauksessa huomiota tässä yhteydessä.

Perustuslain säännöksen mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ”ylläpitää ja kehittäää” omaa kieltään ja kultuuriaan. Edellä lainatussa säätämisasiakirjojen kohdassa (HE 309/1993 vp, s. 65) puhutaan siitä, että säännös yhdessä nykyistä PL 22 §:n säännöstä vastaavan säännöksen kanssa ”velvoittaisi julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä.” Perustuslain sanamuotoja ei voida sivuuttaa. Mikä merkitys perustuslain tulkinnoille ja säätämisasiakirjojen lausumille tässä annetaankin, joudutaan toteamaan, että saamen kielen asemaan suhtaudutaan perustuslaissa pikemminkin edistävästi kuin rajoittavasti ja että vaikutuksiltaan saamen kielen aseman kannalta selvästi kielteinen lainmuutos on tähän nähden valtiosäännön kannalta ”ongelmallinen”. Kuinka

painavasti ”ongelmallisina” lainmuutoksia tässä pidetään, riippuu siitä, kuinka merkittävästi negatiivisina lainmuutosten vaikutuksia pidetään saamen kielen opiskelun ja saamen kielen käytön ja aseman kannalta. Viitaten edellä lainattuun, lausuntopalautetta koskevaan kohtaan hallituksen esityksessä pidän näitä negatiivisia vaikutuksia tässä sillä tavoin merkittävinä, että ne lähinnä edellyttäisivät joi tain kompensoivia järjestelyjä eikä vain esim. mainintaa seurannan tärkeydestä ja tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymisestä, jos aihetta ilmenee.