Asiantuntijalausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 8/2024 vp eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Sivistysvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 8/2024 vp eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun ohella kumottavaksi aikuiskoulutusetuuksista annettu laki (1276/2000) ja vuorotteluvapaalaki (1305/2002). Minua on erityisesti pyydetty ottamaan kantaa perustuslain 16.2 §:n ja 18.2 §:n toisen virkkeen väliseen suhteeseen.

En käsittele lausunnossani hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten yhteyttä perustuslain 19 §:ään, koska sosiaaliturvaa koskevat asiat eivät lähtökohtaisesti kuulu sivistysvaliokunnan mandaattiin ja näkemykseni mukaan ehdotetuilla muutoksilla on muutenkin vain löyhä kytkös perustuslain kyseiseen säännökseen.

PL 16.2 §:n mukainen oikeus itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä

Kuten hallituksen esityksessä (s. 76) todetaan, perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä kattaa myös aikuiskoulutuksen. Kyse on elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamisesta. Perustuslain säännös ei velvoita turvaamaan kyseistä mahdollisuutta subjektiivisena oikeutena. Lainsäätäjällä on laaja harkintavalta sen suhteen, miten se täyttää kyseisen velvollisuuden.

Aikuiskoulutustuki on kiistatta yksi etuuksista, joilla julkinen valta täyttää perustuslain 16.2 §:n mukaista velvoitettaan turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei tarkoittaisi sitä, että työelämässä olevien palkansaajien ja yrittäjien ammattitaidon kehittäminen ja ylläpitoa koulutuksen avulla ei olisi enää lainkaan mahdollista – toki se tulisi monen työelämässä olevan osalta vaikeammaksi, sillä aikuiskoulutuksen aikaisen toimeentulon taloudellinen tuki heikkenisi merkittävästi. Mikäli palkansaaja tai yrittäjä haluaa jatkossa suorittaa päätoimisia opintoja, ensisijainen tukimuoto olisi opintotuki (opintoraha ja opintolainan valtiontakaus) sekä toimeentulotuki erityisesti niille, joilla ei ole oikeutta opintotukeen. Julkinen valta toteuttaisi aikuiskoulutustuen lakkauttamisen jälkeenkin PL 16.2 §:ään sisältyvää turvaamisvelvoitettaan opintotuen ja toimeentulotuen kautta. Omaehtoinen opiskelu on tietyin edellytyksin mahdollista myös työttömyysetuudella.

Hallituksen esityksessä selostetaan kuitenkin, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen työllisyysvaikutus olisi 10 000 henkilötyövuotta. Tämä luku perustuu sille tiedolle, että vuonna 2022 aikuiskoulutustukea sai 29 313 palkansaajaa keskimäärin 4 kuukauden ajan. Työllisyysvaikutus perustuu toisin sanoen yksinomaan ajatukselle, että palkansaajat, jotka olisivat tulevaisuudessa hakeneet aikuiskoulutustukea, eivät tulisi siirtymään päätoimisiksi opiskelijoiksi pelkällä opintorahalla ja/tai toimeentulotuella, jos aikuiskoulutustuki lakkautetaan. Hallituksen esityksessä siis myönnetään vähintäänkin implisiittisesti, että *käytännössä* mahdollisuudet aikuiskolutukseen tulevat heikentymään huomattavasti.

Vuorotteluvapaa on sekin etuus, jolla turvataan perustuslain 16.2 §:n mukaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä. Vuorotteluvapaalla olevalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta kehittää ja ylläpitää ammattitaitoaan koulutuksen avulla. Tästä syystä

vuorotteluvapaan yhteys perustuslain 16.2 §:n mukaiseen oikeuteen on jossakin määrin heikompi kuin aikuiskoulutustuen. Vuorotteluvapaa kiinnittyykin sen käyttäjän osalta ehkä vahvemmin yleisempään oikeuteen ”kehittää itseään” varattomuuden estämättä. Tätä oikeuttahan turvataan lukuisin toimenpitein – kirjastot, kansalaisopistot, liikuntapalvelut ja kulttuuripalvelut, joista osa on jopa maksuttomia.[1] Vuorotteluvapaan lakkauttaminen ei siten tarkoita, että palkansaajilla tai yrittäjillä ei olisi jatkossa lainkaan mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen. Toki mahdollisuudet tähän jossakin määrin heikkenisivät.

Ammattitutkintostipendin vaikuttavuus ammatilliseen koulutukseen hakeutumisen kannalta arvioidaan hallituksen esityksessä olevan vain vähäinen. Sen lakkauttaminen ei tulisi juurikaan vaikuttamaan koulutukseen hakeutumiseen.

Kysymys kuuluu, onko hallituksen esityksessä esitetty hyväksyttävät perustelut aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamiselle. Lakkauttamisia perustellaan valtion talouden tasapainottamisella ja työllisyysasteen nostamisella. Perustelut ovat kuitenkin osittain ongelmallisia. Ensinnäkin palkansaajien osalta aikuiskoulutustuki rahoitetaan kokonaan työttömyysvakuutusmaksuilla, ja vain yrittäjien osalta tuki rahoitetaan valtion varoilla (arvio vuodelle 2023 oli 3,5 milj. €). Hallituksen esityksessä lähdetäänkin siitä, että valtion tulot kasvaisivat korkeamman ansiotuloverokertymän kautta (n. 60 milj. €/v). Toisekseen työllisyysvaikutuksiin liittyy kuitenkin suurta epävarmuutta. Arvion 10 000 henkilötyövuodesta on tietyssä mielessä keinotekoinen, koska aikuiskoulutustuella olevat henkilöt eivät varsinaisesti ole työttömiä. Vaikka vaikutusarvioihin ja sen myötä perusteluihin liittyy epävarmuutta, ei voitane kuitenkaan väittää, että lakkauttamiselle esitetyt perustelut eivät olisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä. Ei voitane myöskään väittää, että aikuiskoulutukseen hakeutumisen mahdollisuuksien tosiasiallinen heikentäminen tai ammattitutkintostipendin lakkauttaminen olisi suhteetonta, koska kouluttautumista aikuisiällä tuettaisiin taloudellisesti edelleen opintotukijärjestelmän, toimeentulotukijärjestelmän ja tietyin edellytyksin myös työttömyysturvajärjestelmän kautta.

PL 18.2 §:n mukainen työllisyyden edistämisvelvollisuus ja oikeus työllistävään koulutukseen

Kuten hallituksen esityksessä (s. 79) todetaan, perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös julkiselle vallalle säädetystä työllisyyden edistämisvelvollisuudesta ei määritä, millä keinoin tuota velvollisuutta on edistettävä. Hallituksen esityksessä ei käsitellä erikseen säännöksen toista virkettä, jonka mukaan ”[o]ikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.”

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että säännöksen toinen virke ei edellytä, että oikeus työllistävään koulutukseen olisi turvattava subjektiivisena oikeutena. Valiokunnan mukaan perustuslaista ei aiheudu estettä sille, että mahdollisuudet tarjota esimerkiksi *työvoimapoliittista aikuiskoulutusta*[2] ovat riippuvaisia valtion talousarvion määrärahoista. Valiokunta katsoi ”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.”[3] Säännös jättää siten lainsäätäjälle verrattain laajan harkintavallan.

Nyt tarkasteltavana olevan hallituksen esityksen kannalta keskeinen kysymys on, mikä on lakkautettaviksi ehdotettujen aikuiskoulutustukijärjestelmän, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaajärjestelmän

[1] HE 309/1993 vp, s. 64.
[2] Laki työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta (763/1990) kumottiin julkisesta työvoimapalvelusta annetulla lailla (1295/2002)
[3] Ks. PeVL 47/2002 vp, s. 2/I.

suhde perustuslain 18.2 §:ään ja erityisesti se toiseen virkkeeseen. Onko aikuiskoulutustuen mahdollistavaa ja ammattitutkintostipendin kannustamaa koulutusta pidettävä säännöksen tarkoittamana työllistävänä koulutuksena? Onko vuorotteluvapaalla lainkaan yhteyttä säännöksen toiseen virkkeeseen?

Perustuslakivaliokunnan edellä viitatun lausunnon perusteella olisi mahdollista päätyä näkökantaan, jonka mukaan perustuslain 18.2 §:n toisessa virkkeessä mainittu ”työllistävä koulutus” on vain työttömille työnhakijoille suunnattua työvoimapoliittista koulutusta. Näin ollen aikuiskoulutustuen mahdollistama koulutus ei olisi säännöksen tarkoittamaa työllistävää koulutusta, koska sitä hakevat ja saavat eivät ole työttömiä.

Toisaalta esimerkiksi voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 1 §:n mukaan ”[t]yövoimakoulutuksella parannetaan aikuisten ammattitaitoa, mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka […]”. Työvoimakoulutus, joka kiistatta on perustuslain 18.2 §:n toisessa virkkeen tarkoittamaa ”työllistävää koulutusta”, voidaan siten antaa myös henkilölle työssä olevalle *työpaikan säilyttämiseksi*. Tällä tarkoitettaneen kuitenkin vain sellaisia työssä olevia henkilöitä, jotka ovat työttömyysuhan alaisia eli henkilöitä, jotka ovat vaarassa jäädä työttömiksi kahden viikon kuluessa.[4] Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä lain tavoitteiden selostamisen yhteydessä todettiin, että ”[t]asapainoinen yhteiskuntakehitys edellyttää rakennetyöttömyyden alentamista ja torjuntaa ja tämän tavoitteen saavuttamisen edellytyksenä on koko uran jatkuva ammattitaidon kehittäminen.”[5] Aikuiskoulutustuki ja ammattitutkintostipendi kytkettiin siten työttömyyden torjumiseen/työllisyyden edistämiseen.

Koska aikuiskoulutustuen mahdollistaman ja ammattitutkintostipendin kannustaman koulutuksen tarkoituksena on ammattitaidon kehittäminen ja ylläpitäminen – ja sitä kautta vähintäänkin välillisesti työllisyyden edistäminen – niitä on syytä pitää perustuslain 18.2 §:n toisen virkkeen tarkoittamana työllistävänä koulutuksena. Aikuiskoulutustuen mahdollistaman ja ammattitutkintostipendin kannustamana suoritettavan koulutuksen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan työllistävän koulutuksen *reunavyöhykkeelle*, koska ne ovat tarkoitettu jo työelämässä oleville. Sen sijaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisen työvoimakoulutuksen voidaan katsoa sijoittuvan työllistävän koulutuksen ytimeen, koska se on tarkoitettu työttömille henkilöille.

Vaikka aikuiskoulutustuella suoritettavan tai ammattitutkintostipendin kannustaman koulutuksen voidaankin katsoa olevan perustuslain 18.2 §:n toisen virkkeen tarkoittamaa työllistävää koulutusta, niiden valtiosääntöoikeudellinen status on silti melko heikko. Kuten sanottu, niiden ei voida katsoa kuuluvan työllistävän koulutuksen ytimeen. Perustuslain kyseinen säännös ei myöskään edellytä, että oikeus työllistävään koulutukseen olisi turvattava subjektiivisena oikeutena. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työllistävän koulutuksen järjestämisvelvollisuus on riippuvainen valtion talousarvion määrärahoista. Työllistävää koulutusta on järjestettävä erityisesti pitkäaikaistyöttömille.

Vuorotteluvapaajärjestelmällä on sinänsä selkeä yhteys perustuslain 18.2 §:n mukaiseen julkisen vallan työllisyyden edistämisvelvollisuuteen. Vuorotteluvapaalain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ”parantaa samalla työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta.” Mutta vuorotteluvapaajärjestelmällä ei ole yhteyttä perustuslain 18.2 §:n toiseen virkkeeseen. Vuorotteluvapaalla olevalla työntekijällä ei ole velvollisuuttaa kehittää tai ylläpitää ammattitaitoaan kouluttautumalla. Toki vuorotteluvapaa voi työssä jaksamista edistämällä tosiasiassa ehkäistä työttömyyttä/työkyvyttömyyttä, mutta vuorotteluvapaalla olevan henkilön kannalta yhteys perustuslain 18.2 §:n mukaiseen työllisyyden edistämisvelvoitteeseen jää etäiseksi.

[4] Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1:3.1, 3 a) kohdan a) kohta.
[5] HE 150/2000 vp, s. 7/I.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka valtion talouden tasapainottamista ja työllisyyden edistämistä perusteluina aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamiselle voidaan edellä perustuslain 16.2 §:n yhteydessä mainituista syistä pitää jossakin määrin ongelmallisina, ei hallituksen esitystä voida pitää myöskään perustuslain 18.2 §:n kannalta niin ongelmallisena, etteikö se olisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei tarkoita, että julkinen valta laiminlöisi kokonaan velvoitteensa järjestää työllistävää koukutusta. Työvoimakoulutus säilyy lakimuutoksesta huolimatta keskeisenä työllistävän koulutuksen muotona.

Aikuiskoulutustuella ja ammattitutkintostipendillä toteutetaan sekä perustuslain 16.2 §:ssä että 18.2 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä toimeksiantovelvoitetta. Yksi ja sama etuus voi kuulua kahden eri perusoikeuden soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunta on hiljattain katsonut esimerkiksi varhaiskasvatuksen osalta, että sitä on hallinnonalamuutoksesta huolimatta arvioitava sekä perustuslain 16.2 §:n että 19.3 §:n valossa.[6]

Aikuiskoulutustukijärjestelmän sekä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen ja valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojanperiaate

Yhdyn hallituksen esityksessä (s. 75) lausuttuun siitä, että ennen aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta annettavan lain voimaantuloa (1.6.2024) myönnettyyn aikuiskoulutustukeen ei liity ongelmia perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta. Ehdotetun lain 2.2 §:n mukaan, kun opinnot ja tukikuukausi olisivat alkaneet viimeistään 31.7.2024, voitaisiin tukea maksaa enintään 15 kuukauden ajalta vuoden 2025 loppuun asti. Myöskään vuorotteluvapaalain kumoamisesta annetun lain 2 §:n mukaan lailla ei kajottaisi takautuvasti ennen lain voimaantuloa aloitettuihin vuorotteluvapaisiin.

Vaikka lakiehdotuksilla ei puututtaisi takautuvasti jo myönnettyihin etuuksiin, voidaan silti kysyä, puoltaisiko valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojaperiaate sellaisia siirtymäsäännöksiä, joilla pehmennettäisiin lakkauttamisten vaikutuksia niiden henkilöiden osalta, joiden kohdalla aikuiskoulutustuen tai vuorotteluvapaan työssäoloaikaan/työhistoriaan liittyvät myöntämisedellytykset tulisivat täyteen pian lakien voimaantulon tai siirtymäsäännöksissä määriteltyjen määräaikojen jälkeen. Palkansaajalla saattaa tulla aikuiskoulutustukeen oikeuttava kahdeksan vuoden työssäoloaika tai vuorotteluvapaaseen oikeuttava 20 työhistoria täyteen heti lakien voimaantuloa seuraavana päivänä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, että tiettyjä eläkejärjestelmän muutoksia – kuten esimerkiksi eläkeiän nosto – toteutetaan asteittain, jotta muutosten vaikutuksia pehmennetään erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille.[7]

Ainakin palkansaajien aikuiskoulutustuen voidaan tietyssä mielessä katsoa rinnastuvan ansiosidonnaisiin eläkkeisiin, koska se rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuin – eikä yleisin verovaroin. Aikuiskoulutustukea voidaan pitää tässä mielessä ansaittuna etuutena. Tämä pohdinta kuuluu kuitenkin lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan tehtävään, mistä syystä en sitä tässä lausunnossa pohdi tämän enempää.

Espoossa 4.3.2024



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori

[6] PeVL 17/2018 vp, s. 2.
[7] Esim. PeVL 60/2002 vp.