Asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 8/2024 vp eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 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).

Olen antanut lausunnon ja ollut sivistysvaliokunnassa kuultavana 5.3.2024 samasta hallituksen esityksestä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle nyt antamani lausunto pohjaa monilta osin sivistysvaliokunnalle aiemmin antamaani lausuntoon. Otan lausunnossani kuitenkin lyhyesti myös kantaa asiantuntijoille lähetettyyn toimenpidealoitteeseen TPA 21/2023 vp.

Lakkautettavaksi ehdotetuilla aikuiskoulutustuella, ammattitutkintostipendillä ja vuorotteluvapaajärjestelmällä toteutetaan perustuslain 16.2 §:ssä julkiselle vallalle asetettua toimeksiantovelvoitetta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä sekä perustuslain 18.2 §:n mukaista toimeksiantovelvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kyseiset etuudet kuuluvat siten kahden eri perusoikeuden soveltamisalaan.[1]

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 jatkossa lainkaan mahdollista. Ne kävisivät kuitenkin 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.

[1] Perustuslakivaliokunta on hiljattain katsonut esimerkiksi varhaiskasvatuksen osalta, että sitä on hallinnonala-muutoksesta huolimatta arvioitava sekä perustuslain 16.2 §:n että 19.3 §:n valossa (PeVL 17/2018 vp, s. 2).

Hallituksen esityksessä selostetaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen työllisyysvaikutus olisi 10 000 henkilötyövuotta. Tämä luku perustuu sille tiedolle, että vuonna 2022 aikuiskoulutustukea sai 29 313 palkansaajaa keskimäärin neljän 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.[2] 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

Nyt tarkasteltavana olevan hallituksen esityksen kannalta keskeinen kysymys on, mikä on lakkautettaviksi ehdotettujen aikuiskoulutustukijärjestelmän ja vuorotteluvapaajärjestelmän suhde perustuslain 18.2 §:n mukaiseen työllisyyden edistämisvelvoitteeseen ja säännöksessä mainittuun 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. Kuuluvatko aikuiskoulutustuki ja vuorotteluvapaa työllisyyden edistämisvelvoitteen edellyttämiin toimenpiteisiin? Onko aikuiskoulutustuen mahdollistavaa ja ammattitutkintostipendin

[2] HE 309/1993 vp, s. 64.

kannustamaa koulutusta pidettävä säännöksen tarkoittamana työllistävänä koulutuksena? Onko vuorotteluvapaalla lainkaan yhteyttä säännöksen toiseen virkkeeseen?

Aikuiskoulutustuen tarkoituksena on mahdollistaa palkansaajan ja yrittäjän ammattitaidon kehittäminen ja ylläpito. 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.”[3] Aikuiskoulutustuki ja ammattitutkintostipendi kytkettiin siten työttömyyden torjumiseen/työllisyyden edistämiseen. Voidaan kuitenkin ajatella, että kyse on työllisyyden *välillisestä* edistämisestä, koska aikuiskoulutustukea myönnetään jo työelämässä oleville – eikä työttömille henkilöille. Aikuiskoulutustuki kuuluu siten työllisyyden edistämistoimenpiteiden *reuna-alueelle*.

Vaikka aikuiskoulutustuki edistää työllisyyttä vain välillisesti, sen mahdollistama koulutus on kiistatta perustuslain 18.2 §:n toisessa virkkeessä tarkoitettua työllistävää koulutusta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että säännöksen toinen virke ei edellytä, että oikeus työllistävään koulutukseen olisi turvattava subjektiivisena oikeutena. Valiokunta on aiemmin katsonut, että mahdollisuudet tarjota esimerkiksi *työvoimapoliittista aikuiskoulutusta*[4] voivat olla 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.”[5] Säännös jättää siten lainsäätäjälle verrattain laajan harkintavallan.

Vuorotteluvapaan tarkoituksena puolestaan on 1) edistää lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla työntekijän työssä jaksamista ja 2) parantaa samalla työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta. Erityisesti jälkimmäisen tarkoituksen osalta vuorotteluvapaajärjestelmällä on yhteys perustuslain 18.2 §:n mukaiseen julkisen vallan työllisyyden edistämisvelvollisuuteen. Yhteys on kuitenkin siinä mielessä heikko, että määräaikainen työllistyminen on riippuvaista siitä, missä määrin työelämässä olevat halukkaita hakemaan vuorotteluvapaalle. Vuorotteluvapaajärjestelmällä ei sen sijaan ole yhteyttä perustuslain 18.2 §:n toisessa virkkeessä mainittuun työllistävään koulutukseen. Vuorotteluvapaalla olevalla työntekijällä ei nimittäin 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 silti etäiseksi. Aikuiskoulutustuen tavoin myös vuorotteluvapaajärjestelmän yhteys työllisyyden edistämisvelvoitteeseen jää kaiken kaikkiaan melko löyhäksi.

Työllisyyden edistämisvelvoitteen kannalta keskeisiä julkisen vallan toimenpiteitä ovat sen sijaan työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset palvelut ja etuudet. Ne edistävät työllisyyttä *välittömästi*, sillä ne on suunnattu ensisijaisesti työttömille työnhakijoille. Kyseiset palvelut ja etuudet kuuluvat siten työllisyyden edistämisvelvoitteen *ytimeen*. 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

[3] HE 150/2000 vp, s. 7/I.
[4] Laki työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta (763/1990) kumottiin julkisesta työvoimapalvelusta annetulla lailla (1295/2002)
[5] Ks. PeVL 47/2002 vp, s. 2/I.

henkilöitä, jotka ovat työttömyysuhan alaisia eli henkilöitä, jotka ovat vaarassa jäädä työttömiksi kahden viikon kuluessa.[6]

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.

Yhteenvetona onkin todettava, 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 ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen ei tarkoita, että julkinen valta laiminlöisi kokonaan työllisyyden edistämisvelvoitteensa ja erityisen velvoitteensa järjestää työllistävää koulutusta. Ehdotetulla muutoksella ei karsittaisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisia palveluita ja etuuksia.[7]

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.

Toimenpidealoite (TPA 21/2023 vp) aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämiseksi ja peruu aikuiskoulutustuen lakkautuksen. Aloitteessa esitetään, että aikuiskoulutustukea ”tulisi lähteä uudistamaan siten, että se edistäisi nykyistä paremmin tutkinnon osien, täydennyskoulutusten ja erikoistumiskoulutusten suorittamista työn ohella. Tuen määrä sidottaisiin opintojen etenemiseen tulomenetysten sijaan, mikä voisi kannustaa työnantajaa tukemaan kouluttautumista työajalla tai osallistumaan kouluttautumisen kustannuksiin. Lisäksi tukea tulee kehittää vastaamaan paremmin niiden työikäisten ihmisten koulutustarpeisiin vastaamiseen ja osaamistason nostamiseen, jotka ovat perusasteen varassa tai joilla on muusta syystä hauras työmarkkina-asema.”

[6] Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1:3.1, 3 a) kohdan a) kohta.
[7] Vrt. kuitenkin HE 13/2024 vp, jossa mainitun lain 11:1:n kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuussäännös ehdotetaan kumottavaksi.

On selvää, että aikuiskoulutustuen kehittäminen olisi valtiosääntöoikeudellisesti – erityisesti perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta mutta myös perustuslain 18.2 §:n työllisyyden edistämisvelvoitteen näkökulmasta – suotavampi ratkaisu kuin sen lakkauttaminen kokonaan. Aikuiskoulutustuki mahdollistaa opiskelun ja kouluttautumisen työn ohella huomattavasti paremmin kuin pelkällä opintotuki, jonka saaminen edellyttää päätoimista opiskelua. Valtiosääntöoikeudellista estettä tuskin olisi sitoa aikuiskoulutustuen määrä opintojen etenemiseen – näinhän asia on opintotuen osalta. Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista tuskin olisi myöskään aikuiskoulutustuen kohdentaminen sellaisille palkansaajille ja yrittäjille, jotka ovat perusasteen varassa tai joilla on muusta syystä hauras työmarkkina-asema. Esimerkiksi työttömyysturvalainsäädännössä tiettyjen työttömien työhakijoiden erityisryhmien (ilman ammatillista koulutusta olevat alle 25-vuotiaat sekä yli 55-, 58- tai 60-vuotiaat) asettaminen eri asemaan kuin muut työnhakijat on katsottu valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi heidän muita työttömiä heikompien työllistymismahdollisuuksiensa vuoksi.

Helsingissä 14.3.2024



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori