

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eeva Vartio, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Juuso Mäkinen, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Toomas Kotkas
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- saamelaiskäräjät

### HALLITUKSEN ESITYS

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

Ehdotetut lait ovat pääosin tarkoitettut tulemaan voimaan 1.8.2024. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.6.2024. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja

## Valiokunnan lausunto PeVL 13/2024 vp

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.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja sääntämisjärjestystä koskeva jakso. Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain sääntämisjärjestyksessä. Hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan, että aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki kumotaan. Aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorottelukorvauksen maksaminen lakkaa muutosten myötä.

(2) Aikuiskoulutustukea koskeva sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta. Vuorottelukorvausta ja ammattitutkintostipendiä koskevat ehdotukset eivät perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu tältä osin merkityksellisiksi.

(3) Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykynsä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännös kattaa opetuksen ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Yksilön kannalta oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Oikeutta ei perustuslaissa turvata subjektiivisena oikeutena vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 64/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan 2 momentin turvaamisvelvoitteen osalta tulee tähdentää palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään (PeVM 25/1994 vp, s. 9/II).

(4) Perustuslain 16 §:n 2 momentin säännös ei sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin eikä velvoita olemassa olevien opetuslaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa lainkohdan esitöiden mukaan yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä tuolloisen kaltaista opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään (HE 309/1993 vp, s. 64). Sääntelyvaraus perustuslain 16 §:n 2 momentissa edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I).

(5) Hallituksen esityksen tavoitteena on julkisten menojen vähentäminen ja työllisyyden lisääminen. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslaissa säädettyjä oi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 13/2024 vp

keuksia turvaavien rahamääräisten etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin, kuten rakenteelliseen alijäämään, liittyvillä seikoilla voidaan perustella ainakin tietynasteisia muutoksia sosiaalisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin etuuksiin (esim. PeVL 15/2023 vp, kappaleet 5—9). Valiokunnan mielestä on selvää, että tällaiset muutokset eivät saa merkitä perusoikeuksien loukkaamista. Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavaltaa leikkausten kohdistamisessa erisuuruusina eri etuusjärjestelmiin.

(6) Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan hallituksen esityksessä (s. 34) vähentävän julkisia menoja 175 miljoonalla eurolla vuodessa. Lisäksi julkisen talouden kannalta on merkitystä lakiehdotuksen työllisyyteen kohdistuvilla vaikutuksilla. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiontalouden tila ja tarve sopeuttaa julkisia menoja julkisen talouden merkittävän alijäämän johdosta muodostavat hyväksyttävän perusteen nyt ehdotetulle aikuiskoulutustuen lakkauttamiselle, vaikka vaikutusten ennakkolliseen arvioon sisältyykin aina väistämättä jonkinasteista epävarmuutta.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen (s. 35—37) mukaan osa aikuiskoulutustukeen nykylainsäädännön mukaan oikeutetuista voi vastaisuudessa saada yleistä opintotukea, jollei opintotuen enimmäiskesto ole ylittynyt. Opintotukea ei kuitenkaan voi saada kaikkiin aikuiskoulutustuen piirissä oleviin opintoihin. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtää vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen. Esityksen perustelujen (s. 41) mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi jonkin verran hidastaa opintojen suorittamista ja sitä kautta valmistumista.

(8) Perustuslain 16 §:n 2 momentissa ei sellaisenaan edellytetä, että julkinen valta tukee palkansaajien ja yrittäjien opiskelua nimenomaan aikuiskoulutustuen muodossa. Tuen saajille ja tuettaville opinnoille laissa asetettujen edellytysten vuoksi aikuiskoulutustuki kattaa nykyisinkin vain osan aikuisopiskelusta. Perustuslain 16 §:n 2 momentin ilmaisu "varattomuuden sitä estämättä" ei perustuslakivaliokunnan mielestä aseta 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 saavuttamaan 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.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erikseen huomiota aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksiin saamelaisille perustuslain 17 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aikuiskoulutustuki on merkittävä saamen kielen opiskelun mahdollistaja, millä on merkitystä saamen kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta. Myös hallituksen esityksen (s. 59) mukaan tuen lakkauttamisella voi olla tuntuviakin vaikutuksia saamen kielen taitoisen henkilöstön ja sitä kautta saamenkielisten palvelujen saatavuuteen.

(10) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota saamenkielisten palveluiden saatavuuteen ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen käytännössä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 60). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä selvitettävä, millä muilla toi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 13/2024 vp

menpiteillä saamelaisille perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan kuuluvista oikeuksista voidaan huolehtia aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä uudistuksen vaikutuksia tulee tältä osin huolellisesti seurata.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.*

Helsingissä 18.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps  
jäsen Fatim Diarra vihr  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Atte Kaleva kok  
jäsen Teemu Keskisarja ps  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Onni Rostila ps  
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala