

MILLÄ EHDOILLA?

Kuinka elinikäistä oppimista säännellään?

Pauli Rautiainen ja Oskari Korhonen



© Sitra 2019

Sitran selvityksiä 154

Pauli Rautiainen ja Oskari Korhonen

Millä ehdoilla?

Kuinka elinikäistä oppimista säännellään?

ISBN 978-952-347-116-0 (nid.)

ISBN 978-952-347-117-7 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7104 (nid.)

ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

Erweko, Helsinki 2019

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Julkaisua päivitetty saavutettavuuden osalta
kesällä 2020.

Sisällys

Tiivistelmä	7
Sammanfattning	8
Summary	9
1 Johdanto	10
Säätelyn kehittäminen	11
Oikeus hallinnan ja vallankäytön välineenä	12
Selvityksen rajaukset	14
2. Lähtökohtia elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin jäsentämiseen	15
Elinikäinen oppiminen oikeutena ja velvollisuutena	16
Formaali, nonformaali ja informaali elinikäinen oppiminen	20
Elinikäinen oppiminen oikeuden systematiikassa	21
Elinikäisen oppimisen säätely oppijoiden yhteiskunnallisen hallinnan välineenä	25
Oikeuden normatiivisesti pelkistämä elinikäinen oppija	26
3. Kokoavasti elinikäisen oppimisen oikeudellisesta infrastruktuurista	30
Koulutuslammella on erilaisia oikeudellisesti luotuja oppimisen tiloja	31
Koulutuslammen ranta on jaettu useisiin vartioituihin lohkoihin	31
Ihmisillä ei ole yhdenvertaisesti pääsyä koulutuslammen rannoille	33
Kokoavasti elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittämisestä	36
4. Oppijan toimeentulon turvaamisen kannalta keskeiset oppijoiden oikeudelliset roolit	38
Opintotuella opiskeleva	39
Toimeentulotuella opiskeleva	42
Työttömyysetuudella opiskeleva	44
Jatko-opiskelija	46
Päivärahalla opiskeleva sairas ja vanhempi	47
Kuntoutujana tai eläke-etuudella opiskeleva	49
Vammaisen henkilö	51
Vuorotteluvapaa ja vuorottelukorvauksella opiskeleva	52
Opintovapaa ja aikuiskoulutusetuuksilla opiskeleva	52
Ulkomaalainen ja kotoutuva opiskelija	53
Riippumaton oppija	56
Muita huomioita	57

5. Osaamisen aika -hankkeen esimerkkihenkilöt koulutuslammen äärellä	59
6. Päätelmiä ja pohdintaa	64
Kirjoittajista	67
Lähteet	68

Esipuhe

Elinikäisen oppimisen tärkeydestä vallitsee suomalaisessa yhteiskunnassa vahva yhteinen näkemys. Syksyn 2018 ja alkuvuoden 2019 aikana kolmekymmentä yhteiskunnallista toimijaa muodosti Sitran fasilitoimassa työskentelyssä elinikäisen oppimisen yhteisen tahtotilan, tahtotilan toteutumista tukevat rahoituksen periaatteet ja muutossaasteet. Nämä julkistettiin maaliskuussa 2019 Kohti elinikäistä oppimista -julkaisussa.

Tahtotila tiivistyy ajatukseen ”kaikki oppivat läpi elämän”. Neljästä teesistä koostuva kokonaisuus sisältää huomioita pitkän aikavälin sivistyksellisistä tarpeista, työelämässä tarvittavan osaamisen kehittämisestä ja työuran aikaisen osaamisen uudistamisen merkityksestä yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan kannalta katsottuna. Viisi rahoituksen periaatetta näyttävät suuntaa elinikäisen oppimisen julkisten resurssien johtamiselle, työikäisten osaamisen kehittämistä tukevien rakenteiden toimivuudelle sekä osaamiseen perustuvien tuottavuutta lisäävien toimintamallien vahvistamiselle.

Yhteisissä keskusteluissa tunnistettiin myös kahdeksan muutossaastetta eli rahoitukseen liittyvää vaikeaa kysymystä, joiden ratkaisemisessa halutaan päästä eteenpäin. Muutossaasteet muodostavat kokonaisuuden, jossa ei ole tarjolla helppoja, yksiselitteisiä eikä nopeita ratkaisuja. Yhteisen tilannekuvan vahvistamiseksi tarvitaan uutta tietoa ja sen tulkintaa tiiviissä vuorovaikutuksessa tutkimusyhteisön, toimijoiden ja päätöksentekijöiden kesken.

Syksyllä 2018 Sitra julkaisi Millä rahalla? -selvityksen, joka oli katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin. Siinä kuvattiin myös oppijan toimeentulon rahavirrat menemättä eri tukimuotojen saamisen ehtoihin. Nyt tämä raportti tarkastelee tukimuotoja lainsäädännön näkökulmasta ja täydentää rahoitusvirtojen koontia tilannekuvalla aikuisikäisen oppijan toimeentulon puitteista ja rajoituksista.

Raportti auttaa ymmärtämään, miten oikeus yhteiskunnallisena järjestelmänä suhtautuu elinikäiseen oppimiseen. Se antaa eväitä keskusteluun, miten oppijan toimeentulon tukimuotoja voidaan kehittää niin, että ne mahdollisimman hyvin kannustavat osaamisen kehittämisen äärelle.

Nykyinen lainsäädäntö ei tunnista elinikäistä oppimista kovin hyvin itsenäiseksi tavoitteeksi. Oppimisen tukimuodot kiinnittyvät johonkin muuhun rooliin, jossa aikuisikäinen ihminen saa opiskella siten kuin juuri kyseisessä roolissa tapahtuvasta oppimisesta säädetään. Joissain rooleissa sääntely on hyvinkin rajoittavaa, toisissa taas harkintaa on enemmän, mutta sekin voi jakautua eri tavoin ihmisen itsensä ja viranomaisen välillä.

Tärkeä seikka on myös se, että lainsäädäntö tunnistaa vain formaalin oppimisen. Jos non-formaalialta tai informaalia oppimista halutaan käsitellä oppijan toimeentulon tukimuotojen arvioimiseksi, se täytyy ensin tuoda formaalin oppimisen piiriin erilaisin tunnistamiskäytännöin. Silloinkaan lainsäädäntö ei tarkastele oppimista yhtenäisesti, sillä formaalia oppimista käsitellään oikeudellisesti aina jonkin koulutusmuodon sisällä.

Tällä hetkellä useat oppimisen tukimuodot on suunniteltu juuri tiettyjen formaalien opintojen suorittamiseen ja niihin sisältyy elementtejä, jotka estävät muunlaiset opinnot. Etuusjärjestelmän kytkennät ovat hyvin monimutkaisia, eikä kokonaisvaltaista tietoa ole saatavilla mistään. Oppimiseen kannustavien toimeentulon tukimuotojen hahmottaminen edellyttää ihmiseltä hyviä oikeudellis-hallinnollisia toimintavalmiuksia.

Toivomme, että tässä raportissa hahmottuvan elinikäisen oppimisen sääntelyn kokonais-
kuvan avulla voimme rakentaa pohjaa yhteiselle keskustelulle siitä, miten lainsäädäntöympä-
ristö nykyistä paremmin tunnistaisi elinikäisen oppimisen.

Monien muiden yhteiskunnallisten ilmiöiden tavoin elinikäinen oppiminen on moni-
tahoinen kokonaisuus, joka ylittää hallinnonalarajat. Raportti avaa myös ymmärrystä siihen,
miten perustuslaki määrittää mahdollisuuksia johtaa ylipäätään hallinnonalarajat ylittäviä
ilmiöitä kokonaisvaltaisesti.

Helena Mustikainen
Projektijohtaja
Sitra

Sinimaaria Ranki
Johtava asiantuntija
Sitra

Tiivistelmä

Selvityksessä hahmotellaan elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria Suomessa, erityisesti oppijan toimeentulon tukemisen näkökulmasta. Selvitys tarjoaa työkaluja voimassa olevan oikeuden ja sen taustaideologioiden jäsentämiseen. Siinä kuvataan erilaisia toimeentulon tukemisen ja turvaamisen muotoja, mutta pykälien yksityiskohtaisen käsittelyn sijaan selvityksessä puhutaan ensisijaisesti erilaisista oikeuden ylläpitämistä oppijoiden hahmoista ja rooleista.

Selvityksessä hyödynnetään myös niin kutsutun "koulutuslammen" metaforaa, jotta lukija voi irrottautua pykälien tasolta ajattelemaan oikeutta ennemminkin yhteiskunnallisena järjestelmänä, joka on samaan aikaan sekä politiikan tuotos että sen rajoittaja.

Oikeus on epäjohdonmukaisuuksia ja jopa ristiriitaisuuksia sisältävä kokoelma erilaisia eriytyneitä kokonaisuuksia eli oikeudenaloja. Selvitys osoittaa, että elinikäinen oppiminen ei tällä hetkellä kiinnity ilmiönä tai tavoitteena millekään yksittäiselle oikeudenalalle.

Elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittäminen edellyttää sen perustuslakiin palautuvien kiinnekohtien tunnistamista ja huomioimista.

Tavallinen lainsäädäntö ei tunnista elinikäistä oppimista kovin hyvin itsenäiseksi ja itseisarvoiseksi tavoitteeksi. Siltä osin, kun oppijan tukeminen kiinnittyy perustuslakia konkretisoivaan sosiaalioikeudelliseen sääntelyyn, se ei oikeuden sisäisestä näkökulmasta oikeastaan tällä hetkellä edes saa olla sellainen käsite tai periaate, joka ohjaisi oikeusjärjestyksen rakentumista, tulkintaa tai antaisi erityistä argumentatiivista tukea oikeusjärjestyksen suomaan harkintavaltaa käyttävälle päätöksentekijälle.

Tämän selvityksen perusteella oikeusjärjestelmä tunnistaa elinikäisen oppimisen välinearvoisena, mutta ei itseisarvoisena tavoitteena.

Elinikäisen oppimisen edistäminen ei kuitenkaan tapahdu yksinomaan lainsäädännön kehittämisen avulla. Vähintäänkin yhtä tärkeää on lainsoveltajien kouluttaminen ja ihmisten oikeudellis-hallinnollisessa toimintakyvyssä olevien erojen tasaamiseen pyrkivä viestintä elinikäisen oppimisen erilaisista tukimuodoista.

Sammanfattning

Utredningen skisserar upp den rättsliga infrastrukturen för livslångt lärande i Finland, särskilt ur perspektivet för att stödja inlärnarnas utkomst. Utredningen erbjuder tankeverktyg för att strukturera den gällande rätten och dess bakomliggande ideologier. Den beskriver olika former för att stödja och trygga inlärnarnas utkomst som inkluderas i rättsordningen. I stället för att behandla paragraferna i detalj talar utredningen i första hand om olika gestalter och roller för inlärare som rätten upprätthåller.

Utredningen utnyttjar också metaforen ”utbildningssjöar”, för att läsaren ska kunna lösgöra sig från paragrafnivå och tänka på rätten snarare som ett samhälleligt system, som samtidigt är ett resultat av och en begränsning för politiken.

Rätten är en samling helheter som innehåller inkonsekvenser och till och med konflikter, dvs. rättsområden. Utredningen visar att livslångt lärande som fenomen eller mål är inte tydligt fäst vid något enskilt rättsområde. Utvecklingen av den rättsliga infrastrukturen för livslångt lärande förutsätter att alla dess fästpunkter i grundlagen identifieras och observeras.

Lagstiftningen identifierar emellertid inte livslångt lärande som ett särskilt självständigt mål som skulle ha ett egenvärde. Till den del som stödet till inlärare fästs vid den socialrättsliga regleringen som konkretiserar i grundlagen, får det inte ur ett rättsligt internt perspektiv för närvarande vara ett sådant begrepp eller en sådan princip som skulle styra uppbyggnaden eller tolkningen av rättsordningen eller ge ett särskilt argumentativt stöd för den beslutsfattare som utövar prövningsrätten som rättsordningen tillåter.

Enligt rapporten identifierar rättssystemet livslångt lärande mer som ett mål med ett instrumentellt värde än som ett mål med egenvärde. Främjande av livslångt lärande sker emellertid inte enbart genom att utveckla lagstiftningen. Minst lika viktigt är det att utbilda dem som tillämpar lagen och kommunikation som strävar efter att jämma ut skillnader i människors rättsligt-administrativa funktionsförmåga i olika stödformer för livslångt lärande.

Summary

This study outlines the legal infrastructure of lifelong learning in Finland, especially from the perspective of supporting the learner's livelihood. The study offers thinking tools for analysing legislation and its background ideologies. It describes various ways in which a learner's livelihood can be supported and secured by the judicial system, but instead of a detailed discussion of individual articles, the study primarily discusses different learner characters and roles maintained by legislation.

The study also uses the metaphor of a "training pool" to enable readers to contemplate legislation more as a social system that is simultaneously both the product of policy and a factor limiting it.

The legal system is a collection of various fields of law, that contains inconsistencies and even conflicts. The study shows that currently lifelong learning as a phenomenon or as an objective is not clearly linked to any single field of law. The development of the legal infrastructure of lifelong learning requires that all of its links to the Constitution are identified and taken into account.

Legislation does not very clearly identify lifelong learning as an independent objective with intrinsic value. To the extent that support for a learner is linked to socio-legislative regulation that concretises the constitution, it may not currently even really be, from an intra-legal perspective, a concept or a principle that would steer the construction or interpretation of the legal system or would provide special argumentative support for a decision-maker that exercises discretionary power yielded by the legal system.

Legal system identifies lifelong learning as an objective with instrumental value rather than an objective with intrinsic value. Nevertheless, lifelong learning cannot be promoted solely through legislative development. It is at least as important to train parties that apply law and to ensure that communications about various forms of support for lifelong learning aim at evening out differences in people's functional capacity in legal-administrative issues.

Johdanto

Kuvaamme selvityksessä, millaisia puitteita ja rajoituksia lainsäädäntö luo aikuisten ihmisten mahdollisuudelle osallistua koulutukseen ja muuhun osaamisen kehittämiseen.

Tämä selvitys on tiettävästi ensimmäinen katsaus, jossa hahmotellaan *elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria* Suomessa. Aiemmin aihepiiriä on käsitelty esimerkiksi Päivi Gyntherin artikkelissa ”Aikuiskoulutus ja julkinen valta”, joka julkaistiin Aikuiskasvatuksen 49. vuosikirjassa vuonna 2011.¹ Toisin kuin julkisen vallan käyttämisen muotoihin ja reunaehtoihin keskittyneessä Gyntherin artikkelissa, tämän selvityksen keskiössä on eri elämäntaiheissa olevien oppijoiden toimeentulon tukemiseen kiinnittyvä sääntely. Selvityksen pohjana toimivat Sitran Osaamisen aika-avainalueen aiemmat julkaisut², joiden kanssa tässä selvityksessä pyritään myös keskustelemaan.

Selvitys koostuu johdannon jälkeen neljästä käsittelyluvusta:

- *Toisessa* luvussa käsittelemme elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittämisen yleisiä lähtökohtia. Esittelemme yleisellä tasolla käsitystämme tavasta, jolla oikeus luo ihmisille erilaisia rooleja, jotka ovat edellytys koulutushyödykkeistä nauttimiselle. Ajattelutavan avaaminen edesauttaa kolmannessa luvussa esittelemämme koulutuslammen metaforan ja siihen liittyvän kompleksisuuden ja jäykkyyden ymmärtämistä.

- *Kolmannessa* luvussa esiteltävän koulutuslammen metaforan avulla pyrimme – jopa hieman leikkisästi – havainnollistamaan, millä tavalla elinikäisen oppimisen mukainen ideaali jatkuvasta itsensä kehittämisestä on eri tavoin erilaisiin rooleihin asetettujen ihmisten saavutettavissa. Koulutuslammen uimavahdit huolehtivat siitä, ettei matka koulutuslammen äärelle ole mutkaton, ja koulutuslammelle päästyään oppija-uimarin haasteeksi voi muodostua vielä uima-aidon puute.
- *Neljännessä* luvussa hahmottelemme niitä oppijoiden erilaisia rooleja, joita oikeuteen voi mielestämme ajatella muodostuvan. Käymme läpi esimerkiksi opintotuella ja työttömyysetuuksilla opiskelua.
- *Viidennessä* luvussa käsittelemme elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria Sitran Osaamisen aika-avainalueen aiemmissa julkaisuissa käytettyjen esimerkkihenkilöiden kautta.

Käsittelylukujen jälkeen keskustelemme oikeudellisesta näkökulmasta Sitran julkaisussa Kohti elinikäistä oppimista tunnisteista muutoshasteista.³ Lopuksi pohdimme, kuinka oikeus voisi oppia paremmin ymmärtämään elinikäistä oppimista.

¹Gynther 2011.

²Mm. Kosonen – Miettinen 2019. Aho – Ranki 2018, Sitra 2019.

³Sitra 2019, s. 33.

Sääntelyn kehittäminen

Selvitys tarjoaa ajattelun työkaluja elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin jäsentämiseen. Emme kuvaa elinikäistä oppimista koskevaa lainsäädäntöä pykälä pykälältä. Emme myöskään hahmottele lainopillisesti voimassa olevan lainsäädännön mahdollisimman vakuuttavia tulkintoja. Pykälien sijaan puhumme esimerkiksi hahmoista ja rooleista sekä hyödynnämme koulutuslammen metaforaa, jotta lukija voi irrottautua pykälien tasolta ajattelemaan oikeutta yhteiskunnallisena järjestelmänä.

Elämme oikeudellistuneessa yhteiskunnassa, jossa lähes kaikki yhteiskuntapoliittiset kysymykset ovat jollakin tavalla oikeudellisen sääntelyn piirissä. Siten niiden yhteydessä käydään väistämättä keskustelua, kuinka tuota yhteiskunnallista kysymystä voitaisiin säännellä mahdollisimman hyvin tai ainakin paremmin, kuten esimerkiksi Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2010) ohjelmaan sisältyneen toimintaohjelman nimi, ”Paremmän sääntelyn toimintaohjelma”, jo kertoo.⁴ Edelleen ajankohtaisessa ohjelmassa korostettiin, että lainsäädännön on oltava sisällöltään joustavaa ja soveltamisalaltaan selkeää eikä se saa olla itsetarkoituksellista. Ohjelma kehotti myös käyttämään aktiivisesti muita ohjauskeinoja kuin lainsäädäntöä, jos niiden avulla voidaan paremmin saavuttaa asetettuja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.

Elinikäiseen oppimiseen liittyvän sääntelyn kehittäminen nykyistä paremmaksi edellyttää Paremmän sääntelyn toimintaohjelman hengessä sen kysymistä, kuinka joustavaa ja soveltamisalaltaan selkeää elinikäiseen oppimiseen liittyvä sääntely on. Vähintään yhtä tärkeää on myös pohtia, voidaanko elinikäisen oppimisen edistämiseen liittyvät tavoitteet saavuttaa paremmin jonkin muun ohjauskeinon kuin lainsäädän-

nön avulla. Tällöin on aiheellista analysoida, asettaako lainsäädäntö pidäkkeitä muiden ohjauskeinojen käytölle – ja jos näin on, mistä tämä johtuu.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa huomioitiin myös se, että ohjelman yleisluontoisia suosituksia toteutettaessa on otettava huomioon eri oikeudenaloilla vallitsevat erot. Oikeudenalat hahmotetaan useimmiten erilaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä koskevan sääntelyn kokonaisuuksiksi. Näillä kokonaisuuksilla on oma sisäinen hierarkiensa ja terminologiansa, ja omat tavoitteensa ja periaatteensa. Sellaiset sääntelytavat ja -ratkaisut, joita pidetään hyvänä sosiaali- ja terveysturva- ja toimeentuloturva sääntelevän sosiaalioikeuden alueella, eivät välttämättä ole hyvää sääntelyä koulutusoikeuden alueella ja niin edelleen. Hyvä sääntely näyttäytyy erilaisena eri oikeudenaloilla eikä mitään koko oikeusjärjestyksen lävistävää käsitystä hyvästä sääntelystä voida esittää muutoin kuin erittäin abstraktilla tasolla.

Oikeus ei ole sisäisesti johdonmukainen ja kaikilta osa-alueiltaan samanlaisella logiikalla toimiva järjestelmä. Se on pikemminkin epäjohdonmukaisuuksia ja jopa ristiriitaisuuksia sisältävä kokoelma erilaisia omiksi pienoismaailmoikseen eriytyneitä kokonaisuuksia eli oikeudenaloja, joita pitelevät vain väljästi yhdessä oikeudellisen argumentaatio-opin ja oikeuslähdeopin kaltaiset elementit sekä perusoikeuksien ja oikeussubjektikäsitysten kaltaiset, kaikki oikeuden osa-alueet lävistävät ajattelurakenteet. Siten elinikäiseen oppimiseen liittyvän sääntelyn kehittäminen nykyistä paremmaksi edellyttää myös sääntelyn tarkastelua kokonaisvaltaisesti kaikkien niiden oikeudenalojen näkökulmasta, jotka liittyvät aiheeseen.

Oikeuden ja ihmisten välistä vuorovaikutusta voidaan lähestyä kahdesta näkökul-

⁴ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 19.

masta. Yhtäältä oikeus voidaan nähdä ihmisten välisten konfliktien ratkaisuvälineenä ja toisaalta uponneena kaikkeen inhimilliseen toimintaan.

Oikeus hallinnan ja vallankäytön välineenä

Oikeutta kuvaillaan usein lähinnä ihmisten välisten konfliktien ratkaisuvälineenä. Lait kertovat, kuinka erilaiset poliittiset kamppailut on ratkaistu tietyllä hetkellä. Niitä analysoidessa katse kiinnittyy lainsäädännön yksityiskohtien tulkintaan ja soveltamiseen tilanteessa, jossa on joko epäselvää, kuinka voimassaolevan oikeuden puitteissa olisi toimittava, tai jonkun epäillään rikkoneen jotakin lain säännöstä. Tällaisesta näkökulmasta tarkasteltuna oikeus näyttää eräänlaisena *jäädetyttynä politiikkana*.

Oikeus on kuitenkin myös uponnut kaikkeen ihmisten ja organisaatioiden toimintaan. Näin ajateltuna se pikemminkin tuottaa politiikkaa kuin jäädyyttää sitä. Oikeus on tällöin väestön hallinnan, ohjailun, nimeämisen ja luokittelun väline. Lait eivät vain käske ja kiellä, ne myös nimeävät ja luokittelevat ihmisiä, ryhmiä ja esineitä sekä niiden

välisiä suhteita. Kun oikeutta jäsennetään tästä näkökulmasta, tarkastelijan katse kiinnittyy abstraktimmin oikeuteen *hallinnan ja vallankäytön välineenä*. Oikeuden sisältämät luokittelut ja niihin liittyvät hallintamekanismit kielivät niihin liittyvistä arvoista ja ensisijaisuuksista, jotka ovat siirtyneet oikeuteen yhteiskuntapoliittisesta keskustelusta ja siihen sisältyvistä ihmisiä koskevista oletuksista. Oikeus säilyttää ja palauttaa näitä arvoja ja ensisijaisuuksia takaisin yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun ja myös lähes kaikkeen sosiaaliseen toimintaan.

Tässä selvityksessä kuvataan erityisesti tähän jäljempään näkökulmaan oikeudesta kiinnittyen, millä tavalla oikeus tunnistaa ja mahdollistaa elinikäistä oppimista – eli millaisen elinikäisen oppimisen infrastruktuurin se luo, erityisesti oppimisen tukemisen näkökulmasta, mutta myös yleisemmin. Selvitys ei siten tarkastele elinikäistä oppimista yksinomaan voimassa olevaan oikeuteen kuuluvien lakien ja niiden yksittäisten pykälien tasolla. Sen sijaan katsomme tämän – Kaarlo Tuorin käsitteitä käyttäen muun muassa ”oikeuden kuohuvaksi pinnaksi” nimitetyn – oikeuden osan läpi, kuinka

Kuva 1. Oikeus hallinnan ja vallankäytön välineenä

Oikeus jäädetyttynä politiikkana	Oikeus osana inhimillistä toimintaa
<ul style="list-style-type: none"> • Lait kertovat, kuinka erilaiset poliittiset kamppailut on ratkaistu tietyllä hetkellä. • Oikeus näkyy konflikteissa ja sitä käytetään niiden ratkaisemiseen, joten on tärkeää tietää, kuinka lainsäädännön yksityiskohtia on konfliktin ratkaisemiseksi tulkittava. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lait ovat väestöryhmien hallinnan ja ohjailun välineitä, jotka eriyttävät eri väestöryhmien elämäntilanteita toisistaan. • Oikeus näkyy lähes kaikessa ihmisten inhimillisessä toiminnassa, joten on tärkeää tietää, millaisia eri väestöryhmiä koskevia luokituksia, arvoja, ensisijaisuuksia ja oletuksia on siirtynyt yhteiskuntapoliittisesta keskustelusta oikeuteen.
	

elinikäinen oppiminen jäsentyy oikeuskulttuurin tasolla. Toisin sanoen kuvaamme, kuinka oikeus katsoo elinikäistä oppimista.

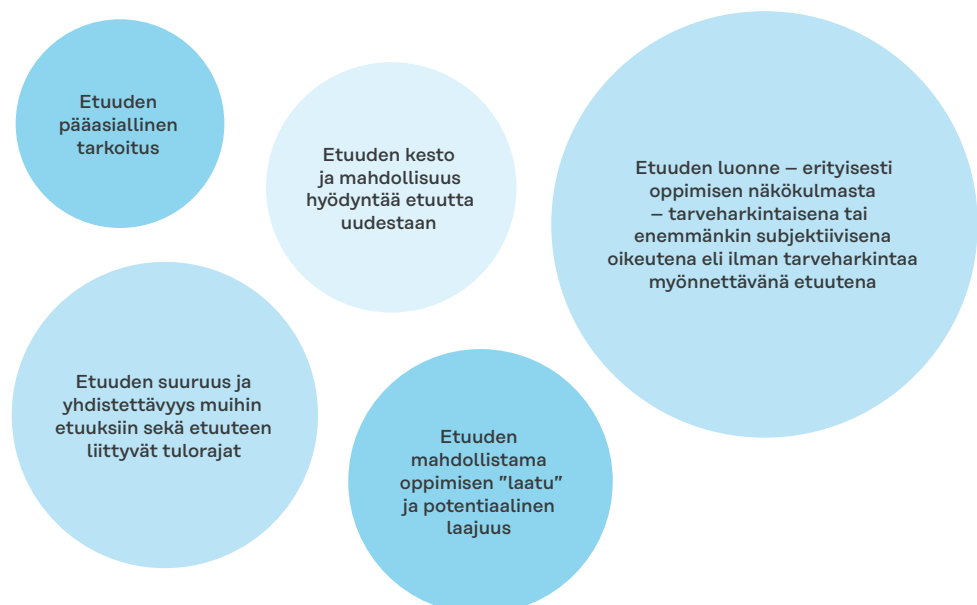
Luomme selvityksessä yleiskuvan erilaisista koulutuksen aikaisen toimeentulon tukemisen muodoista, kuten opintotuesta tai toimeentulotuesta. Hahmottelemme lisäksi, millaisia rooleja nuo tukimuodot ihmisille luovat. Toisinaan erilaiset etuudet rakentuvat melko suoraan yhden roolin ympärille kattaen kaiken tuossa roolissa tapahtuvan oppimisen tukemisen. Näin on esimerkiksi päätoimisten, tutkintotavoitteisesti ja tavoiteajoissa opiskelevien opiskelijoiden kohdalla, joiden ensisijainen toimeentulon muoto on opintotuki. Roolien välisiä siirtymiä mahdollistavien saamisedellytysten – tai tässä tapauksessa saamisedellytyksen täytymättä jäämisen – vuoksi enimmäistukiajan käyttänyt opiskelija jatkaa yhä ”päätoimisen opiskelijan” roolissa, vaikkei saakaan enää opintotukea. Päätoimisen opiskelijan roolissa ollessaan opiskelija ei ole oikeutettu esimerkiksi työttömyysetuuksiin opintotukioikeuden loppumisesta huolimatta, vaan voi

joutua turvautumaan esimerkiksi toimeentulotukeen.

Emme syvenny sääntelyn analyysissa teknisiin yksityiskohtiin, kuten etuuksien myöntämiseen liittyviin menettelyihin tai etuuksien euromääräisen tason laskentaan. Tarkastelemme yleisten kysymysten ohella lähinnä etuuksien saamisedellytyksiä, jotka ovat muotoutuneet etuuskohtaisesti ja saavuttaneet etenkin perustoimeentuloturvajärjestelmässä suhteellisen vakiintuneen määritelmän. Näihin saamisedellytyksiin sisältyy kuitenkin runsaasti arvostuksenvaivaisia ja harkinnalle tilaa jättäviä elementtejä. Esimerkiksi perustoimeentulon turvaa työttömyyden aikana saadakseen henkilön on oltava vailla työtä, työkykyinen, työhaluinen, työmarkkinoiden käytettävissä ja työnhakija. Hänen mahdollisuuttaan harjoittaa opintoja työttömyysetuutta saadakseen arvioidaan siten näitä saamisedellytysten elementtejä vasten. Kiinnitämme tarkastelussa myös huomiota oppijan mahdollisuuksiin siirtyä erilaisista sääntelyn myöntämistä statuksista (esimerkiksi ”työtön työnhakija”,

Kuva 2. Toimeentulon turvaamisen muotojen eroavaisuuksia

Erilaiset elinikäiseen oppimiseen liittyvän koulutuksen aikaisen toimeentulon turvaamisen muodot poikkeavat toisistaan ainakin seuraavilta osiltaan:



”työntekijä” ja ”päätoiminen opiskelija”) toiseen ja yhdistellä niitä.

Selvityksen rajaukset

Keskitymme tässä selvityksessä ensisijaisesti sellaisiin tulonsiirtoihin, joiden nimenomaisena tarkoituksena on turvata oppijan perustoimeentuloa tai pitää yllä tämän aiempaa ansiotasoa. Näiden tukimuotojen ja etuuksien lisäksi oppijoita voidaan tukea myös monella muulla tavalla – eräs ilmeisin epäsuoran tuen muoto on perustuslain (731/1999) 16.1 §:n mukainen perusopetuksen maksuttomuus ja 16.2 §:n julkiselle vallalle asettama velvollisuus turvata jokaiselle myös muita kouluttautumisen ja itsensä kehittämisen mahdollisuuksia varattomuuden sitä estämättä. Tämä on tarkoittanut eurooppaoikeudellisista syistä esimerkiksi EU- ja ETA-alueen kansalaisille lukukausimaksutonta korkeakoulutusta.

Elinikäisen oppimisen erilaisia tukemisen muotoja on lukuisia. Opetushallitus voi myöntää vapaan sivistystyön oppilaitoksille rahoitusta opintojen maksuttomuutta edistävien opintosetelien myöntämiseen. Myös erilaiset opintososiaaliset edut, kuten opiskelijoiden ateriatuki, ovat merkityksellisiä. Kunnat voivat myöntää kunnassa kirjansa pitäville, muualle muuttaneille opiskelijoille niin kutsuttua kannustinrahaa, jonka taustalla on toive siitä, että opiskelija palaisi myöhemmin takaisin aiempaan asuinkuntaansa – minkä lisäksi kunta saa myös osuutensa tämän opiskeluaikanaan maksamista veroista. Monissa korkeakoulukaupungeissa on omia opiskelija-asunto-osakeyhtiöitä tai -säätiöitä, jotka vuokraavat opiskelijoille edullisia asuntoja ja vuokrasopimuksen jatkumisen edellytyksenä voi olla – jopa Kelan vaatimaa tahtia rivakampi – opinnoissa eteneminen. Työhön liittyvän koulutautumisen kustannuksia on mahdollista vähentää verotuksessa tulonhankkimiskuluina. Tätä esimerkkien luetteloa voisi jatkaa hyvin pitkäksi.

Elinikäisen oppimisen tukemisen olemassa olevien ja potentiaalisten instrumenttien kirjo ei siis rajaudu vain toimeentuloturvajärjestelmän ja sieltä erityisesti vaikkapa opintotukeen tai työttömyysetuuksiin. Koska kyseeseen voivat tulla hyvin moninaiset tukemisen muodot aina opintojen lähtökohtaisesta maksuttomuudesta harkinnanvaraisiin opintoseteleihin, kuntien kannustinrahoista verovähennyksiin tai ateriatuesta markkinahintoja edullisempaan asumiseen, elinikäisen oppimisen tukemiseen kohdistuvan oikeudellisen sääntelyn kehittämisen kannalta on oikeastaan olennaisinta tunnistaa yleisellä tasolla, kuinka oikeus tällä hetkellä hahmottaa elinikäisen oppimisen tukemisen. Juuri tämä on käsillä olevan selvityksen tavoite.

Käsitlemme selvityksessä elinikäisen oppimisen tukemista olettaen oppijan olevan lähtökohtaisesti Suomessa asuva henkilö, joka on Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä. Oletamme samalla, että opiskelu tapahtuu Suomessa tai ainakin kytkeytyy Suomessa tunnustettuun muodolliseen koulutukseen. Tosiasiassa elinikäisen oppimisen palveluja tarjotaan yhä enemmän myös valtioiden rajat ylittävästi ja oppijat opiskelevat myös muissa kuin omassa asuinvaltioissaan. Etenkin eurooppaoikeudelliset kysymykset ihmisten ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta sisämarkkinoilla muodostavat siten yhden ulottuvuuden elinikäisen oppimisen oikeudellisessa infrastruktuurissa. Emme kuitenkaan tässä selvityksessä syvenny siihen.

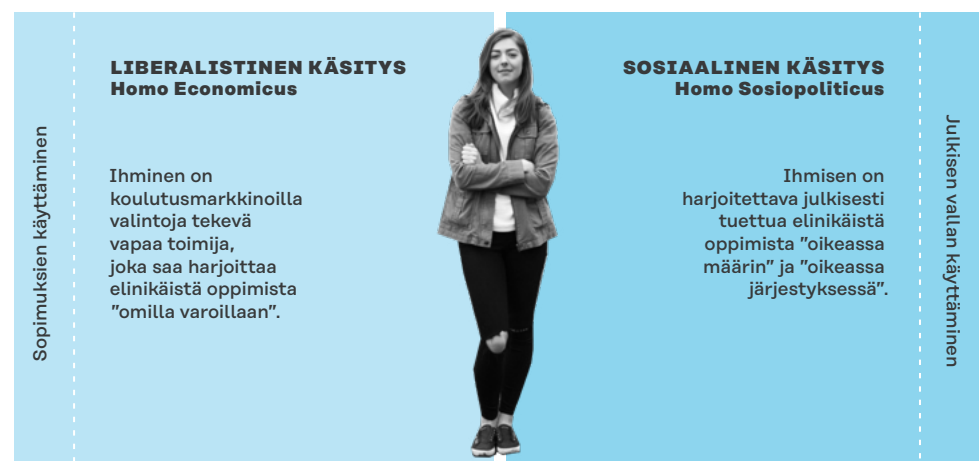
2. Lähtökohtia elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin jäsentämiseen

Käymme tässä jaksossa läpi keskeisiä lähtökohtia elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin jäsentämiseen.

Hahmottelemme aluksi elinikäistä oppimista oikeutena ja velvollisuutena pohtien tämän tarkastelun avulla elinikäistä oppimista koskevan lainsäädännön oikeellisuutta suhteessa perustuslain 16.2 §:ään. Tuo perustuslain säännös, jonka mukaan ”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”, on tällä hetkellä elinikäiseen oppimiseen liittyvän sääntelyn keskeisin perustuslaillinen kiintopiste, jos sääntelyä tarkastellaan koulu-

tusoikeuden kehyksessä. Samaan aikaan sosiaaioikeuden kehyksessä niiden etuuk-sien, joiden avulla opiskelijat tosiasiallisesti harjoittavat elinikäistä oppimista, keskeiset perustuslailliset kiintopisteet ovat perustuslain 19.1 §, jonka mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” ja 19.2 §, jonka mukaan ”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”. Jo tämä osoittaa, ettei elinikäinen oppiminen ole

Kuva 3. Ihmisen itsemääräämisoikeuden kaksi muotoa



rakenteistunut yksiselitteisellä ja esimerkiksi oikeutta perus- ja toiseen asteen koulutukseen vastaavalla tavalla oikeusjärjestykseen.

Pohdimme tässä jaksossa myös formaalin, nonformaalin ja informaalin elinikäisen oppimisen suhdetta oikeudelliseen sääntelyyn. Lähtökohtanamme on, että perustuslain 16.2 § suhtautuu oikeudellisesti arvioituna sinällään neutraalisti erilaisiin oppimisen tapoihin.

Lopuksi tarkastelemme elinikäistä oppimista kokonaisvaltaisemmin oikeuden systematiikassa. Tässä yhteydessä kiinnitämme huomion oikeuden kahteen erilaiseen itsemääräämisoikeuskäsitykseen, joiden hahmottaminen auttaa ymmärtämään elinikäisen oppimisen sääntelyä oppijan näkökulmasta. Kun elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia ja esteitä tarkastellaan itsemääräämisoikeuden ”liberalistisen variantin” kautta, ihminen näyttäytyy koulutusmarkkinoilla valintoja tekevänä vapaana toimijana. Kun hänen toimijuuttaan puolestaan jäsennetään itsemääräämisoikeuden ”sosiaalisen variantin” kautta, ihmisen on harjoitettava elinikäistä oppimista ”oikeassa määrin” ja hänen koulutuspolkunsu ja työuransa on rakennuttava ”oikeassa järjestyksessä”. Tällä hetkellä elinikäisen oppimisen oikeudellisessa infrastruktuurissa painottuu sosiaalinen variantti, joka hallitsee muutoinkin hyvinvointivalttiollista sääntelyympäristöä.

Elinikäinen oppiminen oikeutena ja velvollisuutena

Elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin käsitteellä viittaamme Jaakko Uotilan ja Paavo Uusitalon oikeussosiologisen tutkimuksen ”Työttömyys, laki ja talous” hengessä elinikäisen oppijan oikeusaseman luovaan ja sitä kautta hänen toimijuuttaan jäsentävään oikeussääntelyyn.⁵ Koska elinikäi-

nen oppiminen ei ole – ainakaan vielä – varsinaisesti oikeudellinen käsite, eli sitä ei käytetä voimassa olevassa oikeudessa tai vakiintuneesti oikeustieteessä, se on ensin hahmotettava jollain tavalla. Tämän vuoksi peilaamme seuraavaksi elinikäisestä oppimisesta käytyä koulutuspoliittista keskustelua sen keskeisimpiin oikeudellisiin kiintopisteisiin.

Elinikäisestä oppimisesta on keskusteltu pitkään niin teoreettisesti kuin käytännöllisesti. Jo J.V. Snellman (1806–1881) korosti, kuinka elämä on se koulu, jossa ihminen muokataan ihmiseksi. Lainsäädäntöön elinikäisen oppimisen ajatus kirjattiin 1970-luvulla koulutustakuun periaatteen muodossa (ks. Laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä 474/1978), kun Suomessa asetettiin koulutuspoliittiseksi tavoitteeksi ihmisten yhtäläinen oikeus elinikäiseen oppimiseen takaamalla muun muassa kaikille oikeus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen. Koulutustakuun ajatus korosti yksilön oikeutta rakentaa elämänsä aikana oma koulutuspolkunsu ja toimia elämänsä eri vaiheissa itseohjautuvasti koulutuspalveluiden kentällä.

Vielä 1960- ja 1970-luvuilla aikuisten ihmisten elinikäisestä oppimisesta ja siihen liittyen aikuiskoulutuksesta puhuttaessa tarkoitettiin usein vapaan sivistystyön piirissä omaehtoisesti harjoitettavaa toimintaa. Keskiasteen koulutuksen kehittämisestä annetun lain säätämisen kanssa samoihin aikoihin vuonna 1978 annettu valtioneuvoston periaatepäätös aikuiskoulutuksen kehittämiseksi merkitsi kuitenkin aikuiskoulutuksen siirtymää kohti työelämää palvelevaa koulutusta. Valtioneuvoston vuonna 1987 antama aikuiskoulutuksen rahoitusmalleja koskeva periaatepäätös sinetöi siirtymän, ja sen yhteydessä tuotiin elinikäisen oppimisen keskusteluun koulutusmarkkinoiden käsite. Valtionapujärjestelmään tehtyjen muutosten

⁵ Uotila – Uusitalo 1984, s. 87.

myötä elinikäisen oppimisen kustannuksia vyyrytettiin yhä vahvemmin oppijoille itselleen. Tämän siirtymän hengessä perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen osallistumisen tukemiseen omaksuttiin periaate, jonka mukaan opintososiaaliset etuudet on kohdennettava yhtäältä niihin väestöryhmiin, joiden koulutustaso on ollut alhaisin, ja toisaalta niille ihmisille, joille varattomuus muodostaa esteen osallistua koulutukseen.⁶

1990-luvun perusoikeusuudistuksen yhteydessä eräänlainen oikeus elinikäiseen oppimiseen kirjattiin nykyisen perustuslain perusoikeusluetteloon. Kuten luvun alussa mainittiin, perustuslain 16.2 §:n mukaan ”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

kautta yksilön oikeus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen ja muuhun itsensä kehittämiseen tulee turvatuksi.

Perusoikeusuudistuksen jälkeisessä keskustelussa elinikäisen oppimisen sisältöä on sanoitettu uudella tavalla, kun aikuisille suunnatut koulutuspalvelut on kiinnitetty vieläkin suuremmin työelämän tarpeisiin sekä yhteiskunnan tuottavuuden ja tehokkuuden tavoitteisiin. Kun koulutus on ymmärretty pitkälti taloudellisena vaihtona palveluntarjoajan ja kuluttajan välillä, sen kasvatukselliset päämäärät ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Samalla 1990-luvun lopussa aikuiskoulutuspolitiikassa luovuttiin painottamasta heitä, joiden arvioitiin vähäisen koulutuksensa ja heikon asemansa takia eniten tarvitsevan koulutusta. Julkisesti tuettua aikuiskoulutusta alettiin suunnata enemmän heille, joiden koulutukseen inves-

Havainto 1:

Perustuslain perusoikeussäännökset asettavat niitä konkretisoivan lainsäädännön kehittämisen ulkorajat. Kun yhteiskunta on asettamassa ihmiselle yhä vahvemmin velvollisuuden (esimerkiksi erilaisten hyödyllisyyttä edellyttävien saamisedellytysten kautta) pyrkiä elinikäisen oppimisen kautta olemaan yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta mahdollisimman hyödyllinen, keskustelu sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisesta irtaantuu perustuslain 16.2 §:n perusoikeussäännöksen alkuperäisestä tarkoituksesta.

Kun elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin oikeellisuus suhteessa perustuslain 16.2 §:ään on perusoikeusuudistuksen jälkeisten vuosikymmenten aikana näin vähitellen murentunut, on elinikäiseen oppimiseen liittyvän lainsäädännön kehittämisestä tullut oikeudellisesti yhä vaikeampaa.

itseään varattomuuden sitä estämättä”. Perusoikeussäännös ei sinällään kuitenkaan luo yksilölle minkäänlaista oikeutta mihinkään koulutukseen, vaan se toimii julkiselle vallalle asetettuna perustuslaillisenä toimeksiantona säätää sellaista lainsäädäntöä ja tehdä sellaisia talousarviopäätöksiä, joiden

toimisesta nähtiin olevan hyötyä kansakunnan taloudelliselle ja tuotannolliselle kilpailukyvyille kiristyvillä ja kansainvälistyvillä työ- ja tuotantomarkkinoilla. Itseisarvoinen itsensä kehittäminen ja elämäntapaa tukeva kouluttautuminen jätettiin markkinaperusteisesti määrittyväksi.⁷

⁶ Rinne – Vanttaja 1999, s. 122–129.

⁷ Rinne – Vanttaja 1999, s. 122–129.

Perusopetuksen jälkeisen koulutuksen ja erityisesti aikuiskoulutuksen yhä vahvempi sidos muuttuvan työelämän tarpeiden tyydyttämiseen on merkinnyt, ettei yksilölle anneta enää vain oikeutta rakentaa elämänsä aikansa oma koulutuspolkunsä: hänelle halutaan asettaa suorastaan velvollisuus elinikäiseen kouluttautumiseen, jos hänen kouluttamisensa nähdään yhteiskunnalle hyödyllisenä investointina. Elinikäisen oppimisen oikeudellisessa jäsentämisessä ei ole siten kysymys enää vain yksilön oikeuden vaan myös hänen velvollisuutensa elinikäiseen oppimiseen hahmottelusta.⁸

Kun yhteiskunta asettaa ihmiselle velvollisuuden pyrkiä elinikäisen oppimisen kautta olemaan yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta – miten tahansa tuo kokonaisuus sitten määritelläänkään – mahdollisimman hyödyllinen yksilö, keskustelu sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisesta irtaantuu perustuslain 16.2 §:n perusoikeussäännöksen alkuperäisestä tarkoituksesta. Säännöksessä ei nimittäin puhuta ihmisen erityisistä tarpeista sellaisena kuin yhteiskunta ne ylhäältä päin katsoen näkee vaan yksilön omaehtoisesti määrittämistä tarpeista. Säännöksessä ei myöskään puhuta siitä, että perusopetuksen jälkeisen koulutuksen järjestämistä ohjaisivat yhteiskunnan tarpeet. Sen sijaan perusoikeussäännöksessä nimenomaan puhutaan siitä, että koulutusjärjestelmää on kehitettävä vastaamaan yksilöiden kykyjä ja heidän tarpeitaan.

Jo tämän karkean tarkastelun perusteella voidaan todeta, että elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin oikeellisuus suhteessa perustuslain 16.2 §:ään on perusoikeusuudistuksen jälkeisten vuosikymmenten aikana vähitellen murentunut, jos oikeellisuuden käsitettä käytetään siinä merkityksessä kuin Pentti Arajärvi on käyttänyt sitä tutkimuksessaan ”Toimeentuloturvan oikeellisuus”. Tässä merkityksessä oikeelli-

suus tarkoittaa sitä, että perustuslain tasoa alemman asteinen lainsäädäntö konkretisoi mahdollisimman oikein perustuslain perusoikeussäännöksiin kirjattuja arvoja ja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.⁹ Koska perusoikeussäännökset asettavat niitä konkretisoivan lainsäädännön kehittämisen ulkorajat, sääntelyn oikeellisuuden murentuminen tekee elinikäiseen oppimiseen liittyvän lainsäädännön kehittämistä yhä vaikeampaa, ellei sääntelyn kehittämisen suunta muutu oikeellisuutta vahvistavaan suuntaan.

Perustuslain 16.2 §:ään kiinnittyä kokonaan se normaali opintoetusjärjestelmä (käytännössä ennen kaikkea opintorahasta, opintojen aikaisesta asumisen tuesta ja opintolainasta koostuva opintotukijärjestelmä), jolla ihmisen on oikeuden näkökulmasta tarkoitus ensisijaisesti harjoittaa opintoja, koska opintojen harjoittaminen ei ole perustuslain 19.2 §:n tunnistama sosiaalinen riski. Perustuslain 19.2 §:ssä tunnistettuja sosiaalisia riskejä ovat nimittäin vain työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Nämä nähtiin 1990-luvun perusoikeusuudistuksen yhteydessä sellaisiksi syyperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään rakentuneistuneiksi tilanteiksi, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet hänestä itsestään riippumattomasta syystä. Opiskelu nähtiin sen sijaan yksilön omaksi valinnaksi olla poissa työmarkkinoilta, jonka johdosta sitä ei tullut jäsentää samalla tavalla kuin näitä perustuslain 19.2 §:n tunnistamia tilanteita.

Tämä tekee näkyväksi sen, että kun sosiaalipolitiikassa sosiaalisten riskien on tunnistettu – Juho Saaren sanoin – liittyvän ”ensinnäkin lapsuuteen, vammaisuuteen, sairauteen, vanhuuteen, toiseksi asumiseen, työttömyyteen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen ja koulutukseen, ja kolmanneksi ylivelkaantumiseen ja maahanmuut-

⁸ Laes – Rautiainen 2018.

⁹ Arajärvi 2002, s. 3–6.

toon¹⁰, oikeusjärjestys kiinnittää näiden riskien hallinnoinnin useisiin perustuslain pykäliin.

Tästä syystä johtuen elinikäinen oppiminen ei ole perustuslain tasolla yksiselitteisesti hahmottuva ja sinne selkeästi rakenteistunut ilmiö, vaikka sille on osoitettavissa oma perustuslaillinen kiintopisteensä, eli perustuslain 16.2 §. Vaikka sosiaalipolitiikan piirissä tunnistettuun ”kouluksen sosiaaliseen riskiin” vastaaminen, eli koulutuksen aikaisen toimeentulon turvaaminen, jäsenyys osaksi perustuslain 16.2 §:n kokonaisuutta, tosiasiaa elinikäistä oppimista kuitenkin harjoitetaan myös 19.2 §:ään kiinnittyvien etuuksien ja tukien avulla. Tämä tuottaa jännitteen näiden kahden perustuslaillisen kiintopisteen välille. Arajärven käyttämän oikeellisuuden käsitteen kautta ilmaistuna perustuslain 16.2 §:ään kiinnittyvän opintoetuusjärjestelmän ja perustuslain 19 §:ään kiinnittyvän muun toimeentuloturvajärjestelmän oikeellisuus heikkenee, mikäli etuusjärjestelmä ei vastaa riskeihin ”oikealla tavalla”.

Oikeusjärjestykseen on rakentunut ajatus, että 16 §:n mukaisen opintoetuusjärjestelmän sisällä olevalla ei ole oikeutta päästä 19.2 §:n mukaisen järjestelmän piiriin – opiskelija ei ole esimerkiksi oikeutettu työttömyysetuuksiin ellei hänelle tätä etuutta ole nimenomaisesti lailla myönnetty. Tämä on mahdollistanut sen, että opintoetuusjärjestelmän takaama etuustaso on voitu pitää perusturvaetuuksien tasoa alhaisempana sekä irti perusturvan ja ansioturvan välistä suhdetta koskevasta keskustelusta. Tästä 16 §:n ja 19.2 §:n erillisyydestä huolimatta on huomattava, että perustuslain 19.2 §:ään kytkeytyvä perustuslain 19.1 § määrittää subjektiivisen oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon ihmisarvoisen elämän edellyttävän turvan takaamiseksi.

Oikeus perustuslain 19.1 §:ään kuuluviin vähimmäisetuuksiin eli käytännössä toimeentulotukeen kuuluu lähtökohtaisesti myös perustuslain 16.2 §:ään kiinnittyvillä opintoetuuksilla opiskeleville. Opintoja harjoittaessaan ihminen saa kuitenkin pudota tämän 19.1 §:n mukaisen pohjan alapuolelle – tai oikeudellisesti hän on 19.1 §:ää konkretisoivan järjestelmän ulkopuolella niin kauan, kun hän päättää olla turvautumatta siihen. Perustuslain 19.1 §:ään turvautuessaan ihminen kuitenkin tekee vaihtokaupan vapautensa opiskella ja 19 §:ään liittyvän kontrollin alla olemisen välillä. Näin oikeuden voi epäillä luovan joillekin ihmisille insentiivin toimeentulotuen alikäyttöön. Kun samalla huomataan, että esimerkiksi perustasoisten työttömyysetuuksien kohdalla perustuslain 19.1 §:n ja 19.2 §:n mukaisten etuusjärjestelmien tasoero on murentunut, kun jopa lähes puolet perustasoista työttömyysetuutta saavista on samaan aikaan oikeutettu ja toimeentulotukeen¹¹, käy selväksi, että toimeentulotuen suhteeseen opintoetuusjärjestelmään ja perusturvaan on myös rakenteistunut oikeellisuusongelma.

Nämä oikeellisuusongelmat muodostavat yhdessä kompleksisen valtiosääntöisen lukon, joka on avattava, jotta elinikäisen oppimisen tukijärjestelmää voidaan kehittää. Lukon avaaminen on oikeustieteilijän näkökulmasta suhteellisen tekninen kysymys, mutta se edellyttää helposti yhteiskuntapoliittisesti vaikeiden ratkaisujen tekemistä ja merkitsee helposti julkisen talouden menojen voimakasta kasvattamista. Emme tässä selvityksessä kartoita lukon purkamista ja siihen mahdollisesti liittyviä perustuslain muuttamistarpeita yksityiskohtaisemmin, mutta muistutamme, että vahvan perustuslakikytken johdosta elinikäisen oppimisen etuusjärjestelmän kehittämistä koskevassa

¹⁰ Saari 2017, s. 39.

¹¹ Kansaneläkelaitos 2019.

Havainto 2:

Vaikka perustuslain tasolla oikeusjärjestys suhtautuu neutraalisti erilaisiin elinikäisen oppimisen muotoihin, perusoikeuksia konkretisoiva lainsäädäntö on viritetty havaitsemaan ja siten myös tukemaan erityisesti formaalia, eli mitattavaa, todisteellista, seurattavaa ja tavoitteellista oppimista. Koulutusoikeudessa ja sosiaalioikeudessa opiskelijaa käsitellään ensisijaisesti henkilönä, joka on formaalin koulutuksen piirissä, sillä oikeudellisesti opiskelijuus on koulutusjärjestelmän instituutioiden myöntämä status: hallinnollinen kategoria, joka kytkee oppijan ja koulutuspalvelumarkkinoilla syntyneen formaalin tunnustuksen saaneen koulutustuotteen yhteen.

Vasta koulutusoikeuden sääntelyn määrittämä opiskelijan oikeudellinen status tekee elinikäisen oppimisen tunnistettavaksi myös sosiaalioikeudellisen toimeentuloturvajärjestelmän näkökulmasta.

pohdinnassa on oltava mukana riittävästi perustuslakikysymyksiä tuntevia ihmisiä.

Formaali, nonformaali ja informaali elinikäinen oppiminen

Elinikäinen oppiminen voi viitata käsitteenä formaaliin, nonformaaliin ja informaaliin oppimiseen. Formaali oppiminen tapahtuu sitä varten luoduissa instituutioissa eli yliopistojen ja peruskoulujen kaltaisissa oppilaitoksissa. Niissä tapahtuva oppiminen on intentionaalista ja symbolisesti tai rituaalisesti tunnustettua ja niiden antama koulutus on mitattavissa, jolloin siihen osallistumisesta voidaan antaa instituution myöntämä todiste – tavallisesti jonkinlainen todistus. Nonformaali oppiminen kuten itseopiskelu tai harrastaminen on sekin intentionaalista, mutta se ei ole symbolisesti tai rituaalisesti tunnustettua. Informaali oppiminen eroaa puolestaan edellä mainituista siinä, ettei se ole edes intentionaalista. Esimerkiksi työelämässä työsuoritusten lomassa ja niiden kautta opimme valtavasti tietoja ja taitoja, vaikka emme koskaan

asettaneet tietoisesti niiden oppimista tavoitteeksemme.¹²

Kun elinikäistä oppimista analysoidaan oikeudellisesti, tarkastelun kohteena on käytännössä formaali oppiminen, sillä nonformaalista ja informaalista oppimisesta oikeuden on hyvin vaikea saada otetta. Niitä lähestytäänkin oikeudellisesti lähinnä sitä kautta, miten nonformaalilla ja informaalilla tavalla opittu voidaan kuitenkin tuoda formaalin oppimisen käsitteistön piiriin *tunnistamalla ja tunnustamalla*, eli esimerkiksi hyväksilukemalla, portfolioilla tai näyttökokeella. Nämä ovat tapoja, joilla nonformaali ja informaali oppiminen formalisoidaan oikeudelle tunnistettavaksi, mitattavaksi ja käsiteltäväksi asiaksi.

Perustuslain perusoikeussäännösten – kuten perustuslain 16.2 §:n – tasolla tarkasteltuna oikeusjärjestys suhtautuu neutraalisti erilaisiin oppimisen muotoihin. Lainsäätäjä on tavallisen lainsäädännön tasolla viritteynyt kuitenkin havaitsemaan ja siten myös tukemaan erityisesti formaalia, eli mitattavaa, todisteellista, seurattavaa ja tavoitteellista oppimista. Nonformaalin ja informaalin

¹² Jäsennämme oppimisen kolmijakoa formaaliin, nonformaaliin ja informaaliin oppimiseen sekä oppimisen formalisaatiota ja informalisaatiota Heikkisen, Kiilakosken, Huttusen, Kaukon ja Kemmiksien artikkelissaan kuvaamalla, koulutustutkimuksen peruskäsitteistöä jäsentävällä tavalla, Heikkinen ym. 2018, s. 370–371

elinikäisen oppimisen saattaminen samanarvoiseksi formaalin elinikäisen oppimisen kanssa edellyttäisikin koulutus- ja sosiaali- oikeudellisen lainsäädännön perinpohjaista uudelleen kirjoittamista sekä koulutus- ja sosiaali- oikeuden oikeuskulttuuristen yleisten oppien uudelleenmuotoilua. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että koulutus- ja sosiaali- oikeudessa opiskelijaa käsitellään henkilönä, joka on formaalin koulutuksen piirissä, sillä oikeudellisesti opiskelijuus on koulutusjärjestelmän instituutioiden myöntämä status: hallinnollinen kategoria, joka kytkee oppijan ja koulutuspalvelumarkki- noilla syntyneen formaalin tunnustuksen saaneen koulutustuotteen yhteen. Vasta koulutusoikeuden sääntelyn määrittämä opiskelijan oikeudellinen status tekee elin- ikäisen oppimisen tunnistettavaksi myös sosiaali- oikeudellisen toimeentuloturva- järjestelmän näkökulmasta.

jonkin oikeudenalan piiriin, sillä tuon oikeu- denalan perustavat käsitteet, oikeusperiaatteet ja muut niin kutsutut yleisten oppien ainesosat ovat niitä työkaluja, joiden avulla hän voi analysoida tuota oikeudellista ongelmaa.

Oikeudenalat muodostavat normikoko- naisuuksia, joilla säännellään tiettyjä yhteis- kunnallisia tai yksityisiä toimintoja eli oikeu- den sääntelykohteita, kuten esimerkiksi koulutusta, terveydenhuoltoa, liikennettä tai yritystoimintaa. Kullekin oikeudenalalle ovat ominaisia tietyt arvot ja tavoitteet, joita pyritään toteuttamaan sääntelykohteessa oikeudellisen sääntelyn avulla. Nämä oikeu- denalojen arvot ja tavoitteet on kiteytetty juuri oikeudenalan yleisiin oppeihin, jotta oikeudenalan sääntelystä muodostuisi mah- dollisimman johdonmukainen kokonaisuus.

Oikeudenalojen yleisten oppien oikeu- dellista sääntelyä yhteensovittavista elemen- teistä ja esimerkiksi perustuslain perusoi-

Havainto 3:

Oikeudenalat muodostavat normikokonaisuuksia, joilla säännellään tiettyjä yhteiskunnallisia tai yksityisiä toimintoja eli oikeuden sääntelykohteita, kuten koulutusta, terveydenhuoltoa, liikennettä, yritystoimintaa ja niin edelleen. Elinikäinen oppiminen ei kuulu ilmiönä selvästi millekään yksittäiselle oikeudenalalle vaan sijoittuu useiden oikeudenalojen – kuten esimerkiksi koulutus- ja sosiaali- oikeuden – rajapinnalle.

Koska elinikäinen oppiminen ei ole suoraan minkään oikeudenalan sääntelyn piirissä, on vaikeaa tehdä oikeudellisia ratkaisuja, jotka tukevat elinikäistä oppimista tilanteissa, joissa oppiminen ei toteuta samalla joitain muita, joidenkin oikeudenalojen käsitejärjestelmien jo valmiiksi tunnistamia eli elinikäisen oppimisen tavoitetta oikeudenalojen näkökulmasta itseisarvoisempia tavoitteita.

Elinikäinen oppiminen oikeuden systematiikassa

Oikeudellisen ajattelun keskiössä on oikeu- dellisten asiantuntijoiden oikeuskulttuurinen ymmärrys siitä, kuinka oikeusjärjestys on rakentunut. Kun oikeudellinen asiantuntija lähestyy jotain oikeudellista ongelmaa, kuten esimerkiksi elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria, hän pyrkii sijoittamaan sen

keuksien koko oikeusjärjestyksen läpäise- västä vaikutuksesta huolimatta oikeus sisältää keskenään ristiriitaisia tavoitteita: oikeusjärjestys on kaikkea muuta kuin sisäisesti ristiriidaton, koherentti järjestelmä. Eri oikeudenalat tai sääntelykokonaisuudet ja niissä omaksutut ongelmanratkaisutavat, käsitteet ja periaatteet heijastelevat niiden säätämishetkelle ja hallinnonalalle tyypillisiä

ihmiskäsityksiä. Tämä voi tehdä niistä vaikeasti yhteensovittavia.

Elinikäistä oppimista koskevia oikeudellisia kysymyksiä käsitellään osin koulutusoikeuden ja osin sosiaalioikeuden oikeudenalioilla, jotka ovat molemmat syntyneet osana erityishallinto-oikeuden alueen lohkojen edelleen vahvistuvaa eriytymiskehitystä.

että yksityisoikeudellisilla säännöksillä säännellään yksityisten oikeussubjektien välisiä suhteita, kun taas julkisoikeudessa on kyse valtiovallan ja yksityisten oikeussubjektien välisestä suhteesta.

Yksityisoikeuden alueella ihmistä tarkastellaan liberalistisen kansalaisuuskäsityksen kautta: oikeuden tehtävänä nähdään ennen

Havainto 4:

Kun elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria jäsenetään liberalistisen itsemääräämisoikeuskäsityksen kautta, huomio kiinnittyy siihen, kuinka yksilöt saavat lähtökohtaisesti hankkia vapaasti itselleen niin formaalia koulutusta kuin muitakin itsensä kehittämiseen tarvitsemiaan tuotteita ja palveluita markkinoilta aivan vapaasti omalla rahallaan. Suomen kaltaisessa maassa markkinaperusteiset sivistyspalvelut keskittyvät helposti vain tietyille alueille ja palvelemaan tiettyjä ihmisryhmiä, mikä synnyttää markkinapuutetilanteisiin liittyviä yhdenvertaisuusongelmia. Tämän johdosta elinikäiseen oppimiseen liittyvien sivistyspalveluiden järjestämisen on jatkossakin oltava kuntien tai muiden julkisten toimijoiden järjestämisvastuulla.

Koska elinikäinen oppiminen ei ole suoraan koulutus- eikä sosiaalioikeuden tunnistama – eli näille oikeudenalioille ”oikeudellistettu” käsite – näiden oikeudenaliojen sääntelyn piirissä on vaikea tehdä ratkaisuja, jotka tukevat elinikäistä oppimista tilanteissa, joissa oppiminen ei toteuta samalla joitain muita, näiden oikeudenaliojen käsitejärjestelmän jo valmiiksi tunnistamia, eli elinikäisen oppimisen tavoitetta oikeudenaliojen näkökulmasta itseisarvoisempia tavoitteita. Tämä haaste kohdataan esimerkiksi pohdittaessa sitä, millaisia opintoja toimeentulotuella voidaan tukea.

Oikeudenalajaottelu on osittain sopimuksenvarainen, mutta vain siinä määrin, kun jaottelulla voidaan mielekkäällä tavalla kehystää oikeusjärjestyksen sisältämät arvot ja tavoitteet. Oikeusjärjestyksen perusjakona toimii jako toisaalta yksityis- ja toisaalta julkisoikeuteen. Näiden perusoikeudenaliojen käsitteet ja oikeusperiaatteet eroavat ratkaisevasti toisistaan. Tämä johtuu siitä,

kaikkea ihmisen vapaan tahdon käytön tukeminen. Liberalistinen kansalaisuuskäsitys ilmenee julkisoikeuden alueella *itsemääräämisoikeuden liberalistisena varianttina*: myös julkisoikeudellisen sääntelyn alueella ihminen saa vapaasti määrätä itsestään ja toimistaan, sillä julkinen valta saa rajoittaa tätä vapautta vain lailla säädetyllä tavalla ja vain laissa säädetyistä syistä. Julkisoikeuden alueella elää kuitenkin myös *itsemääräämisoikeuden sosiaalinen variantti*, joka rakentuu kommunitaristisen ihmisten yhteisöllisyyttä korostavan ihmiskuvan varaan: vaikka kaikki ovatkin yhdenvertaisia lain edessä, on joitakin ihmisiä erikseen tuettava tuon yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi ja siksi oikeus ei saa olla sokea ihmisten välisille eroille, kuten liberalistinen kansalaisuuskäsitys vaatii. Etenkin sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia – eli muun muassa oikeutta elinikäiseen oppimiseen – toteutettaessa joudutaan ihmisten oikeuksia yhteensovittamaan keskenään ja suhteessa yhteiskun-

Havainto 5:

Liberalistisen itsemääräämisoikeuskäsityksen näkökulmasta yksilöiden itsensä kehittämismahdollisuuksia rajaavat ne tekijät, joilla heille kieltäydytään antamasta joitakin koulutuspalveluita esimerkiksi heidän osaamistasonsa, ikänsä, sukupuolensa, vammansa tai alkuperänsä perusteella. Jos tällaisen ihmisten keskenään eriarvoiseen asemaan asettamisen heidän ominaisuuksiensa perusteella taustalla ei ole lainsäädäntöön perustuvaa hyväksyttävää syytä, kysymys on syrjinnästä, jonka purkamiselle oikeusjärjestys on herkistynyt eri tavoin.

Oikeusjärjestys tunnistaa nykyisin suhteellisen tehokkaasti esimerkiksi elinikäisen oppimisen palveluihin liittyvän ikä- ja sukupuolisyrjinnän ja puuttuu siihen. Sen sijaan esimerkiksi vammaisuuteen liittyvän syrjinnän oikeusjärjestys tunnistaa tällä hetkellä heikomminkin eikä se velvoita kovinkaan tehokkaasti järjestämään koulutuspalveluita esimerkiksi esteettömissä tiloissa. Myös viittomakieliset koulutuspalvelut toteutuvat tällä hetkellä suhteellisen heikosti viittomakielilain (359/2015) heikosta velvoittavuudesta johtuen.

Havainto 6:

Kun elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria jäsenetään sosiaalisen itsemääräämisoikeuskäsityksen kautta, huomio kiinnittyy siihen, kuinka julkinen valta määrittelee ihmisen ”normaalin toiminnan”. Tästä näkökulmasta oikeudellisen sääntelyn tehtävänä on edistää elinikäistä oppimista siten, että yksilö saadaan harjoittamaan sitä ”oikeassa määrin” ja ”oikeassa järjestyksessä”. Koulutus- ja sosiaalioikeuden alueilla elinikäistä oppimista lähestytään juuri tästä näkökulmasta, sillä oikeutta elinikäiseen oppimiseen toteutettaessa joudutaan ihmisten oikeuksia yhteensovittamaan keskenään ja suhteessa yhteiskunnan kokonaisuuteen. Sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamista leimaa nimittäin aina distributiivisen oikeudenmukaisuuden vaatimus ja lopulta resurssien niukkuus.

nan kokonaisuuteen, sillä niitä leimaa aina distributiivisen oikeudenmukaisuuden vaatimus ja lopulta resurssien niukkuus.¹³

Elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria voidaan jäsentää liberalistisen kansalaisuuskäsityksen ja siihen liittyvän liberalistisen itsemääräämisoikeuskäsityksen kautta, jolloin huomio kiinnittyy siihen, kuinka yksilöt saavat hankkia vapaasti itselleen niin formaalia koulutusta kuin muitakin itsensä kehittämiseen tarvitse-

miaan tuotteita ja palveluita markkinoilta aivan vapaasti omalla rahallaan. Tästä näkökulmasta yksilön itsensä kehittämismahdollisuuksia rajaavat keskeisesti ne tekijät, joiden johdosta heidän kaipaamiaan koulutuspalveluita tai -tuotteita ei synny markkinoille esimerkiksi niiden liian vähäisen kysynnän vuoksi.

Liberalistisen itsemääräämisoikeuskäsityksen näkökulmasta yksilön itsensä kehittämismahdollisuuksia rajaavat myös ne tekijät,

¹³ Koivisto 2018, s. 631–632.

joilla ihmisille kieltäydytään antamasta joitakin koulutuspalveluita esimerkiksi heidän osaamistasonsa, ikänsä, sukupuolensa, vammansa tai alkuperänsä perusteella. Jos tällaisen ihmisten keskenään eriarvoiseen asemaan asettamisen heidän ominaisuuksiensa perusteella taustalla ei ole lainsäädäntöön perustuvaa hyväksyttävää syytä, kysymys on syrjinnästä, jonka purkamiselle oikeusjärjestys on herkistynyt eri tavoin. Kun musiikista kiinnostunut aikuinen ei saa osallistua omalla rahallaan taiteen perusopetukseen ollessaan liian vanha, oppilaitos syyllistyy kiellettyyn ikäsyrjintään.

Kun pyörätuolilla liikkuva ei voi osallistua omalla rahallaan samaan musiikin perusopetukseen, koska sitä ei järjestetä esteettömässä tilassa, asia on oikeudellisesti monimutkaisempi, sillä oikeusjärjestys ei ole herkistynyt esteettömyyteen liittyvän syrjinnän poistamiseen tällä hetkellä yhtä vahvasti. Vammaisten henkilöiden sulkeminen ulos tiettyjen koulutushyödykkeiden piiristä näkyy myös esimerkiksi siinä, ettei henkilökohtaista apua useinkaan myönnetä tutkintoon liittyviin vaihto-opintoihin. Myös tämän sinänsä selvän syrjintäasetelman oikeudellinen jäsentäminen on tällä hetkellä verrattain monimutkaista, koska oikeusjärjestys on vasta herkistymässä sen käsittelylle.

Elinikäisen oppimisen esteeksi muodostuvassa syrjinnässä on usein kysymys rakenteellisesta syrjinnästä, jota oikeusjärjestys pikemminkin vahvistaa ja ylläpitää kuin purkaa. Esimerkiksi aikuisille suunnatussa taidekoulutuksessa lähdetään usein siitä, että ihminen on hankkinut taiteenalan tekniset perusvalmiudet jo ennen kurssille osallistumista. Tällaiset osallistumisen edellytykset voivat olla joko implisiittisiä tai eksplisiittisiä. Esimerkiksi niille miehille, jotka ovat sukupuolittuneen käsityöopetuksen aikakaudella peruskoulussa osallistuneet vain teknisen käsityön opetukseen, ei ole usein-

kaan tarjolla matalan kynnyksen tekstiilikäsityön kursseja, joilla he voivat hankkia kansalais- ja työväenopistojen tekstiilikäsityön kursseille osallistumisen vaatimat aivan perustuvimmat tekniset valmiudet. Jo pinta-puolinen tarkastelu aikuisille suunnattuun koulutukseen osoittaakin, että vain rajatulle joukolle aikuisia tarjotaan täysi mahdollisuus itsensä kehittämiseen, kun koulutustarjontaa on suunnattu ennen kaikkea heille, joille näistä on nähty olevan suurin hyöty.

Tässä selvityksessä keskitymme kuitenkin erityisesti elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin jäsentämiseen itsemääräämisoikeuden sosiaalisen variantin näkökulmasta, sillä se hallitsee julkisoikeudellista ajattelua ja ulottuu siten niin koulutus- kuin sosiaalioikeuden ydinalueille. Julkisoikeudellisen sääntelyn ylläpitämisen ”sosiaalipolitiikan ihmisen” toimijuutta jäsentää itsemääräämisoikeuden sosiaalinen variantti, jonka mukaan hänen on toimittava siten kuin on julkisen vallan näkökulmasta ”oikein”. Hänen on harjoitettava elinikäistä oppimista ”oikeassa määrin” ja hänen koulutuspolkunsa ja työuransa on rakennuttava ”oikeassa järjestyksessä”. Muussa tapauksessa oikeus katsoo tehtäväkseen ohjata hänet kohti tätä ”normaalaa toimijuutta”.

Oikeus ei kuitenkaan katso elinikäistä oppijaa yksinomaan sosiaalipolitiikan ihmisenä vaan tätä täydentää yksityisoikeudellinen itsemääräämisoikeuden liberalistiseen varianttiin kiinnittyvä kuluttajakansalaisuutta ylläpitävä – ja sosiaalipolitiikan ihmisen ihmiskuvan kanssa yhtä aikaa olemassa oleva – ihmiskuva, jonka mukaan ihminen saa vapaasti käyttää omaa varallisuuttaan hankkiakseen koulutusmarkkinoilta haluamiaan tuotteita ja palveluja.¹⁴ Elinikäinen oppiminen on näin oikeudellisesti samaan aikaan ihmisen oma *yksityisasia* sekä yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon ja siihen liittyvien *suunnittelumekanismien piiriin kuuluva asia*.

¹⁴ Nk. homo sociopoliticukseen ja homo economicukseen liittyvistä ihmiskäsityksistä ja niiden kamppailusta erityisesti sosiaalioikeudessa ks. esimerkiksi Kalliomaa-Puha 2017.

Elinikäisen oppimisen sääntely oppijoiden yhteiskunnallisen hallinnan välineenä

Lainsäädännön määrän lisääntyessä oikeuden rationaalisuus peittyy – Michael Foucault’in käsitteitä käyttäen – kurinpidon ja hallinnan

tusaikoja koskeva oikeudellinen sääntely. Tästä talousohjauksesta johtuen yliopistot ovat tutkintosäännöissä ja muissa omissa määräyksissään luoneet mekanismeja mahdollisimman yksityiskohtaisen tiedon keräämiseksi jokaisesta opiskelijasta. Lisäksi ne ovat rakentaneet opiskelijoiden läpivirtausta

Havainto 7:

Sekä koulutus- että sosiaalioikeudessa oikeudellinen sääntely liittyy varsinaisesti opiskelijan sijaan enenevässä määrin ennemminkin opintoihin. Sen ohella, että koulutusoikeudelliset opiskelijuutta koskevat säännökset perustavat sellaisia statuksia, joiden kautta sosiaalioikeudellinen sääntely voi tunnistaa formaalin oppijuuden, ne toimivat myös kompetenssinormeina, jotka luovat koulutuksen järjestäjille mahdollisuuden kohdistaa oppijoihin sellaista kurinpitoa ja hallintaa, jotka peittävät alleen yksilön perustuslaillisen oikeuden kehittää itseään.

alle. Kun hyvinvointivaltiollinen oikeus osoittaa lähinnä tavoitetiloja yksilöön kohdistuvalle julkiselle vallankäytölle, se ei lukitse oikeudellisesti velvoittavalla tavalla niiden saavuttamisen keinoja. Perustuslain 16.2 §:ssä julkiselle vallalle asetetaan jo edellä käsitellyllä tavalla velvollisuus luoda ihmisille puitteet kehittää itseään muun muassa yliopisto-opetuksen kautta. Niin perustuslaki (731/1999, PL) kuin yliopistolakikin (558/2009) vaikenevat kuitenkin pitkälti siitä, millaisia oikeuksia itsensä kehittämiseen ne luovat opiskelijoille. Ne edustavat siis hyvinvointivaltiolliselle sääntelylle tyypillistä *tavoitesidottua keinoavointia sääntelyä*.

Lainsäädäntö asettaa yliopistotutkinnon tavoitteellisen suoritusajan (Yliopistolain 41 §). Itse säännös ei kuitenkaan luo opiskelijalle oikeuksia eikä varsinaisesti velvollisuuttakaan valmistua tavoitteellisessa suoritusajassa, sillä yliopistolle on suotu lähes rajaton oikeus halutessaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintansa mukaan pidentää tutkinnon suoritusajaa. Siihen, että yliopistot pyrkivät lyhentämään opiskelijoiden opiskeluaikoja vaikuttaa-kin pikemminkin yliopistoihin kohdistuva taloudellinen ohjaus kuin tutkinnon suori-

koulutusohjelmissa tehostaakseen enemmän tai vähemmän pakottavan ”opintoputken”, jossa opiskelijan edellytetään pysyvän. Yliopistot myös seuraavat jokaisen opiskelijan etenemistä ”putkessa” ja havaitessaan esimerkiksi työnteon häiritsevän suoritusajatavoitteen saavuttamista, yliopistot voivat muuttaa ”putken rakennetta” siten, että työntekeä käy mahdottomaksi. Tässä on kyse opiskelijoihin kohdistuvasta kurinpidosta, joka liittyy vain väljästi sen taustalla olevaan oikeudelliseen sääntelyyn. Oikeastaan kurinpito peittää alleen sen, että yliopisto-opiskelussa pitäisi olla oikeudellisesti viime kädessä kysymys yksilön oikeudesta kehittää itseään haluamallaan tavalla.

Kuten siis todettua, yliopisto saa julkista rahoitusta sen mukaan, kuinka tehokkaasti se tuottaa tutkintoja opetus- ja kulttuuriministeriöltä saamiensa alakohtaisten tutkintotavoitteiden puitteissa. Tutkintotavoitteita ja niiden kautta välillisesti opiskelupaikkoja jakaessaan ministeriön harkinta on korostetusti työvoimatarvetta painottavaa, sillä määrättyyn erikoistumiseen perustuvan ammatin omaavan väestönosan suuruuden on määräydyttävä työmarkkinoilla kysynnän ja tarjonnan lakien

mukaisesti. Tästä näkökulmasta katsottuna opiskelija ei opiskele esimerkiksi lääketiedettä siksi, että hänellä olisi siihen jokin lakiin tai viime kädessä perustuslain 16.2 §:ssa vahvistettuun itsensä kehittämisen oikeuteen perustuva oikeus. Sen sijaan hän opiskelee lääketiedettä siksi, että kansantaloudellisesta näkökulmasta katsottuna työmarkkinat tarvitsevat häntä lääkärinä. Kaikki halukkaat eivät kuitenkaan voi opiskella lääketiedettä yliopistossa, koska työmarkkinat eivät tarvitse määräänsä enempää lääkäriksi koulututtavien ihmisiä tai ihmisiä, jotka ovat opiskelleet lääketiedettä jostain muusta syystä kuin työllistykseen, esimerkiksi itseään kehittääkseen. Osa professiotutkintoihin johtavista (esimerkiksi lääketieteen) opinnoista on sivuaineopiskelijoiden ja avoimen yliopiston opiskelijoiden ulottumattomissa. Poikkeuksellisesti esimerkiksi oikeustiedettä on nykyisin mahdollista opiskella avoimessa yliopistossa professionaalisen juristitutkinnon laajuuden verran – opiskelijan kuitenkin saamatta (ilman tutkinto-opiskelijaksi valintakokeen tai todistusvalinnan kautta pääsemistä) opinnoista sellaista tutkintotodistusta ja sen mukanaan tuomaa muodollista pätevyyttä, joka mahdollistaisi työskentelyn oikeustieteellisen alan tutkintoa edellyttävissä tehtävissä.

Edellä kuvattu on *hallintaa*, joka peittää kurinpidon tapaan alleen sen, kuinka yliopisto-opiskelussa ei ole oikeastaan puhtaasti tosiasiallisesti oikeudellisestikaan oikeastaan kysymys yksilön oikeudesta kehittää itseään haluamallaan tavalla. Vaikka oikeuden itsensä kehittämiseen turvaaminen on siis keskeinen koulutusoikeudellisen sääntelyn perusoikeuskäytännön tavoite, se ei kuitenkaan kykene määrittämään sitä, millaisia tavoitteita koulutusoikeudellisen sääntelyn puitteissa tapahtuvassa hallintotoiminnassa tosiasiallisesti toteutetaan.

Oikeuden normatiivisesti pelkistämä elinikäinen oppija

Suomalaisessa koulutuspoliittisessa keskustelussa on kiinnitetty jo pitkään huomiota siihen, kuinka koulutus on väestön kurinpidon ja hallinnan väline. Elinikäistä oppimista ja etenkin aikuiskasvatusta koskevassa tutkimuksessa on analysoitu, kuinka aikuiskoulutuksesta on muodostunut esimerkiksi keskeinen työvoimapolitiikan hallinnan väline, sillä sen ohella, että koulutus tuottaa ja uusintaa työmarkkinoilla tarvittavia valmiuksia, se myös arvioi ja luokittelee ihmisiä sekä luo rytmiä ja sisältöä ihmisten arkeen.¹⁵

Siinä missä kaikki ihmiset ovat reaalityodellisuudessa moniulotteisia, monia ominaisuuksia ilmentäviä ja muuttuvaisia, oikeudellinen ajattelu ei voi kuitenkaan lähteä ajatuksesta, että oikeus räätälöitäisiin jokaiselle yksilölliseksi. Sääntely voi toki mahdollistaa yksilökohtaista harkintaa tai luoda oikeuden yksilökohtaiseen harkintaan perustuville suunnitelmille ja palveluille, mutta lait kirjoitetaan silti abstraktien tunnusmerkkien varaan, jotta niitä voidaan soveltaa yleisesti eli ennalta määräämättömään joukkoon tapauksia. Siksi niissä on kerrottava ihmisistä ikään kuin he muodostuisivat yhden ainoan idean tai ominaisuuden ympärille eli olisivat staattisia, karikatyyrimäisiä, pelkistettyjä ja persoonattomia. Nämä pelkistetyt roolit antavat ihmiselle muodon, jolla liikkua ja tulla liikutetuksi oikeuden maailmassa.

Julkisoikeudellisessa edellä hahmoteltuun itsemääräämisoikeuden sosiaaliseen varianttiin kiinnittyvässä oikeuden maailmassa naiset ovat selkeästi naisia, miehet selkeästi miehiä, lapset selkeästi lapsia, työttömät selkeästi työttömiä, vammaiset selkeästi vammaisia ja niin edelleen. Kaikki ihmiset kuuluvat oikeudellisessa ajattelussa aina joukkoon, jonka jäsenet on vapautettu eroavaisuuksistaan joukkoa kuvaavan ominaisu-

¹⁵ Ks. Silvennoinen 2011.

den suhteen. He kuuluvat siis joukkoon, jonka jäsenet on normalisoitu keskenään samanvertaisiksi ja samalla ominaisuuksiltaan selkeiksi ja rajatuiksi eikä heillä joukon jäsenenä ole kykyä muodonmuutoksiin ilman, että heistä tulee joitakin toisia hahmoja. Lapsesta voi tulla aikuinen, mutta sen jälkeen hän ei ole enää lapsi. Työttömästä voi tulla työkyvytön, mutta sen jälkeen hän ei ole enää työtön. Lapsi, aikuinen, työtön ja työkyvytön ovat kaikki eräänlaisia oikeuden maailmaan sisältyviä rooleja, joiden kautta muun muassa sosiaali- ja koulutus oikeudellinen ajattelu

tuksessa että opiskellen vähäisessä määrin riippumattoman opiskelijan statuksesta käsin avoimessa yliopistossa.

Yksinkertaisimmillaan lainsäädännössä ihmisestä puhutaan vain ”hänenä”, kuten rikoslain rikosten tunnusmerkistöissä: joka tekee jonkin teon, on tuomittava tuosta teosta seuraavaan rangaistukseen. Usein yksittäisen lain soveltamisalaa kuitenkin rajataan jollain tavalla koskemaan vain rajattua henkilöpiiriä. Juuri tällaisten soveltamisaläsäännösten kautta muodostuu perusymmärrys oikeuden maailman erilaisista henkilöhahmokategorioista.

Havainto 8:

Oppijuus tai opiskelijuus ei ole oikeuden maailman tunnistama selväpiirteinen henkilöhahmokategoria vaan pikemminkin opiskelu on toimintaa, jota erilaiset oikeudellisen maailman oppijuuden tai opiskelijuuden sijaan tunnistamat hahmot kuten työtön, työllinen, eläkeläinen, vammaisen henkilö ja niin edelleen voivat suorittaa tai olla suorittamatta. Elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria voidaan siten lähestyä kunnolla vasta sen jälkeen, kun oppija on sijoitettu johonkin oikeuden maailman tunnistamaan henkilöhahmokategoriaan, jonka puitteissa oikeuden maailma jäsentää hänen opiskelunsa.

Oikeuden maailman henkilöhahmokategoriaan sijoitettuna – lapsena, työssäkäyvänä, työttömänä, vammaisena henkilönä ja niin edelleen – ihminen on jotakin aivan muuta kuin vain oikeussubjekti: hän on osa sommitelmaa, joka on yhtäältä osa hänen luontaista elämänsä ja toisaalta tarttumapinta autoritaarisille, harkituille ja laskelmoiduille häneen vaikuttaville muodonmuutoksille. Sen jälkeen, kun oikeuden maailmassa henkilö on normatiivisesti pelkistetty esimerkiksi työttömäksi henkilöksi, oikeus erilaisin normalisointimekanismein varmistaa, että hän harjoittaa elinikäistä oppimista siten kuin hänen tuossa kategoriassa oikeuteen sisäänrakennettujen oletusten mukaan kuuluu.

katsoo ihmistä. Näitä oikeudellisen ajattelun olettamia – tai oikeastaan luomia – rooleja voi kutsua myös oikeuden maailman ihmisille antamiksi statuksiksi tai henkilöhahmokategorioiksi. Vaikka elinikäisen oppimisen kontekstissa osa statuksista on toisensa poissulkevia, ihminen ei kuitenkaan ole sidottu aina vain yhteen statukseen: tämä voi pyrkiä myöhemmin esiteltävän koulutuslammelle useista statuksista käsin ollen samaan aikaan esimerkiksi sekä työttömille työnhakijoille suunnatussa työvoimakoulu-

Jo pikainen haku säädöstietokanta Finlexin ajantasaiseen lainsäädäntöön hakusanaa ”opiskeli*” käyttäen osoittaa, ettei opiskelija itsessään näyttäyty oikeuden maailmassa minkäänlaisena yhteisenä henkilöhahmokategoriana. Haku tuottaa osuman 115 säädökseen, jotka muodostavat hyvin epäyhtenäisen joukon. Alkolukkolaissa (730/2016) kerrotaan, että toisen asteen opiskelijoiden koulumatkoilla käytettävässä ajoneuvossa on oltava alkolukko, ulkomaalaislaissa (301/2014) säädetään ulkomaalaistaustaisiin opiskelijoihin

kohdistuvista hallinnollisista toimenpiteistä, säteilylaissa (859/2018) puhutaan opiskelijan säteilysuojauksesta ja niin edelleen.

Oikeastaan opiskelu näyttäytykin oikeuden maailmassa yhtenä sellaisista toiminnoista, joita oikeuden maailman eri hahmokategorioihin kuuluvat henkilöt tekevät. Lapset opiskelevat kuten lasten kuuluu, työssäkäyvät kuten työssäkävien kuuluu, työttömät kuten työttömien kuuluu, vammaiset kuten vammaisten kuuluu.

Opiskelua voidaan siten lähestyä kunnolla vasta sen jälkeen, kun oppija on sijoitettu johonkin oikeuden maailman tunnistamaan henkilöhahmokategoriaan, jonka puitteissa oikeuden maailma jäsentää hänen opiskelunsa. Oikeuden maailman henkilöhahmokategoriaan sijoitettuna – lapsena, työssäkävänä, työttömänä, vammaisena henkilönä ja niin edelleen – ihminen on jotakin aivan muuta kuin vain oikeussubjekti: hän on osa sommitelmaa, joka on yhtäältä osa hänen luontaista elämäänsä ja toisaalta tarttumapinta autoritaarisille, harkituille ja laskelmoituille häneen vaikuttaville muodonmuutoksille. Se mitä tämä tarkoittaa käy ilmi, kun tarkastellaan, kuinka ihmisiä hallitaan oikeudelliseen sääntelyyn liittyvän normatiivisen pelkistämisen ja normalisointimekanismien avulla.¹⁶

Normatiivinen pelkistäminen liittyy siihen, kuinka oikeusjärjestys ylläpitää niin oman käsitejärjestelmänsä kuin siihen kytkeytyvän yhteiskuntajärjestelmän puhtautta. Se siivoaa ihmisenä olemisen moninaisuutta hallittavaan muotoon ja näin tasapainottaa ihmisyyden kahta eri puolta: käsitystä ihmisestä inhimillisen yleisyyden ilmentymänä ja jokaisen ihmisen ainutlaatuista erityisyyttä. Yksikään lapsi ei vastaa täysin lapsen hahmokategoriaa, työtön työttömän hahmokategoriaa tai vammaisen ihmisen vammaisen henkilön hahmokategoriaa. Kukaan ei siis

vastaa täysin häntä itseään kuvaavaa hahmoa oikeuden maailmassa – aivan kuten yksikään aistimaailman esine ei vastaa Platonin ideaopin mukaista ideamaailman ideaansa.

Hahmokategoriaan asettaminen on samalla ihmisen vapauspiirin määrittelyä, sillä hahmokategoria toimii ihmisen oikeudellisen itsemääräämisoikeuden perustavana elementtinä. Tämä käy ilmi, kun muistamme, että jokin asia voi oikeudellisesti olla sallittua yhdelle, kiellettyä toiselle ja pakollista kolmannelle. Esimerkiksi johonkin koulutukseen osallistuminen voi olla yksille pakollista, toisille sallittua ja kolmansilta kiellettyä. Kun ihminen on asetettu oikeudelliseen hahmokategoriaansa eli esimerkiksi työttömäksi tai vammaiseksi henkilöksi, hänelle syntyy myös velvollisuus toimia tuohon hahmokategoriaan kuuluville oikeuteen kirjoitetun tarinan mukaan. Tämä tulee esiin, jos ihminen ei syystä tai toisesta onnistu elämään tarinansa mukaisesti. Hahmokategoriaan liittyvien velvollisuuksien rikkominen eli hahmon funktioiden toteuttamisesta lipsuminen voi laukaista oikeudellis-yhteiskunnalliset normalisointimekanismit: esimerkiksi takaisinperinnän, kuntoutuksen, aktiivoinnin, koulutuksen tai jopa vapaudenriiston.

Tavallisesti normalisointi tapahtuu hienovaraisesti ja esimerkiksi kielelliset valinnat ovat sen keskeistä keinovalikoimaa. Normalisointi tuottaa teleologista, päämääräsuuntautunutta kieltä: kuntoutettava tulee kuntoon ja on täten normaali, koulutettava saa koulutusta ja on täten normaali. Normalisoinnin kieli ja mekanismit asuvat erityisesti niissä monikerroksisissa ja verkostomaisesti toisiinsa kytkeytyvissä suunnitteluasiakirjoissa, joiden avulla julkisten tai julkisrahoitteisten palveluiden järjestäjä sovittaa esimerkiksi oikeudellistettua tarveperiaatetta konkreetisoiden palveluja ihmisten tarpeisiin. Yksilötason palvelutarpeen arviointiin liittyviin asiakassuunnitel-

¹⁶ Aiheesta tarkemmin ks. Rautiainen – Koivisto 2018.

miin ja niitä konkretisoiviin hallintopäätöksiin voi sisältyä vain sellaisia palveluja, joiden on ajateltu jo ennen niiden laadintaa vastaavan hahmokategoriaan kuviteltujen henkilöiden kuviteltuja tarpeita, kun palvelujen hankintaa koskevia puitesopimuksia on laadittu, palvelukokonaisuuksia tuotteistettu ja palveluketjuja suunniteltu.

Kaikilla ihmisillä on velvollisuus pyrkiä toimimaan heidän oikeudellisten hahmojensa normalisoitumiskäsikirjoituksen mukaisesti, kun heidän havaitaan olevan normalisoinnin tarpeensa. Tuo tarve vaihtelee siis hahmokategoriakohtaisesti. Etenkin ”kantaväestöön kuuluva, perusterve, vähintään keskiluokkainen ja aikuinen palkansaajamies” hahmottuu oikeuden maailmassa ikään kuin täytenä kansalaisena, jonka vapauspiiri on suhteellisen laaja. Täysien kansalaisten ryhmään kuuluvan ihmisen normalisoitumiskäsikirjoituksessa on suhteellisen paljon tilaa erilaisille elämänvalinnoille. Koska hän muodostaa normaalin kansalaisuustoimijuuden kiinne-

kohdan, hänen ei hevin nähdä olevan hallinnan ja kurinpidon tarpeessa, kunhan hän pysyttelee tässä hahmokategoriassa eikä esimerkiksi jäämällä työttömäksi muutu työttömän henkilön oikeudelliseksi hahmoksi.

Kun täysi kansalainen muuntuu oikeuden silmissä työttömäksi henkilöksi, hänen normaalina pidettävä elämänpiirinsä kaventuu hänen uutta sosiaalista kansalaisuuttaan vastaavaksi. Esimerkiksi hänen oikeutensa kehittää itseään opiskelemalla kaventuu sellaiseksi, ettei se häiritse hänen työttömyytään eli oikeuden työttömänä olemiseen kohdistamia oletuksia. Hänen on alistuttava erilaisille neuvottelumenettelyille voidakseen esimerkiksi opiskelemalla saavuttaa uusia valmiuksia työmarkkinoilla toimimiseen eikä hän voi koskaan olla varma, että työvoimaviranomaiset myöntävät juuri hänen kohdallaan hänen toivomiinsa järjestelyihin. Hänestä tulee itsenäisen subjektin sijaan oikeuden silmissä objekti, hallinnoinnin kohde.



3. Kokoavasti elinikäisen oppimisen oikeudellisesta infrastruktuurista

Tässä jaksossa teemme kokoavan yhteenvedon elinikäisen oppimisen oikeudellisesta infrastruktuurista käyttäen koulutuslammen metaforaa, jonka toivomme kuvaavan lähestyttävällä ja pelkistetyllä tavalla, kuinka oikeuden voi käsityksemme mukaan ymmärtää jäsentävän elinikäistä oppimista, kun jäsentäminen kiinnitetään oppijaan ja erityisesti hänen toimeentulonsa tukemiseen.

On helpompaa ymmärtää oikeudellisen sääntelyn rationaliteettia metaforan, eli vertauskuvan, avulla kuin lakitekstin fragmenttien ja eksaktilla, oikeustieteellisellä asiantuntijakielellä kyllästettyjen kuvausten kautta – tähän kielenkäyttöön palaamme selvityksen neljännessä pääluvussa, jossa kuvaamme metaforamme hahmokategorioita voimassa olevan oikeuden sisältöä tarkastellen. Metaforan osalta on tärkeää muistaa, että metafora on aina luonteeltaan jonkinlainen pelkistys. Kaikki oikeudellisen maailman elementit eivät löydy vastinettaan metaforasta ja toisin päin.

Metaforamme koulutuslampi on paikka, jossa erilaiset ihmiset käyvät nauttimassa koulutushyödykkeestä – eli ”uivat koulutuksessa”. Aivan kuten tavalliselle uimarannalle uimaan saapuessaan ihminen muuttuu uimariksi, koulutuslammelle saapuessaan hän muuttuu oppijaksi. Uimarannan tapaan koulutuslampi koostuu kahdesta osasta:

rannasta, jolta pääsee uimaan, ja vedestä, jossa uidaan. Aivan kuten millä tahansa uimarannalla, ihmiset käyttäytyvät myös koulutuslammella eri tavoin, sillä heillä on erilainen suhde uimiseen. Toiset pelkäävät vettä esimerkiksi siksi, että heillä on puutteellinen uimataito tai uimiseen liittyviä traumoja. Toiset taas viihtyvät vedessä ja joitakin ei tahdo saada sieltä pois. Toiset maksavat uidakseen, toisille uimisesta maksetaan.

Koulutuslammen kautta ajateltuna elinikäinen oppiminen on siis prosessi, jossa ihminen ensin muuttuu potentiaaliseksi oppijaksi elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia tarjoavan koulutuslammen rannalle saavuttuaan ja sitten lopulta varsinaisesti oppijaksi hypätessään koulutuslampeen uimaan. Tämä ajatus on olennaista pitää mielessä, kun siirrymme seuraavaksi analysoimaan tarkemmin koulutuslampea – ensin lammen vettä ja sitten sen rantoja, joilta lammen veteen pääsee pulahtamaan.

Koulutuslammella on erilaisia oikeudellisesti luotuja oppimisen tiloja

Uimarannoilla on erilaisille uimareille, kuten kuntouimareille tai kilpauimareille, varattuja uintialueita, joilla kullakin on omat sääntönsä: kuntouimarien on esimerkiksi kierrettävä määrättyllä tavalla aluettaan eivätkä vesijuoksijat saa tulla heidän sekaansa, sillä vesijuoksun on puolestaan tapahduttava sitä varten erikseen määrättyllä alueella vesijuoksu koskevien sääntöjen mukaisesti.

Koulutuslammellakin on tähän tapaan erilaisia alueita: yhdellä suoritetaan korkeakoulututkintoja, toisella ammatillisia näyttötutkintoja, kolmannella ollaan vapaan sivistystyön piirissä ja niin edelleen. Nämä alueet edustavat erilaisia oikeudellisen sääntelyn avulla luotuja formaalin oppimisen tiloja. Oikeudellinen sääntely ei määrittele niinkään sitä, kuinka näiden tilojen sisäpuolella tulee toimia. Pikemminkin se määrittää sitä, kuinka näihin tiloihin pääsy on järjestettävä, sekä sitä, millaisia tutkintoja tai muita oikeudellisesti tunnustettavissa olevia suoritteita näissä tiloissa voidaan suorittaa. Oikeudellisen sääntelyn avulla luodaan sääntömekanismeja, jotka varmistavat vain tietynlaisen oppijoiden pääsevän tiettyihin formaalin oppimisen tiloihin.

Syy formaalin oppimisen tilojen sisäpuolen oikeudesta vapaalle luonteelle voi olla esimerkiksi se, että opintojen sisältöä määrittää muulla tavoin kuin oikeudellisella sääntelyllä: esimerkiksi akateemisen, professionaalisen ja poliittis-hallinnollisen ohjauksen välisen vuoropuhelun kautta. Samasta syystä esimerkiksi potilas- ja lääkintäoikeudellinen sääntely keskittyy erityisesti potilaan statukseen, aseman ja oikeuksien määrittelyyn jättäen hoidon sisällön joitain ohjaavia periaatteita lukuun ottamatta melko avoimeksi ja yksityiskohdilta ensisijaisesti terveydenhuollon ammattihenkilöiden lääke- ja terveystieteellisen, professionaalisen harkinnan varaan.

Sen ohella, että koulutuslammessa on tällaisia oikeudellisen sääntelyn määrittämiä formaalin koulutuksen tiloja, lammella on

myös paljon mahdollisuuksia harjoittaa nonformaalia ja informaalia oppimista. Näillä alueilla tapahtuva toiminta jää pitkälti oikeudellisen sääntelyn tavoittamattomiin, vaikka se tavalla tai toisella kytkeytyisikin oikeudellisesti säänneltyihin instituutioihin, kuten kirjastoihin.

Koulutuslammen ranta on jaettu useisiin vartioituihin lohkoihin

Länsimaisten turistien suosimien lomakohdeiden uimarannat on usein jaettu erilaisiin tarkoin vartioituihin alueisiin. Kullekin alueelle pääsevät vain ne ihmiset, joille on annettu pääsy kyseiselle alueelle: tietyn hotellin asiakkaat tai pääsymbaksun maksaneet. Koulutuslammen ranta koostuu juuri tällaisista tietyille ihmisille rajatuista alueista, jotka on luotu oikeudellisella sääntelyllä ja joiden rajoja oikeus ylläpitää. Nämä alueet muodostuvat oikeuden tunnistamista rooleista, joita tarkastelemme tarkemmin selvityksen neljännessä pääluvussa. Kyse on pitkälti toimeentuloturvalainsäädäntöön kiinnittyvistä kategorioista, joita ovat muun muassa työtön, työkyvytön, opintotuella opiskeleva päätoiminen opiskelija ja kuntoutuja. Tilanne muistuttaa siis sellaisia suosituimpia lomakohteita, joiden suurimmilla uimarannoilla on lukematon määrä eri hotellien asukkaille varattuja tai muutoin jollekin joukolle varattuja rantoja.

Kaikki koulutuslammen rannat ovat valvottuja yhtä lukuun ottamatta. Palaamme tuohon rantaan myöhemmin ja tarkastelemme sitä ennen valvottuja rantoja. Nämä rannat – työttömien ranta, työkyvyttömiä ranta, opintotuella opiskelevien ranta ja niin edelleen – ovat valvottuja kaikilta suunnilta. Ensinnäkin rannalle saapuminen on valvottua. Oikeus määrittelee kullekin rannalle erikseen rannalle saapumisen kriteerit, joita se kutsuu saamisedeltyyksiksi. Jokin ranta on tarkoitettu vain yli 25-vuotiaille. Jollakin saa oleskella vain määrätyn ajan, joka voi olla yhtä hyvin joitakin kuukausia kuin joitakin vuosia. Erällä näistä rannoista määrärajan laskeminen

alkaa uudestaan alusta, kun on pysytellyt rannalta pois jonkin aikaa. Toisilla rannoilla näin ei tapahdu: esimerkiksi opintotukiaikansa loppuun kuluttanut ei pääse enää koskaan elinaikanaan opintotukiopiskelijan rannalle. Rannoille pääsyn säännöt ovat monimutkaisia. Ne myös muuttuvat oppijan elinaikana jatkuvasti: oppija ei voi siten luottaa siihen, että esimerkiksi hänen käyttämättä jäänyt oleskeluoikeutensa esimerkiksi päätoimisen opiskelijan rannalla olisi voimassa silloin, kun hän haluaa saapua rannalle uudestaan vuosien tauon jälkeen.

Rannat ovat valvottuja myös siinä merkityksessä, että niillä oleskelevia oppijoita valvotaan heidän rannalla ollessaan ja koulutuslammessa uidesaan eri tavoin. Toisilla rannoilla oppija saa oleskella ja uida suhteellisen huolettomasti. Toisilla rannoilla hänet voidaan velvoittaa osallistumaan erilaisten oleskeluaan koskevien suunnitteluasiakirjojen laadintaan. Äärimmillään hänen oleskeluunsa voi kohdistua hyvinkin tarkkaa seurantaa. Toisilla rannoilla suunnittelun ja seurannan kohteena voi olla hänen pyrkimyksensä kohti koulutuslammen vettä. Toisilla rannoilla taas suunnittelu ja seuranta liittyy aivan muihin kysymyksiin kuin koulutuslammen vedessä uimiseen, mutta tällöinkin suunnittelu ja seuranta voivat vaikuttaa siihen, kuinka kauan ja millä alueella koulutuslammessa saa uida ja kuinka syvälle siihen saa sukeltaa.

Rannat ovat lisäksi valvottuja vielä siinä merkityksessä, että niistä pääsee eri tavoin koulutuslammen veteen. Joiltakin rannoilta veteen pääsee vapaasti, mutta rantavahdit tarkkailevat, että uiminen tapahtuu vedessä tältä rannalta uimaan tulleille tarkoitetuilla rajatuilla alueilla. Opintotukiopiskelijan rannalta pääsee vapaasti uimaan, mutta vain lammen niille rajatuille alueille, joissa tarjotaan opintotuen piiriin kuuluvaa formaalia koulutusta. Noille alueille voi päästä uimaan myös työttömien rannalta, mutta tuolta rannalta uimaan pääseminen on paljon tarkemmin valvottua. Tuolla rannalla oppijaan kohdistuu myös aivan erilaisia suunnitteluvaihtoehtoja ja seurantaa. Vuorotteluvapaan

rannalta käsin saa uida vapaasti lammessa juuri siten kuin haluaa, mutta tuolle rannalle ei olekaan mitenkään yksinkertaista päästä.

Palatkaamme siihen yhteen valvomattoomaan rantaan. Tuota avoimeen julkiseen uimarantaan vertautuvaa tilaa voidaan kutsua riippumattomien opiskelijoiden rannaksi, jolle kaikki ovat lähtökohtaisesti tervetulleita. Ranta on julkisen vallan (tässä siis erityisesti toimeentuloturvajärjestelmän ja siihen liittyvän valvonnan) ulottumattomissa ja sieltä voi pulahtaa koulutuslampeen vapaasti. Rannalla ei ole kuitenkaan mitään palveluja, sillä siinä missä muut koulutuslammen rannat edustavat itsemääräämisoikeuden sosiaalista varianttia, tämä ranta edustaa itsemääräämisoikeuden liberalistista varianttia. Jos muilla rannoilla oppijan mahdollisuuksia uida koulutuslammessa edistetään jonkinlaisin taloudellisin etuuksin, riippumattomien opiskelijoiden rannalla oppija ei saa minkäänlaista tukea. Päinvastoin; tällä rannalla hän harjoittaa elinikäistä oppimista puhtaasti omalla kustannuksellaan, muiden rahoittamana tai korkeintaan erilaisten yksityisten tukien kuten säätiöiden apurahojen turvin. Tällaisia riippumattomia opiskelijoita voivat olla esimerkiksi avoimessa yliopistossa opiskelevat ja samaan aikaan työssä käyvät. Myös opintotukiopiskelijat voivat opiskella avoimessa yliopistossa esimerkiksi tutkinto-opetusta joustavampien suoritusmahdollisuuksien vuoksi, mutta he tekevät sen silti opintotukiopiskelijan rannalta käsin, koska päätoimisen opintotukiopiskelijan avoimen yliopiston opintoja kohdellaan sekä niiden tutkintoon sisällytettävyyden että tukikelpoisuuden osalta samanarvoisina kuin tutkintoon johtavia opintoja.

Tältä riippumattomien opiskelijoiden rannalta oppija saa pulahtaa koulutuslampeen uimaan vapaasti, mutta hän ei välttämättä pääse lammen kaikille alueille. Esimerkiksi koulutuslammen yliopistokoulutuksen alueella hän saa suorittaa korkeakoulututkimuksen vain, jos hänellä on sen suorittamiseen oikeus. Silloinkin, jos koulutuslammen yliopisto antaa hänen suorittaa rahaa vastaan

jopa kaikki korkeakoulututkintoon kuuluvat opinnot, hän ei voi saada korkeakoulututkintoa ilman tutkinnon suoritusoikeutta (kuten on esimerkiksi aiemmin käsiteltyjen oikeustieteellisten opintojen kohdalla). Hänet voidaan myös sulkea jonkin häneen liittyvän syyn johdosta jonkin koulutuslammen alueen ulkopuolelle: hänet voidaan esimerkiksi arvioida liian vanhaksi aloittamaan taiteen perusopetuksen musiikin opintoja.

Ihmisillä ei ole yhdenvertaisesti pääsyä koulutuslammen rannoille

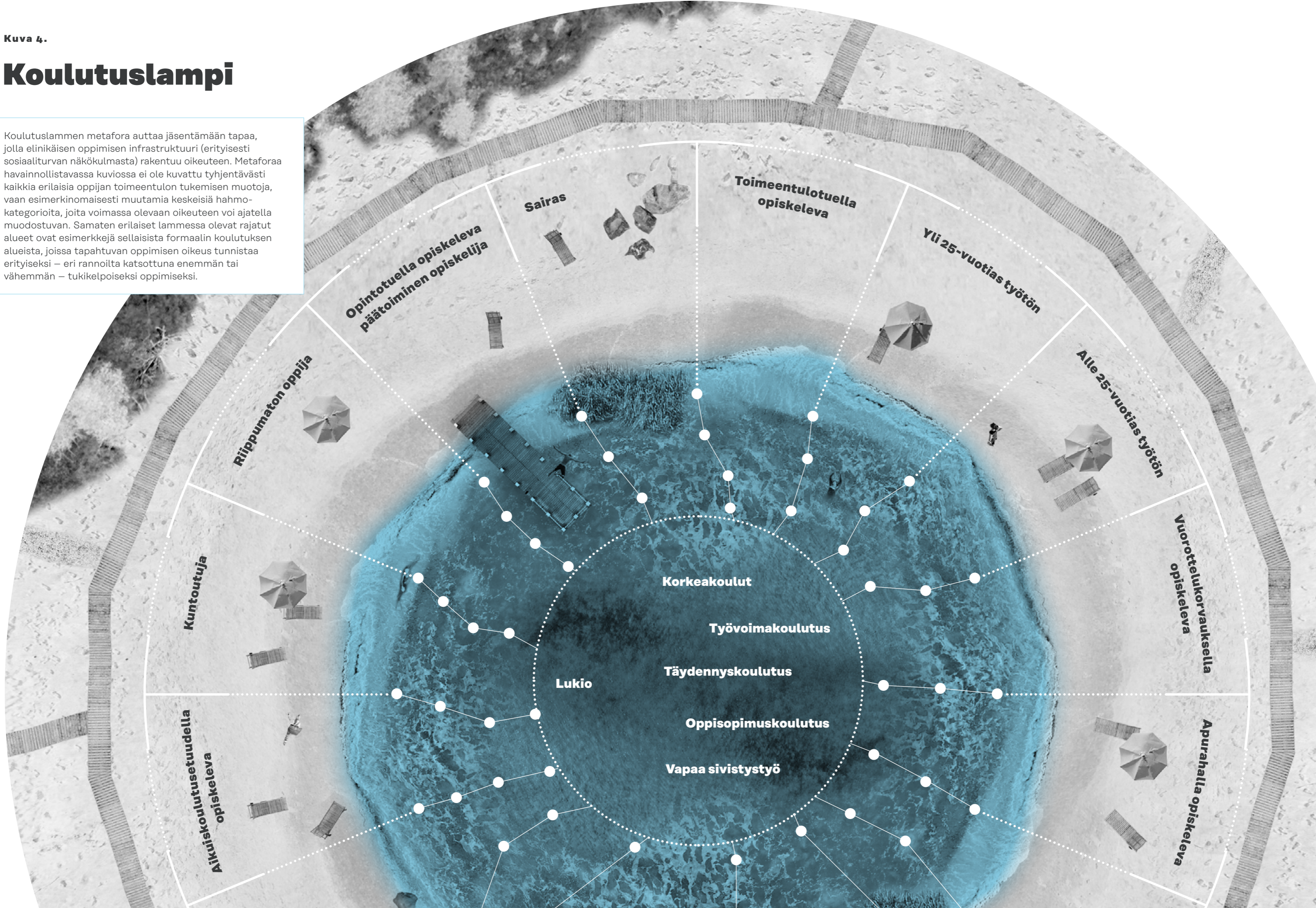
Eri ihmiset pääsevät eri tavoin koulutuslammen suljetuille rannoille. Joillekin on avoinna pääsy vain riippumattoman opiskelijan rannalle. Oikeuden silmissä hänellä ei ole oikeutta millään tavalla päästä osalliseksi oppijalle suunnatuista elinikäisen oppimisen tukitoimista. Useimmat ihmiset pääsevät kuitenkin jollekin suljetuista rannoista. Monet pääsevät useille rannoille ja heidän on mahdollista valita, miltä rannalta he lähestyvät koulutuslampea. Jotkin rannat ovatkin suosittuimpia kuin toiset: tämä voi liittyä esimerkiksi oppijalle tarjolla olevien etuuksien tasoon tai erilaisten suunnitteluvaihtoehtojen ja seurantatoimien ulottumattomissa oloissa.

Jotta kaikki eivät pääsisi sellaiselle rannalle, joka tarjoaa esimerkiksi oppijalle korkeimman etuustason ja samalla väljimmän mahdollisuuden valita missä osissa koulutuslampea itseään kehittää, on tällaiselle rannalle pääsy tehtävä erityisen vaikeaksi. Pääsyn vaikeaksi tekemisessä ei ole kysymys yksinomaan erilaisten kriteerien asettamisesta. Kysymys on vähintään yhtä paljon ihmisten oikeudellis-hallinnollisissa toimintavalmiuksissa olevien erojen hyväksikäytöstä. Siinä missä hyvät oikeudellis-hallinnolliset toimintavalmiudet omaava henkilö pääsee kohtuullisen vaivatta jollekin koulutuslammen rannalle ja sieltä lampeen itseään kehittämään, heikommilla toimintavalmiuksilla varustetulle lammen samalle rannalle pääseminen voi olla vaikeaa ja sieltä lampeen siirtyminen lähes mahdotonta erilaisten suunnitteluprosessien muodostuessa esteeksi. Heikot oikeudelliset toimintavalmiudet omaava kohtaa koulutuslammella helposti oikeudellis-hallinnollisen epävarmuuden kokemuksia ja hän menestyy heikosti sen oikeudellistuneessa toimintaympäristössä. Hän saattaa kokea sen johdosta, että koulutuslammi on muille kuin hänelle suunniteltu paikka.

Kuva 4.

Koulutuslamppi

Koulutuslammen metafora auttaa jäsentämään tapaa, jolla elinikäisen oppimisen infrastruktuuri (erityisesti sosiaaliturvan näkökulmasta) rakentuu oikeuteen. Metaforaa havainnollistavassa kuviossa ei ole kuvattu tyhjentävästi kaikkia erilaisia oppijan toimeentulon tukemisen muotoja, vaan esimerkinomaisesti muutamia keskeisiä hahmo-kategorioita, joita voimassa olevaan oikeuteen voi ajatella muodostuvan. Samaten erilaiset lammessa olevat rajatut alueet ovat esimerkkejä sellaisista formaalin koulutuksen alueista, joissa tapahtuvan oppimisen oikeus tunnistaa erityiseksi – eri rannoilta katsottuna enemmän tai vähemmän – tukikelpoiseksi oppimiseksi.



Kokoavasti elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittämistä

Olemme tässä pääluvussa edellä pyrkineet koulutuslammen metaforan avulla havainnollistamaan niitä keskeisiä oikeudellisella sääntelyllä luotuja ja ylläpidettyjä elementtejä, jotka muodostavat elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin erityisesti oppijan taloudellisen tukemisen näkökulmasta. Koulutuslampi on kuvattu piirrettynä kuvassa 4.

Oikeutta koulutuslammen metaforan kautta jäsentämällä ja aiemmissa luvuissa esitettyjen ajatusten pohjalta voidaan tehdä myös joitakin kokoavia havaintoja siitä, millaisia kysymyksiä elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittämisessä nousee väistämättä esiin. Metafora havainnollistaa, kuinka elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittämisessä on tärkeää huomioida ainakin seuraavat viisi seikkaa. Käymme seuraavaksi läpi näihin liittyviä huomioita.

1. Oikeudellinen sääntely luo lukuisia formaalin koulutuksen muotoja, joita ei säännellä mitenkään yhtenäisesti. Koulutuspalveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyy runsaasti siihen osallistuville ja koulutusmuodoittain eriytyneille profesioille jätettyä harkintavaltaa siitä, miten koulutuspalveluita järjestetään ja tuotetaan. Siksi eri koulutusmuotojen piirissä ei ole käytössä yhtenäistettyä oikeudellista käsitteistöä: pikemminkin käsitteistö on eriytynyt koulutusmuotokohtaisesti. Esimerkiksi korkeakouluopintoihin liittyen ammattikorkeakoululainsäädännön sivutoimisen opiskelijan käsitteellä ei ole oikeudellista vastinparia yliopistolainsäädännössä, koska yliopistopintoja koskeva sääntely rakentuu toisenlaisille käsitteellisille lähtökohdille kuin

ammattikorkeakouluopintoja koskeva sääntely.¹⁷ Vastaavia esimerkkejä on lukuisia. Tämän johdosta formaalia oppimista ja siihen kytkeytyvää oppijuutta joudutaan oikeudellisesti tarkastelemaan aina jonkin koulutusmuodon sisällä.

2. Formaalin koulutuksen muotojen suhde nonformaaliin ja informaaliin oppimiseen jäsentyy eri tavoin eri koulutusmuodoissa. Formaalin koulutuksen tarjoajilla on laaja autonomia siinä, kuinka muualla tapahtunut oppiminen tunnustetaan osaksi formaalin koulutuksen tutkintoja. Tunnustaminen kuitenkin edellyttää sitä, että oppija saa itselleen ensin opinto-oikeuden siihen formaaliin koulutukseen, johon liittyvän oppimisen tunnustamisesta on kysymys. Opinto-oikeuksien myöntämiseen liittyvät menettelyt ovat pitkälti formaalin koulutuksen järjestäjien ja tuottajien professionaalisen harkinnan piirissä. Oikeudellinen sääntely ei myöskään osoita tarkkaan sitä, paljonko opinto-oikeuksia tulee olla tarjolla.

3. Formaalin koulutuksen muotojen välillä on erilaisia oikeudellisen sääntelyn ylläpitämiä ja sallimia keskinäissuhteita. Jokin koulutusmuoto mielletään toista edeltäväksi ja siten toinen jollekin koulutusmuodolle perustuvaksi. Jotkin koulutusmuodot mielletään toistensa vaihtoehtoiksi. Joitakin koulutusmuotoja rakennetaan sellaisiksi, että niissä tutkinnon suorittaminen estää toisen samantasoisien tutkinnon suorittamisen. Tällaiset formaalin koulutuksen sisäiset riippuvuussuhteet rajaavat merkittävästi oppijoiden mahdollisuuksia osallistua formaaliin koulutukseen etenkin siinä tilanteessa, että heidän elämänvalintansa eivät vastaa niitä oletuksia, joille formaalin koulutuksen eräänlainen normaali koulutusputki on rakennettu. Opintotuen osalta haasteita voi asettaa se, minkä tasoihin toisiin opintoihin ja kuinka pitkään

¹⁷ Kosonen – Miettinen 2019, s. 10.

tukea voidaan myöntää. Vaikka oikeudellisen sääntely yhtäältä myös luo näitä riippuvuussuhteita, se osallistuu riippuvuussuhteiden luomiseen myös siten, ettei se estä erilaisten edeltävyyksivaatimusten ja määräaikojen käyttöönottoa koulutuspalveluissa.

4. Oikeus ei voi eikä edes saa määritellä tyhjentävästi niitä elinikäisen oppimisen muotoja, joilla ihmiset voivat kehittää itseään. Vaikka julkinen valta voi lainsäädäntötoiminnalla jossakin määrin formaalia koulutusta, perusoikeusjärjestelmä turvaa myös markkinoiden vapauden. Siten markkinoille voi vapaasti syntyä erilaisia uusia ja innovatiivisia koulutuspalveluita. Perinteinen markkinanähtöisen koulutuksen muoto ovat erilaiset täydennyskoulutukset. Mediahuomiota ovat saaneet erilaiset uudet koodaus-akatemit, joihin voi myös sisältyä lupaus työpaikasta.

5. Oppimisen tukemista varten oppijan ajatellaan kuuluvan johonkin oikeuden tunnistamaan hahmokategoriaan, jonka kautta oppimisen tukea hahmotetaan. Opinnotukijärjestelmä toimii oikeudellisesti aivan erilaisella logiikalla kuin esimerkiksi aikuis-koulutustuki tai työttömyysetuudella opiskelu. Suomalainen toimeentuloturvajärjestelmä on tällä hetkellä hyvin pirstaloitunut ja käytännössä tuo pirstaleisuus siirtyy oppimisen tukeen lähes sellaisenaan. Koska perustuslain perusturva koskeva 19.2 § ei edellytä yhdenkään nykyisen perusturvaetuuden säilyttämistä sellaisenaan – kunhan perusturvajärjestelmä kokonaisuutena tarjoaa suojaa perustuslain tunnistamia sosiaalisia riskejä kohtaan – lainsäätäjällä on periaatteessa suhteellisen vapaat kädet toimeentuloturvajärjestelmän kehittämiseen. Se, millaisten etuuslajien kautta oppimisen tukea oikeudellisesti jäsennetään, kytkeytyy kiinteästi toimeentuloturvajärjestelmän kehittämiseen.

4. Oppijan toimeentulon turvaamisen kannalta keskeiset oppijoiden oikeudelliset roolit

Kuvaamme tässä jaksossa erilaisia edellisessä jaksossa kuvatun koulutuslammen ympärille rakentuvia rantoja, eli ”oppijan rooleja”.

Tässä jaksossa käsiteltävät oppijan roolit muodostuvat luonnollisella tavalla toimeentuloturvajärjestelmän erilaiset sosiaaliset riskit huomioivan perussystematiikan varaan, minkä lisäksi olemme hahmotelleet selvityksessämme myös niin kutsuttua ”riippumattoman opiskelijan” kategoriaa, joka on toimeentuloturvajärjestelmästä itsenäisen oppijan hahmo. Tässä pääluvussa esiteltävien kategorioiden luonnehdinnat perustuvat voimassa olevaan oikeuteen. Jaksossa kuvataan siten sitä, kuinka elinikäisen oppimisen tukeminen jäsentyy tällä hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä.

Erilaiset oppimisen tukimuodot kiinnittyvät eri tavalla formaaliin, informaaliin ja nonformaaliin oppimiseen. Esimerkiksi oppimista sellaisissa formaalin koulutuksen ulkopuolisissa oppimisen tiloissa kuten Supercellin rahoittamassa kolmivuotisessa Hive Helsinki -koodikoulussa, voi rahoittaa vain pienellä oppimisen tukimuotojen joukon avulla. Koska koodikoulua ei oikeudellisesti tunnisteta formaalin oppimisen tilaksi, siellä opiskeluun ei voi saada opintotukea. Sen sijaan oppimista voi rahoittaa esimerkiksi vuorottelukorvauksella, sillä sen turvin voi halutessaan kehittää itseään vapaasti haluamallaan tavalla.

Valtaosa oppimisen tukimuodoista kohdistuu johonkin tiettyyn formaalin oppimisen muotoon. Korkeakouluopintoihin saa tietyn edellytyksin opintotukea, työttömyysetuudella

voi opiskella tietyn edellytyksin tiettyjä opintoja, vapaan sivistystyön tai taiteen perusopetuksen piirissä opiskeluun ei voi saada opintotukea ja niin edelleen. Tällä hetkellä useat oppimisen tukimuodot on suunniteltu juuri tiettyjen formaalien opintojen suorittamiseen ja niihin on sisällytetty elementtejä, joiden avulla pyritään estämään muunlaiset opinnot joko näiden tukimuotojen saamisen aikana tai ylipäänsä. Näiden kytkentöjen vuoksi etuusjärjestelmä on hyvin monimutkainen ja sen kehittäminen edellyttää näiden kytkentöjen huolellista tarkastelua, jotta väliinputoamis- ja kannustinloukkutilanteet vältetään.

Koska oppimisen tukimuodot ovat keskenään erilaisia, niistä jotkin tarjoavat esimerkiksi paremman taloudellisen tuen kuin toiset. Koska esimerkiksi opintotuki-etuuksien taso on huomattavasti keskimääräistä työttömyysetuuksien tasoa alhaisempi, työttömyysetuusjärjestelmään sisältyy sellaisia säännöksiä, joilla estetään opintotuki-etuuksiin oikeutettujen henkilöiden opiskelua työttömyysetuuksilla. Jotkin oppimisen tukimuodot ovat sellaisia, että niiden nauttiminen sulkee pois joidenkin toisten tukimuotojen nauttimisen. Toiset ovat taas sellaisia, että niitä voi hyödyntää yhtä aikaa joidenkin toisten tukimuotojen kanssa. Elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittämisessä oppijan näkökulmasta erilaisten etuuksien välisten kytkentöjen huomioiminen on aivan keskeistä.

Monetkaan elinikäisen oppimisen tukimuodot eivät ole tällä hetkellä varsinaisesti suunniteltu oppimisen tukemiseen: niitä pikemminkin hyödynnetään oppimisen tukemiseen. Tämän vuoksi niiden saamisedellytyksiä suunniteltaessa ei ole useinkaan mietitty oppimisen tukemista. Pikemminkin oppiminen saattaa näyttäytyä sellaisena toimintana, jota tukimuodot pyrkivät hillitsemään. Esimerkiksi työttömyysetuuskien kohdalla tilanne on tällä hetkellä näin. Jotkin tukimuodot suhtautuvat oppimiseen neutraalisti ja pieni joukko – ennen kaikkea opintotuki ja aikuiskoulutustuki – on nimenomaisesti suunniteltu oppimisen tukemiseen. Elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittämisen kannalta onkin tärkeää pohtia, kuinka erilaiset tukimuodot saataisiin paremmin tunnistamaan elinikäisen oppimisen myönteisenä ilmiönä.

Oppijan näkökulmasta elinikäisen oppimisen oikeudellinen infrastruktuuri näyttäytyy monimutkaisena hallinnollis-oikeudellisena järjestelmänä, josta ei saa kokonaisvaltaisesti tietoa mistään. Oppijan näkökulmasta oikeudelliseen infrastruktuuriin sisältyy myös paljon niin kutsuttuja polkuriippuvuuksia: oppijan aiemmat valinnat vaikuttavat siihen, millaisia valintoja hän voi myöhemmin tehdä. Jotkin etuusmuodot ovat armottomia siinä, etteivät ne anna anteeksi vääriä valintoja: opintotuki on tästä yksi esimerkki, sillä kaikki opinnot kuluttavat rajallista opintotukiaikaa. Joidenkin etuusmuotojen piiriin pääseminen voi tapahtua vain tietyssä ikävaiheessa. Esimerkiksi vuorottelukorvauksella opiskelu edellyttää suhteellisen pitkää työhistoriaa.

Se, millaisena elinikäisen oppimisen oikeudellinen infrastruktuuri koetaan ja missä määrin se kannustaa tai ehkäisee oppijaa harjoittamasta opintoja, vaihtelee yksilökohtaisesti. Yksilöiden välillä on myös

eroja aiemmin käsitellyissä oikeudellis-hallinnollisissa toimintavalmiuksissa. Siksi oikeudellisen infrastruktuurin kehittämiseen tarvittaisiin tietoa yksilöiden kokemuksista ja sääntelyn kehittäminen tulisikin perustaa hyvän tietoperustan varaan laadituille vaikutusarvioinneille.

Opintotuella opiskeleva

Opintotuella opiskeleva päätoiminen opiskelija

Opintotuki koostuu opintorahasta, valtion takaamasta opintolainasta ja asumistuesta.¹⁸ Opintotuki on päätoimisia opintoja suorittavan opiskelijan ensisijainen tukimuoto. Opintotuen saaminen on sidottu useisiin edellytyksiin: sekä henkilön että opintojen on oltava opintotukikelpoisia, minkä lisäksi opintoja on suoritettava tietyssä tahdissa ja tarkoituksessa.

Opintotukea saadakseen opiskelijan on harjoitettava oppivelvollisuuden jälkeisiä, päätoimisia opintoja, jotka kestävät opintotukilain (65/1994) 1.1 §:n mukaisesti yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta. Opintotuki ei ole saamisedellytyksiltään siinä mielessä tarveharkintainen, että opintotukea myönnettäessä tarkasteltaisiin esimerkiksi sitä, miten kyseiset opinnot parantavat opiskelijan työllistymismahdollisuuksia. Tämän vapauden vastapainona opintotuki on luonteeltaan ”kertakäyttöinen” tuen muoto: opintotukea ei myönnetä enää toiseen samantasoiseen korkeakoulututkintoon. Tämän vuoksi se ei ole käyttökelpoinen instrumentti esimerkiksi nuoruudessaan opiskelleen, mutta myöhemmin alaa vaihtavan henkilön opintojen aikaisen toimeentulon tukemiseen.

Opintotuen myöntämisen yleiset edellytykset ovat opintotukilain 5 §:n mukaisesti oppilaitokseen hyväksyminen, opintojen

¹⁸ Opiskelijat siirtyivät vuonna 2017 yleisen asumistuen piiriin.

päätoiminen harjoittaminen, opinnoissa edistyminen sekä taloudellisen tuen tarve. Taloudellisen tuen tarvearviointi on luonteeltaan hyvin laskennallinen: huomioon otetaan hakijan omat ja tämän vanhempien tulot, eikä esimerkiksi muuta omaisuutta, kuten toimeentulotuessa. Opiskelijan ”vapaa tulo” lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa 660 euroa jokaista opintotukikuukautta ja 1 970 euroa jokaista lukuvuoden muuta kuukautta kohden (selvityksen julkaisuajan-kohtana). Yhdeksän kuukautta vuodessa opiskelevan opiskelijan vapaa tulo on siten hieman alle 12 000 euroa.¹⁹ Näiden yleisten saamisedellytyksien lisäksi opintojen suorittamisesta tavoiteajassa palkitaan opintolainahyvityksellä. Verrattuna muihin etuusmuotoihin opintotuki on tasoltaan verrattain alhainen, joskin opiskelijan toimeentulon kokonaisuutta parantavat muut erilaiset tuen muodot, kuten vaikkapa ateriatuki tai Kelan koulumatkatuki. Muita opiskelijoiden suorita ja epäsuoria tuen muotoja on käsitelty aiemmin tässä selvityksessä.

Muut kuin korkeakoulututkinnon suorittamiseen tähtäävät opinnot lasketaan opintotukilain 5 a §:n mukaan myös päätoimiseksi, kun opintojen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti. Muissa opinnoissa, kuten lukio-opinnoissa tai ammatillisissa opinnoissa, päätoimisuuden edellytyksenä on tutkinto- tai kokonaisuustavoitteellisuus tai ennalta määritelty kokonaislaajuus ja/tai opintopisteissä, osaamispisteissä, lukuvuositaisissa kursseissa tai viikkotunneissa määritelty laajuus viikoissa, kuukausissa tai lukuvuosissa.

Opintotukeen oikeuttavat opinnot on määritelty opintotukilain 4 §:ssä. Järjestelmä pitää sisällään sekä korkeakouluissa että muissa oppilaitoksissa²⁰ annettavan koulu-

tuksen ja muiden viranomaisten kuin opetusviranomaisten valvoman ammatillista koulutusta vastaavan koulutuksen. Korkeakouluopinnoista opintotukikelpoisia ovat perus- ja jatkotutkinnot sekä erilaiset ammatilliset täydennyskoulutusohjelmat tai ammatilliseen kelpoisuuteen tai virkakelpoisuuteen tähtäävät opinnot. Aiemmin koulutuksen opintotukijärjestelmän piiriin kuulumisen edellytys on ollut koulutuksen kuuluminen julkisen valvonnan (tai rahoituksen) piiriin. Vuonna 2017 lakiin lisättiin 4 a §, jonka mukaan opintotukea myönnetään myös muuhun kuin julkisen valvonnan alaiseen koulutukseen, jos Kansaneläkelaitos on koulutuksen järjestäjän hakemuksesta myöntänyt koulutukseen opintotukioikeuden. Tällöinkin koulutuksen on oltava tutkintotavoitteellista (tai tutkinnon osan suorittamiseen tähtäävää) koulutusta, joka vastaa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista koulutusta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan myöntää opintotukioikeus myös muuhun, muut opintotukioikeuden myöntämisen edellytykset täyttävään koulutukseen, joka tuottaa yleisesti tunnetun ammattipätevyyden. Opintotuella tuettava koulutus on siis luonteeltaan vahvasti formaalia ja tutkintoon tai ammattipätevyyteen tähtäävää koulutusta.

Muissa kuin korkeakoulututkintoon johtavissa opinnoissa opintotukikuukausien määrää ei ole rajattu. Korkeakouluopintoihin opintotukea voi saada opintotukilain 7 §:n mukaisesti, opintojen laajuudesta riippuen yhteensä enintään 54 tai 57 tukikuukautta. Opintotuki myönnetään erikseen alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon, jolloin tutkintoihin kuuluvia opintojaksoja on suoritettava mielellään järjestyksessä. Toista samantasoista korkeakoulututkintoa varten ei myönnetä opintotukea, jos opiskelija on

¹⁹ Opintojen aloittamisvuonna ennen opintojen aloittamista ja päättämivuonna opintojen päättymisen jälkeen saatuja tuloja ei lasketa vapaan tulon ylittäviksi tuloiksi.

²⁰ Tällä tarkoitetaan lukioissa, ammattikouluissa, kansanopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa, Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa ja peruskouluissa (oppivelvollisuusiän ylittäneille) annettavaa koulutusta.

Havainto 9:

Opintotuki on asiaa oikeudellisesti tarkastellen ensisijainen elinikäisen oppimisen tukimuoto. Sitä ei ole kuitenkaan suunniteltu elinikäiseen oppimiseen vaan pikemminkin nuorisokoulutukseen. Tällä hetkellä oikeusjärjestys olettaa, että opintotuella suoritetaan yksi alempi ja yksi ylempi korkeakoulututkinto alle 25 vuoden iässä. Koska opintotuki on tasoltaan kaikkia perustuslain 19.2 §:ään kiinnittyviä vähimmäismääräisiä perusturvaetuuksia alhaisempi, oikeusjärjestykseen on jouduttu rakentamaan useita elementtejä, joilla estetään päätoiminen opiskelu muilla etuuksilla kuin opintotuella. Elinikäisen oppimisen edistämisen näkökulmasta nykyistä opintotukijärjestelmää olisi joko kehitettävä elinikäistä oppimista paremmin edistäväksi tai vaihtoehtoisesti olisi luotava jokin uusi opintoetus elinikäisen oppimisen ensisijaiseksi tukimuodoksi.

Havainto 10:

Eräisiin sinällään vakiintuneisiin ammatteihin oppimisen muodot, kuten tatuojaksi opiskelu, jäävät ammattia vastaavan tutkinnon puuttuessa oppisopimuskoulutusjärjestelmän ulkopuolelle, eivätkä näin ollen ole myöskään opintotukikelpoisia opintoja.

sellaisen jo suorittanut. Opintotukiaikaa voidaan harkinnanvaraisesti pidentää, kunhan tukikuukausien määrä ei ylitä (7 a §).

Opintojen riittävän edistymisen seurannasta säädetään opintotukilain 5 b §:ssä. Opintojen edistyminen on riittävää, jos ”opiskelijan päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa”. Oikeus tukeen säilyy ylityksistä huolimatta, jos opintojen tilapäiselle hidastumiselle on esitettävissä hyväksyttävä syy. Hyväksyttäviä syitä ei ole tyhjentävästi määritelty, mutta niitä voivat olla lain mukaan ”opiskelijan tai hänen lähimaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy”.

Opintotukea ei ole mahdollista yhdistää useimpiin sosiaalietuuksiin. Opintotukilain 6 §:n mukaisesti opintotukea ei voida myöntää esimerkiksi silloin, kun henkilö saa vuorottelukorvausta, työmarkkinatukea,

työkyvyttömyyseläkettä, maatalouden luopumistukea tai ansionmenetykskorvausta.

Oppisopimuskoulutuksella opiskeleva

Oppisopimuskoulutuksesta säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017). Oppisopimuskoulutus on ”pääosin työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettävää koulutusta, jota täydennetään tarvittaessa muissa oppimisympäristöissä tapahtuvalla osaamisen hankkimisella” (70 §). Vaikka oppisopimuskoulutuksessa oleviin opiskelijoihin sovelletaan tietyin rajoituksin (77 §) työsuhteessa tai virkasuhteessa sovellettavaa lainsäädäntöä, kuten työsopimuslakia (55/2001), valtion virkamieslakia (750/1994) tai kunnallista viranhaltijalakia (304/2003), he eivät ole työsuhteessa eikä heillä ole tällöin tukijärjestelmän näkökulmasta työntekijän statusta. Työnantaja, joka voi saada tukea oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen, maksaa

opiskelijalle päivärahaa ja perheavustusta sekä korvausta majoittumis- ja matkakustannuksista (102 §).

Oppisopimuskoulutuksen toteuttamisen edellytyksenä on, että koulutuksen järjestäjän (oppilaitos) ja oppisopimuskoulutuksen toteuttajan (työnantaja) välillä on kirjallinen sopimus oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä (70.2 §). Näin oppisopimuskoulutus kytkeytyy osaksi olemassa olevaa koulutusjärjestelmää. Kuten oppisopimuskoulutus, opintotuki on niin ikään oppilaitos- ja tutkinto- tai ohjelmakeskeisen oppimisen tukimuoto. Tiettyihin, muutoin jo vakiintuneisiin ammatteihin oppimisen muodot, kuten tatuojaksi opiskelu, jäävät ammattia vastaavan tutkinnon puuttuessa oppisopimuskoulutusjärjestelmän ulkopuolelle, eivätkä näin ollen ole myöskään opintotukielkelpoisia opintoja. Vaikka tällaisiin ammatteihin ei olisi omaa formaalia koulutustaan, näille aloille on kuitenkin voinut kehittyä erilaisia työssäoppimisen tai vertaisoppimisen muotoja, joissa oppija ei voi nojata formaalien opintojen tukemiseen tarkoitettuihin tukijärjestelmiin.

Toimeentulotuella opiskeleva

Toimeentulotuki jakautuu kolmeen osaan: perustoimeentulotukeen, ehkäisevään toimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Ensimmäisen myöntämisestä huolehtii Kansaneläkelaitos, kahden jälkimmäisen myöntämisestä sosiaalihuollon järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä.

Toimeentulotuella opiskelu voi tapahtua joko päätoimisen opiskelijan statuksesta (esim. opintotukikuukausien loputtua) tai muusta, kuten työttömän statuksesta käsin. Päätoimisella opiskelijalla ei ole työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 10.1 §:n mukaan oikeutta työttömyysetuuksiin,

myöskään opiskelun loma-aikoina. Päätoimisen opiskelija voi kuitenkin tietyin edellytyksin olla oikeutettu toimeentulotukeen. Vaikka töiden tekeminen on myös opiskelijalle ensisijainen tapa elannon hankkimiseksi, opiskelijalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi saadakseen toimeentulotukea (toimeentulotukilain (1412/1997) 2 a §).

Toimeentulotuki on luonteeltaan viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on toimeentulotukilain 1 §:n mukaisesti turvata henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Vaikka toimeentulotuki on luonteeltaan taloudellinen etuus ja tästä syystä sitä käsitellään toisinaan laajemmasta toimeentuloturvan (eli sosiaalivakuutuksen ja sosiaalivakuutusten) kokonaisuudesta puhuttaessa, se jäsenyyttä sekä määritelmällisesti ja että osittain vahvan tarveharkintaisuutensa puolesta osaksi sosiaalihuoltoa. Toimeentulotukea pitäisi siten hahmottaa pelkän etuuden (vrt. opintotuki) sijaan myös sosiaalipalveluna tai osana sosiaalihuollon kokonaisuutta. On esitetty, että perustoimeentulotuen myöntämisen siirtyminen kunnilta Kelalle on kuitenkin korostanut sen luonetta taloudellisenä etuutena.

Toimeentulotuen saamisedellytyksiä leimaa voimakas tarveharkinta. Jokaisella tuen tarpeessa olevalla on oikeus saada toimeentulotukea, jos toimeentulo ei järjesty esimerkiksi ansiotyön tai olemassa olevan varallisuuden avulla (2 §). Toimeentulotuki on vahvasti viimesijainen etuus, eikä sillä voi korvata esimerkiksi opintolainaa. Toimeentulotuen viimesijaisuuden ja siten muiden etuuksien, mukaan lukien opintolainan, ensisijaisuuden periaatteet on vahvistettu oikeuskäytännössä.²¹ Toimeentulotuki on viimesijaisuutensa, vahvan tarveharkintai-

²¹ Ks. esim. ratkaisut KHO 30.11.1999.3854, KHO 2005:20 ja KHO 2001:35.

Havainto 11:

Toimeentulotukea voidaan eräissä tilanteissa käyttää elinikäisen oppimisen tukimuotona. Toimeentulotuki on kuitenkin luonteensa vuoksi haastava instrumentti pitkäaikaisten opintojen tukemiseen. Jää verrattain avoimeksi, mitä kaikkia opintoja toimeentulotukilain puitteissa olisi mahdollista tukea, sillä erityisesti täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen liittyy runsaasti tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

suutensa ja lähtökohtaisesta väliaikaisuudesta johtuvan ennakoimattomuuden (toimeentulotuen saamisesta ei tehdä pitkäaikaisia päätöksiä) vuoksi haasteellinen instrumentti pitkäaikaisemman opiskelun tukemiseen. Opinnot on kuitenkin mahdollista aloittaa tai päättää toimeentulotuen avulla, jos muita tukimuotoja ei ole käytettävissä. Tällaisen, erilaisten tukikelpoisten statusten väliin jäävien tukikatveiden tilkitsemisen tai päätoimisen opiskelun lomak aikojen toimeentulon toimeentulotuella kattamisen edellytyksenä on kuitenkin esimerkiksi tuen edellyttämä varattomuus.

Toimeentulotuen perusosalla (toimeentulotukilain 7 a §) katetaan erilaisia ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä, kuten ravinto- ja vaatemenoja ja erilaisia tietoyhteiskunnassa elämisen kustannuksia. Muina perusmenoina otetaan huomioon esimerkiksi erilaisia asumis- ja terveydenhuoltomenoja (7 b §). Täydentävän toimeentulotuen piiriin kuuluvat perusmenojen ulkopuolelle jäävien asumismenojen lisäksi toimeentulotukilain 7.1 c §:n 2 kohdan mukaisesti ”henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot”. Pykälän 2 momentin mukaisesti ”erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita”.

Ehkäisevää toimeentulotukea koskeva sääntely on niin ikään väljä. Lain 13 §:n

mukaisesti kunta myöntää ehkäisevää toimeentulotukea päättämiensä perusteiden mukaisesti. Ehkäisevällä toimeentulotuella tavoitellaan lain 1 §:n 2 momentin tavoitteiden, eli sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisen suoriutumisen sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden ehkäisemisen saavuttamista. 13 §:ssä samaa asiaa konkretisoidaan vielä toteamalla, että tukea voidaan myöntää muun ohella esimerkiksi ”tuen saajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin” tai ”tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin”. Sinänsä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskeva sääntely mahdollistaa esimerkiksi opiskelun aikaisen toimeentulon tukemisen toimeentulotuella, mikäli se toteuttaa niiden myöntämiseksi asetettuja tavoitteita itsenäisyydestä, aktiivoinnista ja omatoimisuudesta. Sekä täydentävän että ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen perusteita konkretisoidaan ja standardisoidaan kuntien omissa soveltamisohjeissa, joissa tehdään yhdenvertaisuuden takaamiseksi linjauksia siitä, mihin ja kuinka paljon tukea myönnetään.

Avoimeksi jää, mitä kaikkia opintoja toimeentulotukilain puitteissa olisi mahdollista tukea. Esimerkiksi avoimen yliopiston kurssimaksut eivät mahdu perustoimeentulotuen muiden korvattavien perusmenojen kategoriaan, vaan ne on katettava perustoimeentulotuen kiinteällä perusosalla. Mikään ei sinänsä estä kuntia myöntämästä ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea kurssimaksuihin, mikäli tuettavien opintojen vain katsotaan edistävän toimeentulotukilain

tavoitteita. Näihin tavoitteisiin sidottu tarveharkinta voi kuitenkin rajata täydentävän ja ehkäisevän tuen ulkopuolelle esimerkiksi sellaisia yleissivistäviä tai työmarkkinakelpoisuutta parantavia opintoja ja opintokokonaisuuksia, joita olisi mahdollista opiskella esimerkiksi opintotuella.

Työttömyysetuudella opiskeleva

Yleisesti työttömyysetuuden saamisedellytyksistä ja opiskelusta

Työttömyysturvasta säädetään työttömyysturvalaissa. Työttömyysetuudet jakautuvat ansiosidonnaiseen ja perusmuotoiseen työttömyyspäivärahaan sekä harkinnanvaraiseen työmarkkinatukeen. Työmarkkinatuki on tarkoitettu työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai jolla ei ole enää oikeutta työttömyyspäivärahaan.

Työttömyysetuuksien saamisedellytyksistä säädetään pitkälti yhteisesti. Työttömyysetuutta saavan kokoaikatyötä hakevan työttömän työnhakijan yleisenä velvollisuutena on työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:n mukaisesti ”hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin”.

Työtön voi opiskella kahdella tavalla ja saada samalla työttömyysetuutta: joko niin, ettei 1) oma, vapaa ja sisältönsä puolesta kontrolloimaton opiskelu ”haittaa” työttömänä työnhakijana ja työmarkkinoiden käytettävissä olemista tai niin, että 2) opiskelu on tarveharkintainen ja selkeän tavoitteellinen osa työttömän työnhakijan roolia. Ensimmäisessä *sivutoimisten opintojen* tapauksessa järjestelmä pyrkii kontrolloimaan sitä, etteivät sisältönsä puolesta vapaat opinnot ole päätoimisia, toisessa tapauksessa

sitä, että *työttömyysetuudella tuettu oppiminen* on työttömyysturvajärjestelmän tavoitteiden näkökulmasta sisällöltään hyväksyttävää. Toisessa tapauksessa opinnot voivat olla joko esimerkiksi korkeakoulujen ja oppilaitosten opintoja (*omaehtoinen opiskelu*) tai TE-toimistojen järjestämää koulutusta (*työllistämistä edistävät palvelut tai työllistämiskoulutus*).

Päätoimiset opiskelijat eivät ole työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n mukaisesti oikeutettuja työttömyysetuuksiin, myöskään opiskelun loma-aikoina. Heidän ensisijainen tukimuotonsa on opintotuki. Opiskelijaa ei kuitenkaan pidetä päätoimisena opiskelijana opintojen väliin jäävien jaksojen aikana, jos opinnot on järjestetty työvoimakoulutuksella, tai jos niitä on (tarveharkintaisesti) tuettu työttömyysetuudella. Kyseessä ovat tällöin työnhakijan omaehtoiset opinnot tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaiset opinnot, eikä opiskelija ole järjestelmän näkökulmasta ollut tällöin edellisessä luvussa tarkoitettulla tavalla päätoiminen opiskelija, vaan yhä työtön työnhakija, joka on kuitenkin suorittanut päätoimisia opintoja. Päätoimisuuden statusta ei saa myöskään työsopimuslain tai merityösopimuslain (756/2011) mukaiseen työnantajan järjestämään tai hankkimaan koulutukseen osallistuva – ellei työnantaja kustanna opiskelijan itsensä hankkimaa koulutusta. Työnhakijaa ei pidetä työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n mukaan päätoimisena opiskelijana silloinkaan, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Tämä on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan päätoimisina opintoina pidetään esimerkiksi korkeakoulututkinnon suorittamiseen tähtäviä tai toisen asteen opintoja. Opiskelun lisääntyvä riippumattomuus ajasta ja paikasta asettaa haasteita lainkohdan tulkinnalle – opiskelu voi joissain koulutusohjelmissa tapahtua lähes täysin etäopiskeluna. Onko esimerkiksi toisen maisterintutkinnon suorittaminen ohjeellisen suoritta-

misajan mukaisesti kahden vuoden aikana, mutta kuitenkin ilta-aikaan, ”päätoimista opiskelua”, erityisesti lain tarkoituksen ja hengen mukaisesti tulkittuna? Tulkinta päätoimisuudesta tehdään TE-toimistossa.

Yli 25-vuotias työtön ja työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot

Työnhakijan työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun voi aloittaa aikaisintaan 25-vuotiaana. Opiskelua voidaan tukeajulki- sesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, työvoima- ja yrityspalvelulaki) 6 luvun mukaisesti, mikäli 25-vuotiaalla työnhakijalla on TE-toimiston toteama koulutustarve ja se arvioi, että opiskelun tukeminen on ”työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa” (6:2). Lisäksi opiskelun on olennaisesti parannettava työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Opiskelusta on sovittava työllistymissuunnitelmassa ja opintoja voidaan tukea enintään 24 kuukauden ajan.²² Muiden edellytysten ohella opintojen on oltava lain 6 luvun 3 §:n mukaisesti työttömyysturvalaissa säädetyllä tavalla päätoimisia. Lain sanamuodot rajaavat omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytykset melko tiukoiksi. Kahden vuoden tukiaika voisi riittää kolmivuotisen, esimerkiksi alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen, mikäli opiskelun kesäaikoja ei laskettaisi tukiaikaan. Oppilaitoksen lomajaksoa ei kuitenkaan pidetä pätevänä syynä työttömyysetuudella tuetun opiskelun (väliaikaiseen) keskeytykseen (6:5). TE-toimisto seuraa opintoja, joiden on edetävä korkeakouluopinnoissa viiden opintopisteen kuukausitahdilla ja muissa opinnoissa koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla (6:6).

Edellä käsiteltyjen omaehtoisten opintojen ohella työttömyysetuudella on nykyään mahdollista opiskella myös lyhytaikaisesti. Työttömyysturvalakiin on vastikään lisätty uusi 10 a §, jossa säädetään työnhakijan oikeudesta opiskella lyhytaikaisesti työttömyysetuudella tuettuna. Tämän oikeuden syntymiseksi työnhakijan on oltava yli 25-vuotias ja opinnot saavat kestää (yhtäjaksoisesti tai jaksotettuna) enintään kuusi kuukautta. Tämän lisäksi opintojen on annettava ammatillisia valmiuksia tai tuettava yritystoimintaa. Lyhytkestoisetkin opinnot ovat siis tarveharkintaisia.

”Koulutusta vailla oleva nuori” – alle 25-vuotias ilman tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta

Alle 25-vuotiaiden, peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevien nuorten asema poikkeaa muiden työttömien työnhakijoiden asemasta. Heillä on työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:n mukainen velvollisuus hakea vähintään kahteen syyslukukaudella alkavaan, ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen, joka voi johtaa joko ammatilliseen tutkintoon tai korkeakoulututkintoon. Hakuvelvollisuus täyttyy osallistumalla valintakokeeseen tai muuhun valintatilaisuuteen. Koulutukseenhakuvelvollisuus voidaan korvata harkinnanvaraisesti jollain muulla velvollisuudella, mikäli nuoren terveydentila, oppimisvaikeudet, kielitaito, erityinen suuntautuminen tai muu vastaava seikka niin edellyttää (2:14). Koulutukseenhakuvelvollisuudesta huolimatta koulutukseen hakeutuminen ja valintakokeisiin valmistautuminen ei ole aktiivimallin tunnistamaa aktiivisuutta. Sen sijaan sivutoiminen opiskelu voi kuitenkin olla työttömyysturvalain tuoreen muutoksen (1267/2018)

²² 48 kuukauden ajan, jos opintojen tavoite on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen (työvoimapolitiittilain 6 luvun 5 §).

Havainto 12:

Työttömyysetuuksia ei ole varsinaisesti tarkoitettu oppimisen tukimuodoksi. Siksi työttömyysetuusjärjestelmä suhtautuu oppimiseen kaksijakoisesti: yhtäältä se sisältää elementtejä, jotka pyrkivät estämään työttömyysetuuksien avulla opiskelua, ja toisaalta se sisältää useita säännöksiä, joilla nimenomaisesti mahdollistetaan työttömyysetuuksilla opiskelu. Työttömyysetuusjärjestelmä näyttyy monille vaikeasti hahmottuvana ja sen käyttö opintojen tukemiseen edellyttää hyvää oikeudellis-hallinnollista osaamista. Vaikuttaa siltä, että lainsäätäjän pitäisi selkiyttää suhtautumistaan työttömyysetuuksilla opiskeluun.

Havainto 13:

Yhteen muottiin vaikeasti asettuvat, moninaiset tutkimuksen tekemisen tavat ovat johtaneet vuosien saatossa kipuiluun siitä, milloin jatko-opiskelu on päätoimista ja milloin ei, ja onko väitöskirjatutkija työsuhteen tai apurahakauden jälkeen oikeutettu esimerkiksi työttömyysturvaan. Sääntelyä ja sen soveltamisohjeita on yritetty kehittää, mutta sääntelyn ja sen soveltamisen ongelmat eivät ole väistyneet.

jälkeen aktiivimallin edellyttämää aktiivisuutta. Käsittelemme valintakokeisiin valmistautumista myöhemmin tässä jaksossa.

Työllistymistä edistävät palvelut ja työvoimakoulutus

Työllistymistä edistävästä palveluista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012, työvoima- ja yrityspalvelulaki). Työttömän työnhakijan yleisenä velvollisuutena on hakea työtä ja koulutusta (työvoima- ja yrityspalvelulain 1 luvun 8 §). Velvollisuuden sisältöä konkretisoidaan työllistymissuunnitelmassa. Työllistymissuunnitelmassa sovitaan muun ohella työllistymistä edistävästä palveluista, joita ovat erilaiset, lain 4 luvussa kuvatut palvelut: tieto- ja neuvontapalvelut, asiantuntija-arvioinnit, ammatinvalinta- ja uraohjaus sekä valmennus ja kokeilu. Valmennuksessa työnhakija voidaan ohjata työpaikalla suoritettavaan koulutukseen ja kokeilussa koulutuskokeiluun oppilaitokseen tai työkokeiluun työpaikalle ammatinvalinta- ja uravaihtoe-

tojen selvittämiseksi. Työkokeilun kesto on enintään 12 kuukautta (1:6).

TE-toimisto tai ELY-keskus voi järjestää lain 5 luvun mukaisesti myös työvoimakoulutusta, jonka tavoite ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen (5 luvun 2 §). Työvoimakoulutuksen tavoite on muun muassa ammattitaidon, työllistymismahdollisuuksien, työn säilymismahdollisuuden ja yrittäjyyden edellytyksien parantaminen (5 luvun 1 §). TE-toimisto valitsee opiskelijat työvoimakoulutukseen toteamansa koulutustarpeen perusteella (5 luvun 2 §). Työvoimakoulukseen sovelletaan tietyin osin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) säännöksiä opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Jatko-opiskelija

Jatko-opiskelijat ovat eritystapaus opiskelijoiden joukossa, sillä jatko-opinnot voivat olla opiskelijalle epätyypillisesti palkkatyötä. Akateemisia väitöskirjoja tehdään työsuhhteissa, oman työn ohessa vapaa-ajalla,

Havainto 14:

Sairauspäivärahaa voidaan käyttää opiskelun tukemiseen sairauden aikana, mutta sen kesto on verrattain rajoitettu. Sairaana opiskelu voi tapahtua joko niin, että päätoimisesti opiskellut (päätoiminen opiskelu rinnastetaan sairauspäivärahan saamisedellytyksissä työntekoon) henkilö palaa opiskelemaan sairauspäivärahan aikana tai niin, että aiemmin töissä käynyt henkilö aloittaa opiskelut sairauspäivärahaa saadessaan.

Havainto 15:

Äitiys- ja vanhempainvapaalla voi opiskella niihin liittyviä etuuksia nauttiessaan verrattain vapaasti.

apurahalla ja joskus harvoin jopa opintotuella. Yhteen muottiin vaikeasti asettuvat, moninaiset tutkimuksen tekemisen tavat ovatkin johtaneet vuosien saatossa kipuiluun siitä, milloin jatko-opiskelu on päätoimista ja milloin ei, ja onko väitöskirjatutkija työsuhteen tai apurahakauden jälkeen oikeutettu esimerkiksi työttömyysturvaan.

Oikeuskäytännössä on vahvistettu tulkinta, jonka mukaan siitä huolimatta, että jatko-opintoja pidetään päätoimisena opiskeluna, ei opintojen todisteellinen keskeyttäminen voi olla työttömyysturvan saamisen ehtona samalla tavalla kuten perustutkinto-opinnoissa.²³ Toisaalta, esimerkiksi apurahan loppuminen ei ole vielä riittävä näyttö väitöskirjan teon päättymisestä, vaan mikäli henkilö jatkaa – ilman palkka- tai apurahatuloja – väitöskirjan päätoimista tekemistä, hänen katsotaan työllistyvän päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään, jolloin hän ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen.²⁴ Jatko-opintojen käsittely työttömyysetuusjärjestelmässä on osoittautunut monin tavoin ongelmalliseksi eikä lainsäädännön ja sen sovelta-

misohjeiden kehittäminen ole helpottanut tilannetta merkittävästi.

Jatkotutkinto-opintoihin on mahdollista saada yhdeksän opintotukikuukautta, mikäli opintotuen enimmäismäärää (54 tai 57 tukikuukautta) ei ole käytetty aiempiin tutkintoihin (opintotukilain 1:7.1 ja 1:7.5).

Päivärahalla opiskeleva sairas ja vanhempi**Sairas**

Sairaana opiskelu voi tapahtua joko niin, että päätoimisesti opiskellut (päätoiminen opiskelu rinnastetaan sairauspäivärahan saamisedellytyksissä työntekoon) henkilö palaa opiskelemaan sairauspäivärahan aikana tai niin, että aiemmin töissä käynyt henkilö aloittaa opiskelut sairauspäivärahaa saadessaan.

Sairausvakuutuslain (1224/2004) tarkoitus on turvata sairauden hoidon aiheuttamia kustannuksia ja lyhytaikaisen työkyvyttömyyden sekä raskauden ja lapsen hoidon aiheuttama ansionmenetystä. Päivärahaetuksista säädetään sairausvakuutuslain 7–12 luvuissa.

²³ VakO 30.3.2006/10297:2004.

²⁴ VakO 14.3.2008/1271:2006.

Havainto 16:

Kuntoutustuki ei kuluta opintokuukausia eikä siihen liity samanlaista opintoissa etenemisen seurantaakin kuin opintotukijärjestelmässä – kuntoutustuen tavoite on nimensä mukaisesti kuntoutuminen, ei opiskelu ja opintosuoritukset. Tämän vuoksi yleensä pidemmälle ajalle myönnetty määräaikainen kuntoutustuki on melko armollinen ja joustava opiskelun tukemisen instrumentti, sillä epäonnistumisista tai vääristä valinnoista ei rankaista takaisinperinnällä tai rajallisen etuuden kulumisella.

Sairauspäivärahaa maksetaan työkyvyttömyyden aiheuttaman ansionmenetyksen korvaamiseksi. Työkyvyttömyys tarkoittaa lain 8 luvun 4 §:n mukaisesti ”sellaista sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä vakuutettu on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa”. Opiskelijoiden kohdalla sairauspäivärahan saamisedellytys joustaa hieman: opiskelija voi lain 4 a §:n mukaisesti opiskella sairauspäivärahakauden aikana ”vähäisessä määrässä”. Kansaneläkelaitos ohjeistaa vähäisen määrän olevan noin 40 prosenttia lukukauden ohjeellisesta opiskelutavoitteesta²⁵ Osasairauspäivärahan tarkoitus on tukea työkyvyttömän 16–67-vuotiaan vakuutetun pysymistä työelämässä ja paluuta kokoaikaiseen työhön. Osasairauspäivärahalla tapahtuvan opiskelun laajuudesta ei ole ohjeellisia määriä.

Sairauspäivärahan aikana on haasteellista suorittaa kokonaan uusia opintokokonaisuuksia. Sallittu opiskelumäärä on vähäinen, minkä lisäksi sairauspäivärahaa maksetaan vain noin 300 päivää. Työssäkävien työhön-palaamismahdollisuuksia selvitetään, kun sairauspäivärahaa on maksettu 90 päivän ajalta. Vaikka opiskelu rinnastetaan sairauspäivärahan saamisedellytyksissä työntekoon, opiskelijoilta ei vaadita Kelalle toimitettavaa

työterveyslääkärin lausuntoa, koska he eivät ole työterveyshuollon piirissä²⁶.

Sairauspäivärahaa ei voi yhdistää erilaisiin eläke-etuuksiin (8:6). Jos vakuutettu saa opintotukilain mukaista opintorahaa, opintoraha vähennetään sairausvakuutuslain 12 luvun 11 §:n mukaisesti hänelle samalta ajalta maksettavasta sairauspäivärahasta tai osasairauspäivärahasta. Säännös ei koske opintolainaa tai asumistukea, mutta lähtökohtaisesti niitäkään ei myönnetä henkilölle, joka saa sairauspäivärahaa (opintotukilain 6.1 §:n 16 kohta). Päällekkäinen tilanne voi kuitenkin syntyä, mikäli henkilö ei ilmoita muutoksista.

Vanhempi

Vanhemmuuden taloudellisesta tukemisesta säädetään samassa laissa kuin sairauspäivärahoista, mutta opiskelevilla vanhemmilla ei ole samanlaista opintojen vähäisyyden vaatimusta kuin sairauspäivärahalla opiskelevilla. Vanhemmat voivat siten opiskella äitiys- ja vanhempainvapaalla ollessaan melko vapaasti. Äitiys- ja vanhempainraha maksetaan sairausvakuutuslain 8 §:n mukaan vanhemmille vähimmäismääräisenä, mikäli nämä ovat äitiys- tai vanhempainvapaan aikana samanaikaisesti ansiotyössä, omassa työssä tai opiskelevat päätoimisesti ja saavat opintorahaa.

²⁵ Kansaneläkelaitos 2017.

²⁶ Kansaneläkelaitos 2012.

Kuntoutujana tai eläke- etuudella opiskeleva

Kuntoutus- ja eläkejärjestelmä

Käsitlemme tässä luvussa kuntoutuksen aikana sekä työkyvyttömyyseläkkeellä (eli kuntoutustuella), vanhuuseläkkeellä ja perhe-eläkkeellä opiskelua.

Kuntoutus on laaja käsite; kuntoutusta voidaan järjestää niin sosiaalihuollon tai terveydenhuollon palveluna kuin toimeentuloturvajärjestelmän, erityisesti eläkejärjestelmän, piirissä. Tämän vuoksi on tarkoitustenmukaista eritellä useampia erilaisia kuntoutujien statuksia.

Eläkejärjestelmän oikeudellisessa systematiikassa eri eläkelajeista (eri eläkelajien kolme pääluokkaa ovat vanhuuseläke, perhe-eläke ja työkyvyttömyyseläke, minkä lisäksi työeläkejärjestelmän piiriin kuuluvien on mahdollista saada osittaista vanhuuseläkettä ja työuraeläkettä) säädetään eläkkeen mahdollisten kertymistapojen mukaisesti sääde-tyissä, lukuisissa eläkelaeissa, jotka puolestaan jakautuvat asumiseen perustuvaan peruseläketurvaan (kansaneläke) ja ansiosidonnaiseen eläketurvaan (työeläkkeet erilaisissa palvelussuhteissa olleille tai yrittäjinä toimineille). Eri eläkelajien saamisedel-lytykset ovat eri eläkelaeissa pääpiirteissään identtiset, joten käytämme tässä selvityksessä yleisenä esimerkkinä työntekijän eläkelakia (395/2006, työeläkelaki).

Ammatillinen kuntoutuja (Kansaneläkelaitoksen järjestämä kuntoutus)

Kuntoutuksesta säädetään Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista säädettyssä laissa (566/2005). Kansaneläkelaitos voi järjestää ammatillista kuntoutusta lain 1 §:n mukaisesti, mikäli ”asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma on aiheuttanut tai sen arvioidaan aiheuttavan lähivuosina vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaisen heikentymisen”. Kansaneläkelain mukainen kuntoutus on toissijainen suh-

teessa eläkelakien mukaiseen kuntoutukseen tai erityisopetukseen. Ammatillinen kuntoutus voi pitää sisällään muun muassa tutkimuksia, työ- ja koulutuskokeiluja, työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta, työhön valmennusta sekä perus-, jatko- ja uudelleenkoulutusta (7 §). Kuntoutuja on oikeutettu sairauspäivärahan kaltaiseen kuntoutusrahaan kuntoutuksen ajalta, minkä lisäksi tälle voidaan maksaa myös kuntoutus-avustusta (3 ja 4 luvut).

Ammatillinen kuntoutuja (eläkelakien mukainen työeläkekuntoutus)

Työeläkelain 25 §:n (tässä esimerkkinä eri eläkelaeista) mukaan työntekijällä, joka ei ole täyttänyt vielä alinta vanhuuseläkeikänsä, on oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi ammatillista kuntoutusta. Tämän kuntoutuksen kustantavat eläkelaitokset. Ammatillisen kuntoutuksen saamisedel-lytyksenä on asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma, joka todennäköisesti aiheut-taa työkyvyttömyyden, jossa työkyvyn arvioidaan olevan heikentynyt kahden viidesosan verran yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan (25 § ja 35 §). Kuten Kansaneläkelaitoksen kuntoutuksen kohdalla, myös työeläkekuntoutuksessa heikentymistä arvioidessa otetaan huomioon mahdollisuus hankkia ansiotuloja jollain muulla kohtuu-
della edellytettävällä tavalla, peilaten kohtuutta muun muassa työntekijän koulutuk-
seen, aikaisempaan toimintaan, ikään ja asuinpaikkaan. Muita lisäedellytyksiä ovat indeksikorotetut, noin 35 000 euron vakuu-
tetut työansiot viiden vuoden tarkastelu-
jaksolta ja puuttuva oikeus tapaturma- tai liikennevakuutusjärjestelmän mukaiseen kuntoutukseen. Ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioidessa huo-
miota kiinnitetään erityisesti siihen, lyk-
kääkö kuntoutus eläkkeelle jäämistä.

Ammatillinen kuntoutus voi työeläkelain 26 §:n mukaisesti olla työkokeilua, työhön valmennusta, työhön tai ammattiin johtavaa koulutusta ja tukea elinkeinotoiminnan

Havainto 17:

Vammaisen henkilö voi saada tarpeensa mukaan muun muassa kuljetuspalveluja opiskelumatkoihin, oikeuden julkisesti rahoitetun henkilökohtaisen avustajan käyttämiseen opiskelussa sekä erilaisia tulkkauspalveluja. Vammaisten henkilöiden elinikäistä opiskelua tukevien palveluiden käytännön toteutumiseen liittyy kuitenkin paljon ongelmia eivätkä palvelut ole välttämättä riittäviä. Palvelujärjestelmä ei reagoi optimaalisesti vammaisten henkilöiden erilaisiin elinikäistä oppimista koskeviin tarpeisiin ja se tarjoaa vammaisille henkilöille vain rajatun itsemääräämisoikeuden itsensä kehittämistä koskevissa valinnoissa.

Havainto 18:

Vuorotteluvapaa soveltuu erittäin hyvin opintojen tukemisen instrumentiksi. Se on etuustasoltaan ja joustavuudeltaan yksi parhaimpia elinikäisen oppimisen oikeudelliseen infrastruktuuriin kuuluvia etuuksia. Sen piiriin pääseminen on kuitenkin verrattain vaikeaa ja vuorotteluvapaan kesto on suhteellisen lyhyt.

aloittamiseen ja jatkamiseen. Pykälän mukaan työntekijälle voidaan myös korvata ammatillisesta kuntoutuksesta johtuvat välttämättömät ja tarpeelliset kustannukset. Työntekijä on oikeutettu työkyvyttömyyseläkettä hieman suurempaan kuntoutusrahan ammatillisen kuntoutuksen ajalta (28 §). Tämän lisäksi työntekijälle voidaan myöntää työkyvyttömyyseläkkeen suuruista kuntoutusavustusta (31 §) kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta sekä myös kuntoutussuunnitelman laatimista varten .

**Työkyvytön
(toistaiseksi voimassa oleva
työkyvyttömyyseläke)**

Kun henkilölle myönnetään työkyvyttömyyseläke täysimääräisenä tai osa-aikaisena toistaiseksi, kohtelee oikeus tätä ”työkyvyttömän” statuksen kautta. Työkyvyttömyyseläkkeen saamisedellytyksenä on se riskitapahduma, jonka aktualisoitumista edellä käsitellyllä ammatillisella kuntoutuksella pyrittiin

estämään: työkyvyn heikentyminen arviolta kahden viidesosan verran yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan (35 §). Kuten ammatillisen kuntoutuksen kohdalla, työkyvyttömyyseläkkeen saamisedellytysten mukaista työkyvyn heikentymistä arvioidessa huomioidaan mahdollisuus hankkia ansiotuloja jollain muulla kohtuudella edellytettävällä tavalla, peilaten kohtuutta aiemmin kuvatulla tavalla muun muassa työntekijän koulutukseen, aikaisempaan toimintaan, ikään ja asuinpaikkaan. Ennen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämistä on selvítettävä ammatillisen kuntoutuksen mahdollisuus (36 §). Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää myös osatyökyvyttömyyseläkkeenä.

Toistaiseksi myönnetty työkyvyttömyyseläke ei ole ikuinen: eläkelaitos voi velvoittaa eläkkeensaajan työkyvyn palautumista selvittäviin tutkimuksiin, jos eläkelaitos perustellusta syystä epäilee eläkkeensaajan työkyvyn palautuneen (46 §). Työansiot ovat eräs indikaattori, jotka voivat johtaa eläkkeen tarkistamiseen, määrän muuttamiseen, lakkauttamiseen tai keskeyttämiseen

(47–50 §) samoin kun esimerkiksi eläkeläistoksen järjestämästä tutkimuksesta, kuntoutuksesta tai koulutuksesta kieltäytyminen ilman hyväksyttävää tai pätevää syytä. Opiskelua ei käsitetä tässä tapauksessa työksi.

Määräaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä, eli kuntoutustuella opiskelija

Määräaikaisena myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä kutsutaan toisinaan kuntoutustueksi. Kuntoutustuki ei kuluta opintokuukausia eikä siihen liity samanlaista opinnoissa etenemisen seuranta kuin opintotukijärjestelmässä – kuntoutustuen tavoite on nimensä mukaisesti kuntoutuminen, ei opiskelu ja

perheoloihin liittyviä kriteerejä, työeläkelain 56 §) myöntämisedellytysten täyttymisen perusteella. Erilaiset eläkkeet estävät kuitenkin esimerkiksi opintotuen saamisen, sillä niillä on sama funktio: toimeentulon turvaaminen, ei esimerkiksi kustannusten korvaus. Vanhuus- ja perhe-eläkkeen kohdalla ei tarkastella eläkkeellä olijan työkyvyn tai työllistymisen edellytyksien paranemista, sillä nämä ominaisuudet eivät liity näiden eläke- muotojen saamisperusteisiin tai niihin riskeihin (vanheneminen tai läheisen kuolema), joiden toteutumisen aiheuttamaa elintasoriskiä eläkkeet pyrkivät kompensoimaan. Siksi ne mahdollistavat ajallisesti, määrällisesti ja laadullisesti vapaan opiskelun.

Havainto 19:

Opintovapaan saaminen ei itsessään muodosta oikeutta opiskelun aikaiseen toimeentuloturvaan, joka määräytyy muilla perusteilla. Opintovapaan aikana voidaan hyödyntää esimerkiksi palkansaajan ja yrittäjän ansiosidonnaista aikuiskoulutustukea. Sen saamisedellytykset edellyttävät verrattain pitkää työhistoriaa.

opintosuoritukset. Tämän vuoksi yleensä pidemmälle ajalle myönnetty määräaikainen kuntoutustuki on melko armollinen ja joustava opiskelun tukemisen instrumentti, sillä epäonnistumisista tai vääristä valinnoista ei rankaista takaisinperinnällä tai rajallisen etuuden kulumisella.

Vanhuuseläkeläinen ja perhe-eläkeläinen

Vanhuuseläke tai perhe-eläke ei estä opiskelua: oikeus vanhuuseläkkeeseen määrittyy yleisten eläkejärjestelmän piiriin kuulumisen kriteerien ja vanhuuseläkkeen kunkin ikäluokan yksilöllisen alaikärajan saavuttamisen ja senhetkisestä työstä irtisanoutumisen perusteella, oikeus perhe-eläkkeeseen taas leskeneläkkeen (sisältää avioliitto- ja ikäkriteerejä, työeläkelain 55 §) tai lapseneläkkeen (alle 18 vuoden ikä sekä sukulaisuussuhteeseen tai

Vammaisen henkilö

Vammaiset henkilöt eivät ole mitenkään yhtenäinen ihmisjoukko ja he voivat saada opintoihinsa tukea monista tässä selvityksessä käsitellyistä tukikategorioista. Vammaisen opiskelija voi saada vammaispalvelulain nojalla tarpeensa mukaan myös kuljetuspalveluja opiskelumatkoihin, oikeuden julkisesti rahoitetun henkilökohtaisen avustajan käyttämiseen opiskelussa sekä erilaisia tulkkauspalveluja. Näiden vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) mukaisten palveluiden toteutumisessa esiintyy kuitenkin epäkohtia ja palvelut toteutuvat tällä hetkellä hyvin eri tavoin eri puolilla maata. Esimerkiksi opiskelun kannalta keskeisiä kuljetuspalveluja myönnetään eri kunnissa opiskelijoille, joilla on täysin samanlainen palvelutarve, hyvin

eri tavoin; vammaiselle opiskelijalle ei useinkaan myönnetä henkilökohtaista avustajaa vaihto-opintoihin ja niin edelleen. Käytännössä vammaiset opiskelijat joutuvatkin taistelemaan verrattain paljon opiskeluun liittyvien oikeuksiensa toteutumisesta, sillä sinänsä jo myönnettyjen kuljetus- ja tulkkauspalveluiden saaminen voi vaatia vammaiselta henkilöltä lähes jatkuvaa hallintointia.

Vuorotteluvapaa ja vuorottelukorvauksella opiskeleva

Vuorotteluvapaa on järjestely, jossa työntekijä jää vuorotteluvapaalle ja työnantaja palkkaa tämän tilalle työttömän työnhakijan. Vuorotteluvapaajärjestelystä säädetään vuorotteluvapaalaissa (1305/2002). 100–180 päivän mittaisen vuorotteluvapaan ja vapaaan kuuluvan vuorottelukorvauksen saamisedellytyksenä on 20 vuoden työhistoria ja vähintään 13 kuukauden palvelussuhde saamaan työnantajaan, jonka tehtävistä vapaata haetaan, minkä lisäksi vuorotteluvapaiden välillä on oltava vähintään viiden vuoden tauko (4, 5 ja 6 §:t). Vuorotteluvapaan aikana on mahdollista opiskella vapaasti, minkä lisäksi vuorottelijalla on myös oikeus vuorottelukorvaukseen. Työnantajan kustantamaa koulutusta ei pidetä vuorottelukorvauksen maksamisen esteenä (14.2 §).

Opintovapaa ja aikuiskoulutusetuuksilla opiskeleva

Opintovapaa

Opintovapaa on järjestely, jonka aikana työnantaja vapauttaa työntekijän palvelussuhteen velvollisuuksista, jotta työntekijä voi kouluttautua tai opiskella. Opintovapaan edellytyksenä on opintovapaalain (273/1979) 4 §:n mukaisesti vähintään vuoden kestänyt palvelussuhde työnantajaan, minkä jälkeen työntekijällä on oikeus saada viiden vuoden aikana enintään kahden vuoden opinto-

vapaa. Lisäksi työntekijä voi saada viiden päivän opintovapaan, mikäli palvelussuhde on kestänyt vähintään kolme kuukautta. Työnantaja voi siirtää opintovapaan alkua, mikäli opintovapaan myöntäminen tuottaisi ”tuntuva haittaa” työnantajan harjoittamalle toiminnalle (8 §).

Opintovapaan aikana voi opiskella melko vapaasti. Työnantaja tai viranomainen ei kontrolloi opintojen sisältöä tai edellyttä niiden parantavan esimerkiksi työssä kehittymisen tai jatkamisen mahdollisuuksia. Rajoituksena on, että opintovapaa myönnetään opiskeluun julkisen valvonnan alaisessa koulutuksessa ja erikseen sovitulla tavalla myös ammattiyhdistyskoulutusta varten (5 §). Opintojen etenemistä ei erityisesti valvota, mutta mikäli opiskelija ei pysty laiminlyöntinsä vuoksi esittämään työnantajalle todistusta opintovapaan ”hyväksyttävästä käytämisestä”, ei työnantajan tarvitse myöntää opintovapaata seuraavan kahden vuoden aikana, minkä lisäksi opiskelua ei katsota laiminlyödyn opintovapaan ajalta työssäoloajan veroiseksi ajaksi erilaisten taloudellisten etuuksien näkökulmasta (12 §).

Opintovapaan saaminen ei itsessään muodosta oikeutta opiskelun aikaiseen toimeentuloturvaan, vaan tuo oikeus määrytyy muilla perusteilla. Opintovapaan aikana on mahdollista opiskella esimerkiksi sekä opintotuella että aikuiskoulutusetuuksilla. Opintovapaajärjestelmän tarkoitus onkin kaventaa työnantajan direktio-oikeutta ja luoda työntekijälle oikeus kehittää itseään. Työnantaja voi vain erityisistä syistä kieltäytyä työntekijän pyynnöstä jäädä opintovapaalle, jos lain mukaiset edellytykset vapaalle täyttyvät. Luonnollisesti työntekijä ja työnantaja voivat ilman erillisen sääntelyn tukeakin sopia halutessaan vapaasti opintovapaalain mahdollistamia vapaita pidemmistä – palkattomista tai palkallisista – vapaista jaksoista, joiden aikana työntekijä voi opiskella. Kosonen ja Miettinen kutsuvat näitä yksityisoikeudellisia sopimuksia koulutusvapaiksi ja palvelussitoumuksiksi sopimusta (lainsäädäntö tuntee myös sääntelyvaraisia

palvelussitoumuksia esimerkiksi raja- ja merivartiostossa), jossa työntekijä sitoutuu työskentelemään työnantajalle tietyn määräajan verran vastineeksi opinto- tai koulutusvapaan aikaisen toimeentulon turvaamisesta palkanmaksulla.²⁷

Aikuiskoulutusetuudet

Aikuiskoulutusetuuksien tarkoituksena on aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) 1 §:n mukaisesti kehittää ja pitää yllä Suomessa asuvien palkansaajien ammattitaitoa. Etuudet jakautuvat palkansaajan ja yrittäjän ansiosidonnaiseen aikuiskoulutustukeen, jolla korvataan opiskelun aikaista ansionmenetystä, kertakorvauksena maksettavaan ammattitutkintostipendiin ja opintotukilain mukaiseen opintolainan valtiontakaukseen. Kuten monen muun tuen kanssa, aikuiskoulutustukea ei voi yhdistää esimerkiksi eri eläke-etuuksiin.

Aikuiskoulutustuki on kerrytettävä hyödyke. Palkansaajalle sen saamisen edellytyksenä on lain 5 §:n mukaisesti kahdeksan vuoden työssäoloaika, vuoden päätoiminen palvelussuhde (voidaan laskea erissä), opintovapaalla oleminen ja opintojen vähintään kahden kuukauden kesto (etuutta voidaan muussa tapauksessa sovitella). Yrittäjällä edellytykset ovat melkein vastaavat: kahdeksan vuoden työssäoloaika, vuoden kestänyt yrittäjyys, kahden kuukauden yhtäjaksoinen opintojen kesto tai jaksotettuna vähintään yhteensä 43 päivän kesto ja yritystoiminnan ansioiden vähentyminen vähintään kolmasosalla ennen opiskelun alkua toimitettuun verotukseen verrattuna. Jos yrittäjän tukikauden aikaiset muut kuin yritystoiminnan tulot ylittävät kolme neljäsosaa aikuiskoulutustuen määrästä, ei tukea makseta (5 a §).

Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää päätoimisesti opiskelevalle henkilölle, joka osallistuu lain 6 §:ssä määriteltyyn koulutuk-

seen, joita ovat tutkintoon ja tutkinnon osiin johtava ammatillinen koulutus ja korkea-kouluopinnot tai edellä mainittujen järjestämä lisä- ja täydennyskoulutus. Lisäksi tukea voi saada ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävään vapaan sivistystyön piiriin kuuluvaan koulutukseen, muun ministeriön toimialaan kuuluvaan ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen taikka Suomessa järjestettävään perusopetukseen ja lukiokoulutukseen, jos näiden puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä. Myös kieliopinnot ovat tukikelpoisia, jos ne on järjestetty edellä mainitun formaalin koulutuksen piirissä ja ”kehittävät tai täydentävät hakijan ammattitaitoa”. Tuen enimmäismäärä on 15 kuukautta ja tähän tukiaikaan on oikeus vain yhden kerran työuran aikana, joko yhdessä osassa tai useampaan osaan jaettuna (14 §). 400 euron ammattitutkintostipendi myönnetään ammatillisesta koulutuksesta tarkoitettussa laissa tarkoitettun ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon suorittamisesta. Stipendi edellyttää myös alle 68 vuoden ikää ja viiden vuoden työ- ja virkasuhdetta ennen tutkinnon suorittamista (15 § ja 15 b §).

Ulkomaalainen ja kotoutuva opiskelija

Ulkomailta Suomeen tulleiden mahdollisuudet koulutuslammassa uimiseen ovat osin riippuvaisia siitä, mikä heidän oikeutensa on suomalaisen sosiaaliturvaan. Jokaisella tukimuodolla on niin kutsuttuja erityisiä ja yleisiä edellytyksiä, joista erityiset edellytykset liittyvät erilaisten tukien ja etuuksien yksilöllisempiin saamisedellytyksiin, joita tässä luvussa on muiden statusten kohdalla tarkasteltu. Yleiset edellytykset määrittävät sen, voidaanko erityisten edellytysten täyttymistä edes tutkia, eli toisin sanoen, onko

²⁷ Kosonen – Miettinen 2019, s. 7.

henkilö ylipäätään järjestelmän piirissä. Ulkomailta Suomeen tulleen henkilökategoria muodostuu siten pitkälti kokoelmaksi muihin henkilökategorioihin kuulumisen yleisiä edellytyksiä. Tämän lisäksi tuo henkilökategoria jakautuu pienempiin siiloihin sen mukaan, onko henkilö esimerkiksi turvapaikanhakija tai pakolainen taikka onko hän EU/ETA-alueen kansalainen. Emme tässä yhteydessä käy yksityiskohtaisesti läpi kaikkia mahdollisia siiloja ja tukijärjestelmien soveltamisalojen rajauksia; tämän selvityksen ja koulutuslampimetaforan ymmärtämisen kannalta olennaista on hahmottaa ulkomaalaisten henkilökategorian luonne moninaisena ja monimutkaisena kategoriana, josta käsin koulutuslammen muihin kategorioihin pyritään, sen lisäksi, että ulkomaalaisille on myös olemassa joitain omia, oikeudellisesti eriytyneitä koulutuksen muotojaan.

ihmisoikeudet ja muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta perustuslain mukaiset perusoikeudet jokaiselle oikeudenkäyttöpiiriinsä kuuluvalle. Kiireelliset sosiaali- ja terveyspalvelut on annettava jokaiselle maassa oleskelevalle.

Niin kutsuttu soveltamisalalaki (Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993) määrittelee ja yhtenäistää asumisperiaatteen sisältöä.²⁹ Useat lait, kuten sairausvakuutuslaki ja työttömyysturvalaki, viittaavat tähän lakiin soveltamisalaansa määritellessään ja rajatessaan. Turvapaikanhakijaa ei pidetä Suomessa asuvana silloin, kun hänen turvapaikkahakemustaan ei ole vielä ratkaistu, mutta pakolaisilla ja muilla humanitaarisilla perusteilla suojelua saaneilla on oikeus sosiaaliturvaan asumisperiaatteen mukaisesti (soveltamisalalain 3 a §).

Havainto 20:

Ulkomailta Suomeen muuttaneen opiskelijan henkilökategoria muodostuu pitkälti kokoelmaksi muihin henkilökategorioihin kuulumisen yleisiä edellytyksiä. Koulutuslupaperiaatteen maailman opiskelijaksi ottamisen edellytykset eivät ole sidoksissa sosiaalioikeudellisen maailman sosiaaliturvan piiriin kuulumisen yleisiin edellytyksiin.

Tuori ja Kotkas jaottelevat sosiaalisten oikeuksien piiriin kuulumisen mahdolliset ja erilaiset yleiset edellytykset 1) valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuulumisen periaatteeseen, 2) kansalaisuusperiaatteeseen, 3) työskentelyperiaatteeseen, 4) asumisperiaatteeseen ja 4) oleskeluperiaatteeseen.²⁸ Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä rakentuu pitkälti asumisperiaatteen varaan, vaikkakin se takaa

Kansaneläkelain vakuutusturva kattaa Suomessa asuvat henkilöt, kuitenkin niin, että kansaneläkkeen (ja siten esimerkiksi kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen) osalta noudatetaan kolmen vuoden asumisaikavaatimusta. Mikäli kansaneläkkeen määrä jää alle tietyn tason, voivat myös maahanmuuttajat saada takuueläkettä. Aikuiskoulutusetuudet on tarkoitettu ”Suo-

²⁸ Tuori – Kotkas 2016, s. 352.

²⁹ Joissain tilanteissa soveltamisalalaki väistyy ja noudatettavaksi tulevat erilaiset EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaiset lainvalintasäännökset tai kansainväliset sopimukset.

Kuva 5. Keskeisiä oppijan toimeentulon turvaamisen muotoja perustuslaillisten kiintopisteiden mukaan jäsennettynä

PERUSTUSLAIN 16.2 §

"Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä."

OPINTOTUKI

- Ensisijainen oppijan tukimuoto – vapaa mutta kertakäyttöinen.

OPPISOPIMUS

- Opiskelijan, työnantajan ja oppilaitoksen välinen tutkintokoulutuksen järjestämisen instrumentti. Oikeus mm. päivärahaan.

VUOROTTELUVAPAA JA VUOROTTELUKORVAUS

- 100–180 päivän mittainen vuorotteluvapaa ja sen aikana maksettu vuorottelukorvaus mahdollistavat täysin vapaan kouluttautumisen. Vaatii pitkän työhistorian ja on luonteeltaan kertakäyttöinen.

OPINTOVAPAA

- Ei vaadi niin pitkää työhistoriaa kuin vuorotteluvapaa. Opintovapaa ei itsessään muodosta oikeutta opiskelun aikaiseen toimeentuloturvaan. Myönnetään opiskeluun julkisen valvonnan alaisessa koulutuksessa.

AIKUISKOULUTUSTUKI

- Työssäololla kerrytettävä, kertakäyttöinen hyödyke. Ei vaadi niin pitkää työhistoriaa kuin vuorotteluvapaa ja -korvaus. Enimmäisaika 15 kuukautta.

AMMATTITUTKINTOSTIPENDI

- 400 euron stipendi viisi vuotta työsuhteessa olleille ammatillisen tutkinnon suorittajille.

APURAHAT

- Eivät varsinaisesti ole toimeentuloturvajärjestelmän piirissä. Suunnattu usein jatko-opintoja ja siihen liittyvää tutkimusta varten.

OPINTOSETELIT JA VEROVÄHENNYKSET

- Eivät kuulu varsinaisesti toimeentuloturvaan – funktio ennemminkin kouluttautumisen kustannusten korvaamisessa.

PERUSTUSLAIN 19.1 §

"Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon."

TOIMEENTULOTUKI

- Opiskelu mahdollista, mutta tuki on luonteeltaan viimesijainen, ennakoimaton, lyhytaikainen ja tarveharkintainen (edellyttää varattomuutta). Lisäksi opintojen hyödyllisyyttä arvioidaan.

PERUSTUSLAIN 19.2 §

"Laila taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella."

TYÖTTÖMYYSETUUS ALLE 25-VUOTIAILLE

- Omaehtoisen opiskelun mahdollisuus on korvattu velvollisuudella hakea koulutukseen. Opiskelu mahdollista, jos tulkitaan sivutoimiseksi.

TYÖTTÖMYYSETUUS YLI 25-VUOTIAILLE

- Mahdollistaa lyhytaikaisen ja tarveharkintaisen omaehtoisen opiskelun tai työllistämistä edistäviin palveluihin ja työvoimakoulutukseen osallistumisen. Opiskelu myös mahdollista, jos tulkitaan sivutoimiseksi.

SAIRAUSPÄIVÄRAHA

- Kestoltaan rajoitettu, mahdollistaa opiskelun vähäisissä määrin.

ÄITIYS- TAI VANHEMPAINVAPAA JA PÄIVÄRAHAT

- Mahdollistaa vapaan opiskelun.

KANSANELÄKELAITOKSEN AMMATILLINEN KUNTOUTUS

- Voi sisältää harkinnan mukaan mm. perus-, jatko- ja uudelleen koulutusta. Oikeus kuntoutusrahaan ja kuntoutusavustukseen. Toissijainen suhteessa eläkelakien mukaiseen kuntoutukseen.

TOISTAISEKSI VOIMASSA OLEVA TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKE

- Mahdollistaa opiskelun. Saaminen voidaan arvioida uudelleen, jos työkyky palaa.

MÄÄRÄAIKAINEN TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKE (KUNTOUTUSTUKI)

- Mahdollistaa opiskelun. Funktio kuntoutumisessa, joten opintojen etenemistä ei seurata – tekee kuntoutustuesta joustavan instrumentin.

VANHUUSELÄKE JA PERHE-ELÄKE

- Mahdollistaa vapaan opiskelun.



messä asuville” (aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 1 §). Vuorotteluvapaalain mukainen työssäoloaika lasketaan työeläkelakien alaisten ansioiden perusteella ja ulkomaantyö huomioidaan luotettavan selvityksen perusteella, mikäli henkilö on ollut vakuutettuna ”Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tai Sveitsissä” (vuorotteluvapaalain 4 ja 4 a §:t).

Opintotuki noudattelee poikkeuksellisesti lähtökohtaisesti kansalaisuusperiaatetta, jolloin sitä myönnetään ensisijaisesti vain Suomen kansalaisille. Ulkomaalaiset ovat oikeutettuja opintotukeen, mikäli he asuvat vakinaisesti Suomessa ja muussa kuin opiskelutarkoituksessa, minkä lisäksi heillä on oltava ulkomaalaislain (301/2004) mukainen oleskelulupa (opintotukilain 1 §).

Vastaanottokeskuksissa järjestetään turvapaikanhakijoille työ- ja opintotoimintaa, joka on täysimääräisen vastaanottorahan saamisen edellytys (kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 29 §). Oleskeluoikeuden saaneet maahanmuuttajat ovat oikeutettuja kotoutumissuunnitelman mukaisesti työttömyysetuuksiin ja toimeentulotukeen, eli maahanmuuttajien tapauksessa niin kutsuttuun kotoutumistukeen. Maahanmuuttajan kohdalla oikeus kotoutumissuunnitelmaan syntyy kotoutumisen edistämisestä annetun lain 12 §:n mukaisesti silloin, kun hän on työttömänä työnhakijana tai saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Kotoutumissuunnitelma vastaa tietyssä mielessä siis työllistymissuunnitelmaa ja siinä voidaan sopia erilaisista kotoutumisesta, työllistymisestä ja kielitaitoa edistävästä toimenpiteistä ja palveluista. Kieli- ja muuta työllistymisen ja jatkokoulutuksen kannalta tärkeää koulutusta voidaan järjestää oppivelvollisuusiän ylittäneelle maahanmuuttajalle kotoutumiskoulutuksena (20 §). Myös maahanmuuttajat voivat opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna, mikäli TE-toimisto arvioi koulutautumisen tarkoituksenmukaiseksi (22 §).

Koulutusoikeudellisen maailman opiskelijaksi ottamisen edellytykset eivät ole sidoksissa sosiaaioikeudellisen maailman sosiaaliturvan piiriin kuulumisen yleisiin edellytyksiin. Esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat ottaneet tehtäväkseen erilaisten, erityisesti maahanmuuttajille suunnattujen koulutusten järjestämisen. Maahanmuuttajat voivat osallistua myös esimerkiksi ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen sekä hakea vapaasti korkeakouluihin.

Riippumaton oppija

Toimeentuloturvajärjestelmästä riippumaton hahmo

Olemme käsitelleet tässä selvityksessä jo jonkin verran niin kutsutun riippumattoman oppijan statusta. Tämä status edustaa aiemmin käsitellyä liberalistisen kansalaisuuskäsitteen mukaista itsemääräämisoikeuden liberalistista varianttia. Riippumaton oppija on toimeentuloturvajärjestelmästä riippumaton hahmo, jonka opiskelun määrää tai laatua sosiaaioikeudellinen toimeentuloturvajärjestelmä ei kontrolloi. Periaatteessa kuka tahansa voi astua ulos toimeentuloturvajärjestelmän kontrolloimilta rannoilta ja pyrkiä koulutuslampea kohti riippumattoman opiskelijan rannalta käsin. Työn ohella avoimessa yliopistossa opiskeleva edustaa tyyppillistä riippumatonta oppijaa.

Riippumaton oppija voi hyödyntää vapaasti markkinoilla olevia koulutustuotteita, joskin sellaiset koulutustuotteet, jotka on suunnattu vain tietyille koulutuslampea ympäröivälle hahmokategorialle (kuten esimerkiksi työttömille työnhakijoille tarkoitettua työllistämistä edistävät palvelut) eivät ole riippumattoman oppijan saatavilla. Mikäli yksityiset tai julkiset toimijat tarjoavat markkinoille samansisältöisiä palveluja, oppija voi käyttää näitä. Koulutuksen muodolliset, saatavuuteen liittyvät rajoitteet liittyvät lähinnä markkinoilla olevaan, koulutusoikeudellisen järjestelmän kontrolloimaan julkiseen ja yksityiseen tarjontaan ja siihen,

pärjääkö hän kilpailussa määrällisesti rajoite-
tuista ja osin esimerkiksi ensikertalaisille
varatuista opiskelupaikoista. Koulutuksen
tosiasialliset, saavutettavuuteen liittyvät
rajoitteet liittyvät siihen, täyttääkö oppija
tavoittelemansa koulutuksen substanssin
kannalta relevantit valintakriteerit ja onko
oppijalla riippumattoman oppijan statuksesta
käsin opiskeluun tosiasiallisia taloudellisia
mahdollisuuksia.

Henkilöstökoulutus

Lähtökohtaisesti työnantaja maksaa työntekijän palkan myös henkilöstökoulutuksen ajalta. Periaatteessa tämä rinnastuu opiskelijan toimeentulon edellytysten turvaamiseen, mutta kyseessä ei kuitenkaan ole julkisen toimeentuloturvajärjestelmän kautta kiertävä rahavirta. Julkinen sektori voi kuitenkin osallistua henkilöstökoulutuksen kehittämisen ja järjestämisen rahoittamiseen. Työsopimuslain (55/2001) 1 §:n mukaisesti työnantajan on huolehdittava työntekijän mahdollisuuksista suoriutua työstään myös erilaisissa muutostilanteissa. Yli 20 hengen yrityksissä on laadittava yhteistoimintalain (334/2007) 16 §:n mukaisesti henkilöstö- ja koulutus-suunnitelma. Henkilöstökoulutuksen (kuten esimerkiksi opettajien suunnittelu- ja koulutuspäivien, nk. veso-päivien) sisällöistä ja määrästä voidaan sopia eri alojen työehtosopimuksissa.

Muita huomioita

Opintoseteli

Opetushallituksen myöntämät opintoseteli-avustukset eivät kuulu toimeentuloturvajärjestelmän piiriin. Vaikka esimerkiksi kansanopistot myöntävät opetushallitukselta saamastaan rahoituksesta opintoseteleitä eri perusteilla (ja osa perusteista vastaa sitä, että henkilö käsitetään kuuluvaksi johonkin tässä

luvussa esittelemäämme kategoriaan) esimerkiksi opiskelupaikkaa vaille jääneille nuorille, maahanmuuttajille, työttömille, alhaisen pohjakoulutuksen omaaville, henkilöille, joilla on oppimisvaikeuksia tai ikäntyeneille, opintosetelien tarkoitus on kuitenkin tarjota oppijoille vain alennuksia opintomaksuihin tai kokonaan maksuttomia opintoja. Niillä ei vielä varsinaisesti turvata muuta opiskelun aikaista toimeentuloa, kuten esimerkiksi opintotuella.

Verovähennykset

Sosiaalisiin perusteisiin myönnettyt verovähennykset voidaan funktionsa perusteella laskea kuuluvaksi laajasti ymmärretyn toimeentuloturvajärjestelmän piiriin. Erilaisia opintoihin liittyviä verotuksellisia etuja ovat opintolainavähennys, opintolainahyvitys, tulonhankkimisvähennys ja työnantajan kustantaman koulutuksen verovapaus. Verovähennykset ja -vapaudet eivät välttämättä ole varsinaista toimeentuloon turvaamista, vaan niillä pyritään joko kannustamaan tavoiteajoissa pysymiseen, määrittämään verotettavan tulon oikeudenmukaista suuruutta tai edistämään työnantajan henkilöstökoulutusten järjestämistä ja niihin osallistumista. Emme tämän selvityksen puitteissa syvenny tarkemmin opiskelun verovähennykskelpoisuuteen tai -kelvottomuuteen, sillä teemaa on käsitelty laajemmin myös Sitran Millä rahalla -selvityksessä.³⁰

Opiskelijan statusta kohti pyrkiminen valintakokeeseen valmistautumalla

Nostamme esiin yhden esimerkin sellaisesta ”tosielämän kategoriasta”, jota voimassa olevan oikeuden mukainen toimeentuloturvajärjestelmä ja siten myöskään koulutuslampimetäforamme ei tunnista. Kyseessä on kategoria, jossa ajan viettäminen on usein

³⁰ Aho – Ranki 2018, s. 42.

edellytys koulutuslaman rannoille pääsemiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että päätoimisen opiskelijan statuksen saamisen edellytys on oppilaitokseen hyväksyminen ja oppilaitokseen hyväksytyksi tuleminen vaatii ainakin toistaiseksi monilla aloilla valinta- ja soveltuvuuskokeisiin valmistautumista ja osallistumista. Emme tarkastele tässä selvityksessä varsinaisesti opiskelijaksi ottamisen edellytyksiä tai rajoituksia, mutta käsittelemme opiskelijavalintaa sosiaaliturvan näkökulmasta. Tällä hetkellä suomalaisessa toimeentuloturvajärjestelmässä ei ole olemassa sellaista rahallista tukimuotoa tai etuutta, jonka tarkoitus olisi mahdollistaa opiskelupaikan saaminen. Pääsääntö on, että opiskelijaksi haluavan henkilön on haettava opiskelupaikkaa yhteis- tai erillishaussa ja osallistuttava mahdolliseen valinta- ja/tai soveltuvuuskokeeseen. Tietyillä hakupainaloilla valmistautuminen voi kestää pitkään, varsinkin, jos valintakoeaineisto julkaistaan varhain.

Oikeus ei kuitenkaan tunnista valintakokeeseen valmistautumista oikeudellisesti merkitykselliseksi toiminnaksi, jossa edistymistä voidaan luotettavasti seurata ja valvoa, koska valmistautuminen tapahtuu nonformaalilla tavalla: siitä ei saa esimerkiksi palkkaa tai opintopisteitä. Toisin sanoen,

”opiskelupaikan hakija” tai ”valintakokeeseen valmistautuja” ei ole (sosiaali) oikeuden tunnistama, tukikelpoinen status. Opiskelupaikan hakemisella itsellään voi kuitenkin olla sosiaalioikeudellista relevanssia: hakemista voidaan käyttää alle 25-vuotiaan ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä (työttömyysturvalain 2 luvun 13 §).

Opiskelupaikkaa hakeva voi toki saada muita sosiaalietuuksia, mutta voi joutua haasteelliseen tilanteeseen toisen sosiaalietuuden saamisedellytysten kanssa, joihin esimerkiksi ajan käyttäminen kokeeseen valmistautumiseen ei kuulu. Tällöin hän on tosiasiallisesti ”päätoimisen opiskelijan” rooliin pyrkivän ”valintakokeeseen valmistautujan” roolissa, jota oikeus ei tunnista, mutta joutuu tekemään sen jostain muusta, kuten ”työttömän”, ”työssäkäyvän” tai jotain toista alaa opiskelevan ”päätoimisen opiskelijan” roolista käsin. Opiskelupaikan hakeminen ei esimerkiksi kerrytä niin kutsutun aktiivimallin edellyttämää aktiivisuutta; työttömyysturvalain 7 luvun 5 a §:n mukaiseen malliin hyväksytään vain palkkatyö, yritystoiminta, työllistymispalveluihin tai -toimintaan osallistuminen taikka (muu kuin vain valintakokeisiin valmistava) opiskelu.



5. Osaamisen aika -hankkeen esimerkkihenkilöt koulutuslammen äärellä

Osaamisen aika -hankkeen aikana syntyneissä teksteissä erilaisten oppijoiden moninaista kirjoa on havainnollistettu erilaisilla kuvitteellisilla henkilöillä, joista jokainen on hieman erilaisessa tilanteessa yleisen elämäntilanteensa, koulutus- ja urataustansa sekä tulevaisuudenhaaveidensa osalta.

Tähän henkilöistä on poimittu aktiivinen aikuisopiskelija Aili Ahkera, osaamisen kautta takaisin työelämään pyrkivä Kaisa Kampaaja ja matalasti koulutettu osaamistason nostaja Panu Puurtaja. Kaikki ovat siinä mielessä onnekkaita, että heidän tavoitteensa sointuvat melko hyvin yhteen nykyisen järjestelmän tavoitteiden kanssa – jokainen heistä haluaa tavalla tai toisella edetä uralaan. Kenenkään heistä tavoitteena ei ole kouluttautua vaikeasti työllistävälle alalle puhtaasta itsensä kehittämisen motivaatiosta tai suunnitelmana hyödyttää yhteiskuntaa muulla tavalla kuin palkkatyössä olemalla tai yrittäjänä työskentelemällä.

Kuvitteelliset henkilöt on hankkeessa esitetty tiiviinä, muutaman muuttujan laajuisina profiileina ja tarinoina henkilöiden relevantista menneisyydestä, nykyisyydestä ja toivotusta tulevaisuudesta. Nämä henkilöt ovat olemassa vain näissä tiivistyksissä – oikeasta ihmisestä vastaava profiili olisi vain yhdestä näkökulmasta tehty, karkea tiivistys. Metaforisen koulutuslampemme äärelle pyrkiessä yksityiskohdat karisevat edelleen. Oikeus näkee henkilöistä vain sen, mitä se on kulloinkin herkistetty näkemään. Oikeus-

tieteessä puhutaan niin kutsutusta subsumptiosta, jossa todellisen maailman faktat, eli oikeustositseikkojen muodostama faktapremissi alistetaan oikeuden maailmassa olevan normipremissin alle siten, että oikeudellista ratkaisua tekevä voi päätellä, seuraako faktapremissin ja normipremissin yhdistämisestä oikeudellinen seuraamus, eli esimerkiksi opiskelupaikan saaminen tai opintotuen myöntäminen.

Aili kulkee lähes koko polkunsa toimeentuloturvajärjestelmästä riippumattomana oppijana. Hänen työhönsä liittyvän koulutuksen ja koulutuksen aikaisen toimeentulon kustantaa hänen työnantajansa. Samoin avoimessa yliopistossa opiskellessaan Aili toteuttaa itseään vapaana markkinakansalaisena, joskin nauttii epäsuorasta tuesta avoimen yliopiston edullisen hintatason kautta – jota hän on tosin itsekkin merkittävillä työtuloillaan mahdollistamassa. Vaikka Aili on todennäköisesti käyttänyt aiemmin loppuun kaikki opintotukikuukautensa, hän on kuitenkin työhistoriansa perusteella oikeutettu opintovapaaseen ja aikuiskoulutukseen taikka vuorotteluvapaaseen ja vuorottelukorvaukseen. Kertomuksessa

AKTIIVINEN AIKUISOPISKELIJA

Aili Ahkera

- korkeasti koulutettu
- 42-vuotias
- pitkä, yli 10 vuoden työura
- hyvätuloinen, vuositulot yli 70 000 euroa vuodessa
- mahdollisuus hyödyntää opintovapaata
- hyvät työllisyysnäkyvät tulevaisuudessa

”Diplomi-insinööri, työskentelee yrityksessä, joka kilpailee kansainvälisesti tekniikan alan korkeasta osaamisesta. Jatkuva oman alan kouluttautuminen on välttämättömyys, jotta yritys pysyy erikoistuneessa tuotannossaan eturintamassa. Työnantaja järjestää henkilöstökoulutuksena tuotantoon liittyvää koulutusta, joka tuottaa yrityksen tarpeisiin kapeaa erityisosaamista. Kouluttajina toimivat yrityksen omat asiantuntijat sekä yliopiston tutkijat. Lisäksi työnantaja järjestää ulkopuolisilta koulutusyrityksiltä ostettuna kielikoulutusta, mediakoulutusta ja kaupallista koulutusta, joihin työtehtävissään kansainvälisten toimijoiden kanssa usein neuvotteluja käyvä Aili aktiivisesti osallistuu. Aili tuntee kiinnostusta laajentaa osaamistaan juridiikan alalle, jotta pystyisi terävämmin solmimaan yritykselle kannattavia sopimuksia. Hän opiskelee työn ohella avoimessa yliopistossa, pääsee sitten yliopistoon tutkinto-opiskelijaksi ja jää aikuiskoulutustuen turvin päätoimiseksi opiskelijaksi. Opintovapaan jälkeen Aili siirtyy pian toisen työnantajan palvelukseen. Hän saa johdettavakseen suuren teollisuusyrityksen markkinajohtajan asemassa olevan globaalin liiketoiminnon.”

Aili on päättänyt turvautua opintovapaaseen ja aikuiskoulutustukseen. Tämän instrumentin rajoitettuun keston liittyvät haasteet, joita käsitellään jäljempänä, koskevat myös vuorotteluvapaajärjestelmää (vuorotteluvapaa kestää 100–180 päivää).

Ajatelkaamme, että Aili on kiinnostunut uudelleen kouluttautumaan oikeustieteelle alalle. Oikeustieteellisen alan tutkintojen haaste aikuiskoulutustuen 15 kuukauden rajatun keston näkökulmasta on, että oikeusnotaarin tutkinto (alempi korkeakoulututkinto, joka vastaa muiden alojen kandidaattitutkintoa) on pakollinen edellytys ylemmän OTM-tutkinnon suorittamiselle: alemman korkeakoulututkinnon toisella tieteenalalla opiskellut ei voi siis valmistua perinteisen, muodollisen pätevyden omaavaksi juristiksi vain oikeustieteellisen maisteritutkinnon suorittamalla. 15 kuukauden

tukiaika vaikuttaisi olevan sopivan mittainen aika juuri kaksivuotisten tutkintojen suorittamiseen, mutta se on liian lyhyt sitä pidemmille opinnoille. Tukiaika voi kuitenkin mahdollisesti riittää Ailille, sillä hän on opiskellut osan tutkintoon kuuluvista opinnoista jo avoimessa yliopistossa. Aikuiskoulutustuki sopii parhaiten sellaisille alanvaih-tajille, jotka täyskäännöksen sijaan ennem-minkin ”suuntaavat uraansa uudestaan”. Ailin tilanteeseen vaikuttaa olennaisesti siis se, missä määrin ja kuinka määrätietoisesti koulutustaan uudelleen suunnaten hän on itse jo työssä ollessaan kehittänyt itseään.

Kaisa on niin ikään elänyt pitkään riippumattoman oppijan roolissa. Sairaslomalla ollessaan hän saa opiskella vain vähäisessä määrin, mutta eläkelakien mukaisen järjestelmän piiriin tullessaan hänen tilanteensa muuttuu. Kaisa voi olla oikeutettu kuntou-

OSAAMISEN KAUTTA TAKAISIN TYÖELÄMÄÄN

Kaisa Kampaaja

- pohjalla ammattitutkinto
- 55-vuotias
- pitkä, yli kymmenen vuoden työura
- keskituloinen, n. 40 000 euroa vuodessa
- yrittäjätausta
- halukas uudelleen kouluttautumaan
- työkyvyttömyyseläke todennäköinen ilman ammatinvaihtoa

”55-vuotias Kaisa Kampaaja on hius- ja kauneudenhoitoalan perustutkinnon aikanaan suorittanut ammattilainen. Hänellä on ollut oma kampaamoalan yritys jo 30 vuotta. Hän on työuransa aikana käynyt lyhyissä oman alansa lisäkoulutuksissa. Yritystoimintansa tueksi hän on myös osallistunut paikallisen yrittäjäyhdistyksen järjestämille yksittäisille koulutuspäiville. Aivan viime vuosina Kaisa on joutunut kärsimään pahenevista tuki- ja liikuntaelinvaivoista. Yrittäjänä hän on sinnitellyt töissä, mutta on kovien kipujen vuoksi joutunut välillä olemaan sairauslomalla. Erityisesti olkapäävaiva on pahentunut. Kova rasitus on kuluttanut jännettä, joka on lopulta revennyt. Leikkauksesta toipumisen jälkeen Kaisa ei enää pysty toimimaan kampaajana. Kaisa on hoitanut veloitteensa asiallisesti ja maksanut YEL-maksua arvioiden työtulonsa pikemmin ylä- kuin alakanttiin. Näin ollen hän ajattelee, että työkyvyttömyyseläkkeelle joutuessaan hän kyllä tulee toimeen. Samalla hän on suruissaan siitä, että on kuitenkin vielä kovin nuori eläkeläiseksi. Hän tulee hyvin toimeen ihmisten kanssa ja mielellään jatkaisi jonkinlaisessa asiakaspalvelutehtävässä. Sairausloman aikana hänelle herää ajatus, että olisi hauskaa myös oppia jotain aivan uutta.”

tukseen taikka toistaiseksi tai määräajaksi myönnettävään työkyvyttömyyseläkkeeseen, jotka mahdollistavat monenlaisen koulutuksen piiriin hakeutumisen. Kaisa on myös todennäköisesti oikeutettu opintotukeen, sillä hänellä on taustallaan vain ammattitutkinto. Kaisalla on siis mahdollisuudet opiskella kokonainen uusi tutkinto ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa. Samoin Kaisa voi halutessaan pyrkiä pitkän työhistoriansa ansiosta kouluttautumaan aikuiskoulutustuen turvin. Työttömän statuksesta koulutuslaman äärelle pyrkiminen ei ole Kaisan valinnanvapauden säilyttämisen kannalta järkevää, joskin työttömyysetuudella opiskelu olisi opintotuella opiskelua parempi vaihtoehto taloudellisesti.

Panulla on edessään monia valintoja: hän voi pyrkiä koulutuslampea ja sen eri koulutuksia kohti monista eri statuksista käsin.

Mikäli Panulla on käyttämättömiä opintotukikuukausia, hän voi halutessaan ryhtyä päätoimiseksi opiskelijaksi. Panu ei kuitenkaan ole halukas jättäytymään kokonaan pois töistä opiskelun vuoksi tai opiskelamaan vapaa-ajallaan. Opintotuki mahdollistaa kuitenkin tulorajojensa puitteissa opiskelun ja työnteon yhdistämisen niin, että Panu voi sekä työskennellä että opiskella ”virka-ajan” puitteissa. Ajallinen yhdistäminen on pienituloiselle Panulle helpompaa kuin hyvätuloiselle Ailille, jonka vuosittaiset tulorajat tulisivat todennäköisesti vastaan jo vähäisestäkin työnteosta.

MATALASTI KOULUTETTU OSAAMISTASON NOSTAJA

Panu Puurtaja

- pohjalla ammattitutkinto
- 34-vuotias
- pitkä, yli 10 vuoden työura
- pienehköt tulot, alle 30 000 euroa vuodessa.
- ei mahdollisuutta täysipäiväiseen opiskeluun
- työttömyys todennäköinen tulevaisuudessa ilman lisäkoulutusta tai ammatinvaihtoa

”Työllistyi peruskoulutuksen jälkeen varastomieheksi. Työntaja kannusti aikanaan opiskelemaan logistiikan alan perustutkinnon, jonka Panu suoritti oppisopimusmuotoisena työnantajansa palveluksessa 2000-luvulla. Nopean teknologisen kehityksen ajamana logistiikka-alan yrityksen varastotoimintoja automatisoidaan. Parin vuoden sisällä Panun työ siirtyy robottien hoidettavaksi. Työttömyysuhan ollessa ilmeinen työnantaja on kannustanut Panua hakemaan ammattikorkeakouluun logistiikkainsinöörin koulutukseen, jolloin hän voisi uudella osaamisella työllistyä yritykseen korkeampaa osaamista edellyttäviin kuljetuksien ja varastoinnin tietojärjestelmätehtäviin. Tämä olisi yritykselle mielekäs ratkaisu, koska Panu on hoitanut työnsä hyvin, hän tuntee yrityksen, voisi tehdä työharjoittelunsa siellä ja hänen osaamisensa auttaisi yritystä kasvattamaan toimintaansa. Panu ei kuitenkaan ole kiinnostunut hakeutumaan kokopäiväiseksi opiskelijaksi, eikä hän halua käyttää iltoja ja viikonloppuja opiskeluun, mitä koulutuksen aikuissovellus edellyttäisi. Panu toimii vapaa-ajallaan aktiivisesti urheiluseurassa. Hän on liikunnallisesti lahjakas ja harrastaa itse, mutta osallistuu myös aktiivisesti seuran muuhun toimintaan. Erityisesti hän pitää seuran järjestämien aikuisten harrasteryhmien vetämisestä vapaaehtoistyönä. Hän on siinä hyvä, joku ohjattavista on jopa kysynyt häntä personal traineriksi. Alueen työvoimatoimistossa on samaan aikaan pulaa rakennusmiehistä, kokeista ja lähihoitajista.”

Mikäli Panu jää työttömäksi nykyisestä työstään ja haluaa nauttia työttömyysetuuksista opiskellessaan, hänen koulutusvalintojaan koskeva autonomiansa supistuu merkittävästi. Opintotuki on tasoltaan työttömyysetuuksia matalampi, mutta opintotuki-opiskelijan statuksesta käsin Panu voisi opiskella haluamaansa alaa. Ei ole kuitenkaan itsestäänselvää, että usein yksityisissä oppilaitoksissa järjestettävä personal trainerien koulutus olisi Kelan hyväksymä, opintotukikelpoinen koulutus. Opintotukikelpoisuudesta huolimatta koulutukset itsessään voivat maksaa jopa tuhansia euroja.

Vaikka Panua luonnollisesti kuullaan hänen koulutusta koskevista toiveistaan, ohjaa TE-toimiston harkintavaltaa työvoimapolitiittinen tarkoituksenmukaisuus: Panulle

mahdollistetaan ne opinnot, jotka ovat työvoimaviranomaisten mielestä työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa hänen ammattitaitoaan ja mahdollisuuksiaan saada työtä tai säilyttää työpaikkansa ja jotka lisäksi olennaisesti parantavat työvoimaviranomaisilla olevan käsityksen mukaan Panun mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Koska alueella on samaan aikaan pulaa myös rakennusmiehistä, kokeista ja lähihoitajista, kaventaa tämä Panun mahdollisuuksia opiskella työttömyysetuudella juuri personal traineriksi. Logistiikkainsinöörin koulutus olisi todennäköisesti Panulle uralla etenemisen näkökulmasta eräs järkevimmistä koulutuksista, mutta vaikuttaa siltä, että hän ei ole halukas kouluttautumaan juuri tuolle alalle

tai sitoutumaan koulutuksen vaatimuksiin. Lisäksi työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun rajattu kesto ei välttämättä mahdollistaisi kokonaisen, laajan insinöörikoulutuksen suorittamista.

Panun tilanteessa korostuvat hänen oikeudellis-hallinnolliset toimintavalmiutensa. Jos hän osaa muotoilla asiansa työvoimaviranomaisille oikein, saa personal traineriksi kouluttautumiselleen myötämielisen työvoimaviranomaisen hoitamaan

asiaansa ja löytää sopivan koulutuspaikan, hän saattaa hyvinkin saada mahdollisuuden kouluttautua tähän ammattiin työttömyysetuudella. Voi kuitenkin olla, että hän ei ymmärrä oikeuksiaan, ei saa viranomaisilta tukea unelmilleen ja ei löydä tukijärjestelmän näkökulmasta sopivaa opiskelupaikkaa. Tällöin tukijärjestelmä ohjaa hänet hankkimaan sellaista koulutusta, jonka yhteiskunta katsoo hänelle oikeammaksi.

6. Päätelmiä ja pohdintaa

Sitran julkaisussa ”Kohti elinikäistä oppimista” tunnistettiin kahdeksan elinikäisen oppimisen muutoshaastetta.³¹ Tarkastelemme seuraavaksi tiiviisti niitä tässä selvityksessä tekemiemme elinikäisen oppimisen oikeudellista infrastruktuuria koskevien havaintojemme pohjalta.

Ensimmäiseksi muutoshaasteeksi tunnistettiin sen määrittely, kenen vastuulla on huolehtia siitä, että osaaminen ei vanhene työuran aikana. Kysymykseen on mahdollisuus vastata yhtäältä siten, että vastuun oman osaamisen kehittymisestä ajatellaan kuuluvan ihmiselle itselleen. Oikeudellisesti kysymys on tällöin muun muassa siitä, missä määrin erilaisiin ihmisten saamiin toimeentuloturvaetuuksiin voidaan kytkeä kouluttautumisolueita. Kysymykseen voi tiivistettynä vastata, ettei ainakaan perustuslaki muodostu esteeksi velvoitteiden asettamiselle, jos velvoitteita asetetaan yleisesti eivätkä ne vaaranna välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaa. Vaikeimmaksi asiaksi muodostuu oikeastaan se, ettei velvoitteita saa asettaa kohdistetusti vain tietyille ihmisille, jos tähän ei ole syrjäntäkiellot syrjäyttävää painavaa perustetta. Toisaalta asetettuun kysymykseen voidaan vastata myös siten, että esimerkiksi työntekijän osaamisesta huolehtiminen on työnantajan vastuulla. Työnantajille velvoitteiden asettaminen on oikeudellisesti huomattavasti vaikeampaa verrattuna velvoittei-

den kytkemiseen erilaisten toimeentulotukijärjestelmään kuuluvien etuuksien saamisedellytyksiin

Toiseksi muutoshaasteeksi hahmotettiin se, pitääkö kaikilla olla mahdollisuus ja velvollisuus kehittää osaamistaan etuuden lajista riippumatta. Tässä selvityksessä kuvatun elinikäisen oppimisen nykyisen oikeudellisen infrastruktuurin vastaus kysymykseen on kielteinen. Eri etuuksiin sisältyy runsaasti esteitä tai kannusteita osaamisen kehittämiseen. Tämän johdosta ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyvät perustuslakikysymykset ovat aivan keskeisiä elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittämisessä.

Kolmanneksi muutoshaasteeksi katsottiin se, onko yhteinen raha kohdennettu oikein aikuisten osaamisen kehittämisen näkökulmasta. Tähän muutoshaasteeseen ei liity merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä.

Neljänneksi muutoshaasteeksi tunnistettiin sen määrittely, onko meillä varaa jättää osa ihmisistä ulos työelämästä tai osaamisen kehittämisestä. Tämä muutoshaaste on muotoiltu siten, että oikeudellisen analyysin

³¹ Sitra 2019, s. 33

kiinnittäminen siihen on vaikeaa. On kuitenkin syytä huomata, että perustuslain 16.2 §:n mukainen oikeus kehittää itseään kuuluu jokaiselle ja perustuslain 6 §:n näkökulmasta julkisen vallan on kohdeltava kaikkia ihmisiä yhdenvertaisesti. Siten sellaiset ratkaisut, joissa osa ihmisistä jätetään ulos osaamisen kehittämisestä, ovat perusoikeusjärjestelmän peruslähtökohtien näkökulmasta ongelmallisia.

Viides muutoshaste määriteltiin: jos elinikäiseen oppimiseen tarvitaan lisää rahaa, mistä se otetaan. Koska elinikäisessä oppimisessa ja sen tukemisessa on kysymys monien perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteuttamisesta, julkisella vallalla on keskeisesti vastuu elinikäisen oppimisen rahoittamisesta, sillä perusoikeuksien turvaaminen on viime kädessä julkisen vallan vastuulla.

Kuudes muutoshaste on se, kuinka paljon julkista työikäisten osaamisen kehittämiseen suunnattua rahaa kannattaa kiinnittää yksilöön. Tähän kysymykseen ei ole annettavissa oikeudellista vastausta. Lainsäätäjällä on suhteellisen suuri vapaus kehittää elinikäisen oppimisen tukijärjestelmää yksilön tai koulutuspalveluiden tuottajan tukemisen suuntaan.

Seitsemänneksi muutoshasteeksi tunnistettiin keskustelu koulutuksen maksullisuudesta. Tämän osalta oikeudellisesti olennaista on se, etteivät maksut saa olla syrjiviä tai johtaa siihen, etteivät ihmiset kykene varattomuudestaan johtuvista syistä osallistumaan koulutukseen. Oikeudellisesti asiassa on merkityksellistä se, että huomattava osa elinikäisestä oppimisesta on jo nykyisellään maksullista eikä tälle maksullisuudelle ole ollut oikeudellisia esteitä. Maksullisuus edellyttää kuitenkin erilaisten tuki- ja kompensatiojärjestelmien ylläpitämistä ja maksullisuuden laajentaminen johtaa helposti elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin monimutkaistumiseen entisestään.

Kahdeksanneksi muutoshasteeksi tunnistettiin se, miten elinikäisen oppimisen ilmiötä johdetaan läpileikkaavana kokonaisuutena. Tältä osin Sitran raportissa hahmoteltiin mahdollisuutta kehittää valtionhallintoa siten, että sektoreihin perustuvasta hallinnosta

siirrytään vaiheittain ilmiöpohjaiseen hallintoon. Nykyisen perustuslain 68 § paaluttaa kuitenkin ministeriöpohjaisen hallinnonalajaotuksen samalla, kun valtionhallintoa koskeva perustuslain 119 § asettaa myös pidäkkeitä valtionhallinnon kehittämiseksi. Oikeudellisesti tarkasteltuna ilmiöpohjaiseen hallintoon siirtyminen edellyttää perustuslain muuttamista, sillä jo hallinnon alarajat ylittävien virastojen perustaminen on valtiosääntöoikeudellisesti vaikeaa, joskaan ei mahdotonta. Niinpä oikeudellisen infrastruktuurin kehittäminen on syytä ainakin lyhyellä – ja todennäköisesti myös keskipitkällä – aikavälillä sitoa siihen, että sitä koskevia toimenpiteitä toteutetaan eri hallinnonaloilla mahdollisimman koordinoitusti.

Elinikäisen oppimisen opettaminen oikeudelle

Vaikka elinikäinen oppiminen saa tukea perustuslain 16.2 §:n julkiselle vallalle asettamasta velvollisuudesta turvata siten kuin lailla tarkemmin säädetään ”jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”, ei tuo perustuslain säännös itsessään perusta oppijalle vahvaa (eikä etenkin subjektiivista) oikeutta elinikäiseen oppimiseen. Perustuslain 16.2 §:n mukainen lakivaraus jättää elinikäisen oppimisen infrastruktuurin ja siihen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuuden rakentumisen tavallisen lainsäädännön varaan.

Tavallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan tunnista elinikäistä oppimista kovin hyvin itsenäiseksi ja itseisarvoiseksi tavoitteeksi. Elinikäinen oppiminen ei ole tällä hetkellä oikeudellinen käsite tai periaate, joka ohjaisi oikeusjärjestyksen rakentumista, tulkintaa tai antaisi erityistä argumentatiivista tukea sen suoma harkintavaltaa käyttävälle päätöksentekijälle. Elinikäinen oppiminen on alisteinen ja korkeintaan välinearvoinen tavoite sellaisille oikeuteen vahvemmin ja velvoittavammin kiteytyneille tavoitteille,

käsitteille tai periaatteille, kuten ”asiakkaan etu”, ”osallisuus”, ”työmarkkinoille pääsemisen tai palaamisen edellytykset” taikka ”itsenäisen selviytymisen edistäminen”. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 4 §:ssä määritellyn ja kaikessa sosiaalihuollon päätöksenteossa huomioon otettavan asiakkaan edun osatekijöihin ei varsinaisesti kuulu elinikäisen oppimisen mahdollistaminen. Sen sijaan asiakkaan etua arvioidessa huomiota on kiinnitettävä siihen, miten eri sosiaalihuollon piirissä olevat toimintatavat ja tehtävät ratkaisut parhaiten turvaavat pykälän 1 momentin 6 mukaisesti ”toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan”.

Tämän selvityksen perusteella oikeusjärjestelmää olisi opetettava entistä paremmin tunnistamaan elinikäinen oppiminen.

Tämä ei tapahdu yksinomaan lainsäädännön kehittämisen avulla. Vähintään yhtä tärkeää on lainsoveltajien kouluttaminen ja ihmisten oikeudellis-hallinnollisessa toimintakyvyssä olevien erojen tasaamiseen pyrkivä viestintä elinikäisen oppimisen erilaisista tukimuodoista.

Oikeustieteellä on hyvin keskeinen rooli oikeuden opettamisessa tunnistamaan ja jäsentämään erilaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä, sillä oikeustieteen piirissä syntyvä oikeuskirjallisuus tuottaa oikeudellista sääntelyä tulkitessaan ja systematisoidessaan sellaisia käsitteitä ja periaatteita, joiden avulla yhteiskunnallisia ilmiöitä jäsennetään oikeuselämässä. Elinikäisen oppimisen yhteiskunnallisen merkityksen opettamiseksi oikeudelle koulutus- ja sosiaalioikeudellinen tutkimus pitäisi saada nykyistä paremmin kiinnostumaan aiheesta.

Kirjoittajista

Oskari Korhonen (OTM) on sosiaalioikeuden väitöskirjatutkija. Hän työskentelee Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella sosiaalioikeuden yliopisto-opettajana ja viestintävastavanaan. Korhonen opettaa useissa yliopistoissa, avoimissa yliopistoissa ja näiden yhteistyöoppilaitoksissa laajasti suomalaisen sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja toimeentuloturvajärjestelmän juridiikkaa.

Pauli Rautiainen (HT, FM, VTM) on sivistyksellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin erikoistunut hyvinvointioikeuden asiantuntija. Hän työskentelee Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa julkisoikeuden apulaisprofessorina. Hän on eduskunnan oikeusasiamiehen asettaman ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsen ja markkinaoikeuden asiantuntijajäsen. Rautiainen toimii tällä hetkellä myös Suomen akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston tasa-arvoinen yhteiskunta -ohjelman ArtsEqual-hankkeen tutkijana Taideyliopistossa. Hän on työskennellyt aiemmin muun muassa Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella ja Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kuulee häntä säännöllisesti opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen lainsäädännön kehittämisestä.

Lähteet

Kirjallisuus, internet-lähteet ja virallislähteet

Aho, Marita – Ranki, Sinimaaria: Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahavirtoihin. Sitran selvityksiä 134. Sitra 2018.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Helsinki 2002.

Gynther, Päivi: Aikuiskoulutus ja julkinen valta. Teoksessa Anneli Eteläpelto, Tuula Heiskanen & Kaija Collin (toim.): Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Kansanvalitusseura, Helsinki 2011.

Heikkinen, Hannu – Kiilakoski, Tomi – Huttunen, Rauno – Kaukko, Mervi – Kemmis, Stephen: Koulutustutkimuksen arkkitehtuurit. Kasvatus 5/2018, s. 368–383.

Kalliomaa-Puha, Laura: Homo Sosiojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija: Muuttuva sosiaalioikeus. Vantaa 2013, s. 97–123.

Kansaneläkelaitos: Lähes puolet perustoimeentulotuen saajista saa Kelan työttömyysetuutta. Viitattu 13.2.2019. (27.5.2019)

Kansaneläkelaitos: Sairauspäiväraha opiskelijalle. Viitattu 13.7.2017. (16.3.2019)

Kansaneläkelaitos: Työkyvyttömyyden pitkittymistä ehkäistään työntekijän, työnantajan ja työterveyshuollon yhteistyöllä. Viitattu 20.1.2012. (26.5.2019)

Koivisto, Ida: Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Lakimies 6/2018, s. 627–650.

oKosonen, Jonna – Miettinen, Tarmo: Korkeakoulut työuran aikaisen oppimisen edistäjinä. Selvitys lainsäädännön, rahoitusperusteiden ja hallinnollisen ohjauksen vaikutuksista yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksiin edistää työuran aikaista oppimista. Sitran muistio. Sitra 2019.

Laes, Tuulikki – Rautiainen, Pauli: Osallistuminen taiteeseen ja kulttuuriin – elinikäinen oikeus vai velvollisuus? Aikuiskasvatus 2/2018, s. 130–139.

Rautiainen, Pauli – Koivisto, Ida: Oikeuden maailmaan kuviteltu ihminen ja hänen itsemääräämisoikeutensa rajat. Oikeus 4/2018.

Rinne, Risto – Vanttaja, Markku: Suomalaista aikuiskoulutuspolitiikkaa: muutoksia ja jännitteitä 1980- ja 1990-luvuilla. Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisuja 67. Helsinki 1999.

Saari, Juho: Tilannekuva – Taloudellinen kestävyys ja sosiaalinen perusta. Teoksessa Saari, Juho: Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere 2017.

Silvennoinen, Heikki: Aikuiskoulutus ja hallintavalta. Teoksessa Eteläpelto, Anneli – Heiskanen, Tuula – Collin, Katja (toim.): Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Kansanvalistusseura, Helsinki 2011.

Sitra: Kohti elinikäistä oppimista. Yhteinen tahtotila, rahoituksen periaatteet ja muutostaasteet. Sitran selvityksiä 150. Sitra 2019. (30.4.2019)

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 5., uudistettu painos. Talentum Pro 2016.

Uotila, Jaakko – Uusitalo, Paavo: Työttömyys, laki ja talous. Helsinki 1984.

Valtioneuvoston kanslia: Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Valtioneuvoston kanslia: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Helsinki 2007.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 30.11.1999.3854

KHO 2005:20

KHO 2001:35

Vakuutus-oikeus

VakO 30.3.2006/10297:2004

VakO 14.3.2008/1271:2006

SITRA**SITRAN SELVITYKSIÄ 154**

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-116-0 (nid.)
ISBN 978-952-347-117-7 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13
PL 160
00181 Helsinki
Puh. 0294 618 991
 @SitraFund