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

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 8/2024 vp eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun ohella kumottavaksi aikuiskoulutusetuuksista annettu laki (1276/2000) ja vuorotteluvapaalaki (1305/2002).

Käsittelen lausunnossani hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia perustuslain 16.2 ja 18.2 §:n näkökulmista.[1] Keskityn lausunnossani *aikuiskoulutustuen* ja *vuorotteluvapaajärjestelmän* lakkauttamisen valtiosääntöoikeudelliseen arvioon. En sen sijaan käsittele lausunnossani erikseen *ammattitutkintostipendin* lakkauttamista. Näkemykseni mukaan ammattitutkintostipendillä on varsin heikko yhteys perustuslain 16.2 ja 18.2 §:n säännösten perusoikeuksiin.

Perustuslain 16.2 §:ssä julkiselle vallalle asetetaan velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännös kattaa myös työssäkäyvien aikuiskoulutuksen. Ammattitutkintostipendi ei kuitenkaan varsinaisesti taloudellisesti mahdollista kouluttautumista, vaan kyse on rahalliselta arvoltaan melko vähäisestä kannustimesta (414 euroa), joka maksetaan vasta tutkinnon suorittamisen jälkeen. Hallituksen esityksen (s. 20) mukaan ammattitutkintostipendin vaikuttavuus tutkintojen suorittamisen kannalta on tilastollisen tarkastelun valossa vähäinen. Syynä arvellaan olevan stipendin alhainen rahallinen arvo. Sen lakkauttaminen ei tulisi juurikaan vaikuttamaan koulutukseen hakeutumiseen.

Perustuslain 18.2 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävää koulutukseen säädetään lailla. Ammattitutkintostipendin ei voida katsoa kuuluvan työllisyyden edistämiskeinojen ytimeen, sillä kyse on rahalliselta arvoltaan vähäisestä etuudesta, jota myönnetään työelämässä vakiintuneesti jo oleville – eikä työttömille.

PL 16.2 §:n mukainen oikeus muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä

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

Aikuiskoulutustuki on kiistatta yksi etuuksista, joilla julkinen valta täyttää perustuslain 16.2 §:n mukaista velvoitettaan turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti

[1] Aikuiskoulutustuella ja vuorotteluvapaa järjestelmällä toteutetaan sekä perustuslain 16.2 §:ssä että 18.2 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä turvaamisvelvoitetta. Yksi ja sama etuus voi kuulua kahden eri perusoikeuden soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunta on hiljattain katsonut esimerkiksi varhaiskasvatuksen osalta, että sitä on hallinnonalamuutoksesta huolimatta arvioitava sekä perustuslain 16.2 §:n että 19.3 §:n valossa (PeVL 17/208 vp, s. 2).
[2] HE 309/1993 vp, s. 64/I.

myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei tarkoittaisi sitä, että työelämässä olevien palkansaajien ja yrittäjien ammattitaidon kehittäminen ja ylläpitoa koulutuksen avulla ei olisi enää lainkaan mahdollista. Mikäli palkansaaja tai yrittäjä haluaisi jatkossa suorittaa päätoimisia opintoja, ensisijainen tukimuoto olisi opintotuki (opintoraha ja opintolainan valtiontakaus) sekä toimeentulotuki erityisesti niille, joilla ei ole oikeutta opintotukeen. Julkinen valta toteuttaisi aikuiskoulutustuen lakkauttamisen jälkeenkin PL 16.2 §:ään sisältyvää turvaamisvelvoitettaan opintotuen ja toimeentulotuen kautta. Omaehtoinen opiskelu on tietyin edellytyksin mahdollista myös työttömyysetuudella.

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

Vuorotteluvapaa on sekin etuus, jolla turvataan perustuslain 16.2 §:n mukaista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä. Koska vuorotteluvapaalla olevalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta kehittää ja ylläpitää ammattitaitoaan koulutuksen avulla, sen yhteys perustuslain 16.2 §:n mukaiseen oikeuteen on selvästi heikompi kuin aikuiskoulutustuen. Vuorotteluvapaa kiinnittyykin sen käyttäjän osalta vahvemmin säännöksessä mainittuun yleisempään oikeuteen ”kehittää itseään varattomuuden estämättä”. Tätä oikeutta turvataan lukuisilla muilla toimenpiteillä – yleiset kirjastot, kansalaisopistot, liikuntapalvelut ja kulttuuripalvelut, joista osa on jopa maksuttomia.[3] Vuorotteluvapaan lakkauttaminen ei siten tarkoittaisi, että palkansaajilla tai yrittäjillä ei olisi jatkossa lainkaan mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen. Toki mahdollisuudet tähän jossain määrin heikkenisivät.

Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden hallituksen esityksessä on kyse perustuslain 16.2 §:ssä säädetyn perusoikeuden heikentämisestä. Heikentämistä on siten arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Tällöin keskeisiä kysymyksiä muun muassa ovat: 1) onko heikennykselle esitetty hyväksyttävät perustelut ja 2) johtaisiko heikennys siihen, että julkinen valta ei enää riittävällä tavalla toteuttaisi perustuslain säännöksen turvaamisvelvoitetta (*oikeasuhtaisuusarvio*).

Aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamista perustellaan valtion talouden tasapainottamisella ja työllisyysasteen nostamisella. Perustelut ovat kuitenkin osittain ongelmallisia. Ensinnäkin palkansaajien osalta aikuiskoulutustuki rahoitetaan kokonaan työttömyysvakuutusmaksuilla, ja vain yrittäjien osalta tuki rahoitetaan valtion varoilla (arvio vuodelle 2023 oli 3,5 milj. €). Hallituksen esityksessä lähdetäänkin siitä, että valtion tulot kasvaisivat korkeamman ansiotuloverokertymän kautta (n. 60 milj. €/v). Toisekseen arvio 10 000 lisähenkilötyövuodesta on tietyssä mielessä keinotekoinen, koska aikuiskoulutustuella olevat henkilöt eivät varsinaisesti ole työttömiä. Vaikka vaikutusarvioihin ja sen myötä perusteluihin liittyy epävarmuutta, ei voitane kuitenkaan väittää, että lakkauttamiselle esitetyt perustelut eivät olisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä.

Aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamisen oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta keskeistä on kysyä, missä määrin julkinen valta toteuttaisi lakkauttamisien jälkeen perustuslain 16.2 §:n mukaista velvoitetta turvata oikeus muuhun kuin perusopetukseen sekä itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta kouluttautumista aikuisiällä tuettaisiin taloudellisesti edelleen opintotukijärjestelmän, toimeentulotukijärjestelmän ja tietyin edellytyksin myös työttömyysturvajärjestelmän kautta.

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

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei siten merkitsisi, että julkinen valta laiminlöisi kokonaan sille säädetyn turvaamisvelvoitteen. Kouluttautuminen/täysipäivänen opiskelu aikuisiällä olisi edelleen mahdollista opintotuen (tai toimeentulotuen) turvin. Aikuisiän kouluttautuminen vaikeutuisi kuitenkin tosiasiassa merkittävästi, mikä hallituksen esityksessäkin tunnustetaan.

Selvää on, että aikuiskoulutustuen kehittäminen tuoreessa toimenpidealoitteessa[4] esitetyllä tavalla olisi valtiosääntöoikeudellisesti – erityisesti perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta mutta myös perustuslain 18.2 §:n työllisyyden edistämisvelvoitteen näkökulmasta – suotavampi ratkaisu kuin sen lakkauttaminen kokonaan. Aikuiskoulutustuki mahdollistaa opiskelun ja kouluttautumisen työn ohella huomattavasti paremmin kuin pelkkä opintotuki, jonka saaminen edellyttää päätoimista opiskelua ja jonka taloudellinen arvo on huomattavasti vähäisempi. Valtiosääntöoikeudellista estettä tuskin olisi sitoa aikuiskoulutustuen määrä opintojen etenemiseen – näinhän asia on opintotuen osalta. Valtiosääntöoikeudellisesti (erit. PL 6 §) ongelmallista tuskin olisi myöskään aikuiskoulutustuen kohdentaminen sellaisille palkansaajille ja yrittäjille, jotka ovat perusasteen varassa tai joilla on muusta syystä hauras työmarkkina-asema. Esimerkiksi työttömyysturvalainsäädännössä tiettyjen työttömien työhakijoiden erityisryhmien (ilman ammatillista koulutusta olevat alle 25-vuotiaat sekä yli 55-, 58- tai 60-vuotiaat) asettaminen eri asemaan kuin muut työnhakijat on katsottu valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi heidän muita työttömiä heikompien työllistymismahdollisuuksiensa vuoksi.

Yhteenvetona totean, että koska aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamiselle on esitetty valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa vakiintuneesti hyväksytyiksi katsotut perustelut ja koska lakkauttaminen ei merkitse sitä, että julkinen valta ei jatkossa lainkaan täyttäisi perustuslain 16.2 §:n mukaista turvaamisvelvoitettaan, katson, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kuten sanottu, katson kuitenkin, että valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpaa olisi aikuiskoulutustuen lakkauttamisen sijasta sen kehittäminen tarkoituksenmukaisemman kohdentumisen takaamiseksi.

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

Aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaajärjestelmän suhde PL 18.2 §:ään

Ennen kuin pohditaan aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista perustuslain 18.2 §:n kannalta, on kysyttävä, ovatko ne ylipäänsä perustuslain säännöksessä tarkoitettuja työllisyyden edistämiskeinoja ja/tai työllistävää koulutusta. Onko aikuiskoulutustuen mahdollistavaa koulutusta pidettävä säännöksen tarkoittamana työllisyyden edistämiskeinona ja/tai työllistävänä koulutuksena? Onko vuorotteluvapaalla lainkaan yhteyttä työllistävään koulutukseen?

Kuten hallituksen esityksessä (s. 79) todetaan, perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös julkiselle vallalle säädetystä työllisyyden edistämisvelvollisuudesta ei määritä, millä keinoin tuota velvollisuutta on

[4] Toimenpidealoitteessa TPA 21/2023 vp on ehdotettu, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämiseksi ja peruu aikuiskoulutustuen lakkautuksen. Aloitteessa esitetään, että aikuiskoulutustukea ”tulisi lähteä uudistamaan siten, että se edistäisi nykyistä paremmin tutkinnon osien, täydennyskoulutusten ja erikoistumiskoulutusten suorittamista työn ohella. Tuen määrä sidottaisiin opintojen etenemiseen tulomenetysten sijaan, mikä voisi kannustaa työnantajaa tukemaan kouluttautumista työajalla tai osallistumaan kouluttautumisen kustannuksiin. Lisäksi tukea tulee kehittää vastaamaan paremmin niiden työikäisten ihmisten koulutustarpeisiin vastaamiseen ja osaamistason nostamiseen, jotka ovat perusasteen varassa tai joilla on muusta syystä hauras työmarkkina-asema.”

edistettävä.[5] Koska aikuiskoulutustuen mahdollistaman koulutuksen tarkoituksena on ammattitaidon kehittäminen ja ylläpitäminen – ja sitä kautta vähintäänkin välillisesti työllisyyden edistäminen – sitä on syytä pitää perustuslain 18.2 §:n tarkoittamana työllisyyden edistämiskeinona. Aikuiskoulutustuen mahdollistaman koulutuksen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan työllisyyden edistämiskeinojen *reunavyöhykkeelle*, koska aikuiskoulutustuki on tarkoitettu *työelämässä jo oleville*. Sen sijaan esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisen työvoimakoulutuksen voidaan katsoa sijoittuvan työllistävän koulutuksen *ytimeen*, koska se on tarkoitettu työttömille henkilöille.

Mitä tulee puolestaan perustuslain 18.2 §:n toiseen virkkeeseen – ”[o]ikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla” – perustuslakivaliokunta on katsonut, että virkkeessä ei edellytä, että oikeus työllistävään koulutukseen olisi turvattava subjektiivisena oikeutena. Valiokunnan mukaan perustuslaista ei aiheudu estettä sille, että mahdollisuudet tarjota esimerkiksi *työvoimapoliittista aikuiskoulutusta*[6] ovat riippuvaisia valtion talousarvion määrärahoista. Valiokunta katsoi ”perustuslaista kuitenkin johtuvan lainsäätäjälle yleinen velvollisuus huolehtia siitä, että lain mukainen koulutusjärjestelmä turvaa tosiasiallisen mahdollisuuden työllistävään koulutukseen sellaiselle työkykyiselle ja työhaluiselle, *joka on koulutuksen puutteen vuoksi jäänyt pitkähköksi ajaksi työttömäksi* [kurs. TK].”[7] Säännös jättää siten lainsäätäjälle verrattain laajan harkintavallan. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (kursivoitu lause) perusteella olisi mahdollista päätyä näkökantaan, jonka mukaan perustuslain 18.2 §:n toisessa virkkeessä mainittu ”työllistävä koulutus” tarkoittaisi vain työttömille työnhakijoille suunnattua työvoimapoliittista koulutusta. Näin ollen aikuiskoulutustuen mahdollistama koulutus ei olisi säännöksen tarkoittamaa työllistävää koulutusta, koska sitä hakevat ja saavat eivät ole työttömiä.

Toisaalta esimerkiksi voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 1 §:n mukaan ”[t]yövoimakoulutuksella parannetaan aikuisten ammattitaitoa, mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka […]”. Työvoimakoulutus, joka kiistatta on perustuslain 18.2 §:n toisessa virkkeen tarkoittamaa ”työllistävää koulutusta”, voidaan siten antaa myös henkilölle työssä olevalle *työpaikan säilyttämiseksi*. Tällä tarkoitettaneen kuitenkin vain sellaisia työssä olevia henkilöitä, jotka ovat työttömyysuhan alaisia eli henkilöitä, jotka ovat vaarassa jäädä työttömiksi kahden viikon kuluessa.[8] Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä lain tavoitteiden selostamisen yhteydessä todettiin, että ”[t]asapainoinen yhteiskuntakehitys edellyttää rakennetyöttömyyden alentamista ja torjuntaa ja tämän tavoitteen saavuttamisen edellytyksenä on koko uran jatkuva ammattitaidon kehittäminen.”[9] Aikuiskoulutustuki kytkettiin siten työttömyyden torjumiseen/työllisyyden edistämiseen, ja niinpä aikuiskoulutustuen mahdollistamaa koulutusta onkin syytä pitää perustuslain 18.2 §:n tarkoittamana työllistävänä koulutuksena.

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

---

[5] HE 309/1993 vp, s. 68/II.

[6] Laki työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta (763/1990) kumottiin julkisesta työvoimapalvelusta annetulla lailla (1295/2002)

[7] Ks. PeVL 47/2002 vp, s. 2/I.

[8] Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1:3.1, 3 a) kohdan a) kohta.

[9] HE 150/2000 vp, s. 7/I.

Aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen PL 18.2 §:n valossa

Aikuiskoulutustuki ja vuorotteluvapaajärjestelmä kuuluvat yllä mainituin perustein perustuslain 18.2 §:n asialliseen soveltamisalaan. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden hallituksen esityksessä on siten myös kyse perustuslain 18.2 §:ssä säädettyä oikeutta turvaavien julkisen vallan toimenpiteiden heikentämisestä. Myös tältä osin heikentämistä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Tällöin keskeisiä kysymyksiä ovat: 1) onko heikennykselle esitetty hyväksyttävät perustelut ja 2) johtaisiko heikennys siihen, että julkinen valta ei enää riittävällä tavalla toteuttaisi perustuslain säännöksen turvaamisvelvoitetta (*oikeasuhtaisuusarvio*).

Kuten edellä jo todettiin, aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamista perustellaan valtion talouden tasapainottamisella ja työllisyysasteen nostamisella. Kuten edellä jo katsoin, vaikka vaikutusarvioihin ja sen myötä perusteluihin liittyy epävarmuutta, ei voitane kuitenkaan väittää, että lakkauttamiselle esitetyt perustelut eivät olisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä.

Aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamisen oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta keskeistä on kysyä, toteuttaisiko julkinen valta lakkauttamisien jälkeenkin riittävällä tavalla perustuslain 18.2 §:n mukaista työllisyyden edistämisvelvoitetta ja velvoitetta turvata oikeus työllistävään koulutukseen. Kuten olen edellä jo todennut, sekä aikuiskoulutustuella että vuorotteluvapaajärjestelmällä on melko heikko yhteys perustuslain säännöksessä tarkoitettuihin työllisyyden edistämiskeinoihin ja työllistävään koulutukseen. Toisin kuin esimerkiksi työvoimapoliittinen koulutus, aikuiskoulutustuen mahdollistama koulutus on tarkoitettu työelämässä jo oleville. Sen ei siksi voida katsoa kuuluvan työllisyyden edistämistoimenpiteiden ytimeen. Aikuiskoulutustuki ei myöskään ole työllistävän koulutuksen ytimessä, toisin kuin työttömille suunnattu työvoimapoliittinen koulutus. Vuorotteluvapaajärjestelmäkään ei kuulu työllisyyttä edistävien keinojen ytimeen, sillä työttömän työllistyminen riippuu siitä, jättäytyvätkö työssäkäyvät vuorotteluvapaalle ylipäänsä. Vuorotteluvapaasijaisten työllistymisen kannalta vuorotteluvapaajärjestelmän vaikuttavuus on tutkimusten valossa heikkoa (HE, s. 32).

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

Aikuiskoulutustuen sekä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen ja valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojanperiaate

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

Vaikka lakiehdotuksilla ei takautuvasti puututtaisi jo myönnettyihin etuuksiin, voidaan silti kysyä, puoltaisiko valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojaperiaate sellaisia siirtymäsäännöksiä, joilla pehmennettäisiin

lakkauttamisten vaikutuksia niiden henkilöiden osalta, joiden kohdalla aikuiskoulutustuen tai vuorotteluvapaan työssäoloaikaan/työhistoriaan liittyvät myöntämisedellytykset tulisivat täyteen pian lakien voimaantulon tai siirtymäsäännöksissä määriteltyjen määräaikojen jälkeen. Palkansaajalla saattaa tulla aikuiskoulutustukeen oikeuttava kahdeksan vuoden työssäoloaika tai vuorotteluvapaaseen oikeuttava 20 työhistoria täyteen lakien voimaantuloa seuraavana päivänä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, että tiettyjä eläkejärjestelmän muutoksia – kuten esimerkiksi eläkeiän nosto – toteutetaan asteittain, jotta muutosten vaikutuksia pehmennetään erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille.[10]

Ainakin palkansaajien aikuiskoulutustuen voidaan tietyssä mielessä katsoa tietyssä mielessä rinnastuvan ansiosidonnaisiin eläkkeisiin, koska ne rahoitetaan kokonaan työttömyysvakuutusmaksuin – eikä yleisin verovaroin. Aikuiskoulutustukea voidaan pitää tässä mielessä ansaittuna etuutena. Toisaalta eläkkeiden valtiosääntöoikeudellinen asema on aikuiskoulutustukea siinä mielessä vahvempi, että vanhuuden ajan toimeentuloturva on turvattava subjektiivisena oikeutena perustuslain 19.2 §:n nojalla. Perustuslain 16.2 §:n säännös ei sen sijaan velvoita turvaamaan aikuiskoulutustukea – kuten muitakaan aikuiskoulutuksen tukimuotoja – subjektiivisena oikeutena. Tällä erottavalla tekijällä on mahdollista perustella kantaa, ettei aikuiskoulutustuen lakkauttamista ole valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä porrastaa. Sama argumentti pätee vuorotteluvapaajärjestelmään.

Johtopäätös

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Espoossa 14.4.2024



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori

[10] Esim. PeVL 60/2002 vp.