

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 160/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opintotukilakia ja yleisestä asumistuesta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2025.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi opintotuen piirissä olevat muut kuin lasta huoltavat opiskelijat yleisestä asumistuesta 1.8.2025 käyttöön otettavaan opintotuen asumislisän piiriin. Esityksen tavoitteena on valtiontalouden sopeuttamistarpeiden vuoksi vähentää opiskelijoiden asumisesta aiheutuvia valtion menoja. Muutoksen arvioitu nettosäästö nousee vuoteen 2028 mennessä 57 milj. euroon.

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2024 vp

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetyn ja 19 §:n 4 momentissa säädetyn kannalta.

(3) Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Opintotukea koskeva lainsäädäntö täyttää omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (PeVL 6/2015 vp, PeVL 26/2013 vp, PeVL 14/2003 vp).

(4) Perustuslakivaliokunta on pitänyt opintolainan valtiontakausta ja sen suuruutta merkityksellisenä arvioitaessa opiskelijoiden asemaa ja toimeentuloa ja katsonut sen toteuttavan osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkiselle vallalle säädettyä toimeksiantoa (ks. PeVL 58/2016 vp ja PeVL 26/2013 vp).

(5) Asumisen tuella on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 50/2024 vp, PeVL 17/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta muun muassa asumistukijärjestelmän kautta. Yleisesti ottaen asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 14/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä merkitykselliseksi muodostuu sääntelyn suhde perustuslain 16 §:n 2 momenttiin.

(6) Perustuslain 19 §:n 4 momentin säännös sisältää viittauksen asumisen omatoimiseen järjestämiseen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 72/II) mukaan sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla. Pikemminkin ehdotettujen perusoikeussäännösten kokonaisuus korostaa yhteiskunnan jäsenten omaa aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamisessa. Myös asumisen tulee pääosin toteutua yksilöiden omatoimisuuden kautta (PeVL 14/2023 vp, kappale 3).

(7) Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista — etuuksien tasoa mi-

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2024 vp

toitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 15/2023 vp, kappale 7, PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Valiokunta on esittänyt vastaavan arvion myös arvioitaessa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuja sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita (PeVL 43/2024 vp, kappale 7).

(8) Perustuslakivaliokunta on vanhempien tulojen huomioon ottamista opintotuessa arvioidessaan katsonut, ettei ollut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyyn hyvin sovitettavissa, että korkeakouluopiskelijoiden osalta vanhempien tulot eivät vaikuta opintotuen määrään, mutta 18- ja 19-vuotiaiden muiden kuin korkeakoulussa opiskelevien kohdalla vanhempien tulot saattavat vaikuttaa opintotukeen (PeVL 58/2016 vp, s. 4–5, PeVL 6/2015 vp, s. 3). Valiokunta ei näissä yhteyksissä pitänyt kuitenkaan nimenomaisesti ongelmallisena, että vanhempien tuloja otetaan ylipäättään huomioon. Ottaen huomioon perusoikeusuudistuksen esitöissä 16 §:n 2 momentista ja 19 §:n 4 momentista tarveharkinnan mahdollisuudesta todettu, ja se, että ehdotettu 14 a §:n sääntely asumislisän määrästä opiskelijan asuessa vanhemmaltaan vuokraamassaan tai vanhempansa omistamassa asunnossa vastaa asiallisesti ennen asumistukisiirtoa voimassa ollutta sääntelyä, jonka tavoitteena oli saattaa kaikki vanhemmalta vuokratusta tai vanhemman omistamassa asunnossa asuvat keskenään samanlaiseen asemaan (HE 73/1999 vp, s. 4/I), ei ehdotettu 14 a §:n sääntely muodostu tältä osin perustuslain 6 §:n kannalta ongelmalliseksi.

(9) Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei sellaisenaan turvaa opintorahan säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä sen korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (PeVL 58/2016 vp, PeVL 6/2015 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut asumistuen osalta, että myös julkiselle valtalalle asetetusta velvoitteesta edistää jokaisen asumista voidaan katsoa johtuvan joitakin rajoitteita asumisen omatoimiseen järjestämiseen tarkoitettun tuen heikentämiselle (PeVL 17/2014 vp, s. 2/II).

(10) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 17/2014 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Hallituksen esityksen (s. 28) mukaan myös nyt käsillä olevalla muutoksella voi olla tällaisia vaikutuksia.

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 16 §:n 2 momentin ja 19 §:n 4 momentin kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2024 vp

Helsingissä 22.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Maaret Castrén kok
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen