

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta (HE 40/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Aino Still, opetus- ja kulttuuriministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia. Opintorahan määriä ei enää tarkistettaisi kansaneläkeindeksin perusteella. Opintorahan määrittämisessä muualla kuin vanhempiensa luona asuvien toisen asteen 18—19-vuotiaiden opiskelijoiden vanhempien tulorajoja korotettaisiin 13 prosentilla tuen riittävyyden parantamiseksi sekä eri koulutusasteilla opiskelevien yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan perustuslain 6 §:n 2 momentin ja 16 §:n 2 momentin näkökulmasta muun muassa opintorahan indeksisidonnaisuudesta luopumista ja vanhempien tulojen vaikutusta opintorahan määrään eri opiskelijaryhmissä. Lisäksi perusteluissa käsitellään ehdotuksen suhdetta perustuslain 21 §:n mukaisiin oikeusturvan ja hyvän hallinnon ta-keisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1 päivänä elokuuta 2016.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohdat

Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä julkiselle vallalle on asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 26/2013 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. Lainsäädäntö opintotuesta täyttää osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 26/2013 vp, s. 2/I).

Opintorahan indeksisidonnaisuus ja siitä luopuminen

Voimassa olevan opintotukilain 11 §:n 6 momentin mukaan opintorahan määriä tarkistetaan kunkin lukuvuoden alusta lukien siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. Hallituksen esityksessä ehdotetaan pysyvää luopumista tästä opintorahan indeksisidonnaisuudesta. Muutoksen tarkoituksena on osaltaan panna täytäntöön hallituksen päättämiä julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia. Esityksen myötä vuoteen 2019 mennessä säästöä arvioidaan syntyvän 23 miljoonaa euroa.

Kun opintoraha vuonna 2013 sidottiin indeksiin, perustuslakivaliokunta totesi muutoksen parantavan opiskelijoiden taloudellista asemaa. Valiokunta piti opintorahan indeksisidonnaisuutta esimerkkinä uudistuksesta, joka toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkiselle vallalle säädettyä toimeksiantoa (PeVL 26/2013 vp, s. 2/I). Näistä lähtökohdista arvioituna nyt ehdotettu luopuminen opintorahan indeksisidonnaisuudesta heikentää opiskelijoiden asemaa siitä, mikä opiskelijoille vuonna 2013 turvattiin. Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei kuitenkaan sellaisenaan turvaa opintorahan säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä sen korottamista yleisen kustannustason mukaisesti. Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, s. 2—3, PeVL 6/2009 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan mielestä indeksisidonnaisuudesta luopumisen taloudellinen merkitys yksilötasolla ei ole kovin merkittävä, kun otetaan huomioon arviot indeksin odotettavissa olevasta kehityksestä lähivuosien aikana. Valiokunnan mielestä ehdotus ei siten merkitse sellaista perusoikeuden toteutumistason heikennystä, joka muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2015 vp

Vanhempien tulojen huomioon ottaminen opintotuessa

Opintotukilain 19 §:n 1 momentin mukaan vanhempien tuloja ei oteta huomioon korkeakouluopiskelijoiden opintotukea myönnettäessä. Pykälän 2 momentin mukaan muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias, sekä asumislisää myönnettäessä, jos opiskelija on alle 18-vuotias. Sääntely merkitsee sitä, että muut opiskelijat ovat korkeakouluopiskelijoita heikommassa asemassa. Opintotukilain 19 §:n 1 ja 2 momentteja ei ehdoteta nyt muutettaviksi.

Lakiehdotuksen 19 §:n 4 momentin mukaan muussa kuin korkeakoulussa opiskelevien itsenäisesti asuvien 18—19-vuotiaiden opiskelijoiden opintorahaan vähentävästi vaikuttavia vanhempien tulorajoja ehdotetaan korotettavaksi 53 000 eurosta 60 000 euroon, mikä merkitsee rajan korottamista noin 13 prosentilla. Ehdotettu muutos lieventää siten eroa korkeakouluopiskelijoiden ja muiden opiskelijoiden välillä, mutta ei poista sitä kokonaan.

Sääntely on merkityksellistä sekä perustuslain 16 §:n 2 momentin että perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen kannalta. Jälkimmäisen säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ehdotetulla sääntelyllä on yhteys lapsen elatuksesta annetun lain 3 §:ään, jonka mukaan vanhemmat vastaavat lapsen koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista myös sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi. Tällöin otetaan erityisesti huomioon lapsen taipumukset, koulutuksen kesto aika, siitä aiheutuvien kustannusten määrä sekä lapsen mahdollisuudet koulutuksen päätyttyä itse vastata koulutuksestaan aiheutuneista kustannuksista.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että hallituksen esityksessä esitetty sääntely-yhteys ei sellaisenaan perustele eri opiskelijaryhmien erilaista kohtelua. Valiokunnan mielestä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn ei ole hyvin sovitettavissa se, että korkeakouluopiskelijoiden osalta vanhempien tulot eivät vaikuta opintotuen määrään, mutta 18- ja 19-vuotiaiden muiden kuin korkeakoulussa opiskelevien kohdalla vanhempien tulot saattavat vaikuttaa opintotukeen (ks. myös PeVL 26/2013 vp, s. 3/I). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu sääntely merkitsee tässä suhteessa parannusta nykytilaan verrattuna, koska tulorajoja korotetaan.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen toisen asteen opiskelijan opintorahaan on tarkoitus vaiheittain luopua kokonaan. Tältä osin perustuslakivaliokunta uudistaa painokkaasti aikaisemmin esittämänsä kannan (ks. PeVL 26/2013 vp, s. 3/II), että hallituksen on kiirehdittävä tätä uudistusta. Tämä on tärkeää paitsi perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn myös perustuslain 16 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta on turvattava yhtäläisesti.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 23.10.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen