Opetus- ja kulttuuriministeriö **15.10.2015**
Hallitussihteeri Aino Still

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta 16.10.2015 klo 9.30

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta (HE 40/2015 vp)

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta (HE 40/2015 vp) ehdotetaan, että opintorahan perusmääriä ja niihin vanhempien tulojen perusteella tehtäviä korotuksia ei enää 1 päivä elokuuta 2016 lukien tarkistettaisi lukuvuosittain siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi opintotuen myöntämisen edellytyksiä ulkomailla harjoitettaviin opintoihin. Muualla kuin vanhempiensa luona asuvien toisen asteen 18 ja 19-vuotiaiden opiskelijoiden vanhempien tulorajoja ehdotetaan korotettavaksi noin 13 prosentilla. Ehdotuksessa esitetään opintotukilakiin lisättäväksi uusi 30 c §, jonka mukaan Kansaneläkelaitos tai opintotukilautakunta voisi ilman päätöksen poistamista tai asianosaisen suostumusta ratkaista asian uudelleen, jos opiskelija ei olisi lainkaan aloittanut opintojaan oppilaitoksessa. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös eräitä teknisluonteisia säännösmuutoksia ja selkeytettäväksi eräitä opintotukilain säännöksiä opintotuen toimeenpanon sujuvoittamiseksi.

Ehdotetuilla muutoksilla on merkitystä erityisesti perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 16 §:n, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n sekä oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevan 21 §:n kannalta.

Opintorahan indeksisidonnaisuuden poistaminen voi heikentää jossain määrin opintotuen riittävyyttä ja siten vaikuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattuun mahdollisuuteen saada varattomuuden estämättä kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti opetusta, jos yleinen kustannustaso nousee. Opintorahan indeksisidonnaisuudesta säädettiin 1 päivänä elokuuta 2014 voimaan tulleella lailla opintotukilain muuttamisesta (1243/2013). Opintorahan määriä on tarkistettu lainmuutoksen johdosta 1 päivä elokuuta2014 lukien noin n 1,3 prosentilla ja 1 päivä elokuuta 2015 lukien noin 0,4 prosentilla kansaneläkeindeksin muutoksen mukaisesti. Ennen lain voimaantuloa opintotuen riittävyyttä turvattiin kertaluonteisina korotuksina ja tarveharkinnan lievennyksinä.

Vuoteen 2019 mennessä indeksisidonnaisuudesta luopumisen on arvioitu vähentävän opintoraha ja asumislisä –määrärahan tarvetta arviolta 23 milj. euroa jos kansaneläkeindeksin muutos vastaisi keskimäärin yhden prosentin korotusta vuosittain. Kansaneläkelaitos on 14 päivänä lokakuuta 2015 vahvistanut vuoden 2016 kansaneläkeindeksin pisteluvuksi 1631, joka on 0,4 prosenttia pienempi kuin vuoden 2015 pisteluku. Näin ollen ilman indeksisidonnaisuuden poistamista opintorahat ja niihin tehtävät korotukset tulisivat ainakin lukuvuoden 2016-2017 alusta lukien pienenemään tämänhetkisistä opintorahojen määristä. Ottaen huomioon kansaneläkeindeksiin perustuvien korotusten maltillisuuden ja ainakin vuodelle 2016 vahvistetun indeksin negatiivisuuden sekä valtion menojen säästötarpeen, voidaan opintorahan indeksisidonnaisuuden poistamisen katsoa merkitsevän vain vähäistä opintotuen tason heikentämistä ja sen vaikutusta opiskelijan mahdollisuuksiin opiskella varattomuuden estämättä vähäisenä.

Voimassa olevan opintotukilain 1 §:n 4 momentin mukaan ulkomailla harjoitettaviin opintoihin opintotukea myönnetään Suomen kansalaiselle, jolla on ollut kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa

vähintään kahden vuoden ajan opintojen alkamista edeltävän viiden vuoden aikana ja jonka oleskelua ulkomailla voidaan pitää tilapäisenä. Opintotukilain 1 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaista koskevia opintotukilain säännöksiä sovelletaan henkilöön, joka EU- lainsäädännön taikka EU:n muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen nojalla on oikeutettu opintotukeen taikka jolla on ulkomaalaislain 10 luvussa säädetty oikeus pysyvään oleskeluun Suomessa. Säännös Suomen kansalaista koskevien säännösten soveltamisesta muiden valtioiden kansalaisiin perustuu Suomea Euroopan yhteisön jäsenenä sitoviin säädöksiin ja velvoitteisiin ja rakentuu vastavuoroisuuden periaatteelle.

Ehdotettavan opintotukilain 1 §:n 4 momentin mukaan opintotukea voitaisiin myöntää ulkomailla harjoitettaviin opintoihin Suomen kansalaiselle ja opintotukilain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulle ulkomaalaiselle voimassa olevan lainsäädännön mukaisen kotikuntaedellytyksen lisäksi perhesuhteisiin, toimeentuloon tai muihin vastaaviin elinolosuhteisiin perustuviin seikkoihin liittyvän kiinteän yhteyden perusteella. Ehdotettu muutos ulkomailla harjoitettaviin opintoihin myönnettävän tuen edellytyksestä perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muodostuneeseen tulkintaan unionin lainsäädännössä kielletystä unionin työntekijöiden kansalaisuuteen perustuvasta välillisestä syrjinnästä ja unionin kansalaisten oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella, koska asumiseen liittyvä edellytys ei ota riittävästi huomioon henkilön muita mahdollisia yhteiskuntaan liitynnän astetta kuvaavia tekijöitä. Lakiehdotuksen mukaan opintotukea myönnettäisiin ulkomailla harjoitettaviin opintoihin voimassa olevan opintotukilain mukaisesti vain Suomen kansalaiselle tai henkilölle, johon opintotukilain 1 §:n 2 momentin mukaan sovelletaan Suomen kansalaista koskevia säännöksiä. Esityksessä ei näin ollen ehdoteta muutettavaksi sitä ulkomaalisten ryhmää, joihin sovelletaan opintotukilain Suomen kansalaista koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn puoltavan opintotukisääntelyn kehittämistä siten, että opintotukea ulkomailla harjoitettaviin opintoihin voitaisiin myöntää myös Suomessa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle samankaltaisin edellytyksin kuin Suomen kansalaiselle (PeVL 14/2003 vp). Samalla valtiokunta on kuitenkin todennut olevan selvää, ettei valtio ole yleisesti velvollinen tukemaan täällä asuvien ulkomaalaisten opiskelua ulkomailla.

Useat valtiot, joissa on käytössä opintotuki, myöntävät tukea ulkomailla opiskeluun rajallisemmin kuin kotimaassa opiskeluun. Sääntelyllä pyritään estämään tilanteet, joissa henkilö hakeutuu valtion opintotukilain soveltamisen piiriin ainoastaan edullisen opintotukijärjestelmän vuoksi. Opintotukioikeuden laajentaminen ulkomailla opiskeluun myös muille kuin Suomen kansalaisille tai heihin rinnastettaville opiskelijoille edellyttäisi merkittävää määrärahojen lisäystä ja voisi heikentää valtion intressiä turvata omien kansalaistensa oikeus opintotukeen ulkomailla opiskeltaessa.

Ehdotetulla opintotukilain 19 §:n 4 momentin muutoksella lievennettäisiin vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa itsenäisesti asuville 18 ja 19-vuotiaille muille kuin korkeakouluopiskelijoille. Muutoksella pyritään yhtenäistämään toisen asteen ja korkea-asteen opiskelijoiden tuen myöntämisperusteita. Ehdotettu muutos toisaalta myös lisäisi muualla kuin vanhempansa luona asuvien 18—19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden tuen tarveharkinnan eriytymistä suhteessa alaikäisten toisen asteen opiskelijoiden sekä vanhempansa luona asuvien 18- ja 19 – vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden vanhempien tuloihin perustuvaan tarveharkinnan.

Toisella asteella opiskelevan, muualla kuin vanhempansa luona asuvan 18—19-vuotiaan opintorahaan vähentävästi vaikuttavia vanhempien tulorajoja korotettiin viimeksi 1 päivänä elokuuta 2014 lukien voimaan tulleella lainmuutoksella (1243/2013) 30 prosentilla. Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin opintotukilainsäädännön uudistamiseksi siten, ettei samassa tilanteessa olevia täysi-ikäisiä opiskelijoita aseteta enää eri asemaan iän perusteella (HE 116/2013 vp ja HE 197/2013 vp—EV 189/2013 vp).

Ehdotettavan tarveharkinnan lieventämisen erityisesti itsenäisesti asuvan opiskelijan kohdalla voidaan katsoa olevan perusteltua, koska itsenäisesti asuvalla opiskelijalla on pääsääntöisesti oman talouden vuoksi vanhemman luona asuvaan opiskelijaan verrattuna enemmän elinkustannuksia. Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen toisen asteen opiskelijan opintorahaan on tarkoitus luopua kokonaan. Tavoitteena on, että eri koulutusasteiden opiskelijoiden tarveharkintaperusteet yhtenäistyisivät. Valtiontaloudellista syistä muutos on tarkoitus toteuttaa korottamalla tulorajoja vaiheittain. Esityksessä ehdotettavan tarveharkinnan lievennyksen arvioidaan lisäävän valtion talousarvion opintoraha- ja asumislisämenoja yhteensä noin 10,3 milj. euroa vuodessa.

Voimassa olevan opintotukilain 31 §:n mukaan opintotukilaissa tarkoitettua etuutta koskeva Kansaneläkelaitoksen tai opintotukilautakunnan antaman lainvoimaisen päätöksen perustuessa virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ollessa ilmeisesti lainvastainen, opintotuen muutoksenhakulautakunta voi asianosaisen, Kansaneläkelaitoksen tai asianomaisen opintotukilautakunnan vaatimuksesta poistaa päätöksen muilta kuin myönnettyä opintolainan valtiontakausta koskevilta osin ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Opintotukilakiin 1 päivänä heinäkuuta 2011 voimaan tulleella lailla opintotukilain muuttamisesta (675/2011) lisätyn 30 b §:n mukaan jos opintotuen saajalle on päätöksen antamisen jälkeen takautuvasti myönnetty 6 §:ssä tarkoitettu opintotuen myöntämisen estävä etuus, Kansaneläkelaitos tai opintotukilautakunta voi ilman päätöksen poistamista tai asianosaisen suostumusta ratkaista asian uudelleen. Vastaavankaltainen säännös lisättiin useaan muuhun etuuslakiin.

Hallituksen esityksessä opintotukilakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 30 c §, jonka mukaan Kansaneläkelaitos tai opintotukilautakunta voisi ilman lainvoimaisen päätöksen poistamista tai asianosaisen suostumusta ratkaista opintotukea koskevan asian uudelleen myös silloin, jos opiskelija ei ole lainkaan aloittanut opintojaan oppilaitoksessa. Muutoksella edistettäisiin sujuvampaa päätöksentekoa ja vähennettäisiin poistopäätösten määrää ja siitä aiheutuvaa työmäärää Kansaneläkelaitoksessa ja opintotuen muutoksenhakulautakunnassa. Tilanteita, joissa opintotukiasia tulee ratkaista uudelleen, koska opiskelija ei ole lainkaan osallistunut opetukseen tai ilmoittautunut läsnä olevaksi korkeakoulussa, voidaan pitää sillä tavoin selvinä ja opiskelijan omasta menettelystä johtuvana, että asia on verrattavissa hallintolain 50 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätöksen korjaamiseen asianosaisen vahingoksi ilman asianosaisen suostumusta. Vaikka asian uudelleen ratkaiseminen ei edellyttäisi päätöksen poistamisen hakemista tai asianosaisen suostumusta, olisi viranomaisen kuitenkin noudatettava hallintolain (434/2003) säännöksiä asianosaisen kuulemisesta asiaa uudelleen ratkaistaessa. Asianosaisella olisi käytettävissään muutoksenhakumahdollisuus asiassa annettuun uuteen päätökseen. Ehdotettava sääntely ei näin ollen vaarantaisi asianosaisen oikeusturvaa tai hallinnon luottamuksensuojaperiaatteen toteutumista.