Veli-Pekka Viljanen

HE 40/2015 vp LAIKSI OPINTOTUKILAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.10.2015

Perustuslain 16 §:n 2 momentin 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. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä varattomuus ei estä opetuksen saamista. Säännökseen sisältyvä sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintaan. Lainsäädäntö opintotuesta täyttää omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (ks. PeVL 14/2003 vp, s. 2, PeVL 26/2013 vp, s. 2).

Opintotukilain 11 §:n 6 momentin mukaan opintorahan määriä tarkistetaan kunkin lukuvuoden alusta lukien siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. Hallituksen esityksessä ehdotetaan luopumista tästä opintorahan nykyisestä indeksisidonnaisuudesta. Ehdotusta perustellaan valtiontaloudellisin syin: indeksisidonnaisuuden tarkoituksena on vähentää indeksikorotuksista aiheutuvia valtion opintotukimenoja ja siten osaltaan panna täytäntöön hallituksen päättämiä julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia (HE, s. 9).

Kun opintoraha aikanaan sidottiin indeksiin, perustuslakivaliokunta totesi muutoksen parantavan opiskelijoiden taloudellista asemaa ja esitti sen yhtenä esimerkkinä uudistuksesta, joka toteutti perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkiselle vallalle säädettyä toimeksiantoa (PeVL 26/2013 vp, s. 2). Nyt ehdotettu luopuminen opintorahan indeksisidonnaisuudesta puolestaan heikentää jossain määrin opiskelijoiden asemaa ainakin pidemmällä aikavälillä, jollei opintorahaan tehdä indeksikorotusten sijasta kertaluonteisia korotuksia. Hallituksen esityksessä arvioidaan indeksikorotuksista luopumisen vähentävän vuoteen 2019 mennessä määrärahatarvetta arviolta 23 miljoonaa euroa (HE, s. 10). Toisaalta yksilötasolla indeksisidonnaisuudesta luopumisen taloudellinen merkitys ei näyttäytyne kovin huomattavana, erityisesti kun otetaan huomioon arviot kansaneläkeindeksin odotettavissa olevasta kehityk-

sestä. Perustuslain 16 §:n 2 momentin ei sellaisenaan voida katsoa turvaavan opintorahan säilymistä nykytasolla tai sen korottamista yleisen kustannustason mukaisesti. Luopumista opintorahan indeksisidonnaisuudesta ei voida arvioni mukaan pitää perusoikeuden nykyisen toteutumistason sellaisena olennaisena heikennyksenä, joka muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslakivaliokunta on sosiaalisten oikeuksien osalta katsonut lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, s. 2-3, PeVL 6/2009 vp, s. 8). Vastaava linjaus soveltuu myös perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkisen vallan toimintavelvoitetta toteuttaviin etuuksiin, kuten opintotukeen. Käsillä olevassa taloudellisessa tilanteessa valtiontalouden säästösyyt riittävät hyväksyttävästi perustelemaan ehdotetun luopumisen opintotuen indeksisidonnaisuudesta. Kun indeksisidonnaisuudesta luopumista voidaan pitää opiskelijan kannalta suhteellisen vähäisenä opintotuen heikentämisenä, ei ehdotus muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Opintotukilain 19 §:n 1 momentin mukaan vanhempien tuloja ei oteta huomioon korkeakouluopiskelijoiden opintotukea myönnettäessä. Tässä suhteessa muut opiskelijat ovat korkeakouluopiskelijoita heikommassa asemassa, koska pääsäännön mukaan edellisten osalta vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos hakija on alle 20-vuotias, sekä asumislisää myönnettäessä, jos hakija on alle 18-vuotias. Esitys kuitenkin hieman lieventäisi tältä osin epätasa-arvoa korkeakouluopiskelijoiden ja muiden opiskelijoiden välillä, kun 19 §:n 4 momentissa lievennettäisiin vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa myönnettäessä opintorahaa itsenäisesti asuville 18- ja 19-vuotiaille muille kuin korkeakouluopiskelijoille. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen toisen asteen opintorahaan on tarkoitus luopua kokonaan, mutta valtiontaloudellisista syistä muutos on tarkoitus toteuttaa korottamalla tulorajoja asteittain (HE, s. 19-20).

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn ei hyvin ole yhteen sovitettavissa se, että korkeakouluopiskelijoiden osalta vanhempien tulot eivät vaikuta opintotuen määrään, mutta täysi-ikäisten 18- ja 19-vuotiaiden osalta ne saattavat edelleen vaikuttaa siihen. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia tähän peruslähtökohtaan, joskin epätasa-arvo korkeakoulu-

opiskelijoiden ja muiden opiskelijoiden välillä ehdotetun 19 §:n 4 momentin johdosta jonkin verran lievenee. Tältä osin esitys ei kuitenkaan vielä täytä eduskunnan vuoden 2013 valtiopäivillä esittämää pontta, jonka mukaan hallituksen tuli ryhtyä pikaisiin toimenpiteisiin opintotukilain uudistamiseksi siten, ettei samassa tilanteessa olevia täysi-ikäisiä opiskelijoita aseteta enää eri asemaan iän perusteella (EV 189/2013 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös opintotukilaissa säädettyjä edellytyksiä opintotuen myöntämiselle ulkomailla harjoitettaviin opintoihin. Uutena kriteerinä olisi opiskelijan elinolosuhteiden perusteella kiinteä yhteys Suomeen, jolloin otetaan huomioon henkilön perhesuhteisiin, toimeentuloon, ammatillisiin ja muihin vastaaviin elinolosuhteisiin liittyvät seikat (1 §:n 4 mom.). Ehdotus voisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan lisätä jonkin verran opintotuen saajamäärää. Valtiolla ei ole yleistä velvollisuutta tukea tällä asuvien ulkomaalaisten opiskelua Suomessa (PeVL 14/2003 vp, s. 4). Ehdotetunlainen sääntely, joka mahdollistaa opintotuen myöntämisen tietyin kriteerein myös Suomessa asuville ulkomaalaisille ulkomailla harjoitettavia opintoja varten, on perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta perusteltu ja parantaa täällä asuvien ulkomaalaisten asemaa. Säännöksen kriteerit henkilön kiinteästä yhteydestä Suomeen tuen saamisen edellytyksinä ovat nähdäkseni perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta ongelmattomia.

Edellä olevin perustein katson, että hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.