

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 26/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 116/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen ja hallitussihteeri Aino Still, opetus- ja kulttuuriministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opintotukilakia sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annettua lakia.

Muun ohella esityksessä ehdotetaan, että opintotuki sidotaan indeksiin ja järjestelmää uudistetaan tukemaan päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista. Opintorahan määrät ehdotetaan sidottavaksi kansaneläkeindeksiin ja muualla kuin vanhempiensa luona asuvien 18—19-vuotiaiden muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintorahaan vähentävästi vaikuttavia vanhempien tulorajoja ehdotetaan korotettavaksi.

Lisäksi tuen käytön suunnitelmallisuuden lisäämiseksi ehdotetaan korkeakouluopiskelua

varten myönnettävän enimmäistukiajan lyhentämistä 70 tukikuukaudesta 64 tukikuukauteen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1 päivänä elokuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan perustuslain 16 §:n 2 momentin ja 6 §:n 2 momentin näkökulmasta sitä opintotukilain uutta säännöstä, jonka perusteella muualla kuin vanhempiensa luona asuvien 18—19-vuotiaiden muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintorahaan vähentävästi vaikuttavia vanhempien tulorajoja ehdotetaan korotettavaksi. Halli-

tuksen käsityksen mukaan esitykseen ei sisälly sellaisia perusoikeuksien rajoituksia, joiden

vuoksi lakiehdotuksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Opiskelun tukeminen

Arvioinnin lähtökohdista. 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). Lainsäädäntö opintotuesta täyttää omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (PeVL 14/2003 vp, s. 2/I).

Eräät opintotukilakiin ehdotettavat muutokset parantavat opiskelijoiden taloudellista asemaa. Tällaisia ovat ainakin ehdotukset opintorahan määrän sitomisesta indeksiin (1. lakiehdotuksen 11 §:n 6 momentti) sekä opintolainan valtiontakauksen määrän korottamisesta (1. lakiehdotuksen 16 §). Maahanmuuttajille tarkoitettujen valmistavan lukiokoulutuksen ja ammattikorkeakouluopintoihin valmentavan koulutuksen sisällyttäminen opintotukeen oikeuttaviksi opinnoiksi (1. lakiehdotuksen 5 a §:n 2 momentti ja 4 §:n 2 momentin 2 kohta) parantaa puolestaan maahanmuuttajien edellytyksiä opiskeluun. Nämä uudistukset toteuttavat osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkiselle vallalle säädettyä toimeksiantoa. Muutoinkin ehdotetut muutokset ovat pääosin perus-

tuksien kannalta asianmukaisia. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota kahteen sääntelyn yksityiskohtaan.

Opintotukikuukausien enimmäismäärän alentaminen. Opiskelijan kannalta opintotukioikeuden heikennyksenä voidaan pitää opintotukilain muutosehdotusta (1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentti), jonka mukaan korkeakouluopiskelua varten opintotukea voi saada enintään 64 tuki-kuukautta. Voimassa olevan säännöksen mukaan opintotukeen oikeuttava aika on 70 kuukautta. Säännös koskee henkilölle kaikkiin korkeakouluopintoihin myönnettävää enimmäistukiaikaa. Ehdotettu muutos rajaa erityisesti korkeakoulututkinnon jo suorittaneen tukiaikaa muihin korkeakouluopintoihin.

Ehdotuksen tarkoituksena on tuen käytön suunnitelmallisuuden lisääminen (ks. HE 116/2013 vp, s. 1 ja 27). Oletettavasti tarkoituksena on esityksen yleisen tarkoituksen mukaisesti vaikuttaa myös opintojen nopeutumiseen ja työuralle siirtymisen aikaistamiseen. Näitä voidaan valiokunnan mielestä pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina sääntelylle. Sääntelyn opiskelijalle haitallisia vaikutuksia lieventävät sekä esityksen sisältämät päätoimisen opiskelun edellytyksiä parantavat muutokset että voimaantulosäännökseen sisältyvä rajaus, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa aloitettuihin korkeakouluopintoihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita enimmäistukiajan säännöksiä. Opintotuen enimmäisajan lyhentäminen kuudella kuukaudella ei valiokunnan mielestä sääntelykokonaisuus huomioon ottaen heikennä perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisella tavalla opiskelijan mahdollisuutta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta.

Vanhempien tulojen huomioon ottaminen. Muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa opiskelevalla 18—19-vuotiaalla, joka asuu muualla kuin vanhempansa luona, on opintotukilakiehdotuksen 19 §:n 4 momentin mukaan oikeus täysimääräiseen opintorahaan, jos vanhempien puhtaiden ansio- ja pääomatulojen määrä on enintään 53 000 euroa vuodessa. Ehdotus merkitsee nykyiseen verrattuna sinänsä vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan lieventämistä säännöksessä tarkoitettujen henkilöiden osalta. Nämä olisivat kuitenkin edelleen heikommassa asemassa kuin 20 vuotta täyttäneet muussa kuin korkeakoulussa opiskelevat sekä kaikki täysi-ikäiset korkeakouluopiskelijat, joiden osalta vanhempien tuloja ei oteta lainkaan huomioon opintotukea myönnettäessä.

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 synn perusteella.

Sekä voimassa olevalla että nyt ehdotetulla lievemmillä 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 (ks. HE 116/2013 vp, s. 46/II).

Kun kuitenkin on kysymys täysi-ikäisistä henkilöistä, voidaan opintotukilakiin — ja myös ehdotukseen — sisältyvää sääntelyratkaisua pitää valiokunnan mielestä kyseenalaisena erityisesti siltä osin kuin se kohdistuu muualla kuin kotona asuviin opiskelijoihin. Tätä korostaa perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta se, että vastaavia rajoituksia ei sovelleta opintotukilain 19 §:n 1 momentin perusteella 18—19-vuotiaisiin korkeakouluopiskelijoihin.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä kuitenkin huomiota siihen seikkaan, että nyt ehdotettu sääntely merkitsee tässä suhteessa parannusta nykytilaan verrattuna. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 116/2013 vp, s. 46—47) todetaan, että vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen toisen asteen opiskelijan opintorahaan on tarkoitus vaihteittain luopua kokonaan. Tavoitteena on lisäksi, että eri koulutusasteiden opiskelijoiden tarveharkintaperusteet yhtenäistetään. Näitä uudistuksia on valiokunnan mielestä syytä kiirehtiä. 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.

Asetuksenantovaltuudet

Opintotukilakiehdotuksen 4 a §:n 1 momentissa on säännökset opintotukioikeuden myöntämisestä muuhun kuin julkisen valvonnan alaiseen koulutukseen. Momentissa on lueteltu ne koulutuksen järjestäjään ja koulutuksen sisältöön liittyvät vaatimukset, jotka ovat edellytyksenä opintotukioikeuden myöntämiseen. Saman pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi opintotukioikeuden perumisesta. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä opintotukioikeuden myöntämisen edellytyksistä, opintotukioikeuden hakemisesta, myöntämisestä ja perumisesta sekä koulutuksen järjestäjän selvitys- ja ilmoitusvelvollisuudesta.

Ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota esityksen perusteluihin (HE 116/2013 vp, s. 35), joiden mukaan kyseisen asetuksenantovaltuuden nojalla säädettäisiin muun muassa siitä, että opintotukeen oikeuttavassa koulutuksessa aloittaneet opiskelijat olisivat oikeutettuja opintotukeen koulutuksensa loppuun, vaikka koulutuksen järjestäjältä peruttaisiin kyseisen koulutuksen opintotukioikeus. Asetuksenantovaltuuden sanamuoto ei kuitenkaan kata tätä tilannetta. Kyse on siitä, millä edellytyksin henkilöllä on oikeus opintotu-

keen. Tältä osin perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimus, jonka mukaan yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä lailla, edellyttää, että asiasta otetaan säännökset lakiin eikä asiasta säätämistä voida jättää asetuksen varaan.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tp. pj. Tuija Brax /vihr
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.