

OUTO LINTU OPISKELIJANA JA PERHEELLISENÄ

Perheellisen korkeakouluopiskelijan ja hänen perheensä
ongelmia toimeentuloturvassa

Eino Nissinen

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden ja filo-
sofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kesä 2006

TIIVISTELMÄ

OUTO LINTU OPISKELIJANA JA PERHEELLISENÄ Perheellisen korkeakouluopiskelijan ja hänen perheensä ongelmia toimeentuloturvassa

Eino Nissinen
Yhteiskuntapolitiikka
Pro gradu-tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Ohjaajat: Raija Julkunen ja Riikka Niemi
Kesä 2006
sivumäärä: 69 sivua + 1 liite

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää millaisia negatiivisia vaikutuksia opiskelijan statuksesta on perheellisen korkeakouluopiskelijan ja hänen perheensä asemaan toimeentuloturvassa suhteessa muihin lapsiperheisiin ja toisaalta miten perheellisyys vaikuttaa korkeakouluopiskelijan asemaan suhteessa muihin opiskelijoihin. Perheellisellä opiskelijalla tarkoitetaan opiskelijaa, jolla on omia lapsia tai joka asuu yhdessä sellaisten puolisonsa lasten kanssa, jotka vaikuttavat hänen toimeentuloturvaansa.

Tutkimuksessa pyritään nostamaan esiin toimeentuloturvaan liittyviä ongelmia, jotka vaikeuttavat perheellisen korkeakouluopiskelijan asemaa ja ovat siten vaikeuttamassa opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittamista. Ongelmat liittyvät toimeentuloturvan tasoon, etuuksien monimutkaisuuteen ja yhteensovittamisen ongelmiin ja byrokraatiaan. Tarkastelen erilaisia tilanteita opiskelijaperheen elämässä ja toimeentuloturvan etuuksien toimivuutta niissä. Peilaan tilanteita myös perusoikeuksien asettamiin vaatimuksiin ja lakien valmistelussa esitettyihin kannanottoihin. Tutkielman näkökulmana on yhtäältä sosiaalipoliittinen ja toisaalta sosiaalioikeudellinen tarkastelu.

Tutkimuksesta käy ilmi, että pahimmillaan perheellinen opiskelija elää todellisessa byrokraatian viidakossa, missä tarvitaan hyvin paljon tietoa ja asiantuntemusta saadakseen etuudet, joihin on oikeutettu. Perheellisen opiskelijan ja hänen perheensä toimeentuloturvan yhteensovittaminen ei ole kaikilta osin onnistunut kovin hyvin. Myös perhekohtaisen ja yksilökohtaisen tarveharkinnan vaihtelu ja epäjohdonmukaisuus aiheuttavat epävarmuutta ja monimutkaisia tilanteita.

Tutkielman lopuksi esitän joitakin parannusehdotuksia toimeentuloturvaan, jotta perheen ja opiskelun yhteensovittaminen onnistuisi paremmin ja jotta opiskelijoiden mahdollisuuksia perheen perustamiseen voitaisiin parantaa.

Avainsanat: perheellinen opiskelija, opiskelijaperhe, toimeentuloturva, sosiaalietuudet, perheen ja opiskelun yhteensovittaminen, perusoikeudet

SISÄLLYS

Lyhenteet	2
1 JOHDANTO	3
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	6
2.1 Tutkimuskysymys	6
2.2 Tutkijan asemasta	6
2.3 Opintotuki opiskelijoiden toimeentuloturvana	7
2.4 Perheelliset opiskelijat tutkimuksissa	12
2.5 Sosiaalioikeus ja sosiaalipolitiikka	15
3 SOSIAALISTEN PERUSOIKEUKSIEN LUONTEESTA	17
3.1 Perusoikeudet osana lainsäädäntöä	17
3.2 Perusoikeudet yhteiskunnan toiminnan suuntaajina	18
3.3 Lailla säätämisen vaatimus	20
3.4 Perusoikeudet yksilön oikeuksina	22
3.5 TSS-oikeudet osana perusoikeuksia	23
3.6 Opintotuen perusoikeudellinen perusta	27
4 OPISKELIJAPERHEEN TOIMEENTULOTURVA	29
4.1 Toimeentuloturvan käsitteistöstä	29
4.2 Perheellinen opiskelija ja opintotuki	30
4.3 Perheellinen opiskelija ja asumisen tuki	33
4.4 Opiskelija ja vanhempainetuudet	35
4.5 Opiskelija ja lasten kotihoidon tuki	40
4.6 Perheellinen opiskelija ja toimeentulotuki	43
5 TURVAA JA PAPERISOTAA	50
5.1 Tavoitteena turva	50
5.2 Paperisotaa ja epävarmuutta	51
5.3 Yksilö, perhe ja tarveharkinta	53
5.4 Laina perheen toimeentulon turvana	58
6 OPISKELIJAPERHEESTÄ TAVALLISEKSI PERHEEKSI	61
LÄHTEET	65

LYHENTEET

HE	Hallituksen esitys
KEL	Kansaneläkelaki (347/56)
KHO	Korkein hallinto-oikeus, Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu
LPHA	Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239
LPHL	Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36
OTA	Opintotukiasetus 8.4.1994/260
OTL	Opintotukilaki 21.1.1994/65
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/99)
SiVL	Sivistysvaliokunnan lausunto
SiVM	Sivistysvaliokunnan mietintö
StVM	Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö
SVL	Sairausvakuutuslaki (1224/04)
TTTukiL	Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412
TTurvaL	Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290

1 JOHDANTO

Opiskelijoiden toimeentulosta on viime aikoina käyty ajoittain vilkasta keskustelua. Syksyllä 2005 tuli voimaan uudistuksia opintotukijärjestelmään, joissa opintolainan valtionta-kausta korotettiin, opintolainaan luotiin uusi verovähennysoikeus ja opiskelijan asumistuen vuokratonta korotettiin. Uudistusten yhteydessä puhuttiin paljon lainajärjestelmän puolesta ja vastaan, nähtiin opintolainaa opiskelijan sijoituksena omaan elämäänsä tai vaihtoehtoisesti opintoraha yhteiskunnan sijoituksena koko yhteiskunnan tulevaisuuteen. Järjestelmätasolla tapahtuvat keskustelut, joita myös eduskuntakeskustelut yleensä ovat, piirtävät kuvaa usein hyvin suurina linjoina ja käsittelevät yksilöitä kasvottomina massoina ja keskimääräisinä tapauksina.

Samaan aikaan on keskusteltu suomalaisen väestön ikääntymisestä ja vähentymisestä, syntyvyyden lisäämisestä, lapsettomuuden lisääntymisestä, hedelmöityshoidoista ja työurien pidentämisestä. Syntyvyyden lisäämisen ja lapsettomuuden lisääntymisen sekä hedelmöityshoitajien tarpeen kasvun yhteydessä on herätty keskustelemaan työn ja perheen yhteensovittamisen lisäksi myös opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittamisesta. Syntyvyyden lisäämisessä ja lapsettomuuden ehkäisyssä kun keskeistä on juuri lasten hankinnan aikaistaminen. (ks. esim. Valtioneuvosto 2004; Virtala & Kunttu 2006; Virtala 2006; Sosiaali- ja terveysministeriö 2003).

Tämän tutkimuksen aihe liittyy opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittamiseen toimeentuloturvan sektorilla. Toimeentuloturvan lisäksi keskeistä merkitystä yhteensovittamisen onnistumiseen on opintojen järjestämistavoilla, oppilaitosten käytännöillä, erilaisilla palveluilla ja yleisellä asenneilmapiirillä. Toimeentuloturvan osalta keskeistä on tuen tason riittävyys, erilaisten tukimuotojen toimivuus ja yhteensovittamisen onnistuminen. Toimeentuloturvan toimivuus edellyttää varsinaisen tulotason turvaamisen lisäksi myös asiakkaan kokeman turvallisuuden lisääntymistä tukimuotojen kautta.

Tässä tutkimuksessa tarkoituksenani on tutkia perheellisen korkeakouluopiskelijan ja hänen perheensä asemaan liittyviä tilanteita toimeentuloturvassa. Nostan esiin erilaisia tilanteita, joissa perheellisen opiskelijan hänen tai hänen perheensä toimeentuloturvaan liittyy ongelmia tai erityisiä seikkoja, jotka johtuvat opiskelijan asemasta. Tilanteet liittyvät tukien tasoon, saamisperusteisiin, käytännön toimivuuteen ja yhteensovittamiseen.

Lainsäädäntötyössä tai järjestelmien suunnittelussa on vaikeaa tietää etukäteen kaikkia vaikutuksia, joita uudistukset tuovat mukanaan ihmisten ja perheiden erilaisiin arkipäivän tilanteisiin. On lähes mahdotonta ottaa huomioon kaikkia erilaisia keskimääräisestä poikkeavia järjestelmän toimivuuteen vaikuttavia tilanteita, joita erilaisissa perheissä syntyy. Perheellisten opiskelijoiden ja heidän perheidensä arkipäivässä tämä näkyy siinä, että opintotukijärjestelmän yhteensovittaminen muun toimeentuloturvan kanssa ja opiskelijan status toimeentuloturvaetuuksien saamisperusteissa luo joskus tilanteita, joita lainsäätäjät ei ehkä ole tarkoittanut. Joskus järjestelmät vaikuttavat jopa eri suuntaan, kuin mihin lainsäädännön takana olevilla sosiaalipoliittisilla tavoitteilla on pyritty.

Toimeentuloturvajärjestelmän lainsäädännöllisenä taustana on sosiaalisia perusoikeuksia koskeva perustuslain 19 § (Liite 1), jossa annetaan vaatimuksia lainsäätäjälle sosiaalisten oikeuksien toteuttamisesta. Lisäksi opiskelijoiden toimeentuloa turvaavan opintotuen taustalla voidaan nähdä perustuslain 16 §:ssä säädetty jokaisen oikeus kykyjensä ja tarpeidensa mukaiseen opetukseen varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslaki turvaa välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kaikille, jotka eivät pysty sitä itse hankkimaan. Tämän lisäksi se turvaa minimitoimeentuloa korkeamman perustoimeentulon turvan sellaisten toimeentuloa uhkaavien riskien, kuten työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden varalta sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Tavallisessa lainsäädännössä jokaista edellä mainittua riskiä varten on säädetty oma etuutensa. Lisäksi perustuslain mukaisesti asumista tuetaan omilla etuuksillaan ja lasten hoitoa omillaan. Tästä johtuen samassa perheessä voidaan saada samanaikaisesti useita eri etuuksia, jotka mahdollisesti vaikuttavat toisiinsa.

Tässä tutkimuksessa haetaan näkökulmaa perheellisen korkeakouluopiskelijan toimeentuloturvaan myös sosiaalioikeudellisen tarkastelun kautta, vaikkakin tärkeimpänä näkökulmana on sosiaalipoliittinen tarkastelu. Perustuhan kaikki lainsäädäntökin poliittisiin tavoitteisiin, joita pyritään toteuttamaan lakien avulla. Siten myös sosiaalioikeudellinen ja sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvä tarkastelu saa perustansa sosiaalipoliittisista tavoitteista, joiden toteutuminen on lainsäädännön onnistumisen mittari.

Sosiaalipoliittisessa tai sosiaalioikeudellisessa tarkastelussa lainsäädännön ja toimeentuloturvajärjestelmän toimivuuden sekä oikeellisuuden mittaaminen ei voi pysähtyä lainsäädännön tutkimisen tasolle. Tarkastelu on ulotettava yksilöiden ja perheiden arkielämän

tilanteiden tasolle, sinne mihin lainsäädännöllä ja muilla sosiaali- ja yhteiskuntapoliittisista tavoitteista nousevilla toimenpiteillä on alun perin haluttu vaikuttaa. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin ja nostaa keskusteluun toimeentuloturvassa esiin tulevia tilanteita, joihin puuttumalla voitaisiin helpottaa perhe-elämän ja opiskelun yhteensovittamista. Lopuksi esitän joitakin parannusehdotuksia toimeentuloturvan etuuksiin.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

2.1 TUTKIMUSKYSYMYS

Tutkimukseni tarkoituksena on tarkastella perheellisen korkeakouluopiskelijan ja hänen perheensä asemaan liittyviä ongelmia toimeentuloturvajärjestelmässä. Perheellisellä opiskelijalla tarkoitan opiskelijaa, jolla on lapsia tai joka asuu yhdessä sellaisten puolisonsa lasten kanssa, jotka vaikuttavat hänen toimeentuloturvaansa. Tarkastelen erilaisia tilanteita, joissa opiskelijan perheellisyys vaikuttaa heikentävästi hänen omaan opintotuen kautta toteutettuun toimeentuloturvaansa suhteessa muihin opiskelijoihin sekä tilanteita, joissa opiskelijan status opiskelijana vaikuttaa perheen toimeentuloturvaan suhteessa perheisiin, joissa ei ole opiskelevaa vanhempaa.

Tässä tarkastelussa nostan esille erilaisia käytännön tilanteita ja ongelmia, joihin perheellinen korkeakouluopiskelija ja hänen perheensä kohtaavat erilaisissa perheeseen, opiskeluun, työhön, lastenhoidon järjestämiseen ja asumiseen liittyvissä tilanteissa. Vertailen perheellisen opiskelijan tilannetta muihin opiskelijoihin nähden sekä opiskelijan perheen tilannetta muihin lapsiperheisiin nähden. Peilaan tilanteita myös perusoikeuksien asettamiin vaatimuksiin ja lainsäädännön valmisteluasiakirjoissa esitettyihin kannanottoihin.

Tutkimusote on eräänlainen yhdistelmä sosiaalioikeudellista ja sosiaalipoliittista tutkimusta. Toimeentuloturva on suoraan riippuvaista lainsäädännöstä ja muista normeista, lähtien perustuslaista aina erilaisiin hallinnollisiin normeihin ja toimintaohjeisiin saakka. Toisaalta toimeentuloturva on mitä suurimmassa määrin sosiaalipolitiikkaa. Tämä tutkimus on yritys nostaa esiin kysymyksiä arkipäivän tilanteista yhtäältä sosiaalipoliittisen ja toisaalta sosiaalioikeudellisen kysymyksenasettelun kautta.

2.2 TUTKIJAN ASEMASTA

Kun perheellinen opiskelija tutkii perheellisen opiskelijan elämään ja asemaan liittyviä kysymyksiä, voidaan perustellusti esittää kysymys, miten tutkijan asema perheellisenä opiskelijana mahdollisesti vaikuttaa tutkimuksen toteuttamiseen ja näkökulmiin. Tutkimuskohteen kannalta näin ”omakohtaisen” aiheen valitsemiselle on ainakin kahdenlaisia perusteita.

Ensinnäkin esiin nostamani tilanteet perheellisen opiskelijan elämässä ovat sen luontoisia, että niiden olemassaoloa ei välttämättä tule ajatelleeksi, ennen kuin niihin itse törmää. Opiskelijaperheet ovat usein monen eri etuuden saajia ja tuet yleensä vaikuttavat toisiinsa. Niiden yhteensovittaminen aiheuttaa usein sellaisia kokonaisvaikutuksia, joita ei tulla otta-neeksi huomioon lainsäädännön valmistelussa eikä myöskään tutkimuksissa, jotka yleensä keskittyvät yksinkertaisempiin ja samalla toki myös lukumäärältään yleisempiin tapauk-siin. Tutkimusaiheen tunteminen oman elämän kautta antaa tutkimukselle näkökulmaa ja nostaa esiin tapauksia, jotka voisivat muutoin jäädä täysin vaille huomiota.

Toiseksi, koska toimeentuloturvaturvajärjestelmät ovat tarkkaan laeilla ja alemmanasteisil-la säädöksillä ja määräyksillä säädelty, se kohtelee, tai ainakin sen pitäisi kohdella kaikkia samanlaisia tapauksia samalla tavalla. Tällöin ei ole merkitystä sillä, kuka kyseiset tilanteet on kohdannut. Kaikki tapaukset ja esimerkit, joita tässä käsitellään, ovat siis ainakin teori-assa toistettavissa ja myös yleistettävissä samanlaisiin tapauksiin.

2.3 OPINTOTUKI OPISKELIJOIDEN TOIMEENTULOTURVANA

Laajan, koko ikäluokkaa koskevan opintotukijärjestelmän syntyminen liittyy suurten ikä-luokkien (1940-luvun lopulla syntyneet) tuloon opiskelijoiksi 60-luvun loppupuolella ja 70-luvun alussa. Meneillään oli voimakas sosiaalipoliittinen rakennuskausi, erilaisia tuki-järjestelmiä rakennettiin kansalaisten toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaamiseksi eri elä-mäntilanteissa. Lahjakkaita ja vähävaraisia opiskelijoita oli tuettu toki jo aiemmin erilaisil-la stipendijärjestelmillä ja korkotuetuilla opintolainoilla. Niistä pääsi osalliseksi kuitenkin vain pieni osa opiskelijoista. (Autio 1995.)

Merkittävän sykäyksen laajamittaisen ja kaikki oppilaitokset kattavan opintotuen syntymi-selle antoi Matti L. Ahon johtama, vuosina 1965-1968 työskennellyt opintotukikomitea, joka laati hyvin laajan, Ruotsin vastaavaa komiteaa mukailevan esityksen opintotukijärjes-telmästä. Esitykseen sisältyi ajatus opintoavustuksesta, joka olisi noin 50-70 % tuen koko-naismäärästä ja valtion myöntämästä korollisesta, mutta ilman vakuuksia myönnettävästä opintolainasta. Opintotuen kokonaismäärän tuli kattaa 70 prosenttia kymmenen kuukauden opiskelukustannuksista vuosittain. Myös eräänlainen tarveharkinta nähtiin tarpeelliseksi, sillä opintotuen määrään joko alentavasti tai korottavasti vaikuttaisivat opiskelijan itsensä ja hänen puolionsa normaalia suuremmat tulot, asuminen vanhempien luona, huollettavina olevat lapset tai jotkin muut erityiset syyt. Tarveharkintaa olisi tosin supistettu, enää van-

hempien tulot eivät vaikuttaisi tukeen, ellei opiskelija asunut vanhempiensa luona. (Autio 1995, 24-28.)

Komitean mietintö ei kuitenkaan johtanut suoraan toteutukseen, koska sen esityksiä pidettiin liian kalliina ja hitaasti toteutettavina. Opetusministeri Virolainen asettikin pikaisesti työryhmän pohtimaan opintotuen tehostamista jo vuoden 1969 aikana. Työryhmä esitti, että valtion takaamaa lainajärjestelmää laajennettaisiin ja siihen liitettäisiin korkosubventio. Lisäksi esitettiin stipendien lisäämistä suunnilleen vuoden 1953 tasolle, mikä merkitsisi, että noin 13 prosenttia korkeakouluopiskelijoista olisi oikeutettu stipendiin. Työryhmän esitykset etenivät niin, että vuoden 1969 syksyllä astui voimaan lakipaketti, joka toteutti korkeakouluissa ja eräissä muissa oppilaitoksissa opiskelevien opintolainojen valtioneuvoston ja korkosubvention, stipendien määrän lisäämisen ja eräissä ammattioppilaitoksissa opiskelevien opintolainojen valtioneuvoston – tosin ammattioppilaitoksissa ilman korkosubventiota. Vuosikymmenen taitteessa tehtiin vielä useita opintotuen osaparannuksia, jotka laajensivat eri järjestelmiin osallisiksi pääsevien opiskelijoiden määrän jo hyvin kattavaksi. (Autio 1995, 29-32.)

Opintotuen kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1972 voimaan tulleella opintotukilakilla. Tuki tuli edelleenkin jakautumaan valtion takaamaan ja korkotuettuun lainaosaan ja suoraan avustukseen, jota kutsuttiin nyt opintorahaksi. Tukea sai hyvin kattavasti eri oppilaitoksissa tapahtuvaan oppivelvollisuuden jälkeiseen opiskeluun. Toisin kuin Ahon komitean esityksissä, vanhempien tulot ja varallisuus otettiin huomioon vanhempiensa luona asuvien ja alle 20-vuotiaiden opintorahan myöntämisperusteissa, mikä rajasi opintorahan saajien määrää merkittäväällä tavalla. (Autio 1995, 33; Blomster 2000, 80-81.)

Uusi opintotukilaki oli eräänlainen päätepiste nopealle opintotuen lainsäädännön kehitykselle. Se mahdollisti merkittäväällä tavalla yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien toteutumisen riippumatta opiskelijan ja hänen perheensä varallisuudesta, mikä oli ollut koulutuspolitiikan tavoitteena sotien jälkeisenä aikana. Opintotuen hallinto keskitettiin Valtion opintotukikeskukseen ja sen alaisiin korkeakouluihin ja yliopistoihin sijoitettaviin opintotukilautakuntiin. (Autio 1995, 33-37.)

Vuoden 1972 kokonaisuudistuksen jälkeen seuraava merkittävä uudistus opintotuessa oli vuonna 1977 voimaan tullut muutos, jossa opintoraha jaettiin perusosaan ja asumislisään. Asumislisää myönnettiin vuokra-asunnossa asuville perheettömille opiskelijoille. Voima-

kas inflaatio oli syönyt opintorahan ostovoimaa merkittävästi ja nyt olikin tavoitteena opintorahamuotoisen tuen lisäämisen rinnalla turvata opintolainojen saatavuus, missä oli ollut ongelmia öljykriisin tuomien taloudellisten vaikeuksien vuoksi. Lisäksi tavoitteena oli alentaa opintokustannuksia välillisen opintotuen (ateriat, asuminen, matkat) avulla. Huolta aiheutti myös lisääntynyt työttömyys, joka vaikeutti opintolainojen takaisinmaksua. (Autio 1995, 44-47; Blomster 2000, 83-85.) Vuonna 1980 alettiin tutkinnon suorittaneiden työttömien opintolainan korot maksaa valtion varoista (Autio 1995, 60).

Tämän tutkimuksen kannalta huomionarvoinen parannus opintotukeen tapahtui 1976, kun siihen tehtiin huoltajakorotus (Valtioneuvoston päätös 431/1976). Vuonna 1977 huoltajakorotusta parannettiin vielä siten, että siinä otettiin huomioon, jos opiskelijalla oli useampi kuin yksi huollettava. Opintolainan määrää korotettiin ja myös opintotuen tulorajoja korotettiin lasten lukumäärän mukaan. Lisäksi opintotuen vähennyksistä tai epäämisestä eräiden muiden perusteiden vuoksi luovuttiin, mikäli opiskelijalla oli huollettavanaan alaikäinen lapsi (Valtioneuvoston päätös 533/1977).

Opintotukikeskuksen johtokunta sai jälleen 1980-luvun alussa tehtäväkseen laatia opintotuen kehittämissuunnitelman. Se tiedosti opiskelijoiden iän, perhesuhteiden ja asumisolojen suuren vaihtelun mukanaan tuomat ongelmat, kun opintotuen saajien suuri määrä ja valtion resurssien rajallisuus pakottivat kaavamaiseen tarveharkintaan. Tuen oikeudenmukaisuus olisikin vaatinut yksilökeskeisempää tarveharkintaa oppilaitoskeskeisten ratkaisujen sijaan. Vuonna 1982 perhesuhteet otettiin entistä paremmin huomioon, kun opintojensa vuoksi perheestään erillään asuvalle perheelliselle opiskelijalle alettiin myöntää opintotuen asumislisää. Lisäksi vuodesta 1984 alkaen äitiys- ja vanhempainrahaa saavien opintolainan korot maksettiin valtion varoista. (Autio 1995, 50-51, 56.)

Vuosikymmenen puolivälissä keskeiseksi nousi kysymys opintojen pitkittymisestä ja opintotukijärjestelmän huonosta kannustavuudesta valmistumiseen. Tuki oli lainapainotteista ja korkotuen maksaminen loppui jo puolitoista vuotta opintojen päättymisen jälkeen ja lainoista jouduttiin maksamaan reaalikorkoa alhaisen inflaation vuoksi. Tämän epäiltiin johtavan opintojen pitkittämiseen. Toisaalta opintojen rahoittaminen työssäkäynnillä lisääntyi. Tähän olivat vaikuttamassa halu tutustua ja päästä työelämään jo ennen valmistumista, halu välttää velkaantumista, työnantajien halu varmistaa työvoiman saanti sekä työssäkäynnin lisääntyvä mieltäminen luonnolliseksi osaksi opiskelijaelämää. (Autio 1995, 55-56; Numminen 1987, 184-187.)

Eduskunta otti myös kantaa (1986) opintotuen muuttamiseen kilpailukykyisemmäksi ja enemmän opintorahapainotteisemmaksi. Sen mukaan opintotuesta tulisi kehittää perustoimeentulon turvaava etuus. Vuosikymmenen lopulla taloudellinen nousukausi antoikin mahdollisuuksia opintorahan korotuksille (Blomster 2000, 91). Vuoden 1988 lopulla asetettiin Ulla Långin johdolla toiminut työryhmä, joka esitti helmikuussa 1990 valmistuneessa mietinnössään opintorahan osuuden nostamista puoleen opintotuen kokonaismäärästä, sen sitomista eläke-etuuksiin ja tarveharkinnan lieventämistä. Uudistuksille antoi lisävauhtia nopeasti muuttunut tilanne, kun uuden vuosikymmenen alkaessa koittanut taloudellinen lama ja uhkaava pankkikriisi lisäsivät vauhtia pyrkimyksille vähentää häiriötekijöille altista lainaosuutta opintotuessa. (Autio 1995, 57-61.)

Elokuussa 1990 opetusministeriö asetti selvitysmies Eero Kurrin kartoittamaan kokonaisuudistuksen toteuttamistapaa. Jo marraskuussa hän esitti radikaalin uudistusohjelman, jossa hän esitti opintorahan osuuden nostamista 70 prosenttiin opintotuen kokonaismäärästä. Hän torjui ajatuksen valtion lainoittamasta lainajärjestelmästä ja esitti, että opintotuesta 30 prosenttia kattaville uusille lainoille ei enää myönnettäisi korkotukea. Opintotuen taso tulisi olla sellainen, että se mahdollistaisi täysipäiväisen opiskelun sekä ehkäisisi opiskelun aikaista työntekoa ja hakeutumista toimeentulotuen piiriin. Sen tuli vastata määrältään kansaneläkkeen perusosaa. (Autio 1995, 61-62.)

Ristiriitaisesta vastaanotosta ja vaikeista taloudellisista olosuhteista huolimatta Ahon hallitus toteutti opintotukiudistuksen vaiheittain. Ensin vuonna 1992 korkeakouluopiskelijoille säädettiin oma laki ja vuonna 1994 kaikkien oppilaitosten opiskelijoiden opintotuki koottiin samaan lakiin ja yhtenäistettiin ottaen huomioon keskiasteen opiskelijoiden erilaiset opintososiaaliset edut ja vanhempien taloudelliseen asemaan liittyvän tarveharkinnan alle 20-vuotiaiden kohdalla. Uudistuksen tavoitteena oli omaehtoisen kouluttautumisen houkuttelevuuden lisääminen suhteessa työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen. Taloudellisen laman oloissa haluttiin luoda nuorisolle uskoa kouluttautumisen tärkeyteen. (Autio 1995, 62-63).

Opintorahan ja asumislisän yhteinen osuus nousi noin 70 prosenttiin kokonaistuesta. Opintolaina muuttui markkinaehtoiseksi ja sen korot lisättiin pääomaan. Korkeakouluopiskelijan opintolainan maksimimäärä oli 1200 markkaa ja opintoraha nousi lähes kaksinkertaiseksi 1570 markkaan, mutta se tuli samalla verolliseksi. Samalla tukiaika lyheni seitsemästä vuodesta 55 kuukauteen. Opintolainan muuttuminen markkinaehtoiseksi johti korkeiden

korkeakoulukorkeiden vuoksi sen käytön romahtamiseen, eikä lainan käyttö noussut uudistusta edeltäneelle tasolle korkeiden laskun jälkeenkään. Opintolainojen merkitys opintojen rahoituksessa väheni merkittävästi. Lainan käytön vähenemisen myötä käytössä oleva opintotuki laski suurella osalla opiskelijoista. (Blomster 2000, 93-96.)

Uuden, vuonna 1994 voimaan tulleen opintotukilain (OTL) säätämisen jälkeen opintorahan suuruutta ei ole korotettu, päinvastoin sitä laskettiin hieman vuonna 1995, samoin kuin asumislisää. Opintorahaan ei ole myöskään tehty indeksikorotuksia. Elinkustannusindeksi on noussut ja samalla opintotuen reaaliarvo laskenut vuoden 1994 toukokuusta vuoden 2006 huhtikuuhun noin 18,5 prosenttia (Tilastokeskus 4/2006). Asumislisää korotettiin vuonna 2000 80 prosenttiin kuukausivuokrasta ja vuonna 2005 asumislisässä huomioon otettavan kuukausivuokran katto nostettiin 214 eurosta 252 euroon. Samoin vuonna 2005 opintolainan valtiontakauksen maksimimäärää korotettiin 220 eurosta 300 euroon kuukaudessa.

Opintotukiuudistuksen yhteydessä lakkautettu opintolainan korkojen maksaminen valtion varoista työttömyyden ja äitiys- tai vanhempainvapaan ajalta aloitettiin uudelleen vuonna 1996 ja vuoden 2002 alusta se laajennettiin koskemaan kaikkia pienituloisia.

Syksyllä 2005 ja sen jälkeen opintonsa aloittavalle korkeakouluopiskelijalle myönnetään verotuksessa opintolainavähennys, mikäli hän ylittää tutkinnon suorittamiselle asetetun tavoiteajan enintään kahdella vuodella. Opintolainavähennys on 30 prosenttia lainan 2500 euroa ylittävästä osasta. Verovähennys tehdään aina sitä mukaa kun lainaa maksetaan takaisin. Käytännössä maksettavien verojen määrä vähenee 30 prosenttia sinä vuonna lyhennettyjen lainojen määrästä. (Opiskelijalle 2006.)

Opintotukikeskustelun teemat ovat säilyneet lähes samoina vuosikymmenestä toiseen. Tavoitteet opintotuen mahdollistamasta täysipainoisesta keskittymisestä opiskeluun ja opintojen tehostamisesta ovat säilyneet yli 30 vuotta samoina. Siitä huolimatta opiskelun aikainen työssäkäynti on lisääntynyt koko ajan ja opintotukimuutosten vaikutus työssäkäyntiin on ollut vain väliaikaista. Myöskään opiskeluajat eivät ole lyhentyneet. Edelleen opintotukea pidetään riittämättömänä turvaamaan opiskelun aikainen perustoimeentulo. (Blomster 2000, 108-110.) Kuten opetusministeriön asettama selvitysmies Eero Kurri totesi:

Tämän vuosikymmenen haasteisiin vastaavan opintotukipolitiikan sisältöön vaikuttavat edelleen opintotuen yhteiskunnallistumiskehityksen peruskysymykset:

1. mikä on oikeudenmukainen opiskelijan ja hänen vanhempiansa oman vastuun ja yhteiskunnan vastuun raja ja missä laajuudessa opintotukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon opiskelijan vanhempien taloudellinen asema,

2. mikä on opintolainan osuus kokonaistuesta ja

3. millaista opinnoissa edistymistä edellytetään opintotuen saannin ehtona.

(Kurri 2003, 11.)

2.4 PERHEELLISET OPISKELIJAT TUTKIMUKSISSA

Opiskelijoiden toimeentuloa ja toimeentuloturvaa koskeva tutkimus on keskittynyt Suomen ylioppilaskuntien liiton ja Valtion opintotukikeskuksen (vuodesta 1994 osa Kelaa) piirissä tehtyihin selvityksiin. Muutoin opiskelijoiden toimeentulon sosiaalipoliittinen tutkimus on ollut melko vähäistä. Tämä on ymmärrettävää, sillä opintotuen asema koulutuspolitiikan ja sosiaalipoliitiikan välimaastossa on ollut epäselvä. Opintotuki sijoitetaan useimmin juuri koulutuspolitiikan piiriin sosiaalipoliitiikan sijaan. (Blomster 2000, 27.)

Opiskelijat ovat jääneet sivurooliin esimerkiksi köyhyystutkimuksissa muun muassa sen vuoksi, että käsitteelliseksi ongelmaksi on noussut, otetaanko opintolainaa tulona huomioon vai ei. Opintolainan rooli on vaihdellut eri aikoina, vuoden 1992 opintotuki uudistuksen jälkeen lainan nostaminen romahti, eivätkä Purhosen (1995) tutkimuksessa opiskelijat enää edes mieltäneet lainaa opintotueksi. (Blomster 2000, 27.)

Blomsterin mukaan opiskelijoiden toimeentulon tutkimus on ollut lähellä opiskelijoiden yhteiskunnallista toimintaa (Blomster 2000, 28). Tämä lienee luonnollista, sillä opiskelijoiden oma asema on ollut heidän yhteiskunnallisen toimintansa keskiössä. Oma asemaa parantaakseen on ollut tärkeää saada tutkittua tietoa aiheesta. Toisaalta opiskelijoiden toimeentulon ja opintotuen epäselvä asema sosiaalipoliitiikan ja koulutuspolitiikan välissä on saattanut vaikuttaa tutkimusaiheen jäämiseen vähemmälle huomiolle muiden kuin opiskelijoiden itsensä toimesta.

Jos opiskelijat ovat olleet ”väliinputoajia” toimeentulo- ja köyhyystutkimuksissa, voidaan perheellisistä opiskelijoista sanoa samoin vielä suuremmalla syyllä. Useissa tutkimuksissa kyllä viitataan perheellisten opiskelijoiden erilaiseen asemaan, mutta oikein perusteellista tutkimusta perheellisten opiskelijoiden taloudellisesta asemasta ja kaikista siihen liittyvistä

vivahteista on kovin vähän. Yliopisto-opiskelijoista 7 prosentilla ja ammattikorkeakoulu-opiskelijoista 8,4 prosentilla oli lapsia (Berndtson 2004).

Jos halutaan saada tarkkaa tietoa perheellisten opiskelijoiden ja heidän perheidensä asemasta, on tarkasteluun otettava myös muu kuin opiskelijan oma toimeentuloturva, sillä opiskelijan status vaikuttaa myös siihen. Yleensä tutkimuksissa on keskitytty nimenomaan juuri opintotukeen ja siihen liittyviin seikkoihin.

Seuraavassa tuo esille tutkimuksia, joissa perheellisten opiskelijoiden asemaa on tarkasteltu. Osassa perheellisten opiskelijoiden erottaminen omaksi ryhmäkseen on ollut systemaattista, kun taas toisissa perheellisten opiskelijoiden tilanteet ovat tulleet viittauksen omaisina esille. Osassa tutkimuksista perheellisiin opiskelijoihin luetaan kaikki parisuhteessa elävät, osassa on eroteltu lapsiperheelliset.

Markku Rantanen (1978) on Suomen ylioppilaskuntien liiton julkaisemassa pro gradu-tutkielmassaan tutkinut opiskelijoita huoltoavun saajina. Tutkimus on tehty Tampereella huoltoapua saaneista opiskelijoista ja siinä kävi ilmi, että yli puolella huoltoapua saaneista oli huollettavana lapsia. Noin puolet huoltoapua saaneiden naimisissa olevien opiskelijoiden puolisoista oli myös opiskelijoita. Rantanen toteaaakin, että toimeentulo-ongelmat ovat entistä suurempia silloin, kun molemmat puolisoista ovat opiskelijoita. Naimisissa olevilla huoltoapua saaneilla oli lähes kaikilla myös lapsia. Tutkimus nostaa esiin kysymyksen siitä, onko opiskelijoilla oikeus huoltoapuun eli viimesijaiseen toimeentuloturvaan. (Rantanen 1978.)

Valtion opintotukikeskuksen teettämässä Jyväskylän yliopiston taloustieteen laitoksessa toimivan Keski-Suomen taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisemassa tutkimuksessa (1983) tuli hyvin esiin perheellisten opiskelijoiden toimeentulon ongelmat. Perheellisten opiskelijoiden toimeentulo oli hyvin riippuvaista puolison ansiotuloista. Ellei puolisoilla ollut ansiotuloja, saattoi työssäkäynti tulla (lapsi)perheelliselle opiskelijalle välttämättömäksi rahoituskeinoksi, vaikka se häiritsikin opiskelua. (Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus 1983, 104.) Vaikka mainittu tutkimus ei ole yleistettävissä sen lukumääräisesti pienen aineiston vuoksi, tapaukset käsiteltiin perusteellisesti ja kokonaisvaltaisesti. Tutkimus toikin tärkeää ja kokonaisvaltaista tietoa opiskelijoiden erilaisista tilanteista. Siinä otettiin huomioon opiskelijatalouksien tilanteet kokonaisuuksina ja pyrittiin käsittele-

mään tilanteita yksilötasolla. Siinä ei kuitenkaan käsitelty opintotuen yhteensovittamista perheen muun toimeentuloturvan kanssa.

Esa Storhammarin (1986) kvantitatiivisessa kyselytutkimuksessa pyrittiin kartoittamaan opintotuen riittävyttä eri elämäntilanteissa olevilla opiskelijoilla. Siinä tuli ilmi, että siviilisääty vaikutti opintotuen riittävyteen. Storhammar esittikin puolison tulojen tarveharjinnan lieventämistä ja kiinnitti huomiota huoltajalisän muuttamiseen opintorahaksi. (Storhammar 1986.)

Helena ja Tapio Aittolan opiskelijoiden elämismaailmaa tarkastelevassa tutkimuksessa tulee esiin perheellisten ja yksinäisten opiskelijoiden erot elämänvaiheen ja -tapojen osalta, myös taloudellisesti. Aittolat kuvaavat perheellisten opiskelijoiden tilannetta kamppailuna suoranaista köyhyyttä vastaan, yksinäisten opiskelijoiden puhuessa ja lupaillessa kuluttamisen rajoittamisesta. (Aittola & Aittola 1990.)

Helena Saaren perusteellisessa pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan opiskelijoiden toimeentuloa vuoden 1992 opintotukiuudistuksen jälkeen. Siinä todetaan, että taloudellisesti vaikeinta on yleensä huoltajilla, mutta myös lapsettomat pariskunnat ovat yhtä paljon velkaantuneita. Tutkimuksessa tiedostetaan, että käytetyllä survey-menetelmällä yksittäiset tapaukset hukkuvat aineistoon ja että ”todellisuus on usein monimutkainen” (s, 46), menetelmän valinnassa vaikutti enemmän tarve saada yleistettävissä olevaa tietoa laajemmalla otoksella, kuin yksilökohtaista tietoa yksittäisistä tapauksista. (Saari 1994.)

Kimmo Susila (1995) on tutkinut opiskelijoiden asumista ja asumistukia. Hän vertaili eri tukijärjestelmien kautta tulevien tukien tasoa ja kattavuutta. Yleisen asumistuen ja opintotuen asumislisän vertailussa nousi esille opiskelijoiden erilainen asema riippuen tulotasosta, asumismuodosta, perheellisyydestä ja tukimuodosta. Opintotuen asumislisässä tulot pienensivät tukea lievemmin, kuin yleisessä asumistuessa, kun taas asumistuessa huomiota otettavan vuokran yläraja on suurempi. Samoin erottavana tekijänä oli opintotuen asumislisän saaminen vain opiskelukuukausilta suhteessa asumistuen ympärivuotisuuteen. (Susila 1995.)

Anu Purhosen (1995) tutkimuksessa on tutkittu opiskelijoiden tulonlähteitä, taloudellista selviytymistä ja opintolainan käyttöä. Tutkimuksesta käy ilmi, että lainan nostamisen pakko tulee helpommin eteen perheellisillä opiskelijoilla, erityisesti yksinhuoltajilla: ”Täytyy huolehtia muistakin kuin vain itsestään.” Lainan nostaminen on myös yhteydessä vanhem-

pien antamaan taloudelliseen tukeen. Vanhempien tuki väheni ja lainan nostaminen lisääntyi opiskelijan iän myötä. Usein perheellisen opiskelijan toimeentulon turvasi puolison tulot. (Purhonen 1995.)

Petri Lempisen ja Anna Tiilikaisen (2001) tutkimuksesta käy ilmi, että opiskelun ja työssäkäynnin yhteensovittaminen on vaikeinta opiskelijoille, joilla on lapsia. Perheellisten opiskelijoiden tulot (ja myös menot) olivat suuremmat kuin muilla opiskelijoilla, mediaanitulo oli lähes kaksinkertainen perheettömiin opiskelijoihin verrattuna, mikä kertonee perheellisten opiskelijoiden suuremmasta työssä käynnistä. (Lempinen & Tiilikainen 2001.)

Taru Berndtsonin (2004) tutkimuksen mukaan perhemuoto ei ollut suoraan selittävänä tekijänä sille, kokiko opiskelija toimeentulonsa helpoksi tai vaikeaksi. Lapsiperheet kokivat kuitenkin toimeentulonsa muita useammin vaikeaksi, helpointa oli kaksin puolison kanssa asuvilla. Todella vaikeaksi toimeentulonsa kokevista yksin asuvia oli suhteellisesti eniten. (Berndtson 2004.)

2.5 SOSIAALIOIKEUS JA SOSIAALIPOLITIikka

Sosiaalioikeus oikeudenalana ja sen piirissä tehtävä tutkimus ovat Suomessa verrattain nuori ilmiö. Sosiaalioikeudellinen keskustelu on lisääntynyt voimakkaasti viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Erityisesti keskustelua lisäsi 1990-luvun alussa alkanut perusoikeusuudistus, jonka lopputuloksena Hallitusmuodon perusoikeuksia koskeva II luku uudistettiin vuonna 1995. Sittemmin tämä luku siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin, joka astui voimaan vuonna 2000. Lisäksi keskustelua on olennaisella tavalla lisännyt ihmis- ja perusoikeuksiin liittyvän kansainvälisen keskustelun lisääntyminen, erityisesti Euroopan unionin ja YK:n puitteissa. Suomen liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 voidaankin pitää keskeisenä merkkipaaluna keskustelun avautumisessa. (ks. esim. Viljanen 2001, 1,11.)

Sosiaalioikeudellinen keskustelu poikkeaa usein paljonkin muusta oikeudellisesta keskustelusta. Sosiaalioikeuden luonteeseen kuuluu sellaisia piirteitä, joiden vuoksi se poikkeaa runsaasti esimerkiksi siviili- ja rikosoikeudesta, joiden pohjalta yleensä eritellään oikeudellista päätöksentekoa ja argumentaatiota. Ensinnäkin sosiaalioikeuden piiriin kuuluva, erityisesti toimeentuloturvaa koskeva normisto on usein hyvin monimutkaista, teknistä ja vaikeaselkoista jopa lakimiehille, etuuksien hakijoista ja saajista puhumattakaan. Toisaalta

etuslainsäädännössä on runsaasti myös hyvin väljiä säännöksiä, koskien sekä etuuksia että niiden saamisedellytyksiä. (Tuori 2004, 5-6.)

Edellä mainittujen piirteiden lisäksi sosiaalioikeudellisen käytännön erityispiirteenä on se, että sen toteutuksessa tarvitaan runsaasti muitakin kuin vain oikeudellista asiantuntemusta, esimerkiksi lääketieteellistä, psykologista tai vakuutusmatemaattista. Ensiasteen päätöksenteosta vastaavatkin usein muut kuin lakimiehet, toimeentuloturvan osalta muun muassa sosiaalityöntekijät ja Kelan virkailijat. Lisäksi ensiasteen päätöksentekoon vaikuttavat merkittävästi myös erilaiset viranomaisnormit, esimerkiksi Kelan soveltamisohjeet, joiden oikeuslähdeopillinen asema voi olla epäselvä. (mt., 6.) Tällaisten normien lopullinen oikeudellinen pitävyys punnitaankin yleensä vasta valitusteitse oikeusistuimissa.

Sosiaalioikeudessa tarkastellaan sosiaalipolitiikan aluetta oikeustieteen silmin. Sosiaalioikeustieteen haasteena on sosiaalipolitiikan erityispiirteiden huomioon ottaminen toimintaympäristössä, jossa lainsäädäntö on usein väljää, jossa tarvitaan runsaasti myös muiden kuin oikeustieteilijöiden asiantuntemusta, käytännön toimijat ovat yleensä muiden alojen ammattilaisia ja heidän toimintansa lähtökohdat ja tavoitteet tulevat muualta, kuin oikeustieteestä. Lisäksi sosiaalioikeuteen liittyvän lainsäädännön tavoitteet syntyvät pääasiassa sosiaalipolitiikan tavoitteista.

3 SOSIAALISTEN PERUSOIKEUKSIEN LUONTEESTA

3.1 PERUSOIKEUDET OSANA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Perusoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia yksilön perustavan laatuista oikeuksia, jotka on kirjattu perustuslakiin (ks. esim. Karapuu 1999, 62-63). Suomessa perusoikeus-käsite on tullut käyttöön perustuslain tasolla vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, mutta perusoikeuksien historia ulottuu Suomessakin ainakin 1800-luvulle saakka. Nykyisiin perusoikeussäädöksiin johtanut perusoikeuksien uudistusprosessi sai alkunsa 1970-luvulla. Perusoikeusuudistuksen läpivienti kesti kuitenkin lähes kolme vuosikymmentä, kunnes vuonna 1993 hallitus antoi eduskunnalle esityksensä (HE 309/1993) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Perusoikeusuudistus tuli voimaan elokuussa 1995. (esim. Ojanen 2003, 13-28.)

Perusoikeudet omaavat perustuslain tasoisina oikeuksina erityisen pysyvän ja oikeudellisesti vahvan luonteen. Tämä johtuu perustuslain vaikeutetusta säätämisen-, kumoamisen- ja muuttamismenettelystä. (Ojanen 2003, 3-13.) Suomessa perustuslain muutokseen vaaditaan lakiesityksen hyväksyminen samansisältöisenä kaksilla eri valtiopäivillä, joiden välissä on käyty eduskuntavaalit ja jälkimmäisillä vielä kahden kolmasosan enemmistöllä. Vaihtoehtoisesti perustuslain muutos voidaan hyväksyä samojen valtiopäivien aikana, jos se on ensin julistettu kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä ja sitten hyväksytty kahden kolmasosan enemmistöllä. (PL 73 §.) Perusoikeudet nauttivat siis erityistä perustuslain suojaa ja ovat siten eräänlaisia yhteiskunnan perusarvojen ilmaisuja. Sellaisina ne suuntaavat ja asettavat edellytyksiä yhteiskunnan toiminnalle ja päätöksille. (Ojanen 2003, 6-7.)

Perusoikeussäännökset ovat juridisiksi normeiksi poikkeuksellisen tavoitepainotteisia ja suuntaa-antavia, eivät tarkkoja ja seikkaperäisiä. Niissä on ilmaistuna tavoitteet ja periaatteet joiden suuntaisesti rajanvetoja on käytännön lainsäädännössä ja hallinnossa suoritettava. (Hidén 1999, 3-4.) Sama suuntaava vaikutus koskee myös tuomioistuinten päätöksentekoa. Mikäli on tilanteita, joissa tavallinen lainsäädäntö on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säädösten kanssa, on tuomioistuimen jätettävä alemmanasteinen säädös huomioonmatta. Käytännössä tällainen tilanne on harvinainen, sillä ristiriita perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön välillä saadaan yleensä ratkaistua valitsemalla lain tulkintavaiht-

toehdoista sellainen, joka parhaiten toteuttaa perusoikeuksien tavoitteita. Tätä kutsutaan perusoikeusmyönteiseksi tai perustuslainmukaiseksi laintulkinnaksi. (Ojanen 2003, 78; PeVM 25/1994 vp.)

3.2 PERUSOIKEUDET YHTEISKUNNAN TOIMINNAN SUUNTAAJINA

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus muutti olennaisella tavalla perusoikeuksista johtuvia velvoitteita julkiselle vallalle. Hidénin (1999) mukaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien (TSS-oikeudet) tuominen mukaan perusoikeusjärjestelmään antoi julkiselle vallalle aiempaa huomattavasti voimakkaamman velvoitteen huolehtia aktiivisesti perusoikeuksien toteutumisesta. Aiemmin perusoikeuksien turvaaminen oli nähty enemmän vain julkisen vallan pidättäytymisenä puuttumasta yksilön oikeuksiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon lisättiin myös nimenomainen säännös (PL 22§), jolla julkinen valta velvoitettiin turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. (Hiden 1999, 17-18.)

Tarkastellessaan perustuslain asettamia vaatimuksia juridiselle harkinnalle ja päätöksenteolle Pekka Länsineva (2002) korostaa, että perusoikeuksien vaikutukset tulisi näkyä paitsi lainsäädännön valmistelussa ja soveltamisessa, myös jokapäiväisessä hallintotoiminnassa. Vaikka perusoikeudet sinällään ovat usein väljästi muotoiltuja ja jättävät siten päätöksentekijöille harkintavaltaa eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä, on perusoikeuksien suuntaa antava vaikutus otettava huomioon kaikilla päätöksenteon tasoilla. Tämä edellyttää sitä, että päätöksentekijät tuntevat perusoikeusjärjestelmän ja sen antamat suuntaviivat, jotta he voisivat tehdä oikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta oikean suuntaisia päätöksiä. (Länsineva 2002, 16-18.)

Tämä korostuu erityisesti TSS-oikeuksien kohdalla, joihin liittyvien päätösten pohjana ovat usein paitsi lait, myös erilaiset lakia alemmanasteiset säädökset ja eri instituutioiden, kuten Kansaneläkelaitoksen tai kunnan sosiaalitoimen sisäiset normit. Kaikkien näiden tulisi olla yhteensopivia ja yhdensuuntaisia perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden ja siihen sisältyvien tavoitteiden kanssa.

Heikki Karapuu (1999) erittelee perusoikeuksien useita erilaisia oikeusvaikutuksia. *Kunnioittamisvelvollisuudella* tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta pitäytyä rajoittamasta perusoikeuksien toteutumisesta. Sen ydinsisältönä on ajatus siitä, että julkinen valta ei saa

rajoittaa yksilön vapauspiiriä. *Suojaamisvelvollisuus* tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta estää muiden yksilöiden pyrkimykset rajoittaa perusoikeutta. Se velvoittaa julkista valtaa aktiivisesti estämään tilanne, jossa yksityiset tahot pyrkivät loukkaamaan yksilön perusoikeuksia, esimerkiksi omistusoikeutta. (Karapuu 1999.)

Toteuttamisvelvollisuudella tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta turvata kansalaisen perusoikeuden toteutuminen aktiivisin toimin, esimerkiksi rahoittamalla kielivähemmistön jäsenten mahdollisuuksia opiskella äidinkieltään. *Ohjelmallinen vaikutus* tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta uudistaa lainsäädäntöä ja hallintokäytäntöä niin, että perusoikeus toteutuu mahdollisimman laajasti. Esimerkkeinä tällaisesta ovat yksilön oikeus saada kykijensä mukaista koulutusta tai julkisen vallan velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon. (Karapuu 1999.)

Tulkintavaikutuksen merkitys on muiden oikeusnormien tulkitsemisessa perusoikeusmyönteisellä tavalla. Sen kautta suunnataan alemman asteisten säädösten tulkintaa niin, että ne täyttävät myös perusoikeuksien asettamat vaatimukset. *Kompetenssi- eli toimeksiantovaikutus* tarkoittaa sitä, että kun perusoikeus velvoittaa lainsäätäjää tai viranomaista se saattaa samalla antaa velvoitetulle toimivallan velvoitteen toteuttamiseen. Esimerkiksi yksityisyyden suojaamiseksi julkinen valta on oikeutettu jopa rajoittamaan perusoikeutena säädettyä sananvapautta tietyissä tilanteissa. (Karapuu 1999.)

Abrogaatio- eli syrjäyttävä vaikutus tarkoittaa alemmanasteisen säädöksen syrjäyttämistä hallintotoiminnassa ja tuomioistuimissa, mikäli säännös on ristiriidassa perusoikeuden kanssa. Tällöin alemman asteista säädöstä ei saa soveltaa ratkaisussa. Oikeuden perustavalla vaikutuksella tarkoitetaan sitä, että yksilö voi itse, omissa nimissään vaatia tuomioistuimessa perusoikeuden toteuttamista. Tällaista oikeutta kutsutaan subjektiiviseksi perusoikeudeksi. (Karapuu 1999.)

Perusoikeudella voi olla yhtä aikaa useita eri oikeusvaikutuksia. Esimerkiksi perustuslain oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen koskevat kohdat merkitsevät julkisen vallan velvollisuutta pidättäytyä henkeä ja vapautta uhkaavista toimista, sillä on suojaamisvelvollisuus suojata yksilön henkeä ja vapautta muiden yksilöiden taholta tulevia oikeudenloukkauspyrkimyksiä vastaan ja turvaamisvelvollisuus yksilön elämän tai vapauden turvaamiseksi tietyissä tilanteissa. Lisäksi yksilöllä on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että

oikeus hengen turvaan ja vapauteen toteutuvat ja ettei niitä loukata esimerkiksi asiaa koskevan asetuksen perusteella. (Karapuu 1999.)

Uuden perustuslain myötä tuomioistuimille annettiin oikeus ja myös velvollisuus asettaa perustuslain säännös etusijalle tavalliseen lakiin nähden, mikäli ne ovat ilmeisessä ristiriidassa keskenään (PL 106 §). Ensisijaisesti tuomioistuimen tulee ratkaisuisaan kuitenkin pyrkiä tulkitsemaan tavallista lakia siten, että se on sopusoinnussa perustuslain kanssa. Perustuslain etusijasäännöksen osalta on huomionarvoista, että se rajoittuu tuomioistuimiin. Siten hallintoviranomaisilla ei ole oikeutta jättää lakia huomiotta, vaikka se olisi ilmeisessä ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Sen sijaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa, lakia alemman asteista normia ei saa soveltaa tuomioistuimessa eikä myöskään viranomaisessa (PL 107). (Viljanen 1999, 146-148.) Tällä saattaa olla vaikutuksensa erityisesti sosiaalioikeuden alalla, jossa merkittävä osa ensi asteen päätöksenteosta perustuu lakia alemman asteisiin normeihin, kuten Kansaneläkelaitoksen tai kuntien työntekijöilleen antamiin soveltamisohjeisiin ja normeihin (Tuori 2004, 6-7).

Perusoikeuksien toteutumisen arvioinnissa ei ole kysymys vain jonkin tietyn yksittäisen perusoikeuden toteutumisesta. Pöyhönen (1998) toteaa, että perusoikeudellisen tarkastelun painopisteen siirtyessä koskemaan yksittäisen perusoikeuden sijasta koko perusoikeusjärjestelmää, se ohjaa tarkastelemaan jokaista perusoikeuksiin liittyvää soveltamistilannetta perusoikeuksien käyttötilanteena (Pöyhönen 1998, 51-52). Tällöin perusoikeuksien ohjaava vaikutus ei rajoitu ainoastaan siihen, onko jokin tavallisen lain pohjalta tehty ratkaisu sopusoinnussa jonkin tietyn yksittäisen perusoikeuden kanssa. On tärkeää, että jo ratkaisua tehtäessä otettaisiin huomioon koko perusoikeusjärjestelmän suuntaava vaikutus.

3.3 LAILLA SÄÄTÄMISEN VAATIMUS

Perustuslaki velvoittaa julkista valtaa turvaamaan ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen (PL 22§). Lain sanamuoto ”julkinen valta” ei yksiselitteisesti ilmaise, mitä instituutiota se perusoikeuksien toteuttajana velvoittaa, kenen on huolehdittava perusoikeuksien toteutumisesta. Perinteisten vapausoikeuksien kohdalla tämä on ollut selvempää, kun on yksiselitteisesti pystytty toteamaan, että mikään julkinen taho ei saa rajoittaa yksilön vapausoikeuksia. Tällöin kaikkien tahojen on täytynyt vain pidättäytyä rikkomasta yksilön oikeuksia. TSS-oikeuksiin liittyvät aktiiviset velvoitteet tuovat veloitteen kohdentumisen

entistä merkittävämmäksi kysymykseksi, sillä niiden kohdalla voidaan kysyä, kenen tulee toimia ja olla aktiivinen.

Vaikka perustuslain säätäjä ei olekaan määritellyt sitä, miten jokin tietty oikeus tulisi toteuttaa käytännössä, se jättää ”miten” -kysymykseen vastaamisen lainsäätäjälle. Ja kuten Hidén (1999) osuvasti toteaa, on lainsäätäjän tähän kysymykseen myös vastattava. Vaikka perustuslaissa ei velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi olekaan toimivia oikeudellisia pakotteita, ei lainsäätäjä hänen mukaansa saa tyytyä tilanteeseen, jossa jokin perusoikeus ei käytännössä toteudu siten kuin perustuslaki määrää. Lainsäätäjän vastuulla on se, että lainsäädäntö ja perusoikeuksien toteuttamiseksi tehtävät järjestelyt täyttävät perustuslain vaatimukset myös oikeuksien toteutumisen osalta. (Hidén 1999, 19-20; Viljanen 2001, 9.)

Perustuslain 19 §:n ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa ja huolenpitoa koskeva 1 momentti luo viimesijaisesta toimeentuloturvasta perustuslain tasoisen subjektiivisen oikeuden. Sen käytännön toteutus edellyttää kuitenkin tavallisen lain tasoista sääntelyä. Toiseen momenttiin sisältyvästä oikeudesta perustoimeentulon turvaan lain sanamuoto edellyttää säädettävän tarkemmin lailla, kuten myös 3 momentin terveys- ja sosiaalipalveluiden järjestämisestä. Kolmannessa momentissa annetaan myös julkiselle vallalle velvoite tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi. Tässä, kuten myöskään 4 momentin asumisen edistämiseen velvoittavassa kohdassa ei määritellä sitä, miten näitä oikeuksia on edistettävä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, eikä niistä voida säätää asetuksella. Siinä annetaan yleinen vaatimus kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien säädösten tasosta. Siten kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lain tasoisina, eikä asetusten tai muiden alemmanasteisten säädösten käyttäminen ole sallittua. (Sakslin 1999, 226-227.)

Perustuslakivaliokunta on luonut kriteereitä sille, mitkä sosiaaliin perusoikeuksiin liittyvät kysymykset on säädettävä lain tasoisena. Tällaisia ovat ainakin etuuksien tason määrittämis- ja tarkistamisperusteet, tulon ja palkan käsitteiden määrittely ja se, mikä on riittävä sosiaali- ja terveyspalvelu. Myös etuuksien tarveharkintaan liittyvistä perusteista ja periaatteista on säädettävä lailla. (Sakslin 1999, 233; PeVL 15/1995 vp.)

Sakslinin mukaan vaatimus sosiaaliturvalainsäädännön täsmällisyydestä ja oikeuksien määrittelystä lain tasoisin säädöksin, merkitsee päätösvallan keskittämistä eduskunnalle. Samalla ministeriöiden tai muiden sosiaaliturvaa toimeenpanevien tahojen mahdollisuudet tehdä päätöksiä sosiaaliin perusoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä on rajoitettu. Siten lakien soveltajille jää tehtäväksi harkita lähinnä vain se, täyttääkö etuutta tai palvelua haakeva henkilö kyseistä oikeutta toteuttavan lain edellyttämät kriteerit. (Sakslin 1999, 233)

3.4 PERUSOIKEUDET YKSILÖN OIKEUKSINA

Perusoikeudet on yleisesti määritelty yksilölle kuuluvina yleisinä oikeuksina. Ne kuuluvat kaikille yksilöille yhdenvertaisesti. Tätä ilmentävät perustuslain sanamuodot ”jokainen”, ”jokaiselle” ja ”jokaisen”. Perusoikeuksien toteutuminen jonkun yksilön kohdalla ei siten saa olla riippuvaista hänen kuulumisestaan tai kuulumattomuudestaan johonkin ryhmään tai yhteisöön. Perusoikeuksien toteutuminen ei saa myöskään olla riippuvaista iästä, koulutuksesta, työmarkkina-asemasta tai perhesuhteista.

Hidénin (1996) mukaan perusoikeuksien antama suoja yksilöille merkitsee sitä, että lainsäätämässä ei riitä se, että tarkastellaan mitä säädettävänä oleva laki tulee merkitsemään yksilöille keskimäärin tai tyypillisimmillään. Ratkaisevaa on se, ettei säädettävänä oleva laki tai sen soveltaminen saa loukata yhdenkään yksilön perusoikeuksia. Kysymys ei siis ole siitä, että perusoikeuksilla pyrittäisiin vaikuttamaan vain lainsäädännön yleisiin tuloksiin, vaan jokaisen yksilön oikeuksiin. (Hidén 1996, 756.)

Osa perusoikeuksista voidaan perustellusti pitää myös ryhmän tai yhteisön oikeuksina. Esimerkiksi yksilöiden yhdistymisvapaus (PL 13.2 §) luo sinänsä oikeuden yhteisön olemassaololle. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle annetaan tehtäväksi tukea perhettä, minkä tavoitteena voidaan nähdä lapsen hyvinvoinnin turvaaminen. Samoin kielellisten ja kulttuuristen vähemmistöjen oikeuksista säädetään perustuslaissa. Kuitenkin myös edellä mainitut erilaisia yhteisöjä koskevat perusoikeudet voidaan nähdä yksilöiden oikeuksina. Niillä turvataan yhteisöihin kuuluvien yksilöiden oikeuksia. (esim. Karapuu 1999, 63-64.)

Perusoikeuksien yksilöllisyys nousee tärkeäksi kysymykseksi erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien kohdalla. Perusoikeuksia toteuttavan lainsäädännön mukaisesti esimerkiksi eri sosiaaliturvaetuuksien myöntämisperusteissa käytetään perhekohtaista tarveharkintaa ja

perheenjäsenten työmarkkina-asema voi vaikuttaa toisten perheenjäsenten sosiaaliturvaan. Lisäksi osa etuuksista on sellaisia, että niistä on vaikea säätää täysin yksilökohtaisina, esimerkkinä mainittakoon oikeutta asuntoon toteuttava asumistuki, joka luonnollisesti myönnetään ruokakuntakohtaisena. Perusoikeuksien yksilökohtaisuus ei siten aina toteudu itseltään selvästi käytännön tasolla.

3.5 TSS-OIKEUDET OSANA PERUSOIKEUKSIA

Keskeinen perusoikeuksien ryhmä on TSS-oikeudet, eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Perusoikeuksien sukupolvi- jaottelussa TSS-oikeudet luetaan yleensä niin sanottuihin toisen sukupolven perusoikeuksiin. Tällä tarkoitetaan paitsi oikeuksien ajallista kehitysjärjestystä, myös niiden poikkeavaa luonnetta ensimmäisen sukupolven vapausoikeuksiin nähden. Tässä luokittelussa vapausoikeuksiin luetaan paitsi yksilöiden henkilökohtaista vapauspiiriä turvaavat perusoikeudet myös poliittiset perusoikeudet. (Tuori 1999b, 593.)

Ensimmäisen sukupolven vapausoikeuksia on kutsuttu negatiivisiksi vapausoikeuksiksi. Ne velvoittavat julkista valtaa pidättäytymään rajoittamasta yksilöiden vapauspiiriä. TSS-oikeudet sen sijaan asettavat julkiselle vallalle positiivisia toimintavelvoitteita. Aina rajat eivät ole näin selkeät, sillä vapausoikeuksien toteuttamiseksi voidaan edellyttää myös aktiivista toimintaa ja toisaalta TSS-oikeudet saattavat edellyttää julkisen vallan pidättäytymistä toimenpiteistä. Oikeuksien luonne-ero on kuitenkin pääsääntöisesti selkeästi erotettavissa. (Tuori 1999b, 593-594.)

TSS-oikeuksien tarkoituksena on edistää yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutumista. Perusoikeuksien kokonaisuudessa TSS-oikeuksilla on tärkeä tehtävä yksilöiden pääsemiseksi tosiasiallisiin oikeuksiinsa myös poliittisten ja vapausoikeuksien osalta. (Tuori 1999b, 594; Sakslin 1999, 225.) Edellyttäähän yksilöiden osallistuminen yhteiskunnan toimintaan sen täysivaltaisina jäseninä esimerkiksi riittävää luku- ja kirjoitustaitoa, taloudellisia mahdollisuuksia opiskeluun ja poliittiseen osallistumiseen sekä riittävää tietoisuutta yhteiskunnasta ja sen toiminnasta. Myöskään TSS-oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen ei ole mahdollista olosuhteissa, joissa yksilön vapautta ja poliittisia oikeuksia ei kunnioiteta (Ojanen 2003, 10).

Perusoikeusluokittelua ei tulekaan nähdä siten, että perusoikeuksia jaettaisiin kokonaisuudesta irrallisiksi osiksi. Perusoikeusjärjestelmässä on kyse kokonaisjärjestelmästä, joka vaikkakin on usein sisäisesti jännitteinen, muodostaa sellaisen kokonaisuuden, jonka puitteissa yksittäisiä perusoikeuksia tulee tarkastella. (Lämsineva 1998, 112-114.) Perusoikeus uudistuksessa lähtökohtana olikin perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyys.

Yksi TSS-oikeuksien alaryhmistä on sosiaaliset oikeudet. Sosiaalisia perusoikeuksia ovat ne sosiaaliset oikeudet, jotka on turvattu perustuslailla. Sosiaalisilla oikeuksilla tarkoitetaan sellaisia julkiseen valtaan kohdistuvia oikeuksia, jotka koskevat sosiaalisia etuuksia. Sosiaalisilla etuuksilla tarkoitetaan rahamääräisiä toimeentuloturvan etuuksia sekä sosiaali- ja terveystalveluita. (Tuori 1999b, 593-594.)

Sosiaalisten perusoikeuksien perustana on perustuslain 19 § (LIITE), johon on koottu säännökset perustuslaissa turvattavista sosiaalisista oikeuksista. Lisäksi sosiaalisten oikeuksien kannalta on merkityksellisiä perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskeva 16 § sekä oikeutta työhön koskeva 18 §.

Perustuslain 19.1 § turvaa jokaiselle ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon, mikä pitää sisällään muun muassa *viimesijaisen toimeentuloturvan*, kiireellisen sairaanhoidon ja osan sosiaalihuollosta.

Toisessa momentissa (19.2 §) lainsäätäjät veloitetaan turvaamaan *perustoimeentulon turva* sellaisten toimeentuloa uhkaavien riskien, kuten työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen varalta.

Perustuslain 19.3 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Lisäksi se antaa julkiselle vallalle tehtävän tukea ”perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”.

Neljäs momentti (19.4 §) antaa julkiselle vallalle tehtävän ”edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Taulukko 1: Perustuslain 19 §:ssä säädettyt sosiaaliset perusoikeudet.

	SÄÄDÄNTÄTAPA	KENELLE	ETUUKSET, JOILLA OIKEUTTA TOTEUTETAAN
(PL 19.1 §) Ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo ja huolenpito	Perustuslaki, käytännön toteutus tavallisella lailla	Jokaiselle, joka ei pysty itse tai läheistensä avulla hankkimaan.	Viimesijainen toimeentulotuki, kiireellinen terveydenhuolto, lasten, vammaisten ja vanhusten erityishuolto osittain.
(PL 19.2 §) Perustoimeentulon turva	Perustuslain mukaan tavallisella lailla säädetty	Sairauden, vanhuuden, työttömyyden ja työkyvyttömyyden aikana; lapsen saamisen ja huoltajan menetyksen perusteella	Perustoimeentuloturvan etuudet
(PL 19.3 §) Sosiaali- ja terveystalvet ja väestön terveyden edistäminen	Perustuslain mukaan tavallisella lailla säädetty	Jokaiselle	Sosiaali- ja terveystalvet
(PL 19.3 §) Lapsiperheiden ja lasten huolenpidosta vastaavien tukeminen	Säädäntätapaa ei määrätty perustuslaissa	Lapsiperheet ja muut lapsen huolenpidosta vastaavat	Esim. lapsilisä, kotihoidontuki
(PL 19.4 §) Oikeuden asuntoon edistäminen ja omaoimisen asumisen tukeminen	Säädäntätapaa ei määrätty perustuslaissa	Jokaiselle	Esim. asumisen tuet

Taulukkoon 1 on koottu perustuslain 19 §:ssä säädettyt sosiaaliset oikeudet. Perustuslain 19 §:n eri momentit ovat oikeusvaikutuksiltaan ja turvan tasoiltaan erilaisia. Ensimmäinen momentti perustaa jokaiselle *subjektiivisen oikeuden* ihmisarvoisen elämän edellyttämään toimeentuloon ja huolenpitoon. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan oikeutta, joka kuuluu jokaiselle (henkilökohtaisesti), joka täyttää sen edellyttämät kriteerit. Jokainen voi vedota suoraan perustuslaissa turvattuun subjektiiviseen perusoikeuteensa riippumatta alemman asteisesta lainsäädännöstä (Ilveskivi 2000, 29). Käytännössä 19.1 §:n mukainen taloudellinen turva edellyttää kuitenkin alemman asteista lainsäädäntöä, jonka avulla säädellään etuuksien käytännön toteutusta (PeVM 25/1994 vp; Tuori 1999b, 607) .

Toinen, perustoimeentuloa turvaava momentti ei itsessään perusta subjektiivisia oikeuksia, mutta velvoittaa lainsäätäjää turvaamaan etuudet subjektiivisina oikeuksina tavallisella lailla. Näin lainsäätäjä on velvoitettu turvaamaan subjektiivinen oikeus perustoimeentuloon kaikille 19.2 §:ssä mainituissa toimeentulon riskitilanteissa oleville. Oikeudet eivät kuitenkaan suoraan perustu perustuslakiin, vaan ovat riippuvaisia tavallisesta lainsäädännöstä (Ilveskivi 2000, 34).

Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, perustoimeentuloturva on 19.1 §:n takaamaan vähimmäistoimeentuloon nähden itsenäinen ja sen on oltava tasoltaan korkeampaa kuin ensimmäisessä momentissa mainittu viimesijainen toimeentuloturva. Valiokunta on myös todennut, että 19.2 §:ssä mainituissa tilanteissa (sairaus, vanhuus, työttömyys, työkyvyttömyys, lapsen saaminen, huoltajan menetys) henkilön toimeentuloturva ei voi muodostua vain 19.1 §:n mukaisesta turvasta. (PeVL 34/1996; PeVM 25/1994 vp).

Vaikka perustoimeentuloturvan etuudet on säädettävä subjektiivisina oikeuksina tavallisella lailla, voidaan niissä kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan käyttää myös tarveharkintaa (Ilveskivi 2000, 34). Mikäli tukeen muutoin oikeutetulla on joko omia tai puolison tuloja tai varallisuutta niin runsaasti, ettei hän ole tuen tarpeessa, hänen tukeaan voidaan vähentää tai evätä se kokonaan.

Kolmannen momentin sosiaali- ja terveystalvveluita koskeva kohta velvoittaa säätämään sosiaali- ja terveystalvveluista tavallisella lailla, mutta ei subjektiivisina oikeuksina. Vaikka momentti ei vaadi oikeuksia säädettäväksi subjektiivisina, on lainsäätäjän kuitenkin tavallisessa lainsäädännössä säädettävä etuuksista ja niiden saamisperusteista (Ilveskivi 2000, 36). Lailla säätämisen vaatimus merkitsee myös sitä, ettei keskeisesti vaikuttavista seikoista voida säätää esimerkiksi asetuksilla tai muilla alemman asteisilla säädöksillä. Siten keskeiset päätökset sosiaali- ja terveystalvveluista tulee aina tehdä eduskunnassa.

Kolmannen momentin terveyden edistämistä ja perheiden tukemista koskevat kohdat sekä neljännen momentin velvoite edistää omatoimista asumista ja oikeutta asuntoon eivät määrittele sitä, millä tavoin mainittuja oikeuksia tulisi edistää. Se voi tapahtua esimerkiksi suuntaamalla voimavaroja haluttuihin kohteisiin vaikkapa valtion ja kuntien talousarvioissa. (Tuori 2004, 205.)

Edellä mainittujen sosiaalisten perusoikeuksien lisäksi nykyinen lainsäädäntö takaa myös muita subjektiivisina etuuksina myönnettäviä sosiaaliturvaetuuksia. Opiskelijoiden toi-

meentuloa turvaava opintotuki ei kuulu varsinaisesti sosiaalisten perusoikeuksien piiriin, vaikka se onkin selkeästi sosiaaliturvaan liittyvä etuus. Opiskelun aikaista toimeentuloa tuleekin tarkastella perustuslain 16 §:ssä säänneltyjen sivistyksellisten perusoikeuksien kannalta. (Tuori 1999b, 614.)

3.6 OPINTOTUEN PERUSOIKEUDELLINEN PERUSTA

Vaikka opintotuki ei olekaan perustuslain 19 §:n mukainen sosiaalinen perusoikeus, se on luonteeltaan toimeentuloturvan etuus. Tavoitteiltaan se perustuu perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan 16.2 §:ään.

PL 16.2 §

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 16 §:n toinen momentti edellyttää, että jokaisella on tosiasialliset mahdollisuudet kouluttaa ja kehittää itseään omista lähtökohdistaan. Tämän on oltava mahdollista riippumatta yksilön taloudellisesta tai sosiaalisesta asemasta. Säännös on luonteeltaan toimeksianto. Vaikka säännös edellyttää lainsäädäntöä oikeuksien käytännön toteuttamiseksi, se ei sido julkista valtaa nykyiseen lainsäädäntöön. Säädöksen toteutumisen edellytyksenä on kuitenkin riittävät ja yhtäläiset mahdollisuudet itsensä kehittämiseksi. Mikäli esimerkiksi nykyinen opintotukijärjestelmä lakkautettaisiin tai yliopistoissa otettaisiin käyttöön huomattavia lukukausimaksuja, olisi vähävaraisten kouluttautumismahdollisuudet turvattava jollain muulla tavoin. (Tuori 1999a, 516-521.)

Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla yhtäläinen mahdollisuus kouluttautumiseen turvataan. Keinoina voivat olla opetuksen maksuttomuus, välillisten kustannusten alentaminen, kuten ruokailun ja asumisen tukeminen sekä opintotukijärjestelmä. Mikään olemassa oleva järjestelmä ei ole sellaisenaan suojattu säännöksen perusteella, mutta mikäli esimerkiksi opintotukijärjestelmä lakkautettaisiin, vähävaraisten kouluttautumismahdollisuudet olisi kuitenkin turvattava jollakin muulla tavoin. (Tuori 1999a, 520)

Antaessaan lausuntoa perusoikeusuudistuksesta eduskunnan sivistysvaliokunta totesi lähtökohdan, jonka mukaan opiskelunaikaista toimeentuloa ei turvata nykyisen perustuslain perustoimeentuloa koskevan 19.2 §:n kautta. Valiokunta kuitenkin tähdensi, että 16 §:n

säännös saada opetusta ja koulutusta antaa pohjan opintotukijärjestelmän kehittämiseksi. Lisäksi valiokunta katsoi, että opiskelijoiden toimeentulojärjestelmää tulisi kehittää siten, että se vastaisi muuta perusturvaa. Tässä valiokunta viittasi nimenomaan 19.2 §:n mukaiseen perustoimeentuloturvaan ja kehotti perustuslakivaliokuntaa harkitsemaan ”perusoikeusuudistuksen kokonaisuudessa opiskelun aikaisen perustoimeentulon turvaamista niin, että muuttuvissa elämäntilanteissa taataan jokaisen mahdollisuudet kehittää itseään”. (SiVL 3/1994 vp.)

4 OPISKELIJAPERHEEN TOIMEENTULOTURVA

4.1 TOIMEENTULOTURVAN KÄSITTEISTÖSTÄ

Sosiaaliturvajärjestelmän käytännön toteutus voidaan jakaa kolmeen lohkoon: sosiaalivakuutukseen, sosiaaliavustukseen ja sosiaalihuoltoon. Näistä sosiaalivakuutuksen ja -avustuksen raja on tosin jonkin verran hämärtynyt, koska sosiaalivakuutusjärjestelmä, jonka luonteeseen on alun perin kuulunut vakuutusmaksujen ja etuuksien kytkeytyminen yhteen, on nykyisin ulotettu koko väestöön ja sen etuuksia rahoitetaan myös muutoin kuin vakuutusmaksuilla (Tuori 2004,14).

Tuori käyttää sosiaalivakuutuksesta ja -avustuksesta yhteisnimitystä *toimeentuloturva*, mutta kuten hän toteaa itsekin, tällaista rajausta voidaan arvostella, sillä viimesijainen toimeentulotuki jäisi määritelmän ulkopuolelle sosiaalihuollon lohkoon kuuluvana (mt., 22). Tässä tutkimuksessa toimeentuloturvan käsite sisältää myös viimesijaisen toimeentulotuen.

Sosiaalivakuutuksen avulla turvataan lähinnä perustoimeentuloa perustuslain 19.2 §:ssä mainittujen riskien varalta. Siihen sisältyy sekä ansioperusteisia että niin sanottuja kansanvakuutuksen etuuksia. Kansanvakuutuksella tarkoitetaan etuuksia, joiden kohderyhmänä on koko väestö ja joiden suuruus määräytyy yleensä tasakorvausperiaatteen mukaan. Ansioperusteisessa vakuutuksessa etuuksien piiriin kuuluvat vain ansiotyössä olevat tai olleet ja etuuksien suuruus määräytyy ansaintaperiaatteen mukaan. Sosiaalivakuutukseen kuuluvia etuuksia ovat esimerkiksi eläkkeet, sairausvakuutus, työttömyysetuudet ja vanhempainetuudet. (esim. Tuori 2004, 16-18.)

Sosiaaliavustukset ovat toimeentuloturvan etuuksia, joiden tarkoituksena on täydentää sosiaalivakuutusta ja samalla ehkäistä sosiaalihuollon tarvetta. Niillä pyritään tasaamaan perheiden ja yksilöiden välisiä tulo- ja elinkustannuseroja. Sosiaaliavustusten perusteena on joko tasakorvaus- tai tarveperiaate. Sekä sosiaalivakuutus, että -avustus ovat lähes yksinomaan rahallista tukea. Sosiaaliavustukseen luetaan sellaisia etuuksia, kuten äitiysavustus, lapsilisä, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, elatustuki, asumistuki ja opintotuki. (Tuori 2004, 21.)

Sosiaalihuolto on luonteeltaan viimesijaista sosiaaliturvaa, joka perustuu yleensä yksilökohtaiseen tarvearviointiin. Siihen sisältyvät myös erilaiset erityisryhmille suunnatut pal-

velut, joita nämä eivät saa muualta sosiaaliturvan piiristä. Sosiaalihuolto jaetaan viimesijaiseen toimeentuloturvaan, erityispalveluihin ja yleisiin sosiaalipalveluihin. Yleisistä sosiaalipalveluista on nykyisin tullut sosiaalihuollon keskeinen painopiste. (Tuori 2004, 23.)

Opiskelijaperhe on yleensä kaikkien kolmen sosiaaliturvan lohkon asiakkaana. Perhe voi saada sosiaalivakuutuksesta äitiys- isyys ja vanhempainrahaa, sosiaaliavustuksista äitiysavustusta, lapsilisää, mahdollisesti lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tukea, asumistukea ja opintotukea. Sosiaalihuollon lohkosta he voivat saada viimesijaista toimeentulotukea, lasten päivähoitoa sekä tarvittaessa erilaista sosiaalityön apua ja kasvatus- ja perheneuvontaa. Tässä tutkimuksessa keskitytään perheellisen korkeakouluopiskelijan toimeentuloturvaan sisältäen toimeentulotuen.

4.2 PERHEELLINEN OPISKELIJA JA OPINTOTUKI

Kuten edellä jo todettiin, opintotuen taustalla on perustuslain 16 §:n velvoite julkiselle valtalalle turvata jokaisen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaista koulutusta varattomuuden sitä estämättä. Opintotuen tarkoituksena on turvata opiskelijan toimeentulon rahoitus opiskeluaikana ”siltä osin kuin se ei ole vanhempien velvollisuus tai opiskelijan toimeentuloa ei ole muulla tavoin turvattu” (Opiskelijalle 2006).

Opintotuen asema sosiaaliturvajärjestelmässä on sikäli erikoinen, että vaikka opintotuki on luonteeltaan selkeästi toimeentuloturva, se poikkeaa lainsäädännölliseltä perustaltaan ja myös hallinnoinniltaan muusta vastaavanlaisesta sosiaaliturvasta. Opintotuki kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön sijasta opetusministeriön hallinnon alaisuuteen. Esimerkiksi Raivola ym. katsovat, että vaikka opintotuki on toimeentuloturva, se ei ole lainkaan sosiaalietuus, vaan koulutuspolitiikan väline (Raivola, Zechner & Vehviläinen 2000, 25).

Opintotuki on sosiaaliavustus, jonka edellytyksinä ovat päätoiminen opiskelu, opintomenestys ja tarve tukeen. Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtiontakauksesta. Opintorahan suuruus korkeakouluopiskelijalle on 259,01 euroa ja opintolainan valtiontakauksen maksimimäärä 300 euroa kuukaudessa. Asumislisää voi saada 80 prosenttia hyväksyttävistä asumismenoista. Huomioon otettava asumismenojen maksimimäärä on 252 euroa kuukaudessa. Perheellinen opiskelija ei kuitenkaan saa opintotuen asumislisää, vaan hän kuuluu yleisen asumistuen piiriin. Lisäksi pienituloisella on mahdollista saada korkoavustusta opintolainan korkoihin opiskelujen päätyttyä. Yhden prosentin

osuus opiskelunaikaisista koroista maksetaan jo opiskelun aikana, loput lisätään lainan pääomaan. (Opiskelijalle 2006.)

Lukuvuonna 2005-2006 tai sen jälkeen aloittaneilla opiskelijoilla on lisäksi mahdollisuus saada opintojen jälkeen opintolainavähennys verotuksessa. Tämä edellyttää, että tutkinto on suoritettu määräajassa, ja että opintolainaa on yli 2500 euroa. Opintolainavähennys on 30 prosenttia lainan 2500 euroa ylittävästä osasta. Verovähennys tehdään aina sitä mukaa kun lainaa maksetaan takaisin. Käytännössä maksettavien verojen määrä vähenee 30 prosenttia sinä vuonna lyhennettyjen lainojen määrästä. (Opiskelijalle 2006.)

Opintotukeen kuuluu myös opintolainan korkoavustus, jota voivat saada kaikki pienituloiset ja jota maksetaan opintojen jälkeen, kun lainaa maksetaan takaisin. Pienituloisuudella tarkoitetaan sitä, että hakijan tulot saavat olla enintään 775 euroa kuukaudessa. Mikäli hakijalla on huollettavanaan alaikäisiä lapsia, tuloja korotetaan yhdestä lapsesta 895 euroon, kahdesta 930 euroon ja kolmesta lapsesta 985 euroon. Avustus tarkoittaa sitä, että Kela maksaa valtion takaaman opintolainan korot ja pankin ilmoituskulut kokonaisuudessaan. Tukea voi saada enintään viideltä vuosipuoliskolta. (Opiskelijalle 2006.)

Opintotuessa käytetään myös tarveharkintaa. Perheellisen korkeakouluopiskelijan kohdalla tämä tarkoittaa lähinnä opiskelijan omien tulojen vaikutusta opintorahan saamiseen. Mikäli opiskelijan tulot ylittävät niin sanotun vapaan tulon määrän, opintotuki peritään jälkikäteen takaisin. Vapaan tulon määrä lasketaan kalenterivuositain siten, että jokaista kuukautta kohden kun opiskelija saa opintorahaa, hänellä saa olla tuloja 505 euroa, tuetonta kuukautta kohden tuloja saa olla 1515 euroa. Esimerkiksi opiskelija joka saa opintotukea 9 kuukautena kalenterivuoden aikana, voi saada tuloja $9 \times 505 + 3 \times 1515 = 9090$ euroa vuodessa ilman, että ne vaikuttavat opintotukeen.

Syksystä 2005 alkaen opintolainan valtiontakauksen määrää korkeakouluopiskelijoille korotettiin 220 eurosta 300 euroon kuukaudessa. Lainamäärän nostolla pyrittiin mahdollistamaan opiskelijoiden parempi keskittyminen opintoihin ja vähentämään opiskelun aikaisen työssäkäynnin tarvetta (HE 11/2005 vp, 10-11). Toimeentulotukea saaville opiskelijoille (ja heidän perheilleen), uudistus merkitsi heidän taloudellisen asemansa heikkenemistä suhteessa muihin opiskelijoihin.

Koska opintolaina otetaan tulona huomioon toimeentulotuessa, lainamäärän nostaminen alensi suoraan toimeentulotuen määrää vastaavalla summalla, 80 eurolla. Käytettävissä

olevat tulot eivät nousseet lainkaan, mutta entistä suurempi osa tuesta tulee lainan muodossa, mikä tuen saajan kannalta heikentää hänen asemaansa sekä tulevaisuudessa että jo opiskeluaikana, kun lainan korosta osa (1 %) maksetaan jo opiskeluaikana. Tämä kannustaa toimeentulotukea saavia opiskelijoita nimenomaan lisäämään työntekoa, ei vähentämään sitä. Perheellisillä opiskelijoilla työtulojen hankkiminen ei kuitenkaan lisää käytettävissä olevia tuloja yhtä paljon kuin perheettömällä opiskelijoilla johtuen asumistuen ja muidenkin tukien alenemisesta työtulojen noustessa. Näihin teemoihin palaan vielä myöhemmin.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä keskusteltiin siitä, tulisiko opiskelun aikainen toimeentuloturva sisällyttää perustuslain 19.2 §:ään, jolloin se olisi samassa asemassa muun perustoimeentuloturvan kanssa. Se kuitenkin jätettiin pykälän ulkopuolelle, jolloin opintotuki ei saanut perustoimeentuloturvan asemaa. Uudistuksesta antamassaan lausunnossa sivistysvaliokunta kuitenkin katsoi, että ”opiskelijoiden toimeentulojärjestelmää tulee kehittää vastaamaan muuta perusturvaa”. Lisäksi se piti tärkeänä, että perusoikeusuudistuksen kokonaisuudessa harkittaisiin opiskelun aikaisen perustoimeentulon turvaamista siten, että ”muuttuvissa elämäntilanteissa taataan jokaisen mahdollisuudet kehittää itseään”. (SiVL 3/1994 vp, 1-2.)

Opintotuen tarkoituksena on nimenomaan opiskelijan itsensä toimeentulon turvaaminen. Siinä ei oteta huomioon opiskelijoiden erilaisia elämäntilanteita, kuten vaikkapa huollettavana olevia lapsia, muutoin kuin siten, että perheellisen opiskelijan asumisen tuki tulee yleisen asumistuen kautta. Joissakin perustoimeentuloturvan etuuksiin, kuten työttömyyspäivärahaan ja kansaneläkkeisiin tehdään lapsikorotus etuuden saajan huollettavana olevien lasten mukaan (KEL 29§; TTurvaL, 6 luku 6 §). Tämän voidaan nähdä perustuvan perustoimeentulon turvaamisen lisäksi myös perustuslain lapsiperheiden tukemista koskevaan 19.3 §:ään (PeVL 12/1995 ja 17/1995).

Myös opintorahaan on aiemmin liittynyt lapsikorotus, mutta se poistettiin vuoden 1994 lakimuutoksella. Mielenkiintoista tässä on se, että hallituksen esityksessä ei esitetty erityisiä perusteluja lapsikorotuksen poistamiselle, se vain todetaan (HE 226/93 vp). Myöskään sivistysvaliokunta ei ottanut asiaan kantaa. Sen sijaan valiokunnan mietintöön jätetyssä vastalauseessa otettiin kantaa huoltajakorotuksen puolesta. (SiVM 25/1993.)

Lapsikorotuksista eri etuuksissa oli pyritty luopumaan 1990-luvun puolivälissä aloitetuilla uudistuksilla vähitellen. Myös opintorahan lapsikorotus poistettiin samoihin aikoihin. Kansaneläkelain lapsikorotuspykälää uudistettaessa vuonna 2001 hallitus esitti lapsikorotuksen uudelleen käyttöönottoa vain kansaneläkkeen saajille (HE 151/2001 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta näki kuitenkin tarpeelliseksi laajentaa lapsikorotuksen myös muille eläkkeensaajille (StVM 44/2001). Eläkkeiden osalta lapsikorotuksista luopuminen siis peruttiin ja niiden maksaminen aloitettiin uudelleen vuoden 2002 alusta lukien.

Opintotuessa lapsikorotuksia ei ole otettu uudelleen käyttöön. Perheellinen opiskelija on kuitenkin velvollinen osallistumaan alaikäisten lastensa elatukseen samoin kuin työtön tai eläkeläinenkin. Opiskelijaperheissä vastuu lapsen elatuksesta siirtyykin suurelta osin opiskelijan puolisolle, mikäli hänellä sellainen on.

Opiskelijaperheen kannalta herääkin kysymys, tulisiko perustuslain 19 §:n lapsiperheiden tukemiseen velvoittava kohta näkyä myös opintotuen suuruudessa perheellisille opiskelijoille. Vaikka opintotuki ei olekaan varsinaisesti perustoimeentulon turvaa perustuslain 19 §:n toisen momentin tarkoittamassa merkityksessä, ei liene olemassa mitään erityisiä perusteluja, miksi opiskelijan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei tulisi liittää lapsiperheen tukea samalla tavalla kuin esimerkiksi työttömän tai eläkeläisen etuuksiin. Erityisesti kun lapsikorotuksia varsinaisissa perustoimeentuloturvan etuuksissa, kuten eläkkeissä ja työttömyysetuuksissa perustellaan erityisesti myös perustuslain lapsiperheiden tukemista koskevalla 19.3 §:llä (PeVL 12/1995 ja 17/1995).

4.3 PERHEELLINEN OPIKELIJA JA ASUMISEN TUKI

Perheellinen opiskelija kuuluu opintotuen asumislisän sijasta yleisen asumistuen piiriin. Yleisen asumistuen suuruuteen vaikuttavat ruokakunnan koko, bruttotulot, omaisuus ja asumismenot sekä asunnon sijaintikunta, pinta-ala, valmistumisvuosi ja lämmitysjärjestelmä. Asumistuen määrä on 80 % asumismenoista, joista on vähennetty tulojen perusteella määräytyvä perusomavastuu. Perusomavastuun rajat vahvistaa vuosittain valtioneuvosto, kuten myös muut asumistuen perusteet. Tällaisia ovat asumismenojen kohtuulliset enimmäismäärät sekä asuntojen kohtuulliset enimmäispinta-alat erikokoisille perheille. Lähes kaikki ruokakunnan hankkimat tulot vaikuttavat asumistuen suuruuteen. Tulona ei kuitenkaan oteta huomioon esimerkiksi opintorahaa, opintolainaa, lapsilisää eikä toimeentulotukea. (Asumiseen tukea 2006.)

Yleisen asumistuen määräytymisperusteista johtuen perheellinen opiskelija on epäedullisessa asemassa muihin opiskelijoihin nähden, mikäli hän hankkii lisätuloja käymällä töissä. Yleisessä asumistuessa kaikki opiskelijan hankkimat ansiotulot otetaan huomioon tukea alentavasti. Opintotuen asumislisän piirissä oleva perheetön opiskelija saa ansaita tuloja opintotuen vapaan tulon määrään saakka ilman, että se vaikuttaisi hänen asumislisäänsä. Vapaan tulon määrä on 505 euroa opintotukikuukautta ja 1515 euroa tuetonta kuukautta kohden (Opiskelijalle 2006).

Esimerkki 1: Jyväskylässä asuva perheellinen opiskelija asuu vuonna 1996 valmistuneessa 76,5 neliön kerrostalokolmiossa vaimonsa ja kahden lapsensa kanssa. Asumismenot ovat kohtuulliset (valtioneuvoston asettamien rajojen mukaan) 645 euroa kuukaudessa. Puoliso on äitiyslomalla sairaanhoitajan työstä ja saa äitiyspäivärahaa 1100 euroa kuukaudessa. Lisäksi hän saa vanhemmasta lapsesta kotihoidontukea kuntalisä mukaan lukien 258 euroa kuukaudessa. Opiskeleva puoliso tekee sivutoimisesti töitä siten, että hän ansaitsee opintotuen salliman vapaan tulon verran, eli bruttona 505 euroa kuukaudessa. Tällöin hänen hankkimansa tulot laskevat asumistukea noin 160 euroa. (Laskelma tehty 1.3.2006 Kelan internet-laskurilla osoitteessa <URL:http://kelaapp.kela.fi:8080/aylaskenta_app/AYLaskentaApplication>.)

Mikäli perheetön opiskelija hankkii saman verran tuloja, kuin edellä mainittu perheellinen opiskelija, ei hänen opintotuen piiristä tuleva asumislisänsä vähene lainkaan.

Esimerkki 2: Sama perheellinen opiskelija päättää, että hän ei työskentele opintotukikuukausina, mutta menee kuitenkin kesätöihin. Hänen palkkansa kesä-elokuussa on 1515 euroa kuukaudessa. Yleisen asumistuen osalta tukipäätös tehdään aina vuodeksi kerrallaan ja siinä otetaan huomioon kaikki vuoden aikana ansaittavat tulot. Perheelisen opiskelijan kesätyötulot jaetaan siis koko vuodelle, jolloin tulot ovat $(3 \times 1515 \text{ euroa}) / 12 \text{ kk} = 378,75 \text{ euroa}$ kuukautta kohti. Kesätyötulojen vuoksi perheen asumistuki laskee noin 112 euroa/kk koko vuoden ajalta (em. Kelan laskuri). Perheen asumistuki vähenee koko vuodelta yhteensä $12 \times 112 = 1344 \text{ euroa}$.

Opiskelija menettää siis kesätyötulojen takia noin yhden kesätyökuukauden käteen jäävän palkan asumistuen alenemisen kautta. Perheettömällä opiskelijalla vastaavat kesätyötulot eivät vaikuta opintotuen asumislisään lainkaan. Opiskelijaperhe ja siinä samalla myös perheellinen opiskelija saa tosin asumistukea myös kesäkuukausilta.

4.4 OPISKELIJA JA VANHEMPAINETUUKSET

Vanhempainpäivärahat eli äitiys-, isyys- ja vanhempainraha ovat perustoimeentulon turvaa ja ne on tarkoitettu korvaamaan niitä tulonmenetyksiä, jotka johtuvat pienen lapsen hoitoa varten otettavasta vapaasta. Niiden suuruus lasketaan aikaisempien työtulojen perusteella. Tulottomat ja pienituloiset saavat perusturvan, joka on tällä hetkellä 15,20 euroa arkipäivää kohden. (Lapsiperheelle 2006.)

Odottava äidin oikeus äitiysrahaan syntyy, kun raskaus on kestänyt vähintään 154 päivää. Lisäksi hänen on täytynyt asua yhtäjaksoisesti Suomessa vähintään 180 päivää välittömästi ennen laskettua synnytysaikaa. Mikäli hän muuttaa ulkomaille äitiysrahakaudella, oikeus äitiysrahaan lakkaa. Äitiysrahan hakija voi aloittaa 105 arkipäivän mittaisen äitiysrahakauden haluamanaan ajankohtana 30-50 arkipäivää ennen laskettua aikaa. Aloittaakseen äitiysrahan aiemmin kuin 30 päivää ennen laskettua aikaa, on edellytyksenä, ettei hakija ole ansiotyössä tai opiskele tuona aikana. (Lapsiperheelle 2006.)

Jos äiti käy työssä tai saa opintorahaa äitiys- tai vanhempainvapaan aikana hän saa minimiäitiyspäivärahaa, joka on 15,20 euroa päivältä. Jos äiti opiskelee, mutta ei nosta opintorahaa, hänen äitiyspäivärahansa lasketaan työtulojen perusteella. (Lapsiperheelle 2006.)

Välittömästi äitiysrahakauden päätyttyä alkaa jommankumman vanhemman oikeus vanhempainrahaan, jota maksetaan 158 arkipäivältä. Vanhempainrahaa ei makseta molemmille vanhemmille samalta ajalta, vaan vanhemmat sopivat vanhempainrahakauden käytöstä. Jos lapsia syntyy useampia, jatketaan vanhempainpäivärahakautta 60 päivällä jokaista lasta kohden. Pidennysjakso voidaan käyttää myös äitiys- tai vanhempainrahakaudella, jolloin molemmat vanhemmista voivat osallistua lasten hoitoon kotona yhtä aikaa. (Lapsiperheelle 2006.)

Vanhempainrahaa voi saada myös osittaisena silloin, kun molemmat vanhemmat tekevät osa-aikatyötä jakaakseen lapsen hoitovastuun. Osittainen vanhempainraha lasketaan molemmille vanhemmille heidän omien työtulojensa mukaan ja se on puolet normaalista vanhempainrahasta. Opiskelijalla ei kuitenkaan ole oikeutta osittaiseen vanhempainrahaan. (Lapsiperheelle 2006.) Koska osittaisen vanhempainrahan saaminen edellyttää molempien vanhempien oikeutta siihen, ei myöskään opiskelijan puolisoilla voi olla oikeutta osittaiseen vanhempainrahaan.

Jos lapsi syntyy ennenaikaisesti jo ennen kuin äidin äitiysraha-aika olisi alkanut, äitiysrahaa aletaan maksaa syntymää seuraavasta arkipäivästä lukien. Samalla vanhempainrahakautta pidennetään yhtä monella arkipäivällä kuin mitä äitiysrahan maksaminen aikaistui. (Lapsiperheelle 2006.)

Isällä on oikeus isyysrahaan kun hän on välittömästi ennen lapsen syntymää asunut 180 päivää Suomessa, on lapsen äidin kanssa avioliitossa tai elää hänen kanssaan avoliitossa yhteisessä taloudessa sekä osallistuu lapsen hoitamiseen eikä ole tänä aikana ansiotyössä. Oikeus alkaa heti lapsen synnyttyä. Isyysrahaa voi saada 18 arkipäivältä neljänä eri jaksossa äitiys- ja vanhempainrahakauden aikana. Lisäksi isä voi saada isyysrahaan vielä 1-12 lisäpäivää, jos hän käyttää vanhempainrahakaudesta 12 viimeistä arkipäivää. Lisäpäivät on käytettävä välittömästi vanhempainrahakauden jatkoksi. (Lapsiperheelle 2006.)

Jos isä opiskelee isyysrahakauden aikana, mutta hänen katsotaan kuitenkin osallistuvan lapsensa hoitoon, hänelle maksetaan isyysrahaa 15,20 euroa päivässä. Mikäli hän ei nosta opintorahaa isyysrahakauden aikana, hänelle voidaan maksaa isyysraha työtulojen mukaan. (Lapsiperheelle 2006.)

Vanhempainpäivärahojen suuruus lasketaan pääsääntöisesti työtulojen mukaan. Opiskelijalle maksettua opintorahaa ei oteta laskennassa tulona huomioon. Kuitenkin esimerkiksi työttömyyspäivärahalta vanhempainrahalle siirtyvän tuloiksi katsotaan myös työttömyysetuudet. Jos hakija on saanut neljän kuukauden aikana ennen vanhempainpäivärahakautta koulutustukea, työttömyysetuutta tai työllistämistukea työelämävalmennukseen, päiväraha on vähintään 86 % edeltäneen etuuden määrästä. Koska vanhempainpäivärahoja maksetaan myös lauantapäiviltä, säilyy etuuden suuruus kuukautta kohden samana.

Opiskelijan kannalta vanhempainpäivärahojen saamisedellytykset ja laskentaperusteet ovat epäedullisia verrattuna esimerkiksi työttömiin.

Esimerkki 3: Perheellinen opiskelija käy opintojen ohessa töissä siten, että saa työtuloja opintotuen vapaan tulon verran (opintotukikuukausia 9), eli 9090 euroa vuodessa. Hänen kokonaistulonsa ovat siis työtulot + 9 kuukauden opintoraha (259 euroa), eli $9090 + 2331 = 11\,421$ euroa. Jäädessään äitiyslomalle hänen äitiyspäivärahansa lasketaan pelkkien työtulojen mukaan eikä opintorahaa oteta tulona huomioon. Hän saa äitiyspäivärahaa $25 \text{ pv} \times 20,88 \text{ euroa/pv} = 522$ euroa kuukaudessa. (Kelan www-laskuri 15.3.2006 osoitteessa

http://asiakas.kela.fi/eplaskenta_app/PRLaskentaApplication?EJ=VR&lang=fi. Laskelmassa on otettu huomioon bruttotulosta tehtävä 4,88 %:n vähennys työttömyys- ja työeläkemaksujen osuutena.)

Vaihtoehtoisesti hän voi halutessaan saada minimiäitiyspäivärahaa 25 x 15,20 euroa = 380 euroa ja opintorahaa 259 euroa kuukaudessa, yhteensä 639 euroa. Tällöin hänen on kuitenkin opiskeltava äitiysloman aikana niin paljon, että opintopisteitä kertyy opintotuen saamisedellytysten mukainen määrä.

Otetaan vertailuun työtön, jonka työttömyyspäivärahasta saamat tulot ovat samat kuin edellä mainitun opiskelijan opintotuki ja työtulot yhteensä, 11 421 euroa vuodessa. Hän saa äitiyspäivärahana vähintään 86 % työttömyyspäivärahan määrästä. Koska äitiyspäivärahaa maksetaan kaikilta arkipäiviltä, siis 6 päivänä viikossa, saa hän äitiyspäivärahaa yhtä paljon kuin työttömyyspäivärahaakin, eli noin 952 euroa kuukaudessa.

Työttömän tulot ovat olleet ennen äitiyslomaa kokonaan sosiaaliturvaetuutta, kun opiskelijan vuosituloista sosiaaliturvaetuutta oli vain noin 20 prosenttia. Opiskelijan sosiaaliturvaetuutta (opintotuki) ei kuitenkaan oteta tulona huomioon laskettaessa äitiyspäivärahaa. Jäädessään äitiyslomalle peruspäivärahaa (23,50 euroa/pv) saanut työtön saa äitiyspäivärahaa noin 505 euroa kuukaudessa. Opiskelija, jolla ei ole tuloja saa minimiäitiyspäivärahan 380 euroa kuukaudessa.

Taulukko 2: Esimerkkejä äitiyspäivärahan määrästä opiskelijan ja työttömän siirtymässä äitiyspäivärahalle.

	TULOJA (EU-ROA/VUOSI),	JOISTA TYÖTULOJA	ÄITIYSPÄIVÄRAHA/KK
Opiskelija, lisäksi töissä	11421	9090	522
Opiskelija, ei töissä	2331	0	380
Työtön, ansiosidonnaisella	11421	0	952
Työtön, peruspäivärahalla	6063	0	505

Taulukossa 2 kuvatut erot ilmentävät selkeästi sen, miten perustuslain 19.2 §:n mukaisen perustoimeentulon turvan (esim. työttömyysturva) piirissä aiemmin ollut henkilö on vahvemmassa asemassa, kuin opiskelijana ollut. Vaikka kaksi äitiyspäivärahan saajaa, toinen työttömänä ja toinen opiskelijana ollut, ovat äitiyslomalla ollessaan molemmat perustuslain 19.2 §:n mukaisen perustoimeentulon turvan saajia, heidän turvansa tasot poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tämä johtuu siitä, että jo äitiyslomaa edeltäneessä tilanteessa työtön oli perustoimeentuloturvan piirissä, eikä hänen asemaansa heikennetä perustoimeentulon saamisen perusteena olevan toimeentuloa kohdanneen riskin vaihtuessa työttömyydestä lapsen saamiseen. Sen sijaan opiskelija ei kuulu perustoimeentuloturvan piiriin, eikä hänen turvan tasoaan nosteta rahallisesti samalle tasolle esimerkiksi minimityöttömyyspäivärahaa saaneen kanssa, vaikka äitiyspäivärahan aikana he ovat saman toimeentuloriskin alaisia perustoimeentuloturvan saajia.

Vanhempainetuusjärjestelmässämme näkyy vielä selkeästi sen alkuperäinen kytkös nimenomaan työelämään. Vanhempainvapaa on työsopimuslakiin perustuva oikeus ja vapaan ajalta toimeentulo turvataan oikeudella päivärahaan. Vanhempainetuudet ovat siis olleet erityisesti työelämässä olevien etuuksia ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen on ollut vahvasti esillä perhepoliittisessa keskustelussa. Opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittaminen ei ole noussut samalla tavalla keskusteluun, vaikkakin joitain merkkejä myös opiskelijoiden erilaisten elämäntilanteiden huomioon ottamisesta etuusjärjestelmissä on ollut näkyvissä. Selkein esimerkki tästä on sairausvakuutuslain uudistus vuonna 2004, jos-

sa lausuttiin ääneen jo pitkään käytännössä toteutunut tilanne opiskelijoiden isyysvapaan käytössä.

Vanhempainetuuksien ja muidenkin perustoimeentuloturvan etuuksien saamisperusteissa päätoiminen opiskelu rinnastetaan lähes poikkeuksetta ansiotyöhön. Lukuun ottamatta siitä saatavaa ”palkkaa”, opintotukea, jota ei oteta tulona huomioon. Aiemmin opiskelijan isyysrahan saamisen edellytyksenä oli, ettei hän opiskele isyysrahakaudella. Tilanne oli opiskelijan kannalta sikäli vaikea, että isyyspäivärahauden 18 arkipäivää tuli pitää korkeintaan neljässä jaksossa, joten yksittäisen jakson aikana ei olisi voinut periaatteessa käydä edes kahden tunnin luennolla, ilman että jakso katkeaa. Jotta olisi voinut käyttää kaikki isyysrahapäivät, olisi pitänyt löytää enintään neljä, vähintään 4-5 päivän pituista ”opiskelutonta” jaksoa, joissa ei saisi olla edes yhtä kahden tunnin luentoa. Kuitenkaan vähäinen opiskelu ei olennaisesti vaikuttanut isän mahdollisuuksiin osallistua lapsensa hoitamiseen. Sen kontrolloiminen opiskeleeko isä juuri niinä päivinä, joilta hän hakee isyysrahaa, oli vaikeaa. Kontrollia ei ilmeisesti juurikaan tehty ja tieto siitä oli lähinnä hakijan itsensä ilmoituksen varassa.

Sairausvakuutuslain uudistuksessa opiskelevien isien todellinen tilanne tuotiin näkyväksi. Oikeus isyysrahaan on nyt myös opiskelijalla, jos hänen voidaan katsoa osallistuvan lapsensa hoitoon opintorahan saamisesta huolimatta (SVL 9 luku 6§). Uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan, että olisi kohtuutonta, jos opiskelija menettäisi koko kuukauden opintorahan siksi, että hän saisi isyysrahaa 1-18 arkipäivältä kuukauden aikana (HE 50/2004 vp, 45). Hallituksen esitys tai lain sanamuoto eivät sulje pois mahdollisuutta, etteikö isä voisi isyysrahakaudella opiskella. Opiskelijan on kuitenkin esitettävä luotettava selvitys siitä, ”että hän opintorahan saamisesta huolimatta osallistuu päätoimisesti lapsensa hoitoon isyysrahakaudella” (HE 50/2004vp, 45).

Osittaisen vanhempainpäivärahan saamisedellytyksenä on, että molemmat vanhemmat tekevät osa-aikatyötä. Opiskelijalla tai hänen puolisoillaan ei ole oikeutta osittaiseen vanhempainpäivärahaan, vaikka opiskelu olisikin osa-aikaista, eikä opiskelija nostaisi opintorahaa. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että saadakseen osittaista vanhempainrahaa molempien vanhempien tulee lyhentää työaikaansa lapsen hoidon vuoksi. Siten oikeutta osittaiseen vanhempainrahaan ei ole ”yksinhuoltajilla eikä perheillä, joissa toinen vanhemmista on työelämän ulkopuolella eli esimerkiksi opiskelija”. (HE 50/2004 vp, 46.)

4.5 OPISKELIJA JA LASTEN KOTIHOIDON TUKI

Päivähoitolailla (LPHL) turvataan jokaiselle alle kouluikäiselle subjektiivinen oikeus kunnalliseen päivähoitoon. Kunnalla on velvollisuus järjestää päivähoitopaikka. Hoidosta kunnalta perii perheen tulojen mukaan määräytyvän maksun. Lasten kotihoidon tuki on vaihtoehtoinen tukimuoto lasten kunnalliselle päivähoitolle. Sen saamiselle edellytyksenä on, että perheessä on alle kolmevuotias lapsi ja että kukaan perheen alle kouluikäisistä lapsista ei ole kunnallisessa päivähoitossa. Lapsen hoitajana voi olla jompikumpi vanhemmista tai muu huoltaja (esimerkiksi isovanhempi) tai vaikkapa yksityinen päivähoiton tuottaja. Kotihoidontuki on perhekohtainen etuus. (Lapsiperheelle 2006.) Se ei ole perustoimeentulon turvaa perustuslain 19 §:n tarkoittamassa merkityksessä eikä sen suuruudelle siten ole perustusta johtuvia vaatimuksia (Tuori 2004, 223,241).

Lasten kotihoidon tuki koostuu hoitorahasta, jota maksetaan jokaisesta tuen piiriin kuuluvasta lapsesta sekä hoitolisästä, jota maksetaan vain yhdestä lapsesta. Nuorimmasta kotihoidon tuella hoidettavasta lapsesta saatavan hoitorahan määrä on 294,28 euroa kuukaudessa. Alle 3-vuotiaista sisaruksista maksetaan 84,09 euroa ja muista alle oppivelvollisuusikäisistä 50,46 euroa kuukaudessa. Hoitolisän suuruus määräytyy perheen koon ja tulojen mukaan ja sen maksimimäärä on 168,19 euroa kuukaudessa. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus maksaa kuntalisää oman harkintansa mukaan. (Lapsiperheelle 2006.)

Kuntalisien suuruudet ja saamisperusteet vaihtelevat suuresti kuntien välillä. Joissakin kunnissa kuntalisä voi olla yli 200 euroa, toisissa joitakin kymmeniä euroja tai sitä ei makseta lainkaan. Joissakin kunnissa kuntalisää maksetaan kaikista alle kouluikäisistä lapsista, toisissa vain yhdestä, joissakin taas esimerkiksi kaikista alle 2- tai 3- vuotiaista lapsista.

Kotihoidontukea maksetaan myös lähetettynä työntekijänä toisessa EU- tai ETA-maassa ja Sveitsissä työskentelevän mukana seuraavasta lapsesta, jos perhe kuuluu edelleen Suomen sosiaaliturvan piiriin. Tämä ei koske opiskelijoita. (Lapsiperheelle 2006.)

Opiskelijaperheen kannalta kotihoidontuki on joustava tukimuoto. Opiskelija pystyy usein sovitteluun aikatauluun niin, että jompikumpi vanhemmista voi hoitaa lasta kotona. Lapsi voidaan viedä tarvittaessa myös jonkun muun hoitoon, kunnallista päivähoitoa lukuun ottamatta. Ongelmia voi tulla tilanteissa, kun perheessä saadaan kotihoidon tuen kanssa yhtä aikaa muita sosiaaliturvaetuksia, esimerkiksi työttömyysturvaa.

Esimerkki 4: Perheessä, jossa isä on opiskelija, äiti haluaa lähteä äitiysloman jälkeen töihin. Lapsi on äitiysloman päättyessä vasta noin 10 kuukauden ikäinen ja siksi vanhemmat haluavat, että lapsi hoidetaan kotona. Perheen äiti on sairaanhoitaja ja hakee jatkuvasti työtä. Hänelle tarjotaan lyhytaikaisia, yhdestä päivästä noin kahteen viikkoon kestäviä sijaisuuksia, jotka tulevat hyvin lyhyellä varoitusajalla (usein muutamasta tunnista muutamaan päivään). Koska isä haluaa osallistua lapsensa hoitoon ja jotta äiti voisi ottaa vastaan tarjottavat työt, isä päättää jäädä kotiin hoitamaan lasta ja hakee lasten kotihoidon tukea. Koska perheellä ei ole tietoa siitä kuinka paljon äiti saa työtilaisuuksia ja kuinka paljon hän voi osallistua lapsen hoitoon, on isän suunnitelmallinen opiskelu vaikeaa, eikä opintojen edistyminen ole kovinkaan varmaa. Siksi isä keskeyttää opintotuen.

Äidillä on vaihtelevasti töitä. Niiltä päiviltä, jolloin äidillä ei ole töitä, hän saa soviteltua ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa. Yllätys perheelle tulee siinä vaiheessa, kun isälle maksettu kotihoidon tuki vähennetään äidin sovitellusta työttömyyspäivärahasta. Tämä siksi, että kotihoidontuki on yhteen sovitettu työttömyysetuuksien kanssa. Kotihoidontuki kannattaa kuitenkin hakea, koska kunnan maksamaa kotihoidon tuen kuntalisää ei vähennetä työttömyyspäivärahasta.

Isälle maksettu kotihoidon tuki vähennetään äidin työttömyyspäivärahasta, koska isä on virallisesti päätoiminen opiskelija. Tällä pyritään estämään tilanne, jossa kotihoidontuki haettaisiin työssäkäyvälle tai opiskelevalle vanhemmalle ja lasta hoitaisi kuitenkin työtön vanhempi. Tällöin työtön ei olisi tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytävissä.

Jotta isää ei katsottaisi päätoimiseksi opiskelijaksi, hänen tulisi keskeyttää opintonsa vähintään vuoden ajaksi. Työttömyysturvalainsäädännön mukaan vasta tuolloin korkeakouluopiskelijan opiskelua ei katsota päätoimiseksi (TTurvaL 2.luku 7§; 4.luku 8§). Perheen isän on tarkoitus olla kotona hoitamassa lasta vain 8 kuukauden ajan.

Lasten kotihoidon tuki on vaihtoehtoinen tukimuoto kunnalliselle päivähoidolle. Kotihoidon tuki on haluttu yhteensovittaa työttömyysturvan kanssa, vaikka päivähoidon saamiseksi ei ole asetettu edellytyksiä vanhempien työmarkkina-asemalle. Yhteensovitus tapahtuu perhekohtaisesti, jolloin myös työttömän henkilön puolisolle maksettu kotihoidon tuki vähennetään työttömyyspäivärahasta. Tällä estetään tilanne, jolloin tuki haetaan työssä-

käyvälle, mutta lasta hoitaakin käytännössä työtön, jolloin perhe saisi sekä kotihoidon tukea että työttömyysturvaa. (Arajärvi 2004, 6.) Oikeus kuntien järjestämään päivähoitoon koskee kaikkia lapsia, päivähoidon saamiselle ei ole asetettu rajoituksia, kuten vaihtoehtoiselle kotihoidontuelle.

Työttömyysturvalain mukaan lapsen kotihoidon tukea ei vähennetä puolison työttömyysturvasta silloin, kun puoliso hoitaa itse lasta eikä lapsen hoidon tai samanaikaisesti maksettavan äitiys- erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainrahan vuoksi ole oikeutettu työttömyysetuuteen (TTurvaL, 4 luku 8 §). Jos opiskelija jää kotiin hoitamaan lasta, hänen täytyy ”päästä irti” opiskelijan statuksestaan, koska ollessaan virallisesti opiskelija, hänen katsotaan olevan estynyt saamasta työttömyysturvaa opiskelun eikä lapsen hoidon vuoksi. Opiskelijan statuksesta korkeakouluopiskelija pääsee irti vain keskeyttämällä opintonsa vähintään vuodeksi (TTurvaL, 2 luku, 7 §).

Nykyisillä työmarkkinoilla ja erityisesti joillakin aloilla, kuten hoitoalalla työllistyminen voi olla hyvin lyhytaikaista ja pirstoutunutta. Tällaisissa olosuhteissa työn hakeminen edellyttää, että lasten hoito on mahdollista järjestää päivien tai tuntien varoitusajalla. Kunnalla on velvollisuus järjestää hoitopaikka kiireellisessäkin tapauksessa vasta kahden viikon kuluessa hakemuksesta (LPHA, 2 §). Nopeasti tulevien työmahdollisuuksien vuoksi perhe joutuisi hakemaan lapselle jatkuvan hoitopaikan, vaikka tarve hoidolle ei olisikaan jatkuva, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista perheen, lapsen eikä kunnan kannalta. Tällaista tilannetta varten kotihoito olisi käytännöllinen vaihtoehto. Opiskelevan puolison jääminen kotiin mahdollistaisi pysyvyyden lapsen hoitojärjestelyissä.

Tilanne on ongelmallinen, koska äiti ei voi ottaa vastaan lyhyellä varoitusajalla tarjottua työtä ellei lapsella ole hoitajaa. Isä ei voi suorittaa suunnitelmallisesti opintojaan, koska hänen on oltava valmiina lapsen hoitoon äidin saadessa töitä. Tosiasiallisesti hän hoitaa päätoimisesti lastaan, mutta virallisesti hänet katsotaan päätoimiseksi opiskelijaksi, koska hän ei keskeytä opintojaan yli vuodeksi. Isä jää käytännössä kokonaan ilman tuloja, koska hän ei voi nostaa myöskään opintotukea, sillä se edellyttää opintojen edistymistä ja päätoimisuutta.

Opiskelun päätoimisuuden kriteerit ovat eri etuuksissa erilaisia. Jos opiskelija opiskelee niin vähän, etteivät hänen opintonsa edisty päätoimisuuden edellyttämällä tavalla, häneltä evätään opintotuki. Samaan aikaan hänet katsotaan kuitenkin toisen etuuden yhteydessä

päätoimiseksi opiskelijaksi, ellei hän keskeytä opintojaan vähintään vuodeksi, mikä aiheuttaa toisenkin etuuden (kotihoidontuki) tosiasiallisen eväämisen.

Edellä kuvattu esimerkki kuvaa hyvin sitä, miten tukijärjestelmien yhteensovitus vaikeuttaa huomattavasti opiskelijan taloudellisia mahdollisuuksia jäädä kotiin hoitamaan lasta alle vuoden pituiseksi ajaksi. Oikeudesta hoitovapaaseen puhutaankin pääasiassa työntekijän oikeutena ja se perustuu työsopimuslakiin (TSL) ja työ- ja virkaehtosopimukseen (Lapsiperheelle 2006, TSL 4:3§).

Perheellisen opiskelijan mahdollisuuksia ulkomailla opiskeluun rajoittaa se, ettei lasten kotihoidon tukea makseta EU- ja ETA-maihin samalla tavalla, kuin esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden perheille, vaikka perhe pysyisikin Suomen sosiaaliturvan piirissä. Ilman merkittävää varallisuutta perheellisen opiskelijan ulkomailla opiskelu edellyttää toisen vanhemman työskentelyä opiskelumaassa tai perheen jäämistä kotimaahan.

4.6 PERHEELLINEN OPIKELIJA JA TOIMEENTULOTUKI

Viimesijainen toimeentulotuki perustuu perustuslain 19.1 §:ään, jossa turvataan jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sillä taataan jokaiselle ihmisarvoisen elämän edellytykset. Oikeuksien turvaaminen tapahtuu käytännössä tavallisella lainsäädännöllä. Toimeentulotuki on viimesijainen muoto turvata jokaisen toimeentulo. Siihen turvaututaan vasta silloin, jos henkilö ei pysty turvaamaan toimeentuloaan omalla toiminnallaan, muun sosiaaliturvan tai muiden henkilöiden kuten perheen avulla. (Tuori 2004, 215-216.)

Toimeentulotuki määräytyy toimeentulotukilaissa (TTTukiL) määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksena (TTTukiL, 6 §). Mikäli menot ovat tuloja ja varoja suuremmat, erotus maksetaan toimeentulotukena. Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta. Lisäksi kunnat voivat itse harkintansa mukaan myöntää ehkäisevää toimeentulotukea, joka on tarkoitettu tukemaan henkilön ja perheen omatoimista suoriutumista, ehkäisemään syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. (Toimeentulotuki 2006.)

Perustoimeentulotuen perusosalla katetaan muun muassa henkilön tai perheen ravinto- ja vaatemenot, henkilökohtaisen puhtauden ja kodin puhtauden menot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen maksut, televisioluvat, lehtitilaukset ja puhelimen käyttö.

Lisäksi perusosalla pitää nykyisin kattaa 7 prosenttia asumismenoista, mutta 1.9.2006 alkaen asumismenot eivät enää sisälly perusosaan. (TTTukiL, 7a §.)

Toimeentulotukilaskelma tehdään aina perhekohtaisesti, vaikka perusosien määrät määräytyvätkin henkilöiden ja heidän perheasemansa mukaan. Kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina ja tuen katsotaan jakautuvan kaikille saajille yhtä suurena, ellei jotakin muuta voida osoittaa (TTTukiL, 3 §). Toimeentulotuki maksetaan yleensä tuen hakijalle yhtenä suorituksena, mutta se on tarkoitettu koko hänen perheensä elatukseen. Mikäli hakijalla on hallitsemattomia vaikeuksia varojensa käytössä, tuki voidaan maksaa myös hänen perheenjäsenelleen tai hänestä huolehtivalle henkilölle. Tuki tai osa siitä voidaan maksaa tietyissä tapauksissa myös suoraan esimerkiksi vuokranantajalle. (Toimeentulotuki.)

Perusosan määrät on jaettu kahteen kuntaryhmään. Yksin asuvan ja yksinhuoltajan perusosat ovat vuonna 2006 ensimmäisessä kuntaryhmässä 382,70 ja toisessa kuntaryhmässä 366,24 euroa. Avio- tai avopuolisoiden perusosat ovat 85 prosenttia yksin asuvan perusosasta. Alle 10-vuotiaan lapsen perusosa on 63 prosenttia ja 10-17-vuotiaan lapsen perusosa 70 prosenttia yksin asuvan aikuisen perusosasta. Jos lapsia on useampia, niin perusosa on toisesta lapsesta 5 prosenttia ja kolmannesta ja kustakin sitä seuraavasta lapsesta 10 prosenttia pienempi kuin edellisellä lapsella. (TTTukiL, 9§; Toimeentulotuki 2006.)

Perusosan lisäksi perustoimeentulotuella katetaan kohtuulliset asumismenot (30.8.2006 asti 93 % niistä), kotivakuutus, taloussähkö ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Ne otetaan huomioon todellisten menojen suuruusina, mikäli ne ovat kohtuullisia.

Täydentävään toimeentulotukeen kuuluvat muun muassa lasten päivähoitomenot, muut kuin perustoimeentulotukeen kuuluvat asumismenot, kuten muuttokustannukset sekä henkilön tai perheen erityisistä olosuhteista tai tarpeista johtuvat menot. Ehkäisevää toimeentulotukea kunnat voivat myöntää harkintansa mukaan ehkäisemään syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta sekä tukemaan omatoimista suoriutumista. (Toimeentulotuki 2006.)

Taulukko 3: Toimeentulotuen osat

Perustoimeentulotuki		Täydentävä toimeentulotuki	Ehkäisevä toimeentulotuki
PERUSOSA	LISÄOSA		
- Jokaisesta perheenjäsenestä normin mukainen määrä	- Asumismenot, kotivakuutus, taloussähkö - Vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot - Todellisten menojen mukaan	- Lasten päivähoitomenot - Erityiset asumismenot - Erityisistä olosuhteista tai tarpeista johtuvat menot	- Kunta harkintansa mukaan myöntää - Tukemaan omatoimista suoriutumista - Ehkäisemään syrjäytymistä ja riippuvuutta toimeentulotuesta

Opiskelijan saama opintotuki kuuluu sosiaaliturvaan, joka on toimeentulotukeen nähden ensisijaista. Tämä koskee myös opintolainaa, jonka valtio takaa. Toimeentulotuen myöntämisperusteissa opintolainaa otetaan tulona huomioon, vaikka opiskelija ei nostaisikaan sitä. Myös Korkein hallinto-oikeus on todennut, että opiskelijan tulee turvata perustuslain takaama minimoitoimeentulo ensisijaisesti ottamalla lainaa ja vasta viimesijaisesti toimeentulotuella (KHO 30.11.1999/3854).

Pentti Arajärvi (2002) on käsitellyt aihetta toimeentuloturvan oikeellisuutta käsittelevässä väitöskirjassaan. Hän toteaa opintolainan ottamista tulona huomioon perusteltavan opiskelun investointiluonteella. Koska opiskelu pitkällä tähtäimellä nostaa henkilön tuloja, on perusteltua, että opiskelija rahoittaa opiskelun aikaista toimeentuloaan lainalla. Arajärvi toteaa, että ”perustelu ilmeisesti pitää sinänsä paikkansa” ja pitää asian ratkaisemista poliittisena kysymyksenä. Lainajärjestelyn sallittavuuden edellytyksenä hän pitää sitä, että opintovelallista, joka myöhemmin joutuu vaikeuksiin, autetaan esimerkiksi korkotukiratkaisujen avulla. (Arajärvi 2002, 279.) Opintotukeen sisältyy korkoavustus pienituloisille. Sitä voi kuitenkin saada vain viideltä vuosipuoliskolta. Mikään ei kuitenkaan takaa, että henkilön tai perheen heikko taloudellinen tilanne rajoittuu näihin viiteen vuosipuoliskoon.

Opintotuki on yksilökohtainen etuus ja se on tarkoitettu turvaamaan opiskelijan itsensä toimeentulo opiskeluaikana. Opiskelija on kuitenkin samalla tavalla velvollinen elättämään puolisoaan ja lapsiaan kuin kuka tahansa puoliso tai vanhempi. Perheellisen opiskelijan opintolainan ottaminen huomioon toimeentulotuessa voi johtaa siihen, että opiskelijan it-

sensä toimeentulon turvaamiseen tarkoitetulla opintolainalla rahoitetaan muun perheen päivittäisiä tarpeita. Tällöin opintolainasta tuleekin käytännössä perheen kulutusluottoa. Sitä joudutaan käyttämään sellaisiin esimerkiksi lasten tai puolison tarpeisiin, joihin ei-opiskelijaperheelle myönnettäisiin toimeentulotukea.

Opintolainan valtiontakauksen maksimimäärän korottaminen 80 eurolla syksystä 2005 alkaen on vaikeuttanut toimeentulotukea saavien opiskelijaperheiden toimeentuloa entisestään. Koska opintolaina otetaan tulona huomioon toimeentulotuessa, lainamäärän nostaminen alensi suoraan toimeentulotuen määrää vastaavalla summalla, 80 eurolla. Tuen kokonaismäärä säilyy samana, mutta laina täytyy maksaa takaisin ja siitä maksetaan myös korkoa, osittain jo opiskeluaikana.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan todennut, että opintolaina voidaan ottaa huomioon opiskelijan tulona myös sellaiselta ajalta, jolle opintotukea ei ole myönnetty. Tapauksessa opiskelijan opinnot alkoivat aivan elokuun lopussa eikä hänellä ollut oikeutta opintotukeen elokuulta. Opintolaina oli nostettavissa jo elokuussa, vaikka tukiaika alkoi vasta syyskuun alusta. (KHO 23.3.2005/629.) Opiskelija joutui siis käyttämään myöhempään ajankohtaan tarkoitettua tukea ennen tarkoitettua tukiaikaa. Entä jos opiskelija joutuu myös viimeisenä kuukautena, jolle laina on myönnetty toimeentulotuen tarpeeseen, jätetäänkö opintolaina ottamatta huomioon silloin, kun se oli jo katsottu elokuun tuloksi. Tähän Korkeimman hallinto-oikeuden päätös ei ota kantaa.

Opintolainan ensisijaisuus toimeentulotukeen nähden voi aiheuttaa vaikeuksia myös lainan takaisinmaksun aikana. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, jos opinnoistaan valmistunut ei työllisty normaalisti työttömyyden, perheellistymisen tai jonkin muun syyn vuoksi. Ongelmallisuutta ilmentää hyvin tilanne, jossa toinen perheen vanhemmista opiskelee ja toinen maksaa opintolainansa takaisin.

Esimerkki 5: Kaksilapsisessa perheessä isä opiskelee ja äiti on äitiyslomalla. Toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa laskelmassa otetaan huomioon koko perheen tulot ja koko perheen kohtuullisiksi arvioidut menot. Jos menot katsotaan suuremmiksi kuin tulot, niin perhe saa erotuksen verran toimeentulotukea. Tuloina otetaan huomioon opiskelevan isän saama opintolaina, mutta menona ei oteta huomioon äidin erääntyviä opintolainan lyhennyksiä eikä korkoja. Lainan lyhennys on yleensä mahdollista sopia pankin kanssa hyvin pieneksi, mutta takaisinmaksun pitkittäminen vai-

keuttaa perheen taloudellista tilannetta tulevaisuudessa, kun myös isän opintolaina tulee takaisinmaksettavaksi. Lisäksi korot on maksettava, vaikka lainaa ei lyhentäisikään. Opintotukeen kuuluvaa opintolainan korkotukea äidin lainaan ei saada, koska hänen äitiyspäivärahasa ylittää korkoavustuksen tuloajan, joka on kahden lapsen huoltajalla 930 euroa kuukaudessa. Vaikka äidin äitiyspäiväraha ylittää korkoavustuksen tuloajat, ovat perheen tulot yhteensä niin pienet, että perhe on viimesijaisen toimeentulotuen varassa. Korkotukea perhe ei saa, korkoja ei oteta huomioon menoina toimeentulotuessa, ja lisäksi samaan aikaan niiden maksamiseen on nostettava isän opintolainaa.

Esimerkin opiskelijaperheen toimeentulo jää todellisuudessa sen toimeentuloajan alapuolelle, jonka toimeentulotukilaissa (TTTukiL) katsotaan oikeuttavan toimeentulotukeen. Perheen äiti maksaa takaisin lainaa tai vähintäänkin korkoja lainasta, joka turvasi hänen minimitoimeentulonsa omana opiskeluaikanaan. Pentti Arajärvi toteaa väitöskirjassaan, ”ettei voida pitää hyväksyttävänä, että luodaan mahdollisuus opiskeluun ja opiskelun aikaiseen toimeentuloon, mutta tällä menettelyllä aiheutetaan myöhemmin kohtuuttomia toimeentulon vaikeuksia” (Arajärvi 2002, 279). Esimerkissä kuvatussa tilanteessa on juuri käynyt näin. Äidin toimeentuloa turvattiin hänen opiskeluaikanaan ensisijaisesti opintolainalla, ei toimeentulotuella. Myöhemmässä vaiheessa saman opintolainan takaisinmaksu aiheuttaa perheelle sellaisia toimeentulon vaikeuksia, jotka johtuvat äidin aiemman toimeentulon turvaamisesta lainalla.

Myös Korkein hallinto-oikeus on tuoreessa päätöksessään päätenyt siihen, ettei opintolainan erääntyviä korkoja tarvitse ottaa huomioon toimeentulotuen lisäosalla katettavina menoina (KHO 5.5.2006/1041). Kyseessä oli tilanne, jossa opintotukeen kuuluvaa pienituloisille myönnettävää korkoavustusta oli saatu jo viideltä vuosipuoliskolta, eikä sitä enää ollut mahdollista saada. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että toimeentulotukeen nähden ensisijainen menettely olisi ollut sellainen, että lainan erääntyvät korot jätetään maksamatta, jolloin valtio takaajana maksaa ne. Tämän jälkeen Kelalla on mahdollisuus vapauttaa velallinen takaussaatavan maksamisesta Kelalle.

Kun pankki irtisanoo opintolainan maksamattomien korkojen (tai lyhennysten) vuoksi, Kela takaajana maksaa pankille lainan korkoineen ja kohtuullisine kuluineen. Tämä jää Kelan saatavaksi, jonka se perii valalliselta. Saatavasta peritään myös korko, joka on tällä hetkellä 9 prosenttia (OTA 26 §). Kela voi myöntää takaisinperinnässä maksuaikaa tai teh-

dä muita maksujärjestelyjä, jos se on velallisen maksukyvyyn tai maksamatta jääneiden määrien kertymisen kannalta perusteltua. Kela voi myös myöntää vapautuksen takaussaattavan maksamisesta jos lainansaaja on kuollut tai jos hän on pysyvästi työkyvytön tai jos hänen työkyvyttömyytensä on kestänyt vähintään viisi vuotta ja takaisinperintää on olosuhteisiin nähden pidettävä kohtuuttomana. Maksuvapautus voidaan myöntää osittaisena, erityisestä syystä, silloin, kun lainansaajan taloudellinen tilanne on pitkään jatkuneen työttömyyden, sairauden tai muun syyn vuoksi heikentynyt siten, että takaisinperiminen kokonaan olisi kohtuutonta. (OTL 38-40 §.)

Kun lainansaaja jättää korot maksamatta ja laina siirtyy takaajan maksettavaksi, Kela perii saatavasta opintotukiasetuksen mukaista 9 prosentin korkoa, kun taas opintolainojen keski-korko vuoden 2005 lopussa oli 3,7 prosenttia (Suomen pankkiyhdistys 2006). Kelalta voi hakea vapautusta tai alennusta työttömyyden, sairauden tai muun vastaavan tilanteen aikana kertyneisiin korkoihin. Harkinta koron alentamisessa tai koron maksusta vapauttamisessa on aina tapauskohtaista. Kun lainansaaja on maksukyvytön, hänen saataviensa perimistä lykätään, minä aikana saatava kasvaa korkoa. Kun velallisen maksukyky paranee niin, että hän kykenee maksamaan lainansa takaisin Kelalle, peritään saatavasta pääsääntöisesti korkoa 9 prosentin mukaan. Kelan perimään korkoon voi hakea alennusta taloudelliseen tilanteeseen vedoten, mutta korkoa ei yleensä alenneta kuitenkaan niin alhaiselle tasolle, kuin se olisi pankin perinnässä ollut. (Martikaisen haastattelu.)

Toimimalla KHO:n päätöksessä edellytetyllä tavalla, toisin sanoen ensisijaisesti turvaamalla toimeentulonsa ja vasta sitten maksamalla velkansa, aiheutuu lainansaajalle toimeentulon vaikeuksia tulevaisuudessa. Takaisin maksettava summa kasvaa ja lisäksi henkilön mahdollisuudet tulevaisuudessa saada opintolainaa voivat vaikeutua (OTL 15 §). Lisäksi opintolainan korot ajalta, jolloin laina oli vielä pankin perittävänä ja jolta toimeentulotukea alunperin haettiin, tulevat joka tapauksessa velallisen maksettavaksi korkoineen ja kuluneen. Ne sisältyvät kokonaissummaan, jonka Kela takaajana maksaa pankille, ja jonka velallinen maksaa saatavana Kelalle.

On vaikea ajatella, että olisi yksilön tai järjestelmän kannalta tarkoituksenmukaista ohjata velallisia jättämään lainansa maksamatta ja sitten anomaan Kelalta maksuvapautusta saatavien koroista. Tällaisesta toiminnasta tulee aina suurempia vaikeuksia toimeentulolle tulevaisuudessa. Edellä mainitut vaikeudet lienevät Arajärven mainitsemia vaikeuksia, joiden synnyttäminen toimeentulon turvaamisella lainajärjestelmän kautta ei ole hyväksyttävää

(ks. Arajärvi 2002, 279). Vaikka edellä mainittu menettely ainakin Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan täyttää perusoikeuksien vaatimukset, on syytä kysyä, onko opiskelijan ja hänen perheensä toimeentulon turvaaminen siten, että se aiheuttaa toimeentulon vaikeuksia jossakin toisessa tilanteessa, tarkoituksenmukaista ja sosiaalipoliittisesti perusteltua?

Nykyisen toimeentulotuen on katsottu turvaavan paremman turvan tason, kuin perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettu ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva. Tästä johtuen esimerkiksi kuvattua perheen tilannetta ei ainakaan ilman varauksia voi pitää perustuslain 19.1 §:n vastaiseksi. Toisaalta, missään ei ole määritelty sitä turvan tasoa, jota ihmisarvoinen elämä edellyttää. Arajärvi toteaaakin, että vaikka turvan taso olisi hyväksyttävä perustuslain 19.1 §:n kannalta, voi se kuitenkin olla kyseenalainen ihmisarvon kokonaisuuden näkökulmasta, koska yhteiskunnassa on yleisesti pidetty tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena turvata perustuslain vähimmäisvaatimusta korkeampi sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso (Arajärvi 2004, 10; PeVL 31/1997 vp, 2). Yhteiskunnan jäsenten yhdenvertaisuus edellyttää, että kaikilla on mahdollisuus päästä osalliseksi sellaisesta minimiturvasta, joka on katsottu yhteiskunnassa sosiaalisesti hyväksyttäväksi.

5 TURVAA JA PAPERISOTAA

5.1 TAVOITTEENA TURVA

Toimeentuloturvan ongelmia on mahdollista tarkastella kahdella toisiinsa vahvasti linkittyvällä tavalla. Ensinnäkin on mahdollista tarkastella niitä juridisinä, lainsäädännöllisinä ja hallinnollisina kysymyksinä, jolloin keskeistä on toimeentuloturvan lainsäädännön ja käytännön toteutuksen oikeellisuus. Toisaalta ongelmia voidaan tarkastella yksilöiden ja perheiden näkökulmasta, onko järjestelmissä jotain sellaista, joka vähentää tai estää niiden turvallisuutta ja luottamusta tuottavan vaikutuksen. Tässä tutkielmassa olen pyrkinyt nostamaan esiin molempia näkökulmia. Myös perheellisen opiskelijan kohtaamissa ongelmissa voidaan nähdä molempien puolien kietoutuminen yhteen.

Kuten Pentti Arajärvi väitöskirjassaan toteaa, ei toimeentuloturvajärjestelmämme oikeudellisessa oikeellisuudessa ole suuria puutteita perustuslain, perus- ja ihmisoikeuksien eikä yhteisöoikeuden kannalta. Oikeellisuudella hän tarkoittaa lainsäädännön virheettömyyttä. Hän on tarkastellut etuusjärjestelmää perusteellisesti etuuksittain. (Arajärvi 2002.) Hänen tarkastelunsa rajoittuu lainsäädäntöön, eikä koske toimeenpanoviranomaisten päätöksiä, joilla voi olla viranomaisille säädetyhän harkintavallan vuoksi merkittävä vaikutus toimeentuloturvan tosiasiallisen toteutumisen kannalta.

Yksittäisten etuuksien tarkastelu erillään ei usein anna koko kuvaa toimeentuloturvan toimivuudesta. Eri etuuksien yhteensovitus aiheuttaa usein ongelmia etuuden saajan kokonaisturvassa, kun samassa perheessä saadaan useita eri etuuksia, jotka vaikuttavat toisiinsa.

Kelan pääjohtaja Jorma Huuhtanen esittää sosiaalivakuutusta koskevassa seminaariesitelmässään, että turva on se ”hyödyke”, jota vakuutus synnyttää. Sosiaalivakuutuksen tulee olla ikään kuin sopimus, johon kansalainen voi luottaa. Se synnyttää edellytyksiä oman elämän suunnitteluun ja itsenäiseen selviytymiseen. (Huuhtanen 2004.) Saman voidaan ajatella pätevän kaikkeen muuhunkin toimeentuloturvaan. Luottamus yhteiskunnan ja sen tukijärjestelmien oikeudenmukaisuuteen, toimivuuteen ja kohtuullisuuteen lisää luottamusta ja turvallisuutta.

Tässä tutkimuksessa esiin tulevat tilanteet ovat esimerkkejä tilanteista, jotka voivat horjuttaa luottamusta ja turvallisuutta. Sellaisina ne vaikuttavat yksilöiden ja perheiden päätök-

siin opiskeluun ja perheen perustamiseen liittyvissä kysymyksissä. Ne syövät toimeentuloturvajärjestelmän mahdollisuuksia luoda edellytyksiä ja poistaa epävarmuuksia.

5.2 PAPERISOTAA JA EPÄVARMUUTTA

Antti Parpo määrittelee kannustinloukun eräänlaiseksi yläkäsitteeksi, joka pitää sisällään kaikki ne tilanteet, joissa työnteko ei ole verotuksen ja sosiaaliturvan vuoksi kannattavaa. Työttömyysloukku on tilanne, jossa sosiaaliturvasta saatu käteen jäävä tulo on niin suuri suhteessa työstä saataviin tuloihin, että se ei kannusta hakeutumaan työhön. Tuloloukku on tilanne, jossa ansiotulojen lisääntyminen vähentää sosiaaliturvaetuuksia ja kasvattaa maksettavien verojen määrää, joskus jopa niin paljon että (lisä)työn vastaanottaminen ei ole kannattavaa ottaen huomioon työhön liittyvät matka- ja muut kulut sekä menetetty vapaa aika. (Parpo 2004, 44-45.)

Opiskelijoiden kohdalla on pyritty kannustamaan nimenomaan työelämästä poissa pysymiseen ja pysyttämiseen päätoimisessa opiskelussa. Tähän tähtäävät muun muassa opintotuen tulorajat. Perheellisten opiskelijoiden kohdalla lisätulojen tarve on usein hyvin ilmeinen perheen toimeentulon turvaamiseksi, erityisesti silloin jos toimeentuloa ei voida turvata puolison tuloilla. Tällöin ansiotulojen hankkimisen aiheuttamat tuloloukut aiheuttavat tarpeen työntekoa lisäämiseen entistä enemmän, jotta käteen jäävät ansiot nousisivat riittävästi. Tämä taas on pois paitsi perheellisen opiskelijan vapaa-ajasta, myös opiskeluajasta, mikä hidastaa opintojen etenemistä.

Parpo ottaa tulonsiirtojärjestelmän kannustavuutta koskevassa tutkimuksessaan varsinaisten tuloloukkujen ohella esiin erilaiset epävarmuustekijät, jotka vaikeuttavat taloudellisessa niukkuudessa elävien perheiden mahdollisuuksia ennustaa tulevaisuutta ja varautua talouden muutoksiin. Epävarmuustekijät ovat esimerkiksi etuuksien myöntämiskäytäntöihin ja tulonsiirtojärjestelmän monimutkaisuuteen liittyviä tekijöitä, joiden vuoksi on mielekkäämpää tyytyä niukkaankin, mutta varmaan, pelkkään toimeentuloturvaan perustuvaan toimeentuloon, kuin hankkia itse väliaikaisia työtuloja. Työtulojen hankkimisesta johtuva tulojen muutos johtaa usein myös etuuksien uudelleen käsittelyyn, jossa arvioidaan tulojen muutoksen vaikutusta etuuksiin. Viiveellä tapahtuva uudelleenarviointi johtaa usein myös etuuksien takaisinperintään, mikä vaikeuttaa perheen taloudellista tilannetta jälkikäteen uuden etuuspäätöksen jälkeen. (Parpo 2004, 46-47.)

Esimerkki 6: Aiemmassa esimerkissä (esimerkki 4) mainitussa perheessä, jossa äiti lähtee keikkatöihin ja isä jää kotiin hoitamaan lapsia, äidin työtulot vaikuttavat hänen sovitellun työttömyyspäivärahansa määrään, työtulot ja työttömyyspäiväraha isän saamaan kotihoidon tukeen. Saatua kotihoidon tuki vähennetään takautuvasti työttömyyspäivärahasta, jolloin työttömyyspäivärahan pienentyminen vaikuttaa takautuvasti korottaen kotihoidon tukea. Kotihoidon tuen määrän muutos vaikuttaa taas takautuvasti työttömyyspäivärahaan ja niin edelleen. Kotihoidontuen päätöstä tehtäessä tarvittaisiin päätös työttömyyspäivärahasta ja työttömyyspäivärahapäätöstä varten tarvittaisiin päätös kotihoidontuesta. Mikä päätös siis tehdään ensin?

Lisäksi kaikki nämä tulot vaikuttavat asumistukeen. Asumistukea voi hakea ainoastaan hakemiskuukautta edeltävän kuukauden alusta lukien. Jotta hakemus voidaan käsitellä, on tiedettävä perheen tulot. Tulotietojen saamiseksi on saatava päätökset kaikista eri etuuksista. Tukien yhteensovittamisen ja takautuvien vähennysten ja lisäysten vuoksi päätösten saaminen kestää kauan, koska etuuspäätöksiä tehdään useassa eri paikassa (äidin työttömyyspäiväraha tulee ammattiliiton työttömyyskassasta) ja kullakin taholla asioiden käsittely voi viedä jopa viikkoja.

”Paperisota” on tällaisissa tilanteissa melkoinen ja asioiden hallinta vaatii etuuden hakijalta vähintään hyvää perehtyneisyyttä sosiaaliturvan eri etuuksien lainsäädäntöön ja etuuksia myöntävien tahojen käytäntöihin. Joskus myös asiakkaita neuvovilla viranomaisilla voi olla vaikeuksia osata neuvoa, miten kulloinkin olisi parasta toimia.

Myös Parpo toteaa, että sosiaaliturvan määräytymisperusteet ovat monimutkaisia ja vaikeasti hallittavia. Kotitalouksien mahdollisuudet arvioida tulojen muutoksista johtuvia seurauksia etuuksiin ja siten myös tulotasoa kokonaisuudessaan ovat usein heikot, sillä yksittäisen etuuden arviointikin voi olla hankalaa ja lisäksi etuudet vaikuttavat myös toisiin etuuksiin. (Parpo 2004, 47.)

Ongelmat ovat tällöin lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia. Useiden järjestelmien yhteensovittaminen siten ettei väliinputoajia syntyisi, on hyvin vaikeaa. On varmaan aiheellista kysyä, voiko edellä mainitun perheen oikeus toimeentulon turvaan vaarantua sen vuoksi, että järjestelmät ovat monimutkaisia ja vaativat hyvää perehtymistä ja aikaa. Voidaanko olettaa, että jokaisella asiakkaalla on riittävä tieto ja taito sekä aikaa perehtyä asioihin, jotta hän todella voisi päästä oikeuksiinsa? Onko lainsäätäjän edes mahdollista saada nykyisen-

kaltaista järjestelmää toimimaan niin, että kaikki sen vaikutukset olisivat etukäteen arvioitavissa? Onko ensikäden toimeenpanoa hoitavilla viranomaisilla tarvittava tieto, taito ja riittävät resurssit hoitaa asiakaskontaktit niin, että etuuksien hakija saa riittävän neuvonnan päästäkseen oikeuksiinsa?

Myös Heikki Hiilamo on tutkinut lyhytaikaisen työn vastaanottamisen vaikutuksia perheiden taloudellisen aseman heilahteluun. Tarkastelussa olivat mukana työmarkkinatuki, asumistuki ja toimeentulotuki. Lyhytaikaisen työn vastaanottaminen johti kotitalouden tulojen voimakkaaseen heilahteluun, joka saattoi kestää useita kuukausia. Tämä johtui juuri etuuksien tarkistamisista johtuvista aikaviiveistä ja takaisinperinnöistä. (Hiilamo 2003.) Vastavanlaisia tilanteita syntyy myös opiskelijaperheiden elämässä, kun asumistukea ja opintotukea peritään takaisin tulojen noustessa ja tulorajojen ylittyessä. Opintotuen takaisinperintä tosin saattaa tapahtua vasta yli vuoden kuluttua tulojen hankkimisesta.

Tuloloukut ja erilaiset toimeentuloon liittyvät epävarmuustekijät eivät ole erityisesti opiskelijoiden ongelma, mutta koskee erityisesti nuoria lapsiperheitä (Kurjenoja 2001). Voi olla, että perheelliset opiskelijat ovat niin pieni osaryhmä opiskelijoiden seassa, ettei heidän tilanteensa nouse erillisenä ryhmänä esiin. Opiskelijaperheet saavat yleensä useita eri toimeentuloturvan etuuksia ja tuloloukut liittyvät juuri useiden eri etuuksien yhtäaikaiseen alenemiseen työtulojen kasvaessa.

Ilman empiiristä tutkimusta perheellisten opiskelijoiden todellisista tuloloukkutilanteista ei voida sanoa mitään varmaa, mutta perheellisellä opiskelijalla riski tuloloukkuun lienee muita opiskelijoita suurempi, koska yleinen asumistuki ja toimeentulotuki ovat yleisimpiä tuloloukkuja aiheuttavia tekijöitä. Perheettömällä opiskelijalla on opintotukikuukausina 505 euron vapaa tulo asumisen tuessa opintotuen asumislisän kautta, kun perheellisen opiskelijan pienetkin työtulot otetaan asumistuessa huomioon kokonaan. Lisäksi opiskelijan statuksen vaikutus muihin etuuksiin (esim. kotihoidontuen vähentäminen työttömyysetuudesta, jos jompikumpi puolisoista on opiskelija) lisää toimeentuloon liittyviä epävarmuustekijöitä.

5.3 YKSILÖ, PERHE JA TARVEHARKINTA

Perustuslain perusoikeussäännökset ja sosiaaliturvan lainsäädäntö lähtee pääasiassa siitä, että jokaiselle yksilönä taataan tietyt oikeudet. Esimerkiksi perustoimeentulon turva on

taattu jokaiselle, jota kohtaa jokin sen edellytyksenä olevista riskeistä. Tämä viittaa vahvasti turvan yksilökohtaiseen luonteeseen. Tästä poiketen osassa etuuksista käytetään tarveharkintaa. Tällöin henkilö, jonka ei katsota tukea tarvitsevan, ei sitä myöskään saa.

Sosiaalisten oikeuksien yksilökohtaisuudella tarkoitetaan sitä, että ne eivät ole lainsäädännössä määräytymisperusteiltaan riippuvaisia ihmisten välisistä (taloudellisista) riippuvuussuhteista. Käytännössä kysymys yksilökohtaisuudesta ilmenee siinä, vaikuttavatko perheenjäsenten erilaiset juridiset tai tosiasialliset elatussuhteensa heidän saamiinsa sosiaaliturvan etuuksiin. (Huhtanen 1998, 174-176.)

Huhtasen (1998) mukaan etuuksien yksilökohtaisuudelle voidaan asettaa seuraavat neljä kriteeriä:

- Etuuden saamiseen ja suuruuteen vaikuttavat vain omat tulot, varat, maksut jne. (Myöntämisperusteiden yksilökohtaisuus)
- Etuuden tarkoituksena on tyydyttää vain siihen oikeutetun henkilön toimeentuloon liittyvät tarpeet ("Mitoituksen" yksilökohtaisuus)
- Hakemus on pantava vireille henkilökohtaisesti tai valtuutettuna (Vireillepanon yksilökohtaisuus)
- Päätös on osoitettava etuuteen oikeutetulle henkilölle ja etuus on suoritettava hänelle (Päätöksen ja sen täytäntöönpanon yksilökohtaisuus)

(Huhtanen 1998, 174-175.)

Tarveharkinta, jossa perheen muiden henkilöiden tulot ja varallisuus (ja myös työmarkkina-asema) vaikuttavat etuuksiin, vie toimeentuloturvaa yksilökohtaisuuden sijasta perhekohtaiseen suuntaan. Kuten jo aiemmin käsitellyistä tilanteista käy ilmi, osa toimeentuloturvaetuksista on hyvinkin yksilökohtaisia, kun toiset taas hyvin perhekohtaisia. Selkeää johdonmukaista linjaa ei kuitenkaan löydy.

Korkeakouluopiskelijan opintoraha ei ole riippuvaista puolison tuloista. Lapsettoman opiskelijan puolison tulot vaikuttavat asumislisän määrään silloin, kun ne ylittävät 15200 euroa vuodessa. (Opiskelijalle 2006.) Lapsiperheellisen opiskelijan puolison kaikki tulot vaikuttavat perheen ja siten myös opiskelijan asumisen tukeen.

Asumistuen ja kotihoidontuen tarveharkinnassa perheellisen opiskelijan opintotukea ei oteta tulona huomioon. Siten se täyttää opintotuen yksilökohtaisen mitoituksen ajatuksen. Opiskelijan opintotuki on tarkoitettu opiskelijan toimeentuloon, ei perheen elättämiseen. Sen sijaan toimeentulotuen harkinnassa koko opintotuki, myös opintolaina otetaan huomioon tulona, jolla katetaan koko perheen menoja. Toisaalta opiskelijan jäädessä äitiys- tai isyyshuolalle, opintorahaa ei oteta tulona huomioon laskettaessa vanhempainrahoja.

Perustuslain 19 §:n valmistelutöissä (esim. HE 309/1993) viimesijaisen toimeentuloturvan (19.1 §) ja perustoimeentuloturvan (19.2 §) yksilökeskeisyys jääkin osittain avoimeksi. Vaikka perusoikeuksien yksilökeskeisyys on lähtökohta, valmistelutöissä otettiin huomioon myös henkilön mahdollisuudet turvata toimeentulonsa esimerkiksi perhesuhteidensa kautta, mikä katsottaisiin ensisijaiseksi turvaksi. (HE 309/1993 vp, 69-71.)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi edellä mainittuja säädöksiä käsitellessään oikeuksien järjestämisen edellyttävän alemman asteista lainsäädäntöä, jossa määrättäisiin muun muassa etuuksien saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta. Se ei kuitenkaan ottanut kantaa saamisedellytysten ja tarveharkinnan tarkempaan sisältöön tai siihen kenen tuloihin tarveharkinta voi ulottua. (PeVM 25/1994 vp; Huhtanen 1998, 180-181.)

Huhtanen tulee silleen tulokseen, että yksilökeskeisyyden vaatimus on viimesijaista toimeentuloturva ja perustoimeentulon turvaa koskevien perustuslain kohtien osalta ”jäänyt (miltei) iskusanaksi” (Huhtanen 1998, 183). Sama koskee myös tavallista lainsäädäntöä. Yksilökohtaisuus voi toteutua kohtuullisesti jonkin yksittäisen etuuden kohdalla, mutta se ei toteudu johdonmukaisesti toimeentuloturvan lainsäädännössä. Kun samassa perheessä eri henkilöt saavat useita etuuksia, joista osa on perhekohtaisia ja jotka yhteensovitetaan, on mahdotonta puhua yksilökohtaisesta toimeentuloturvasta käytännön tasolla.

Yksilökohtaisuuden tarkastelussa on syytä ottaa huomioon myös muut kuin aikuisten väliset perhesuhteet. Lapsiin kohdistuva elatusvelvollisuus vaikuttaa suoraan kunkin etuuden saajan tosiasiallisiin olosuhteisiin. Tämän lisäksi puolisoitten erilaiset mahdollisuudet osallistua lasten elatukseen vaikuttavat huomattavasti elatusvelvollisuuden jakautumiseen puolisoitten kesken. Tämä nousee keskeisesti esiin silloin, kun perheessä aikuiset ovat oikeutettuja eritasoiseen toimeentulon turvaan: toinen puolisoista voi olla viimesijaisen toimeentuloturvan varassa, mutta toinen oikeutettu tätä korkeampaan perustoimeentuloturvaan.

Tuori nostaa esille perustuslakivaliokunnan näkemyksen, jonka mukaan ”henkilöä, joka on sosiaalisia oikeuksia koskevan pykälän 2 momentin nojalla oikeutettu lailla säädettyään perustoimeentulon turvaan säännöksessä mainituissa tilanteissa, ei saa jättää viimesijaisen turvan varaan” (Tuori 2004, 221). Lisäksi perustoimeentuloturvan tason on perusoikeusuu- distusta koskevan hallituksen esityksen mukaan oltava korkeampi kuin perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettu välttämätön toimeentulo (HE 309/1993 vp, 70). Kyseisessä hallituksen esityksessä kuten myös useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa puhutaan perustoi- meentuloturvan tasosta, ei yksittäisten etuuksien tasosta (esim. PeVL 34/1996 vp). Toisin sanoen perustoimeentuloturvaan oikeutetun henkilön taloudellinen turva kokonaisuutena ajatellen tulisi olla korkeammalla tasolla kuin viimesijainen välttämätön toimeentulo.

Tarkasteltaessa henkilön toimeentuloa ja oikeutta toimeentulon turvaan, on keskeistä, että hänen tilannettaan arvioidaan kokonaisuutena. Oikeuksien rinnalle on tällöin nostettava myös velvollisuudet. Henkilön toimeentulon tason kannalta keskeinen vaikuttava tekijä on perhesuhteet eli elatusvelvollisuus puolisoa ja lapsia kohtaan. Elatusvelvollisuuden kautta turvataan toisten henkilöiden toimeentuloa yhtä lailla kuin toimeentuloturvan etuuksienkin avulla. Pidetäänhän useiden etuuksien tarveharkinnassakin ensisijaisena juuri elatusvelvol- listen kautta turvattua toimeentuloa. Siksi on mahdotonta arvioida toimeentulon kokonai- suutta ottamatta huomioon elatusvelvollisuutta ja sen mukanaan tuomia vaikutuksia henki- lön toimeentuloon ja tosiasialliseen taloudelliseen turvaan.

Perustoimeentuloturvan kohdalla on osittain harhaanjohtavaa puhua toimeentulon turvaa- misesta, koska toimeentulo on riippuvaista sekä omista että elätettävien henkilöiden me- noista, joita tuloilla katetaan. Perustoimeentuloturva turvaakin oikeastaan henkilön tuloja riskin toteutuessa, ei varsinaisesti toimeentuloa. Kuten edellä toimeentulotukea käsittele- vässä esimerkissä 5 voitiin havaita, henkilön tulot voivat olla turvattu perustoimeentulotur- van kautta, mutta hänen ja perheen todellinen toimeentulo voi olla viimesijaisen toimeentu- lotuen varassa, koska hän on elatusvelvollinen puolisoaan ja lapsiaan kohtaan.

Opintotuen korkoavustuksen tarveharkinnassa otetaan huomioon hakijan tulot ja tulorajoja korotetaan huollettavista lapsista aina kolmeen lapseen saakka. Harkinnassa ei kuitenkaan oteta hakijan taloudellista tilannetta huomioon kokonaisuutena, sillä koko perheen tulota- soa suhteessa menoihin ei oteta huomioon. Kuten edellä (esimerkki 5) kävi ilmi, hakijalla voi olla niin suuret tulot, että oikeutta korkoavustukseen ei ole, mutta siitä huolimatta per- he voi olla toimeentulotuen varassa puolison pienten tulojen vuoksi.

Viimesijainen toimeentuloturva, joka toteutetaan käytännössä toimeentulotuen kautta, turvaa selkeimmin juuri toimeentuloa, sillä sen suuruuteen vaikuttavat myös perheen menot ja siinä tarkastellaan perhettä kokonaisuutena, eikä vain perheen yksittäistä jäsentä yksilönä. Tällöin perheen jäsenten väliset elatusvelvollisuussuhteet tulevat ikään kuin sisään kirjoitetuiksi tukijärjestelmään.

Toimeentuloturvan perhekohtainen tarveharkinta ja elatusvelvollisuus kulkevat ikään kuin käsi kädessä, mutta usein vain yhteen suuntaan. Kun henkilöllä on elatusvelvollisen henkilön (ja joissakin tapauksissa jopa ei-elatusvelvollisen avopuolison) kautta toimeentulo turvattu, hänen etuuttaan voidaan pienentää tai evätä se kokonaan. Jos sen sijaan perustoimeentuloturvaan oikeutetun henkilön toimeentulo heikkenee oman elatusvelvollisuuden vuoksi, ei tarveharkintaa yleensä suoriteta samalla tavoin ja yhtä laajasti etuutta korottavasti.

Arajärvi (2002) toteaa sosiaaliturvan yksilökohtaisuuden perustuvan suoraan perustuslain sanamuotoon ”jokainen”. Lisäksi perusoikeuden yksilöllisyys edellyttää hänen mukaansa aina, ”että riippumatta sosiaaliturvan yksilöllisestä tai perhekohtaisesta luonteesta turva toteutuu yksilöllisesti tarkasteltuna”. (Arajärvi 2002, 256.)

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että tilanne on varsin usein sellainen, että perustoimeentulon turvaan oikeutettu joutuu myös toimeentulotuen asiakkaaksi. Se ei näe tätä perustuslain vastaisena, koska katsoo, että nykyinen toimeentulotuki antaa korkeamman turvan tason, kuin mitä perustuslain 19.1 § edellyttää. Samalla se toteaa kuitenkin, että ”hallitusmuodon 15 a §:n (nykyinen PL 19 §) 1 momentin mukaisella turvalla eikä myöskään toimeentulotuella ole ollut tarkoitus kattaa 15 a §:n 2 momentissa mainittuja tilanteita.” (PeVL 31/1997.) Valiokunta siis myöntää, että näin ei perustuslain valmistelussa ollut tarkoitus tehdä, mutta käytännössä näin toimitaan.

Looginen johtopäätös tästä on se, että kaikille pyritään tällä hetkellä turvaamaan perustuslain 19.1 §:n tarkoittamaa turvaa korkeampi turvan taso, joka määrittyy nykyisen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti. Samalla voidaan todeta, että tätä viimesijaisen toimeentuloturvan tasoa korkeampaan toimeentuloturvaan – nimenomaan toimeentulon, ei henkilökohtaisen tulotason mielessä – ovat käytännössä oikeutettuja vain ne, jotka eivät perhesuhteidensa ja elatusvelvollisuutensa johdosta joudu perustoimeentuloturvaan alemman tasoisen turvan varaan.

Sosiaaliturvan yksilökohtaisuuden tärkeimpänä perusteena on ollut sukupuolten tasa-arvon turvaaminen (ks. esim. Nieminen 1996). Tätä tehtävää yksilökohtaisuus epäilemättä toteuttaakin jokseenkin hyvin. Aina se ei välttämättä toteuta muuta kuin sukupuolten välistä tasa-arvoa yhtä hyvin. Esimerkiksi erilaisissa perheissä elävät naiset voivat joutua toisiinsa nähden epätasa-arvoiseen asemaan, ellei heidän perhesuhteitaan huomioida.

Yksilökohtaisuus herättää samalla kysymyksen, tulisiko henkilöä toimeentuloturvasa ja yhteiskunnan jäsenenä ylipäättään tarkastella aina lähtökohtaisesti yksilönä irrallaan perhesuhteistaan ja hänen elämänpiirinsä kokonaisuudesta vai tuleeko hänen tilannettaan tarkastella kokonaisuutena samalla huomioonottaen hänen perhesuhteensa ja elatusvelvollisuutensa. Mikäli periaatteelliseksi lähtökohdaksi otetaan ensin mainittu, olisi tällöin loogista lakkauttaa myös elatusvelvollisuus puolisoa ja lapsia kohtaan, sillä se tekee toimeentulosta aina perhekohtaista. Jokaiselle yksilölle, lapselle tai vanhemmalle määriteltäisiin hänen asemansa ja oikeutensa riippumattomana kenestäkään toisesta ihmisestä.

Elatusvelvollisuus on velvollisuus antaa omastaan elätettävälleen ja se perustuu ajatukseen perheen velvollisuudesta huolehtia jäsenistään. Jos yhteiskunta korvaisi tämän kokonaan elättäjälle, ei elättäjänä olisi enää vanhempi tai puoliso, vaan yhteiskunta. Ei liene tarkoituksen mukaista, että perheen asema elättäjänä siirretään kokonaan yhteiskunnan kautta hoidettavaksi.

5.4 LAINA PERHEEN TOIMEENTULON TURVANA

Kuten useissa tutkimuksissa on todettu, opintolainan käyttö romahti vuoden 1992 opintotukiudistuksen jälkeen. Opiskelijat eivät enää edes miellä opintolainaa opintotuen osaksi. (ks. esim. Purhonen 1995; Lempinen & Tiilikainen 2001.) Opintolainaa nostetaan usein vasta pakottavissa tilanteissa. Perheellisten opiskelijoiden toimeentulon turvaamisessa vaihtoehtoina on yleensä työssä käyminen tai lainan nostaminen.

Koska työssä käyminen on perheelliselle opiskelijalle epäedullisempaa kuin perheettömälle muun muassa asumistuen nopeamman alenemisen vuoksi, tulisi työssä käydä entistä enemmän, jotta käytettävissä olevat tulot nousisivat yhtä paljon. Tällöin opintotuen tulorajat tulevat hyvin nopeasti vastaan. Lisäksi työssäkäynnin ja opiskelun yhdistäminen on vaikeinta juuri perheellisille opiskelijoille, siitä huolimatta nämä käyvät enemmän töissä kuin lapsettomat (Lempinen & Tiilikainen 2001). Ehkä työn ja opiskelun yhdistämisen

vaikeus liittyy juuri siihen, että työssä joutuu käymään entistä enemmän, kun asumistuki alenee ja opintotuen tulorajat johtavat opintotuen menettämiseen. Perheelliselle opiskelijalle jää usein vaihtoehdoiksi käydä töissä niin paljon, että menettää opintotuen tai sitten nostaa lainaa, mihin suurin osa opiskelijoista ei joudu turvautumaan.

Lempisen ja Tiilikaisen tutkimuksesta käy tosin ilmi, että perheellisistä opiskelijoista lainaan turvautuu harvempi kuin perheettömistä. Tätä selittänee se, että monet perheellisistäkin opiskelijoista turvautuu mieluummin ansiotyöhön kuin lainaan. Lapsiperheellisten opiskelijoiden mediaanitulo olikin 7500 mk/kuukaudessa, mikä ylittää opintotuen nykyisen tulorajan opintotukikuukaudelta yli kaksinkertaisesti, joten korkeiden tötulojen vuoksi opintotukea ei voisikaan saada. (Lempinen & Tiilikainen 2001.) Lisäksi niillä perheellisillä opiskelijoilla, jotka voivat rahoittaa toimeentulonsa puolison tuloilla, tarvetta lainan nostamiseen ei välttämättä ole.

Opintolainan nostaminen perustoimeentulon turvaamiseksi on opiskelijoille yleensä vastentahtoista. Tämän vuoksi opiskelijoiden kokeman ja lainsäätäjän tarkoittaman opintotuen suuruus poikkeavat toisistaan huomattavasti. Käytännössä opiskelijan kokema opintotuki ei sisällä lainan osuutta. (Lempinen & Tiilikainen 2001.) Lainan ottoon ajaututaan yleensä vasta silloin kun työtä ei ole tai sitä ei voida ottaa vastaan jonkin syyn vuoksi. Ajautuminen lainan nostoon voidaan kokea jopa epäonnistumiseksi, joka voi horjuttaa tunnetta elämän hallitsemisesta ja hyvinvoinnista. (Berntson 2004, 71.)

Lainamäärän huomioon ottaminen viimesijaisen toimeentulotuen tarveharkinnassa asettaa monelle opiskelijalle pakon nostaa lainaa, mikä voi horjuttaa jo ennestään tukalassa tilanteessa olevan opiskelijan ja hänen perheensä kokemusta elämän hallitsemisesta ja luottamusta tulevaisuuteen.

Perustuslain 16 §:n mukaan varattomuus ei saa estää oikeutta opiskeluun ja itsensä kehittämiseen. Missään ei varsinaisesti ole määritelty sitä, millaista taloudellista asemaa oikeuden toteutuminen vaatii. Kun perustuslakiin on erityisesti kirjattu oikeus opiskeluun varattomuuden estämättä, täytyy sillä olla jotain erityistä merkitystä verrattuna esimerkiksi jokaiselle elämäntilanteesta riippumatta turvattavaan viimesijaiseen toimeentuloon.

Perusoikeusudistuksen lakivalmistelussa sivistysvaliokunta otti epäsuorasti kantaa 16 §:n merkitykseen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamisessa. Se antaa valiokunnan mukaan pohjan kehittää opintotukijärjestelmää. Valiokunta katsoi, että vaikka opiskelun ai-

kaisen toimeentulon turvaaminen ei kuulukaan 19.2 §:n mukaisen perustoimeentuloturvan piiriin, opiskelijoiden toimeentulojärjestelmää tulisi kehittää vastaamaan muuta perusturvaa, jolla viitattiin juuri 19.2 §:n mukaiseen turvaan. (SiVL 3/1994 vp.) Valiokunnan lausunnosta voisi tulla siihen käsitykseen, että se katsoi opiskelun aikaisen toimeentulon edellyttävän viimesijaista toimeentuloa korkeampaa toimeentulon turvaa. Opiskelun ja itsensä kehittämisen voisi ajatella asettavan suurempia vaatimuksia myös taloudellisen toimeentulon tasolle, kuin mitä viimesijaisella toimeentuloturvalle on ajateltu turvattavan.

Voidaanko ajatella, että tilanne, jossa viimesijaisen toimeentulotuen varassa olevan henkilön ryhtyessä opiskelemaan, hänen taloudellinen asemansa heikkenee (toimeentuloturvan muuttuessa osittain lainaksi), täyttää vaatimukset, joita yhtäläinen oikeus opiskeluun edellyttää? Vaikka opiskelulla olisikin mahdollisesti taloudellista asemaa parantava vaikutus myöhemmin, ei se paranna opiskelun mahdollisuuksia opiskelun aikana.

6 OPISKELIJAPERHEESTÄ TAVALLISEKSI PERHEEKSI

Opiskelijoiden toimeentulosta puhuttaessa opiskelijaa ajatellaan stereotyyppisesti nuorena, suoraan lukiosta yliopistoon tulleet, itsenäisesti asuvana sinkkuna, joka perustaa perheen vasta valmistuttuaan. Perheelliset opiskelijat ovat jääneet tässä keskustelussa sivurooliin. (ks. esim. Raivola ym. 2000.) Opiskelun aikaisen toimeentulon turvaaminen ei vielä ole selkeästi sosiaaliturvaa eikä myöskään puhdasta koulutuspolitiikkaa. Perheellisen opiskelijan tapauksessa sekoittuvat opiskelun aikaisen ja muihin syihin liittyvän toimeentulon turvaaminen.

Perheellisen opiskelijan ja hänen perheensä toimeentuloturvan ongelmana on se, että sosiaalisten oikeuksien käytännön toteutus perhe- tai yksilökohtaisuuden osalta vaihtelee. Yleensä perhekohtaisuus näkyy siinä, että perhesiteet, opiskelijan status ja puolison asema vaikuttavat alentavasti tukeen. Yksilökohtaisuus taas toteutuu usein siten, että tarvetta suurempaan tukeen ei oteta huomioon. Ongelmia lisää vielä se, että samaan aikaan voidaan saada useita määräytymisperusteiltaan monimutkaisia etuuksia. Toimeentulon epävarmuustekijät realisoituvat byrokratian, yhteensovitusten ja lomakeviidakon keskellä.

Toinen keskeinen, nimenomaan opiskelijaan liittyvä ongelma on opiskelijan toimeentuloturvan erillisyyden muusta toimeentuloturvasta. Perheellisen opiskelijan tapauksessa ”normaali” toimeentuloturva ja opiskelijan toimeentuloturva yhdistyvät. Yhteensovittaminen tuottaa tilanteita, joissa opiskelijaperhe joutuu eriarvoiseen asemaan muihin perheisiin nähden ja toisaalta perheellinen opiskelija muihin opiskelijoihin nähden.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa pidettiin tärkeänä synnyttämisen aikaistamista syntyvyyden lisäämiseksi. Opintoaikojen pitkittyminen on johtanut synnytysien myöhentymiseen, lisääntyvään lapsettomuuteen ja perhekokojen pientymiseen. Ratkaisuksi esitetään opiskelun ja perhe-elämän yhdistämisen parempaa mahdollistamista. Lasten hoidon ja opiskelun yhteensovittamista tulisi tehdä helpommaksi. (Valtioneuvosto 2004.) Opintojen keskeneräisyys ja taloudellinen erävarmuus ovatkin merkittäviä syitä siirtää lasten hankintaa. Opiskeluaikaa ei nähdä hyvänä aikana perustaa perhettä. (esim. Virtala 2006.)

Perheellisten opiskelijoiden aseman parantaminen on keskeinen tekijä, mikäli halutaan lisätä perheen perustamista jo opiskeluaikana, lisätä syntyvyyttä ja alentaa tahatonta lapsettomuutta. Se on viesti siitä, että yhteiskunta haluaa mahdollistaa perheen perustamisen ja

vanhemmaksi tulemisen silloin kun ihmiset itse sitä haluavat ilman, että opinnot ja opiskelu olisivat esteenä.

Lasten synnyttämisellä opiskeluaikana voisi olla myös kansantaloudellisesti positiivista merkitystä. Se vähentäisi myöhempiä työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen ongelmia (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003). Perhevapaat katkaisevat usein erityisesti naisten työssäoloa ja lyhentävät työuraa. Vaikutukset opiskeluajan pidentymiselle eivät olisi yhtä suuria, sillä osa-aikainen opiskelu vanhempainvapaiden aikana on ainakin jossain määrin mahdollista ja mahdollisuutta voitaisiin parantaa entisestään. Eikä lasten saaminen opiskeluaikana välttämättä edes hidasta opintoja (Kunttu & Huttunen 2005). Vanhempainvapaiden kustannukset valtiolle olisivat myös pienemmät, sillä tulot, joiden perusteella vanhempainrahat laskettaisiin, ja siten myös päivärahat olisivat opiskelijoilla pienemmät kuin kokoaikaisessa työssä käyvillä.

Opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittaminen tulisikin ottaa tosissaan. Varsinaisten opiskelijan ja perhe-etuuksien lisäksi tulisi ottaa huomioon myös muiden tekijöiden vaikutukset opiskelijan perhe-elämään. Haluammeko, että opiskeluaikojen piteneminen ja korkeakoulutettujen määrän kasvu siirtää samalla myös perheiden perustamisen entistä myöhemmäksi yhä laajemmalla joukolla korkeakoulutettuja. Mikäli kehitykseen halutaan saada muutos, on opiskeluaikaa ryhdyttävä ajattelemaan paljon enemmän myös muiden kuin yksin asuvien, suoraan lukiosta tulleiden, vasta valmistumisen jälkeen perheensä perustavien yliopisto-opiskelijoiden näkökulmasta.

Pidentynyt koulutus ja elinikäisen oppimisen tavoitteet edellyttävät, että opiskeluaika ajatellaan osaksi pitkää työuraa, jossa varsinaista työhön menoa edeltävä opiskelu on yhtä luonnollinen ajanjakso, kuin mahdolliset vanhempainvapaat, työttömyysjaksot tai täydennyskoulutuksetkin. Yhtälailla opiskeluaikaan tulee voida sisällyttää ihmiselämään luonnollisena osana kuuluvaa perhe-elämää, erityisesti kun suuri osa korkeakouluopiskelijoista on iältään jo hyvinkin perheen perustamisiässä. Ainakin samanikäiset ei-korkeakouluopiskelijat ovat, sillä heistä huomattavasti suurempi osa on jo lasten vanhempia (Virtala & Kunttu 2006).

Toimeentuloturvan toimivuutta haittaavien epävarmuustekijöiden poistaminen useita etuuksia saavilta talouksilta vaatisi toimeentuloturvan voimakasta yksinkertaistamista, suorastaan täysremonttia. Ennen kuin tällaiseen päästään, olisi opiskelunaikaisen perheen pe-

rustamisen (asenteellisia ja taloudellisia) esteitä pyrittävä vähentämään. Toimeentuloturvan järjestelmän muutoksilla voidaan muuttaa taloudellisia mahdollisuuksia, mutta myös luoda asenneilmapiiriä, jossa kaksi ihmiselämän luonnollista vaihetta, opiskeluaika ja perheen perustaminen voisivat olla yhtä aikaisia mahdollisuuksia. Seuraavassa muutamia ehdotuksia perheellisten opiskelijoiden ja heidän perheidensä aseman parantamiseksi:

OPINTOTUKI

- Opintotukeen tulisi sisällyttää lapsikorotus opiskelijan huollettavana olevien alaikäisten lasten lukumäärän mukaan. Vastaavanlainen korotus on käytössä muun muassa työttömyysetuuksissa ja eläkkeissä.
- Opintotuen tulo rajoja tulisi korottaa perheellisille opiskelijoille. Eräs tulo rajojen peruste on, että mikäli tuloja on enemmän, ei tarvetta tukeen ole. Perheellisillä opiskelijoilla työtulojen hankkiminen opintotuen lisäksi on usein välttämätöntä perheen toimeentulon turvaamiseksi.

ASUMISTUKI

- Yleisen asumistuen tuloharkinnassa opiskelijan hankkimista tuloista tulisi ottaa huomioon vain opintotukikuukauden tulo rajoja (505 euroa/kk) ylittävä osa. Tällöin perheellisen opiskelijan asumisen tuki alkaisi aleta vasta yhtä suurista tuloista kuin perheettömillä opiskelijoilla.
- Vaihtoehtoisesti kaikki opiskelijat tulisi saattaa yleisen asumistuen piiriin, jolloin asumisen tukeminen tapahtuisi kaikille samoilla kriteereillä.

VANHEMPAINETUUKI

- Opintoraha tulisi ottaa tulona huomioon laskettaessa vanhempainpäivärahoja. Nykyinen järjestelmä aiheuttaa usein sen, että opiskelijan vanhempainetuudet ovat vain hie man yli puolet esimerkiksi vanhempainpäivärahalle siirtyvän työttömän päivärahasta, vaikka hänellä olisi ollut työtuloja tulo rajojen sallima maksimimäärä. Tällä viestittäisiin myös sitä, että opiskelu nähdään yhteiskuntaakin hyödyttävänä toimintana ja luonnollisena osana työuraa. Lisäksi kannustettaisiin lasten hankintaan jo opiskeluaikana.
- Minimivanhempainrahojen korotus parantaisi vanhempainvapaalle jäävän opiskelijan asemaa. Tällöin paine hankkia työtuloja saadakseen huomattavasti korkeamman vanhempainetuuden laskisi, eikä lasten hankintaa tarvitsisi siirtää valmistumisen jälkeiseen aikaan.

- Osittaisen vanhempainrahan mahdollistaminen jossain muodossa myös opiskelijaperheelle auttaisi paitsi opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittamista, antaisi myös opiskelijan puolisolle mahdollisuuden osittaiseen vanhempainrahaan. Tällä hetkellä siihen ovat oikeutettuja vain sellaiset perheet, joissa molemmat vanhemmat ovat työssä

KOTIHOIDON TUKI / TYÖTTÖMYYSTURVA

- Kotihoidontuen ja työttömyysetuuksien yhteensovitusta tulisi muuttaa siten, että opiskelijan jäädessä kotiin hoitamaan lasta alle vuoden pituiseksi jaksoksi, toisen puolison hakeutuessa töihin, ei kotiin jäävälle maksettavaa kotihoidontukea vähennettäisi puolison sovitellusta työttömyyspäivärahasta. Nykyisin opinnot tulee keskeyttää vähintään vuodeksi, jotta vähennystä ei tapahtuisi. Menettely helpottaisi puolison hakeutumista työelämään tilanteissa, joissa on saatavilla aluksi vain lyhytaikaisia työsuhteita (esim. sairaanhoitajat), joiden kautta myös täysi työllistyminen helpottuisi. Erityisesti tällainen mahdollisuus helpottaisi perheitä, joissa äiti hakeutuu työhön heti äitiysloman loppua ja lapsi on vielä niin pieni (alle vuoden), että vanhemmat eivät haluaisi viedä lasta kodin ulkopuolelle päivähoitoon.

TOIMEENTULOTUKI

- Toimeentulotuen tarveharkinnassa opintolainan erääntyvät korot tulisi ottaa menona huomioon, mikäli oikeutta opintolainan korkoavustukseen ei ole, ja hakija muutoin on toimeentulotuen tarpeessa. Tällä voitaisiin mahdollisesti ehkäistä opintolainojen siirtymistä takaajan maksettavaksi ja takaisinperittäväksi sekä velallisen joutumista entistä vaikeampaan tilanteeseen lainan hoidossa.
- Opintolaina tulisi ottaa toimeentulotuen tarveharkinnassa huomioon vain siltä ajalta, jolle se on myönnetty. Jos opintotukea myönnetään jollekin tietylle ajalle, se lienee tarkoitettu toimeentulon turvaamiseen juuri sille ajalle, ei muille ajanjaksoille.

LÄHTEET

- Aittola, H. & Aittola, T. 1990. Yliopisto elämismaailmana. Opiskelun ja hallinnon muutosprosessit 1980-luvun yliopistossa. Julkaisusarja 31/1990. Jyväskylän yliopiston yliopilaskunta.
- Arajärvi, P. 2002. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki: Kela.
- Arajärvi, P. 2004. Sosiaaliturvan universaalisuus, kattavuus ja vastikkeellisuus. Teoksessa M. Heikkilä (toim.) Säädöksiä, systematiikkaa vai ihmisoikeuksia?: Oikeustieteen päivät 19.-21.8.2003. Käytetty www-versiota osoitteesta <URL: <http://www.lut.fi/oikeustiede2003/Alustukset/PenttiArajarvi.pdf>>. Viitattu 12.4.2006.
- Asumiseen tukea 2006. Kelan www-sivut. Viitattu 1.3.2006. <URL: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/170501111907EH?openDocument>>.
- Autio, V-M. 1995. Opintorahalla vai –lainalla. Opintotuen historiaa valtion opintotukikeskuksen ajalta 1969-1994 ja vähän ennenkin. Helsinki: Opetusministeriö
- Berndtson, T. 2004. Opiskelijatutkimus 2003. Opiskelijoiden toimeentulo ja toimeentulon ongelmat. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 65. Helsinki: Kela
- Blomster, P. 2000. Yliopisto-opiskelijoiden toimeentulo ja opintotuki 1900-luvun Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 56. Helsinki: Kela
- HE 226/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle opintotukilainsäädännön uudistamisesta. Valtiopäivät 1993. Asiakirjat A5. Hallituksen esitykset 191-280. Helsinki: Eduskunta
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Valtiopäivät 1993. Asiakirjat A6. Hallituksen esitykset 281-329. Helsinki: Eduskunta
- HE 151/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansaneläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Valtiopäivät 2001. Asiakirjat A5. Hallituksen esitykset 116-175. Helsinki:Eduskunta
- HE 50/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sairausvakuutuslaiksi. Valtiopäivät 2004. Asiakirjat A2. Hallituksen esitykset 39-56/2004. Helsinki: Eduskunta
- HE 11/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta ja opintolainavähennyksen edellyttämiksi muutoksiksi verolainsäädäntöön. Saatavissa eduskunnan www-sivuilta osoitteesta

- <URL:[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?\\${APPL}=erhe&\\${BASE}=erhe&\\${THWIDS}=0.19/253465&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?${APPL}=erhe&${BASE}=erhe&${THWIDS}=0.19/253465&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)>. Viitattu 6.4.2006.
- Hidén, M. 1996. Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa vai muuttumatonta. Lakimies 5-6/1996, s.753-769.
- Hidén, M. 1999. Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa L. Nieminen (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki: Kauppakaari, s. 1-27.
- Hiilamo, H. 2003. Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2003, s.294-311.
- Huhtanen, R. 1998. Mitä tarkoitetaan sosiaalisten oikeuksien yksilökohtaisuudella? Teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos.
- Huuhtanen, J. 2004. Sosiaalivakuutus sosiaaliturvan selkeyttäjänä. Esitys sosiaalivakuutusseminaarissa 16.12.2004. Saatavissa www-muodossa osoitteessa: <URL:[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/\(WWWAllDocsById\)/35C334AF2FB2CFCFC2256F6C003D6DAB/\\$file/H161204.pdf](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/(WWWAllDocsById)/35C334AF2FB2CFCFC2256F6C003D6DAB/$file/H161204.pdf)>. Viitattu 20.6.2006.
- Ilveskivi, P. 2000. Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Tutkimus ensiasteen päätöksenteon rakenteesta ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 57. Helsinki: Kela.
- Karapuu, H. 1999. Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa P. Hallberg (toim.) Perusoikeudet. Juva: WSLT, s. 61-86.
- Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus. 1983. Opintotuen riittävyys korkeakouluopiskelijoilla. Julkaisuja 60/1983. Jyväskylä
- KHO 30.11.1999/3854. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös. Saatavissa www-muodossa osoitteessa: <URL: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/1999/199903854>>. 18.5.2006.
- KHO 23.3.2005/629. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös. Saatavissa www-muodossa osoitteesta: <URL: <http://www.kho.fi/paatokset/30864.htm>>. 28.6.2006
- KHO 5.5.2006/1041. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös. Saatavissa www-muodossa osoitteessa: <URL: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2006/200601041>>. 18.5.2006
- Kunttu, K. & Huttunen, T. 2005. Yliopisto-opiskelijoiden terveystutkimus 2004. Helsinki: Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö.
- Kurjenoja, J. 2001. ”Kannustinloukku pyydystää pienituloisen”. Kansantaloudellinen aikakauskirja. 1/2001, s.52-63.

- Kurri, E. 2003. Opintotukea ja opiskelijoiden opintososiaalista asemaa koskeva toimenpideohjelma. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:28. Helsinki: Opetusministeriö.
- Laaksonen, J. 2002. Säädosvalvonta ja perustuslaki. Pro gradu-tutkielma. Julkisoikeuden laitos. Tampereen yliopisto. Saatavilla www-muodossa <URL: <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu00165.pdf>>. 17.11.2005.
- Lapsiperheelle 2006. Kelan www-sivut. Viitattu 14.3.2006. <URL: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/110701111752EH?opendocument>>.
- Lempinen, P. & Tiilikainen, A. 2001. Opiskelijatutkimus 2000. Opiskelijoiden tutkimussäätiö Otus rs. 21/2001. Helsinki. Saatavissa www-muodossa osoitteessa: <URL: <http://www.otus.fi/Opiskelijatutkimus2000.htm>>. Viitattu 20.6.2006.
- LPHA. Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239.
- LPHL. Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36
- Länsineva, P. 2002. Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 235. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Martikaisen haastattelu. Kelan Opintotukikeskuksen takausvastuuyksikön johtajan Eija Martikaisen haastattelu 18.5.2006
- Nieminen, L. 1996. Perusoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsitykset perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 5-6/1996, s.909-929.
- Numminen, J. 1987. Yliopistokysymys. Helsinki: Otava.
- Ojanen, T. 2003. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Opiskelijalle 2006. Kelan www-sivut. Viitattu 29.3.2006. <URL: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/040601104658IL?opendocument>>.
- OTA. Opintotukiasetus 8.4.1994/260.
- OTL. Opintotukilaki 21.1.1994/65
- Parpo, A. 2004. Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulojako. Tutkimuksia 140. Helsinki: STAKES.
- PeVL 12/1995 vp. Valtiopäivät 1995. Asiakirjat C. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Helsinki:Eduskunta.
- PeVL 15/1995 vp. Valtiopäivät 1995. Asiakirjat C. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Helsinki:Eduskunta.
- PeVL 17/1995 vp. Valtiopäivät 1995. Asiakirjat C. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Helsinki:Eduskunta.

- PeVL 34/1996 vp. Valtiopäivät 1996. Asiakirjat C1. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.
Helsinki: Eduskunta.
- PeVL 31/1997 vp. Valtiopäivät 1997. Asiakirjat C1. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.
Helsinki: Eduskunta
- PeVM 25/1994 vp. Valtiopäivät 1994. Asiakirjat C1. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.
Helsinki: Eduskunta.
- PL. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Purhonen, A. 1995. ...”Ei tässä uskalla ottaa opintolainaa, kireetä on jo muutenkin”. Opiskelijoiden tulonlähteet, taloudellinen selviytyminen ja opintolainan käyttö osana toimeentuloa. Aiheita 7/1995. Helsinki: STAKES
- Pöyhönen, J. 1998. Perusoikeuksien merkitys varallisuusosoikeudessa. Teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos.
- Raivola, R. Zechner, M. & Vehviläinen, J. 2000. Opintotuki – opiskelijapalkka vai koulutusinvestointi. Työryhmämuistioita 14:2000. Helsinki: Opetusministeriö. Saatavissa www-muodossa sivulta:
<URL:http://www.minedu.fi/julkaisut/Research_in_Finland/pdf/optuki.pdf>. Viitattu 9.6.2006.
- Rantanen, M. 1978. Opiskelijat huoltoavun saajina. Tutkimus tamperelaisista opiskelijoista huoltoavun saajina opintotuen toimivuuden näkökulmasta. SYLjulkaisu 3/78. Helsinki: SYL.
- Saari, H. 1994. Korkeakouluopiskelijoiden taloudellinen tilanne syyslukukaudella 1992. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.
- Sakslin, M. 1999. Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki. Teoksessa L. Nieminen (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki: Kauppakaari, s. 221-254.
- SiVL 3/1994 vp. Valtiopäivät 1994. Asiakirjat C2. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.
Helsinki: Eduskunta
- SiVM 25/1993 vp. Valtiopäivät 1993. Asiakirjat C2. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.
Helsinki: Eduskunta
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. 2003. Perhepoliittinen strategia. Linjauksia ja taustoja perhepolitiikan kehittämiseen.
- Storhammar, E. 1986. Opintotuen saajien toimeentulo ja opintotuki vuonna 1984-1985. Julkaisuja 72/1986. Jyväskylän yliopisto. Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus.
- StVM 44/2001 vp. Valtiopäivät 2001. Asiakirjat C3. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.
Helsinki: Eduskunta.

- Suomen Pankkiyhdistys. 2006. Opintolainat. Selvitys Suomen opintolainajärjestelmästä. Saatavissa [www-muodossa](http://www.pankkiyhdistys.fi/sisalto/upload/pdf/Opintolainat.pdf) sivulta: <URL:<http://www.pankkiyhdistys.fi/sisalto/upload/pdf/Opintolainat.pdf>>. 18.5.2006.
- Susila, K. 1995. Opiskelijoiden asuminen ja asumistuet. Sosiaali- ja terveysturvan katsaus 1. Helsinki: KELA.
- SVL. Sairausvakuutuslaki 21.12.2004/1224.
- Tilastokeskus 4/2006. Kuluttajahintaindeksi huhtikuu/2006. Suomen virallinen tilasto.
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 10/2003. Saatavissa [www-muodossa](http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/toimeentulotuki/ttt_opas.pdf) sivulta <URL:http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/toimeentulotuki/ttt_opas.pdf>. Viitattu 29.6.2006
- Toimeentulotuki 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivut. Viitattu 30.3.2006. <URL: <http://www.stm.fi/Resource.phx/vastt/sospa/shtoi/index.htm>>.
- TSL. Työsopimuslaki 26.2.2001/55.
- TTTukiL. Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.
- TTurvaL. Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290
- Tuori, K. 1999a. Sivistrykselliset oikeudet. Teoksessa P. Hallberg (toim.) Perusoikeudet. Juva: WSLT, s. 511-531.
- Tuori, K. 1999b. Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa P. Hallberg (toim.) Perusoikeudet. Juva: WSLT, s. 593-630.
- Tuori, K. 2004. Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. Porvoo: WSLT.
- Valtioneuvosto 2004. Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 27/2004. Saatavissa [www-muodossa](http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2004/j27-28-34-hyvae-yhteiskunta-kaikenikaeisille/pdf/fi.pdf) osoitteessa: <URL: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2004/j27-28-34-hyvae-yhteiskunta-kaikenikaeisille/pdf/fi.pdf>>. Viitattu 28.6.2006.
- Valtioneuvoston päätös 431/1976. Suomen asetuskokoelma vuodelta 1976, osa I.
- Valtioneuvoston päätös 533/1977. Suomen asetuskokoelma vuodelta 1977, osa II.
- Viljanen, V. 1999. Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa P. Hallberg (toim.) Perusoikeudet. Juva: WSLT, s.111-156.
- Viljanen, V. 2001. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: WSLT.
- Virtala, A. 2006. Lapset opiskelun ohessa? Esitelmä Stakesin Lasten hankinta ja rahaseminaarissa 9.3.2006.
- Virtala, A. & Kunttu, K. 2006. Jäävätkö yliopisto-opiskelijoiden toiveet lasten saamisesta haaveeksi? Suomen lääkärilehti 1-2/2006, s. 27-32.

LIITE

Perustuslaki 19 §

Oikeus sosiaaliturvaan

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.