Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon *hallituksen esityksestä 229/2016 vp Eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia ja tuloverolakia. Esityksen mukaan korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasot ehdotetaan yhtenäistettäväksi toisen asteen opintorahan tasojen kanssa siten, että opintoraha on enintään 250,28 euroa kuukaudessa. Eri koulutusasteiden opiskelijoiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi luovutaan vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden osalta.

Opintolainan valtiontakauksen määrä nousee 400 eurosta 650 euroon kuukaudessa Suomessa opiskelevalla ja 700 eurosta 800 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla. Muussa kuin korkeakoulussa opiskelevien alle 18-vuotiaiden takauksen määrä nousee 260 eurosta 300 euroon.

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettu tukiaika lyhenee kymmenellä kuukaudella 64 kuukaudesta 54 tukikuukauteen. Tämän lisäksi tutkintokohtainen tukiaika lyhenee kahdella kuukaudella. Yhteensä 360 opintopisteen laajuisen alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon tukiaika on kuitenkin 57 tukikuukautta.

Asumislisän piirissä olevat opiskelijat siirtyvät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin.

Uudistuksen katsotaan merkitsevän sitä, että tuen taso nousee nykytasosta, mikä mahdollistaa nykyistä paremmin päätoimisen opiskelun edistäen tutkinnon suorittamista tavoiteajassa. Uudistus tekee opintojen rahoittamisesta ilman työntekoa aikaisempaa helpompaa niille opiskelijoille, jotka ovat halukkaita nostamaan opintolainaa. Opintolainaa käyttävien opiskelijoiden opiskeluaikojen oletetaan lyhenevän.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 16 §:n 2 momentti

Ehdotusta on tarkasteltava lähinnä perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityistarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on asetettu julkiselle vallalle muun muassa velvollisuus huolehtia siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (PeVL 14/2003 vp). Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lailla mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan. Opintotukea koskeva lainsäädäntö täyttää osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa.

Opintotukijärjestelmä ei vallitsevan kannan mukaan kuulu perustuslain 19 §:n 2 momentin suojaamaan perustoimeentulon turvaan. Opiskelun aikaiseen toimeentuloon on voitava luoda joustavampia malleja. Näin Perusoikeuskomitea (1993).

PeL 16.2 § ei kuitenkaan suojaa olemassa olevia järjestelmiä. Jos kuitenkin opintotukijärjestelmä kokonaan tai osittain lakkautettaisiin, vähävaraisen kouluttautumismahdollisuus olisi turvattava jollain toisella tavalla.

Aiemmin valiokunta on lähtenyt siitä (PeVL 26/2013 vp), että opintotukikuukausien vähentämisen (6 kk) tarkoituksena oli tuossa tapauksessa vaikuttaa opintojen nopeutumiseen ja työuralle siirtymisen aikaistamiseen. Näitä voitiin valiokunnan mielestä pitää perusoikeusjärjestelmän kautta hyväksyttävinä perusteina sääntelylle.

Nyt esillä olevassa tapauksessa tukikuukausien määrä vähenee vähän enemmän, mutta opintolainan valtiontakauksen määrä nousee. Suomessa opiskelevalla opintorahan ja opintolainan valtiontakaus nostaisivat yhdessä opiskelijan ”tuloja” 22 %. Uudistuksen uskotaan tekevän opintojen rahoittamisen ilman työntekoa aikaisempaa helpommaksi niille opiskelijoille, jotka haluavat nostaa lainaa. Opintolainaa nostavien opiskeluajan uskotaan lyhenevän.

Kun perustuslaki ei nimenomaisesti tue tietynlaista tapaa tukea opiskelijoita, ei lainapainotteisuuden lisääntymisen voida sinänsä tulkita olevan vastoin PeL 16.2 §:ää.

Vaikka asumistuen menetys on osalle opiskelijoista sen suuruinen (100 euroa/kk), minkä perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut olevan merkityksellinen perustuslain 19.2 §:n perustoimeentulon turvan kannalta. Kun opiskelijoiden kohdalla voidaan omaksua joustavampia toimeentulomalleja, en suoraan siirtäisi kannanottoa tähän yhteyteen. Asumistuki voitaisiin opiskelijoiden kohdalla korvata myös muilla tukimuodoilla. Toisaalta kun opiskelijoiden asumistuki nyt siirretään yleisen asumistuen järjestelmään, ei heitä voida täysin eri tavoin kohdella kuin muita ihmisiä.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti

Tärkeänä uudistuksena perusoikeuksien kannalta voidaan pitää ehdotusta muutettavaksi opintotukilain 19 §:n 2 momenttia ja luovuttavaksi 4 momentin mukaisesta sääntelystä, jolloin vanhempien tuloja ei oteta huomioon myönnettäessä opintorahaa muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa opiskelevalle 18- tai 19-vuotiaalle, joka asuu muualla kuin vanhempiensa luona.

Asia oli esillä myös v. 2015 vp:llä käsiteltäessä hallituksen esitystä n:o 40/2015 vp laiksi opintotukilain muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin (PeVL 6/2915 vp), että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn ei ole sovitettavissa se, että korkeakouluopiskelijoitten osalta vanhempien tulot eivät vaikuta opintotuen määrään, mutta 18- ja 19-vuotiaiden muiden kuin korkeakoulussa opiskelevien kohdalla vanhempien tulot saattavat vaikuttaa opintotukeen. Valiokunta uudisti painokkaasti aikaisemmin esittämänsä kannan (ks. myös PeVL 26/2013 vp), että hallituksen on kiirehdittävä uudistusta, jolla tuollaisesta erottelusta päästään eroon. Tämä on tärkeää paitsi perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn myös perustuslain 16.2 §:n sen säännöksen pohjalta, jonka mukaan mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta on turvattava yhtäläisesti.

Nyt mainittu uudistus siis on toteutumassa. Näin edistetään myös PeL 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoitetta (asteittainen uudistus tässä tapauksessa)

Yhteenveto

Edellä mainituin perustein en näe ehdotuksessa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Helsingissä marraskuun 17 päivänä 2016.

Liisa Nieminen