Teuvo Pohjolainen

22.11.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta (HE 229/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia ja tuloverolakia mm. siten, että korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasot ehdotetaan yhtenäistettäväksi toisen asteen opintorahan tasojen kanssa. Ehdotuksen mukaan 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.

Hallituksen esityksen mukaan samalla 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. Opintolainavähennyksessä ja opintolainahyvityksessä huomioon otettava lainan määrä ehdotetaan säilytettäväksi nykytasolla.

Kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettu tukiaika lyhenee ehdotuksen mukaan 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.

Esitykset ovat merkityksellisiä perustuslain sivistyksellisten oikeuksien (PeL 16.2 §) sekä sosiaaliturvan oikeuksien kannalta. Ehdotettuja muutoksia on perusteltua tarkastella myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

2 Ehdotuksen suhde PeL 16.2 §:ään

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi opintotukea nykyistä lainapainotteisemmaksi ja luovuttavaksi asumislisän myöntämisestä Suomessa asuville opiskelijoille. Hallituksen budjettiriihessä tekemän päätöksen mukaisesti opiskelijat siirretään ulkomailla asuvia ja opiskelevia opiskelijoita lukuun ottamatta yleisen asumistuen piiriin. Eduskunnalle samanaikaisesti annetulla hallituksen esityksellä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta puolestaan toimeenpannaan muutos opiskelijoiden ottamiseksi yleisen asumistuen piiriin.

Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä julkiselle vallalle on asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 26/2013 vp, s. 2/I).

Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan.

Lainsäädäntö opintotuesta täyttää osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 26/2013 vp, s. 2/I).

> *Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei kuitenkaan sellaisenaan turvaa opintorahan säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä sen korottamista yleisen kustannustason mukaisesti. Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, s. 2—3, PeVL 6/2009 vp, s. 8).*

Hallituksen esityksessä ehdotettujen opintotukilain muutosehdotusten jälkeenkin päätoimisen opiskelijan ensisijainen tukimuoto olisi edelleen opintotukilain mukainen opintotuki. Opintotukilain 11 §:ssä säädetty opintorahan määrä määräytyisi ehdotuksen mukaan oppilaitoksen, iän ja asumismuodon perusteella. Esityksessä ehdotetaan opintotukimenojen säästön toteuttamiseksi alennettavaksi korkeakouluopiskelijoiden opintorahan määrät samalle tasolle muiden oppilaitosten opiskelijoiden opintorahan määrien kanssa. Opintorahan perusmäärät ja vähävaraisuuskorotusten määrät olisivat samat kaikilla koulutusasteilla.

Opintotuen riittävyyden parantamiseksi ehdotetaan samalla korotettavaksi opintolainan valtiontakauksen määrää 250 eurolla kuukaudessa. Tällöin yhteenlaskettu opintorahan ja opintolainan valtiontakauksen määrä nousisi kaikilla tukea saavilla opiskelijoilla. Suomessa opiskelevalla opintorahan ja opintolainan valtiontakauksen määrä olisi itsenäisesti asuvalla opiskelijalla enintään 900,28 euroa, jossa olisi nousua noin 22 prosenttia. Yhdessä opintoraha ja opintolainan valtiontakaus kattaisivat tällöin aiempaa paremmin opiskelijan elinkustannuksia päätoimisen opiskelun ajalle.

Muutos heikentää kuitenkin niiden opiskelijoiden toimeentulon tasoa, joiden opintoraha leikkaantuu ja samalla asumisen tuki laskee siten, että lainatakauksen korotus ei kompensoi tuen pienentymistä. Yksin vuokralla asuvista opiskelijoista keskimäärin kuukaudessa yli 250 euroa tukea (opintorahan ja asumisen tuen pienentyminen yhdessä) menettäviä on hallituksen esityksen perustelujen mukaan arviolta 60. Kahden henkilön ruokakuntia, jotka menettäisivät yli 500 euroa, arvioidaan olevan 35. Kun opintolainan valtiontakauksenkaan korotus ei kompensoi muutoksesta aiheutuvaa rahallista menetystä, se on katettava muista tuloista. Erityisesti jaetussa asunnossa asuvien opiskelijoiden olisi

katettava aiempaa suurempi osa toimeentulosta muilla tuloilla, koska asumisen tuki kohdentuu jatkossa ruokakuntakohtaisesti ja nykyistä tarveharkintaisemmin.

> *Asiallisesti muutos heikentää merkittävästi edellä mainittujen pienehköjen opiskelijaryhmien opintoihin saamaa tukea. Sen vuoksi olisi perusteltua jollakin tavoin porrastaa muutoksen voimaantuloa näiden opiskelijaryhmien kohdalla.*

Tässä yhteydessä on syytä viitata myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon 35/2012 vp:

> ”Valiokunta pitää kuitenkin mahdollisena, että ehdotettu sääntely saattaa yksittäistapauksissa rajoittavasti tulkittuna mahdollistaa tilanteita, joissa perustuslain 19 §:n 2 momentin soveltamisalan piiriin kuuluva henkilö ei saisi säännöksen edellyttämää perustoimeentulon turvaa. Perusoikeusuudistuksen esitöissä ja valiokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että perustoimeentuloa turvaavat järjestelmät ovat sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2/II). Lakia onkin edellä mainittujen tilanteiden välttämiseksi sovellettava perusoikeusmyönteisesti.”

3 Muita kysymyksiä

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilain 19 §:n 2 momentti ja luovuttavaksi 4 momentin mukaisesta säätelystä, jolloin vanhempien tuloja ei oteta huomioon myönnettäessä opintorahaa muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa opiskelevalle 18- tai 19-vuotiaalle, joka asuu muualla kuin vanhempansa luona.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan 6/2015 vp, että valiokunta uudistaa painokkaasti aikaisemmin esittämänsä kannan (ks. PeVL 26/2013 vp, s. 3/II), että hallituksen on kiirehdittävä sellaista uudistusta, jonka mukaan vanhempien tulojen ei tule vaikuttaa opintotukeen koulutusasteesta riippumatta. Tämä on tärkeää paitsi perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn myös perustuslain 16 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta on turvattava yhtäläisesti.

Eri koulutusasteiden opiskelijoiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden osalta. Ehdotetun muutoksen myötä järjestelmä selkeytyy siten, että täysi-ikäisiä itsenäisesti asuvia opiskelijoita koskeva vanhempien tuloihin perustuva tarveharkinta yhtenäistyy. Lisäksi tuen määrät ja tarveharkintaperusteet ovat samat kaikilla koulutusasteilla.

> *Tämä muutos toteuttaa perustuslakivaliokunnan viimeksi vuonna 2015 esittämän lausuman ja toteuttaa aiempaa paremmin PeL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöstä ja syrjinnän kieltoa.*