Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 229/2016 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi 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. Opintolainavähennyksessä ja opintolainahyvityksessä huomioon otettava lainan määrä ehdotetaan säilytettäväksi nykytasolla.

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.

Opiskelijan omat tulorajat sidotaan ansiotasoindeksiin ja niitä tarkistetaan kahden vuoden määräajoin vain, jos tulorajat nousevat. Opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrän korotus lasketaan 7,5 prosenttiin.

Asumislisän piirissä olevat opiskelijat siirtyvät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin. Ulkomailla vuokralla asuvat opiskelijat sekä Suomessa kansanopistossa tai liikunnan koulutuskeskuksessa taikka Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskelevat, oppilaitoksen asuntolassa asuvat opiskelijat jäisivät asumislisän piiriin. Lisäksi tuloverolakiin lisätään säännös opintolainavähennyksen määrää laskettaessa huomioon otettavaa opintolainaa koskevasta enimmäismäärästä kuukautta kohti

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin (s.51-53) ehdotetun lain suhdetta useamman perusoikeuksien kannalta relevantin kysymyksen osalta. Esityksen mukaan siinä esitety lakimuutokset ovat merkityksellisiä ennen kaikkea sivistyksellisten oikeuksien, sosiaaliturvan oikeuksien sekä yhdenvertaisuuden kannalta.

Yhdyn hallituksen esityksessä esitettyihin huomioihin esityksen perustuslain kannalta relevanteista ulottuvuuksista ja tarkastelen seuraavassa ehdotettua lainsäädäntöä näiden kysymysten kannalta.

Opintorahan ja opintolainan määrä

Perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa opetuksen esiopetuksesta aikuiskoulutukseen asti (PeVL 9/2013 vp, s. 3). Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 26/2013 vp, s. 2–3), Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan. Säännöksellä julkiselle vallalle on asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/I; PeVL 26/2013 vp, PeVL 6/2015 vp). Lainsäädäntö opintotuesta täyttää osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (PeVL 14/2003 vp, PeVL 26/2013, PeVL 6/2015 vp).

Säännöksen mukaisesti myös vähävaraisilla tulee perustslain mukaan olla tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään. Viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen saada opetusta merkitsee sitä, että jokaiselle

tulisi turvata säännöksen tarkoittamat mahdollisuudet muun muassa asuinpaikasta riippumatta (PeVL 14/2007 vp).

Ehdotettu opintorahan määrän leikkaus on suhteessa tuen määrään varsin merkittävä. Suoran opintotuen osalta esitetty muutos heikentää selvästi opiskelijoiden taloudellista asemaa, samalla kun opintolainan valtiontakauksen määrän korottaminen toisaalta myös parantaa sitä (kts. PeVL 26/2013 vp). 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

Niin 16.2 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien kuin myös tuensaajien yhdenvertaisuuden kannalta käytössä oleva tutkimustieto näyttäisi viittaavan siihen, että tuensaajan sosioekonomisella taustalla on merkitystä ehdotetussa järjestelmässä aiempaa huomattavasti keskeisempään rooliin tulevan lainaosuuden käytön osalta, siten että vähävaraisemmat ja vähävaraisemmista perheistä tulevat opiskelijat käyttävät vähemmän lainaa opintojensa rahoittamiseen. Tässä suhteessa lakiehdotuksella näyttäisi olevan tässä suhteessa epäsymmetrisiä vaikutuksia eri sosioekonomisista taustoista tulevien opiskelijoiden välillä. Nämä erot eivät kuitenkaan nähdäkseni muodostu sellaisiksi, että niiden voisiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta katsoa ylittävän sen harkintavallan, joka lainsäätäjälle kuuluu muotoillessaan sen kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaksi katsomaa sääntelyä. Valtioneuvoston tulee tässä suhteessa kuitenkin tseurata esitettyjen muutosten tarkempia vaikutuksia opiskelijoiden väliseen yhdenvertaisuuteen.

<u>Opiskelijoiden asumislisästä luopuminen</u>

Opintorahan leikkauksen ja opintolainan valtiontakauksen määrään noston ohella esityksessä ehdotetaan nykyisestä opiskelijoiden asumislisästä luopumista ja opiskelijoiden siirtymistä yleisen asumistuen järjestelmään. Tästä esitetään säädettävän erikseen lailla

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, on perustuslakivaliokunta katsonut (PeVL 17/2014) että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi olla pienituloiselle ruokakunnalle merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa.

Nyt käsillä olevan esityksen mukaan opintoraha otettaisiin huomioon asumistukeen vaikuttavana tulona, mikä vaikuttaisi arviolta 200:n jo nykyisin asumistuen piirissä olevien opiskelijoiden tuen tasoa alentavasti vähintään 100 eurolla kuukaudessa. Jos kokonaistarkastelussa otetaan huomioon opintolainan valtiontakauksen korotus (250 euroa/kk), niin muutos on kuitenkin niiden opiskelijoiden kannalta neutraali, joilla tuen menetys jää alle 250 euron kuukaudessa. Muutos heikentää kuitenkin niiden opiskelijoiden toimeentulon tasoa, joiden opintoraha leikkaantuu ja samalla asumisen tuki laskee siten, että lainatakauksen korotus ei kompensoi tuen pienentymistä.

Hallituksen esityksessä esiin tuodun selvityksen perusteella opiskelijoiden asumisen tuen siirtäminen yleisen asumistuen järjestelmään näyttäisi omaavan varsin eri tyyppisiä vaikutuksia eri opiskelijoiden saamaan tukeen. Uudistus näyttäisi esimerkiksi tietyissä suhteissa edistävän alueellista yhdenvertaisuutta, kun se tulee merkitsemään mahdollisuutta korkeampaan asumisen tukeen alueilla, joissa vuokramenot ovat erityisen korkeat. Toisaalta se myös tulee merkitsemään tietyn ryhmän osalta tuen määrän sinänsä ilmeisen pientä laskua.

Se, missä määrin tuen muuttuminen aiempaa lainapainotteisemmaksi merkitsee ennen kaikkea yhdenvertaisuudeen kannalta ongelmallista kehitystä, kiinnittyy kriteereihin, joita olen avannut aiemmin sivulla 3 suhteessa ylipäätään lainapainotteisen järjestelmän yhdenvertaisuusvaikutuksiin. Nämä huomiot pätevät myös siltä osin kuin pyrimme arvioimaan erityisesti lainapainotteisuuden vaikutusta mahdolliseen asumisen tuen laskuun.

Esityksessä on myös suoraan tunnistettu, että nyt esitetyn lakiehdotuksen sukupuolivaikutukset eivät ole symmetrisiä, vaan painottuvat negatiivisesti erityisesti naispuolisiin tuen saajiin (s.39). Se, että tämä tiedostetaan jo lain säätämisvaiheessa, on nähdäkseni selvästi ongelmallista suhteessa julkiselle vallalle asettuvaan velvollisuuteen edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä tällöin on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2). Nyt käsittelyssä oleva ehdotus perustuu sinänsä hyväksyttävään tavoitteeseen pyrkiä mitoittamaan sosiaaliturvajärjestelmä yhteiskunnan voimavarojen mukaisesti ja kansantalouden ja julkisen talouden huomioiden. Sen vaikutusten ei voida myöskään katsoa

muodostuvan siinä määrin kohtuuttomiksi, että se ylittäisi niitä harkintavallan rajoja, joita lainsäätäjälle suhteessa yhdenvertaisuuteen kuuluu.

Kokoavasti tuen riittävyydestä

Esitettyjä muutoksia kokonaisuudessaan perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta tarkastellen on huomattavana seikkana pidettävä sitä, että opintotuen (opintoraha, asumistuki, opintolaina) kokonaismäärä kasvaisi uudistuksen myötä suurimmalla osalla tuen saajista. Vain hyvin pienen osan kohdalla uudistus merkitsisi tämän laskutavan mukaan tosiasiallista heikennystä, ja tämänkin ryhmän osalta varsin pientä sellaista. Tämä huomioidenkin nyt esitetty kokonaisuus merkitsee kuitenkin varsin huomattavaa järjestelmämuutosta suomalaisessa opiskelun tukemisessa, ja sisältää elementtejä joiden vaikutuksista ei hallituksen esityksen ja siinä referoidun selvityksen mukaan ole olemassa tutkimustietoa. Näistä muutoksista kaikkein keskeisimpänä näyttäytyy luonnollisesti järjestelmän muuttuminen rakenteellisesti enemmän lainapohjaiseksi. Samalla kun tämä tutkimustiedon puute osaltaan tekee perustuslaillisen arvion tekemisestä haastavaa, asettaa se valtioneuvostolle erityisen velvoitteen seurata lain toimeenpanon vaikutuksia ja arvioida näitä myös 16.2 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei sellaisenaan turvaa opintorahan säilymistä nimenomaan nykytasolla. 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, PeVL 6/2009, PeVL 6/2015 vp).

Opintorahan väheneminen ei nähdäkseni sen kokonaisuus huomioon ottaen heikennä perustuslain 16 §:n 2 momentista johtuvaa suojaa tavalla, joka ylittäisi sen harkintavallan, joka lainsäätäjällä on muodotessaan lainsäädätöä joka turvaa yksilön mahdollisuuden kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti ja varattomuuden sitä estämättä myös muuta kuin perusopetusta.

Opintotuen keston rajaaminen

Voimassa olevan opintotukilain mukaan opintotukea voi saada korkeakouluopiskelua varten yhteensä enintään 64 tukikuukautta. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa opintotuen enimmäispituuts

korkeakouluopintoihin ehdotetaan lyhennettävän 54 tukikuukauteen, jolloin tukiaika lyhenisi kymmenellä kuukaudella. Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut, että toisen korkeakoulututkinnon suorittamisen ja opiskelualan vaihtamisen tulee perustuslain 16 §:n 2 momentin valossa olla mahdollista (PeVL 23/2012 vp). Suhteessa tähän mahdollisuuteen nyt käsittelyssä oleva lakiehdotus merkitsee varsin tuntuvaa heikennystä.

Siltä osin kuin lakiehdotukseen sisältyvää opintotuen keston lyhennystä voidaan pitää suhteessa perustuslain 16.2 §n johtuviin velvoitteisiin heikennyksenä, on sille osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä peruste, eli pyrkimys mitoittaa sosiaaliturvajärjestelmä yhteiskunnan voimavarojen mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, PeVL 6/2009, PeVL 6/2015 vp). Vaikka heikennys on tuntuva, ei sen myöskään voida katsoa muodostuvan sillä tavalla kohtuuttomaksi, että se esimerkiksi kokonaisuudessaan merkitsisi toisen tutkinnon suorittamisen mahdollisuuden poistumista. Myös ehdotetun järjestelmän puitteissa opiskelijan on edelleen mahdollista saada opintotukeen pidennystä ja tämän ohella jo yhden tutkinnon suorittaneiden henkilöiden käytössä oleviin tukijärjestelmiin sisältyy myös muita myöhempien uusien opintojen tekemistä mahdollistavia tukimuotoja, kuten aikuiskoulutustuki.

Yhteenveto

Edellä esiin tuotujen seikkojen valossa katson, etteivät hallituksen esityksessä esitetyt opintotuen määrään ja kestoon liittyvät heikennykset tai toisaalta myöskään asumislisään tehtävät muutokset muodostu sellaisiksi, että ne ylittäisivät lainsäätäjän harkintavallan tämän tyyppisissä kysymyksissä. Valtioneuvoston tulisi kuitenkin tarkasti seurata nyt omaksuttujen muutosten vaikutuksia suhteessa opiskelijoiden väliseen yhdenvertaisuuteen.

Projektitutkija
Johannes Heikkonen
21.11.2016