Utlåtande GrUU 58/2016 rd– RP 229/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om studiestöd och 127 d § i inkomstskattelagen

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om studiestöd och 127 d § i inkomstskattelagen (RP 229/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Virpi Hiltunen, undervisnings- och kulturministeriet
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om studiestöd och inkomstskattelagen ändras.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses huvudsakligen träda i kraft den 1 augusti 2017.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med avseende på de kulturella rättigheter och den rätt till social trygghet som tryggas i grundlagen samt grundlagens jämlikhetsbestämmelse. Enligt regeringens uppfattning innehåller lagförslagen inga sådana begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som innebär att propositionen inte skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet om det anses behövligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Beloppet av studiepenningen och statsborgen

Regeringen föreslår att studiepenningens maximala belopp sänks från 303,19 till 250,28 euro. Det betyder att studiepenningens maximala belopp är detsamma i högskoleutbildningen och på andra stadiet. Beloppet av statsborgen för studielån föreslås bli höjt. Till exempel för en studerande över 18 år som studerar i Finland höjs beloppet av statsborgen från 400 till 650 euro per månad. Ändringen understryker enligt utskottet den särskilda egenskapen i studiestödssystemet att de studerandes försörjning består förutom av studiepenningen också av lån som beviljas för studierna.

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Bestämmelsen påför det allmänna en allmän skyldighet att bland annat se till att medellöshet inte blir ett hinder för att få utbildning (RP 309/1993 rd och GrUU 14/2003 rd). Rätten att oavsett medellöshet få också annan än grundläggande utbildning ska tryggas på det sätt som föreskrivs närmare i lag. Regleringsförbehållet förutsätter att bestämmelser som tryggar denna rätt utfärdas på lagnivå men överlåter åt lagstiftaren att bestämma regleringens närmare innehåll (GrUB 10/1998 rd och GrUU 14/2003 rd). Lagstiftningen om studiestödet tillgodoser för sin del uppdraget i grundlagens 16 § 2 mom. (GrUU 6/2015 rd, GrUU 26/2013 rd och GrUU 14/2003 rd).

Förslaget betyder att det maximala beloppet av studiepenningen för högskolestuderande minskar kraftigt, dvs. med cirka 26 procent för en självständigt boende studerande och med cirka en tredjedel för en studerande som bor hos sin förälder. Å andra sidan höjs statsborgen för studielån mer än beloppet av nedskärningen i studiepenningen. Det sammanräknade beloppet av studiepenningen och statsborgen för studielånet stiger således för alla studerande som får stöd. Trots att maximibeloppet av studiepenningen minskar kan det bedömas vara möjligt att genom ändringen nå det angivna godtagbara målet med lagförslaget, att studiestödssystemet ska trygga möjligheten till heltidsstudier.

Grundlagens 16 § 2 mom. garanterar inte i sig att studiepenningen hålls på uttryckligen den nuvarande nivån och förutsätter inte heller att studiepenningen höjs enligt förhöjningen i den allmänna kostnadsnivån (GrUU 6/2015 rd). Grundlagsutskottet har i sin praxis konstaterat att det ligger helt i linje med den handlingsskyldighet som ålagts lagstiftaren att den sociala tryggheten planeras och utvecklas enligt samhällets ekonomiska resurser vid dimensioneringen av sociala rättigheter och att man kan ta hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna vid dimensioneringen av förmåner som direkt finansieras av det allmänna (se t.ex. GrUU 6/2015 rd). Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis kan statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur vara en godtagbar grund för att i viss mån göra ingrepp också i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd och t.ex. GrUU 21/2016 rd och GrUU 10/2015 rd). Men inte heller då får bestämmelserna sammantaget äventyra den grundlagstryggade grundläggande fri- eller rättigheten (GrUU 10/2015 rd). Det är inte fråga om något sådant äventyrande av rättigheter i de nu föreslagna bestämmelserna.

Bestämmelserna om bostadstillägg

Lagen om studiestöd föreslås föreskriva att bara studerande som studerar utomlands och de studerande vid vissa läroanstalter i Finland som bor i läroanstaltens elevhem ska ha rätt till bostadstillägg. Övriga studerande ska få rätt till allmänt bostadsbidrag, enligt den proposition med förslag till lag om ändring av lagen om allmänt bostadsbidrag (RP 231/2016 rd) som just nu behandlas i riksdagen.

Den sociala tryggheten när det gäller stöd till boende är av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna framför allt med avseende på 19 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 17/2014 rd, GrUU 10/2011 rd). Momentet föreskriver att det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Systemet med bostadsbidrag är ett av de sätt på vilka det allmänna fullgör skyldigheten enligt grundlagen. Allmänt taget är bostadsbidraget av betydelse också med avseende på den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. och oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 14/2014 rd, GrUU 10/2011 rd). I det nu aktuella sammanhanget är regleringens förhållande till grundlagens 16 § 2 mom. av betydelse.

Tryggandet av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen är i sig oberoende av den gällande sociallagstiftningen och hör alltså inte direkt samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd). Också regleringsförbehållet i grundlagens 16 § 2 mom. förutsätter att bestämmelser som tryggar den rätt som föreskrivs där utfärdas på lagnivå men överlåter åt lagstiftaren att bestämma regleringens närmare innehåll (GrUB 10/1998 rd, GrUU 14/2003 rd). Varken grundlagens 16 eller 19 § hindrar således att en grupp av mottagare av boendeförmåner överförs från ett förmånssystem till ett annat. Vid bedömningen av regleringen är det ändå av relevans hur stödtagarnas villkor ser ut efter ändringen.

Enligt propositionsmotiven (s. 37) stannar stödet för boendet på nuvarande nivå eller stiger för cirka 120 000 studerande, dvs. för 64 procent av dem som för närvarande får bostadstillägg. För 54 000 studerande slopas boendestödet helt och hållet eller minskar med minst 300 euro per år. När man bedömer boendestödets betydelse för de studerandes försörjning bör man också beakta höjningen av beloppet av statsborgen för studielån.

Det framgår av den proposition som gäller bostadsbidraget (RP 231/2016 rd, s. 18) att det finns uppskattningsvis 60 studerande som bor ensamma i en hyresbostad och mister i genomsnitt över 250 euro i månaden (den sammanlagda minskningen av studiepenning och stöd för boende). Det uppskattas finnas 35 tvåpersoners hushåll som mister över 500 euro. I synnerhet studerande som bor i delade bostäder måste enligt propositionsmotiven täcka en större del av sin försörjning med andra inkomster, eftersom boendestödet framöver fördelas hushållsvis och allt mer beroende av behovsprövning.

Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 17/2014 rd) påpekat att det kan vara en stor förändring för ett hushåll med låga inkomster om bostadsbidraget sänks med till exempel 100 euro i månaden. Det kan hända att det blir svårt eller rentav omöjligt att bo kvar i bostaden. Också den nu aktuella ändringen kan ha likadana konsekvenser. Utskottet noterar som en omständighet som är av betydelse i detta avseende att de föreslagna ändringarna om boendestöd avses träda i kraft den 1 au-

gusti 2017. Det kan således bedömas att stödmottagarna under tiden från det att lagen stadfästs tills det att den träder i kraft i viss mån har möjlighet att anpassa kostnaderna för sitt boende till ändringen. Med tanke på 16 och 19 § i grundlagen vore det ändå mer motiverat än det som nu föreslås att ikraftträdandet av ändringen sker stegvis för de stödtagare som drabbas av en kraftig sänkning.

Förkortning av stödtiden

Maximitiden för studiestöd för högskolestudier föreslås bli förkortad till i regel 54 stödmånader. Enligt den gällande lagen är maximitiden 64 stödmånader. Dessutom förkortas den tid som berättigar till stöd för avläggande av en högskoleexamen med två månader.

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt ett förslag där den tid som berättigar till studiestöd för högskolestudier förkortades från 70 till 64 månader (GrUU 26/2013 rd). Utskottet ansåg då att förslaget kunde betraktas som en försämring av de studerandes rätt till studiestöd och konstaterade att ändringen begränsar särskilt den tid under vilken personer som redan har avlagt en högskoleexamen kan få studiestöd för andra högskolestudier. Utskottet anser att även den nu föreslagna ändringen kan bedömas utifrån motsvarande utgångspunkter.

Syftet med ändringen är att sporra till snabb utexaminering. Det kan enligt utskottets uppfattning anses som en godtagbar grund för regleringen med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. De negativa konsekvenserna av regleringen för de studerande lindras av förslaget om att höja beloppet av statsborgen för studielån och av avgränsningen i ikraftträdandebestämmelsen enligt vilken de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av lagen tillämpas på högskolestudier som inletts före ikraftträdandet. Att den maximala tiden för studiestöd förkortas på det föreslagna sättet försvagar inte med tanke på helheten en studerandes möjlighet att enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning på ett sätt som vore problematiskt med avseende på 16 § 2 mom. i grundlagen, anser utskottet (se GrUU 26/2013 rd).

Beaktande av föräldrarnas inkomster

Det föreslås att 19 § i lagen om studiestöd ändras så att föräldrarnas inkomster beaktas vid beviljandet av studiepenning bara om den studerande är yngre än 20 år och studerar vid en annan läroanstalt än en högskola och bor hos sina föräldrar. Enligt den gällande lagen beaktas föräldrarnas inkomster trots att en ovannämnd studerande inte bor hos sina föräldrar.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att regleringen i lagen om studiestöd delvis kan ifrågasättas särskilt till den del den gäller studerande som inte bor hos sina föräldrar (GrUU 26/2013 rd). Utskottet anser att det inte ligger helt i linje med jämlikhetsbestämmelserna i grundlagens 6 § att föräldrarnas inkomster inte påverkar studiestödets belopp för högskolestuderande medan de kan påverka studiestödet för en 18- eller 19-åring som studerar vid någon annan läroanstalt än en högskola (GrUU 6/2015 rd, GrUU 26/2013 rd).

Grundlagsutskottet anser att den nu föreslagna regleringen är en betydande förbättring jämfört med nuläget. I motiveringen till propositionen (s. 52) sägs det att målet är att förenhetliga grunderna för behovsprövningen så att föräldrarnas inkomsters minskande inverkan på studiepenning-

en avlägsnas även i fråga om studerande i åldern 18 och 19 år som bor hos en förälder och studerar någon annanstans än vid en högskola. Utskottet anser att det är viktigt med tanke på både jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen och den bestämmelse i 16 § 2 mom. i grundlagen enligt vilken var och en ska säkerställas lika möjligheter att få även annan än grundläggande utbildning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 25.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.