

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta (HE 229/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- OTM, projektitutkija Johannes Heikkonen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opintotukilakia ja tuloverolakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1 päivänä elokuuta 2017.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslaissa turvattujen sivistyksellisten oikeuksien ja sosiaaliturvan oikeuksien sekä perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotuksiin ei sisälly sellaisia perusoikeuksien rajoituksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asiasta on kuitenkin niin harkittaessa syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Opintorahan ja valtiontakauksen määrä

Esityksessä ehdotetaan, että opintorahan enimmäismäärää pienennetään 303,19 eurosta 250,28 euroon. Muutoksen myötä korkeakouluopiskelijan opintorahan enimmäismäärä olisi sama kuin toisen asteen opiskelijan opintorahan. Opintolainan valtiontakauksen määrää ehdotetaan korotettavaksi. Esimerkiksi Suomessa opiskelevalla yli 18-vuotiaalla takauksen määrä suurensi 400 eurosta 650 euroon kuukaudessa. Tällainen muutos on perustuslakivaliokunnan mielestä omiaan korostamaan sitä opintotukijärjestelmän erityispiirrettä, että opiskelijan toimeentulo koostuu paitsi opintorahasta myös opintoja varten myönnettävästä lainasta.

Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 14/2003 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 (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Opintotukea koskeva lainsäädäntö täyttää omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (PeVL 6/2015 vp, PeVL 26/2013 vp, PeVL 14/2003 vp).

Korkeakouluopiskelijan opintorahan enimmäismäärä pienensivät ehdotuksen myötä varsin merkittävästi, itsenäisesti asuvalla opiskelijalla noin 26 prosenttia ja vanhempansa luona asuvalla noin kolmasosan. Toisaalta opintolainan valtiontakauksen korotettiin enemmän kuin opintorahoja vähennetään. Näin ollen opintorahan ja valtion lainatakauksen yhteenlaskettu määrä suurensi kaikilla tukea saavilla opiskelijoilla. Opintorahan enimmäismäärän pienentämisestä huolimatta muutoksella voidaan arvioida olevan mahdollista saavuttaa lakiehdotukselle esitetty hyväksyttävä tavoite siitä, että opintotukijärjestelmä turvaisi mahdollisuuden kokopäiväiseen opiskeluun.

Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei sellaisenaan turvaa opintorahan säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä sen korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (PeVL 6/2015 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 6/2015 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 21/2016 vp ja PeVL 10/2015 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp). Tällaisesta vaarantamisesta ei nyt ehdotetussa sääntelyssä ole kyse.

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2016 vp

Asumislisää koskeva sääntely

Opintotukilaissa ehdotetaan säädettäväksi, että opintotuen asumislisään olisivat oikeutettuja vain ulkomailla opiskelevat ja Suomessa tiettyjen oppilaitosten asuntoloissa asuvat opiskelijat. Muiden opiskelijoiden ehdotetaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 231/2016 vp) siirtyvän yleisen asumistuen piiriin.

Asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 17/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta muun muassa asumistukijärjestelmän kautta. Yleisesti ottaen asumistuki on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettun perustoimeentulon turvan ja 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta (PeVL 14/2014 vp, PeVL 10/2011 vp). Nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä merkitykselliseksi muodostuu sääntelyn suhde perustuslain 16 §:n 2 momenttiin.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Myös perustuslain 16 §:n 2 momenttiin sisältyvä sääntelyvaraus edellyttää siinä säännellyn oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I, PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Perustuslain 16 tai 19 §:stä ei siten johdu estettä sille, että asumiseen liittyvien etuuksien saajaryhmä siirtyy yhdestä etuusjärjestelmästä toiseen. Sääntelyn arvioinnissa merkitystä on kuitenkin sillä, millaiseksi tuensaajien asema muodostuu muutoksen myötä.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 38) mukaan asumisen tuki joko pysyisi nykyisellään tai suurensi noin 120 000 opiskelijalla eli 64 prosentilla nykyisistä asumislisän saajista. Asumisen tuki poistuisi kokonaan tai pienensisi vähintään 300 euroa vuodessa 54 000 opiskelijalla. Arvioitaessa asumisen tuen merkitystä opiskelijan toimeentuloon on otettava huomioon myös opintolainan valtioneuvoston määrän korotus.

Asumistukea koskevasta hallituksen esityksestä (HE 231/2016 vp, s. 17) käy ilmi, että yksin vuokralla asuvista opiskelijoista keskimäärin kuussa yli 250 euroa tukea (opintorahan ja asumisen tuen pienentyminen yhdessä) menettäviä on arviolta 60. Kahden henkilön ruokakuntia, jotka menettäisivät yli 500 euroa, arvioidaan olevan 35. Erityisesti jaetuissa asunnoissa asuvien opiskelijoiden olisi esityksen perustelujen mukaan katettava aiempaa isompi osa toimeentulosta muilla tuloilla, koska asumisen tuki kohdentuu jatkossa ruokakuntakohtaisesti ja nykyistä tarveharkintaisemmin.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 17/2014 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että asumistuen alentuminen esimerkiksi 100 eurolla kuukaudessa voi pienituloiselle ruokakunnalle olla merkittävä muutos, joka voi vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Myös nyt käsillä olevalla muutoksella voi valiokunnan käsityksen mukaan olla tällai-

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2016 vp

sia vaikutuksia. Valiokunta kiinnittää tältä kannalta merkityksellisenä seikkana huomiota siihen, että nyt ehdotettujen asumisen tukemista koskevien muutosten on määrä tulla voimaan 1 päivänä elokuuta 2017. Näin ollen on arvioitavissa, että lain vahvistamisen ja sen voimaantulon välille jäävänä aikana tuensaajien on jossakin määrin mahdollista sopeuttaa asumisen kustannuksia muutokseen. Perustuslain 16 ja 19 §:n kannalta nyt ehdotettua sääntelyä perustellumpaa olisi kuitenkin, että muutoksen voimaantuloa porrastettaisiin niiden tuensaajien osalta, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat.

Tukiajan lyhentäminen

Korkeakouluopiskelua varten myönnettävän opintotuen enimmäisaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi pääsääntöisesti 54 tukikuukauteen. Voimassaolevan lain mukaan enimmäismäärä on 64 tukikuukautta. Lisäksi tukeen oikeuttavaa aikaa yhden korkeakoulututkinnon suorittamista varten lyhennettäisiin kahdella kuukaudella.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut ehdotusta, jossa korkeakouluopiskelua varten myönnettävään opintotukeen oikeuttavaa aikaa lyhennettiin 70 kuukaudesta 64 kuukauteen (PeVL 26/2013 vp). Valiokunta on tuolloin pitänyt ehdotusta opiskelijan kannalta opintotukioikeuden heikennyksenä ja todennut, että muutos rajaa erityisesti korkeakoulututkinnon jo suorittaneen tukiaikaa muihin korkeakouluopintoihin. Nyt ehdotettua muutosta voidaan valiokunnan mielestä arvioida samoista lähtökohdista.

Ehdotuksen tarkoituksena on kannustaa opiskelijoita ripeään valmistumiseen. Tätä voidaan valiokunnan mielestä pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena sääntelylle. Sääntelyn opiskelijalle haitallisia vaikutuksia lieventävät sekä esityksen sisältämä ehdotus opintolainan valtiontakauksen määrän suurentamisesta että voimaantulosäännökseen sisältyvä rajaus, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa aloitettuihin korkeakouluopintoihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Opintotuen enimmäisajan lyhentäminen ehdotetulla tavalla ei valiokunnan mielestä sääntelykokonaisuus huomioon ottaen heikennä perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisella tavalla opiskelijan mahdollisuutta saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta (ks. PeVL 26/2013 vp).

Vanhempien tulojen huomioon ottaminen

Opintotukilain 19 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että opintorahaa myönnettäessä otettaisiin huomioon vanhempien tulot vain, jos muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa opiskeleva on alle 20-vuotias ja asuu vanhempansa luona. Voimassa olevan lain mukaan vanhempien tulot otetaan huomioon, vaikkei alle 20-vuotias muussa kuin korkeakoulussa opiskeleva asuisi vanhempansa luona.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt opintotukilain sääntelyratkaisua osin kyseenalaisena erityisesti siltä osin kuin se kohdistuu muualla kuin vanhempansa luona asuviin opiskelijoihin (PeVL 26/2013 vp). Valiokunnan mukaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn ei ole hyvin sovitettavissa se, että korkeakouluopiskelijoiden osalta vanhempien tulot eivät vaikuta opintotuen määrään, mutta 18- ja 19-vuotiaiden muiden kuin korkeakoulussa opiskelevien kohdalla vanhempien tulot saattavat vaikuttaa opintotukeen (PeVL 6/2015 vp, PeVL 26/2013 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2016 vp

Perustuslakivaliokunta pitää nyt ehdotettua sääntelyä merkittävänä parannuksena nykytilaan verrattuna. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 53) todetaan, että tavoitteena on yhtenäistää tarveharkintaperusteita edelleen siten, että vanhempien tulojen vähentävä vaikutus opintorahaan poistetaan myös vanhemman luona asuvien 18- ja 19-vuotiaiden muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden osalta. Valiokunta pitää tällaista uudistusta tärkeänä perustuslain yhdenvertaisuussäätelyn ja perustuslain 16 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta on turvattava yhtäläisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 25.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala