

Asia: VN/23497/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

ESITYSLUONNOKSEN KESKEISET MUUTOSesitykset

esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia siten, että opintolainan valtiontakauksen määrää ehdotetaan nostettavaksi 650 eurosta 850 euroon kuukaudessa Suomessa opiskelevalla ja 800 eurosta 1 000 euroon kuukaudessa ulkomailla opiskelevalla opiskelijalla. Muussa kuin korkeakoulussa opiskelevien alle 18-vuotiaiden valtiontakauksen määrää ehdotetaan nostettavaksi 300 eurosta 400 euroon. Esityksessä ehdotetaan myös, että muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainojen nostokertojen määrää lukukauden aikana lisättäisiin opintolainan riittävyyden parantamiseksi ja opintolainan tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Lisäksi opintorahan huoltajakorotukseen ehdotetaan tehtäväksi tasokorotus.

esityksellä tavoitellaan esitysluonnoksen mukaan opiskelijoiden toimeentuloedellytysten ja päätoimisen opiskelun tukemisen turvaamista opintolainan valtiontakausta korottamalla. Lisäksi opintorahan huoltajakorotuksen korottamisen tavoitteena on vahvistaa lasta huoltavien opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä päätoimiseen opiskeluun. Opintotuen tavoitteena on mahdollistaa täysipäiväinen opiskelu, joten opintotuen tasossa on tarkoitus ottaa huomioon opintotuen ostovoiman heikkeneminen, opintorahaan kohdistuva indeksitarkistusten määräaikainen jäädytys sekä asumistuen uudistuksen vaikutukset opiskelijoiden toimeentuloon. Esityksen tavoitteena on myös ehkäistä toimeentulotuen tarvetta niillä opiskelijoilla, joilla opintotuen nykyinen taso ei riitä turvaamaan opintojen aikaista toimeentuloa.

Muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainojen lukukausikohtaisten nostokertojen määrän lisäämisen tavoitteena on turvata nuorimpien opiskelijoiden opintolainan riittävyys paremmin koko lukukauden ajalle. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä opintolainan väärinkäytöksiä ja toisen asteen opiskelijoiden tarpeetonta velkaantumista.

YLEISET HUOMIOT ESITYSLUONNOKSESTA

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että lausuttavana olevia muutosesityksiä ei voida tarkastella irrallaan muista hallituksen valmistelemista lakiesityksistä. Hallitus valmistelee useita sosiaaliturvaa heikentäviä lakiesityksiä, joilla on vaikutus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Monet näistä valmistelussa olevista vaikuttavat oleellisesti myös opiskelijoiden ja heidän perheidensä toimeentuloon. Näitä ovat muun muassa yleiseen asumistukeen ja etuuksien indeksijäädytyksiin liittyvät lakihankkeet.

Hallituksen esitysluonnoksessa yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta arvioidaan, että siinä esitetyt muutokset tiputtaisivat yleiseltä asumistuolta opiskelijaruokakunnista arviolta 6,5 prosenttia ja yleinen asumistuki pienenisi opiskelijaruokakunnalla keskimäärin 76 euroa kuukaudessa. Esitysluonnoksen mukaan selvä enemmistö yleistä asumistukea saavista opiskelijoista on naisia ja esitetyt yleisen asumistuen heikennykset kohdistuisivat useammin naisiin.

Laajoissa samanaikaisissa sekä hallituskauden aikana myöhemmin samoihin etuuksiin eri aikoina kohdistuvissa muutoksissa on runsaasti riskejä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Nyt kiireellisinä annettavien eri etuuksia koskevien muutosesitysten vaikutukset risteävät vahvasti keskenään. Siksi Amnesty katsoo, että myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin osalta ei voi tarkastella ainoastaan lausuttavana olevaa esitystä, vaan on huomioitava myös valmistelussa olevien esitysten muutosten vaikutusta opiskelijoiden ja heidän perheidensä oikeuksien toteutumiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee hallituksen sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista erillismuistiota, joka tuodaan eduskunnalle esitysten yhteydessä. On hyvin ongelmallista, että muistio ei ole käytettävissä kiireellisesti valmisteltujen lakiesitysluonnosten lausuntoaikana. Amnesty katsoo, että sosiaaliturvaan kohdistuvien lakiesitysten yhteisvaikutuksista olisi syytä järjestää erillinen kuulemistilaisuus, jotta sidosryhmillä ja kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti keskusteluun yhteisvaikutuksista valmisteluvaiheessa.

Lausuttavana olevan esitysluonnoksen osalta Amnesty pitää ongelmallisena, että esitysluonnoksessa ei ole perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, mukaan lukien lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arviointia.

Amnesty pitää ihmisoikeusnäkökulmasta suurena puutteena myös sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu muita toteuttamisvaihtoehtoja. Amnesty muistuttaa, että hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO-ohjeiden) mukaan lakiesityksissä tulee kuvata muita vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden arvioituja vaikutuksia.

AMNESTYN SUOSITUKSET ESITYKSEN JATKOVALMISTELUA VARTEN

Amnesty katsoo, että esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulee arvioida huolellisesti esityksen jatkovalmistelussa. Arvioinnin tulee sisältää kattavat lapsi-, sukupuoli-, ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Amnesty korostaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulee arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikutusarvioinneissa on välttämätöntä arvioida välittömien vaikutusten ohella myös pidemmän aikavälin vaikutuksia eri ihmisryhmiin.

Amnesty esittää, että jatkovalmistelussa lakiesitykseen sisällytetään jälkikäteisarvioinnin suunnitelma ja osoitetaan sen toteutukseen riittävä resurssointi. Jälkikäteisarvioinnin tulisi sisältää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten jälkikäteisarviointi, mukaan lukien sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutusten arviointi.

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksen lausuntoihin on varattu vain kahden viikon pituinen lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä, joka tulee perustella lausuntopyynnössä ja hallituksen esityksessä. Lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan tavanomaista lyhyempi lausuntoaika johtuu ”esityksen kiireellisyydestä”. Merkittävästi kuulemisohjeen mukaista lyhyempi lausuntoaika vähentää lainvalmistelun avoimuutta ja heikentää lainvalmistelun laatua. Se myös heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa. Lainvalmistelussa tulisi kuulla niitä ihmisryhmiä, joihin esitetyt muutokset vaikuttavat – lyhyet lausuntoajat vaikeuttavat heikossa asemassa olevien mahdollisuuksia osallistua ja tulla kuulluksi. Amnesty muistuttaa, että kuulemista voi tehdä myös muilla keinoin kuin lausuntokierroksilla, kuten järjestämällä kuulemistilaisuuksia.

Amnesty keskittyy lausunnoissaan erityisesti kahteen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaan: lapsen oikeudet ja oikeus koulutukseen.

Lausunnonantajan näkemykset opintorahan huoltajakorotuksen korottamisesta

LAPSEN OIKEUDET

Opintorahan huoltajakorotukseen tehtäisiin esitysluonnoksen mukaan 30 euron tasokorotus. Tässä yhteydessä on huomioitava muut opiskelijoiden toimeentuloon vaikuttavat hallituksen esitysluonnokset, erityisesti yleistä asumistukea, opintorahan indeksitarkistusta sekä lapsilisiä koskevat muutokset.

Lukuvuonna 2021–2022 opintorahan huoltajakorotusta sai 26 800 opiskelijaa. Heistä 15 900 opiskeli korkea-asteella ja 10 900 toisella asteella. Huoltajakorotuksen saajista 19 900 oli naisia ja 6 900 miehiä. Mediaani-ikä oli 32 vuotta.

Kuten edellä todettu, hallituksen esitysluonnoksessa yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta todetaan, että siinä esitetyt muutokset tiputtaisivat osan opiskelija-ruokakunnista yleiseltä asumistueltä ja niillä, joilla tuki säilyisi, tukisumma laskisi keskimäärin 76 euroa kuussa. Eniten nämä muutokset vaikuttaisivat kahden vanhemman lapsiperheissä. Muutos olisi merkittävä myös yhden vanhemman lapsiperheissä.

Lisäksi opintorahaan kohdistuisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan indeksitarkistuksen jäädytys vuosina 2024–2027. Vuonna 2024 indeksijäädytyksen vaikutus opintorahaan olisi itsenäisesti asuvalla täysi-ikäisellä opiskelijalla 15,63 euroa ja vuonna 2027 arviolta 31,70 euroa. Indeksijäädytys koskee myös opintorahan huoltajakorotusta. Huoltajakorotuksessa on ollut määräaikainen 10 euron tasokorotus, joka on voimassa vuoden 2023 ajan. Vuonna 2023 huoltajakorotus on määräaikaisella korotuksella 122,05 euroa kuukaudessa. Huoltajakorotus on aina sama summa, riippumatta huollettavien lasten määrästä.

Vuosina 2024–2027 lasta huoltavan opiskelijan opintoraha huoltajakorotuksella olisi indeksijäädytys ja tässä esitysluonnoksessa esitetty tasokorotus huomioiden 279,38 euroa + 141,63 euroa eli 421,01 euroa kuukaudessa. Kansaneläkeindeksillä (arvioitu 5,3 prosenttia) korotettuna se olisi 295,01 euroa + 117,65 euroa, eli 412,66 euroa kuukaudessa. Tällöin toimeentulo paranisi, mutta vain mikäli asumistuen heikennykset eivät kohdistuisi opintorahan saajaan. Vuonna 2027 vaikutus olisi toiseen suuntaan, sillä ilman indeksijäädytyksiä (huomioiden enimmäistason 10,2 prosentin indeksijäädytysvaikutus) olisi opintoraha huoltajakorotuksella 125,5 euroa + 312,19 euroa eli 437,69 euroa kuukaudessa.

Hallitus on myös valmistellut lapsilisiä koskevan esitysluonnoksen. Esitysluonnoksessa esitetään tasokorotuksia lapsilisien yksinhuoltajakorotukseen (5 euroa kuukaudessa), tasokorotusta neljännestä ja sitä seuraavista lapsista maksettaviin lapsilisiin (10 euroa kuukaudessa) sekä tasokorotusta alle kolmivuotiaista lapsista maksettaviin lapsilisiin (26 euroa kuukaudessa). Näiden ryhmien osalta lapsilisiin esitettävät tasokorotukset kompensoisivat osaltaan edellä esitettyjen heikennysten vaikutuksia. Monen opiskelijoiden lapsiperheen osalta, erityisesti niiden, joilla on tarve yleiselle asumistuella, hallituksen suunnittelemat sosiaaliturvamutokset tarkoittaisivat kuitenkin kokonaisuudessaan toimeentulon oleellista heikentymistä tilanteessa, jossa perheen toimeentulo on jo valmiiksi niukka.

Amnesty muistuttaa, että lapsen edun ensisijaisuus on keskeinen oikeudellinen periaate, joka on vahvistettu Suomessa lailla voimassa olevassa YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991). Lapsen edun on oltava ensisijainen harkintaperuste muun muassa kaikissa lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla). Lapsiin kohdistuvien vaikutusten

osalta tulisi myös huomioida perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 11/2015, joka koski lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttamista. PeVL lausui tuolloin, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi. Valiokunta myös totesi, että sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava uudistuksen vaikutuksia erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin perheisiin.

Lausunnonantajan näkemykset opintolainan valtioneuvoston korottamisesta

OIKEUS KOULUTUKSEEN

Perustuslaki (16 § 2 momentti) velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle yhtäläisen mahdollisuuden peruskoulun jälkeiseen koulutukseen sosioekonomisesta asemasta riippumatta.

EU:n Eurydice-verkoston 'National Student Fees and Support Systems in European Higher Education 2022/2023' -raportin mukaan korkeakouluopiskelijoiden saama opintoraha on Suomessa pienempi kuin muissa Pohjoismaissa. Suomen tukitason alhaisuus pohjoismaisessa vertailussa ei ole uusi ilmiö, sillä sama asia todettiin Kelan tekemässä Pohjoismaiden opintotukivertailussa vuonna 2014.

Uusimman perusturvan riittävyyden arviointiraportin mukaan opiskelijan sosiaaliturva riittää kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettien mukaisen kulutuksen vain opintolainan kanssa.

Etuusleikkaukset yhdistettynä opintolainan valtioneuvoston merkittävään korotukseen merkitsisi, että monille opiskelijoille opintolainan tulisi jatkossa yhä tärkeämmäksi toimeentulon lähteeksi opintojen ajaksi. Opintolainan hakemista edellytetään kaikilta täysi-ikäisiltä opiskelijoilta ennen toimeentulotuen hakemista ja opintolainan huomioidaan tulona toimeentulotukea haettaessa.

Opintotukijärjestelmä on muuttunut 2010-luvulta lähtien entistä lainapainotteisemmaksi. Opiskelijalla saattaa olla valmistuessaan 30 000 euroa opintolainaa. Suurimpia opintolainoja nostetaan Helsingissä. Vuonna 2022 opintolainan mediaanimäärä Helsingissä opiskelevilla yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoilla oli 14 389 euroa. Puolella Helsingissä opiskelevista oli siis tätäkin suurempi opintolaina. Kelan tilastotietojen mukaan yli 10 000 euron opintolainojen määrä on kasvanut merkittävästi 2010-luvun puolivälin jälkeen.

Danske Bankin keväällä 2023 tekemän kyselyn mukaan joka kuudes opiskelija on huolissaan siitä, ettei selviä lainoistaan ja luotoistaan. Samassa kyselyssä joka neljäs opiskelija kertoi, ettei hänellä ole varaa arkikuluihin ja 40 prosenttia kertoi, ettei hänellä ole varaa odottamattomiin menoihin. Lähes kaksi kolmasosaa (62 prosenttia) opiskelijoista oli vähintään kuukausittain huolissaan rahojensa riittävyydestä.

Tutkimusten mukaan vanhempien tulo- ja koulutustasolla on Suomessa voimakas yhteys lasten todennäköisyyteen päätyä korkeakoulun opiskelijaksi.

Edellä mainitut seikat huomioiden on kyseenalaista, toteutuuko yhtäläinen mahdollisuus koulutukseen sosioekonomisesta asemasta riippumatta tulevaisuudessa. Esitysluonnoksessa esitetyn opintojen aikaisten tulojen lainapainotteisuuden lisääminen yhdistettynä hallituksen valmistelemien muiden sosiaaliturvaleikkausten, etenkin yleisen asumistuen leikkausten, kanssa, heikentäisi pienituloisista perheistä tulevien ihmisten mahdollisuuksia ja valmiuksia osallistua peruskoulun jälkeiseen koulutukseen.

Lausunnonantajan näkemykset muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintolainan lukukausikohtaisten nostokertojen lisäämisestä

-

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto