

Asia: VN/22967/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia ja lakia yleisestä asumistuesta. Esityksen mukaan asumislisään olisivat oikeutettuja opiskelijat, joka asuvat vuokra- tai asumisoikeusasunnossa tai muussa asumiseen soveltuvassa majoituksessa. Asumislisän määrä on enintään 80 prosenttia kuukausittaisista ja kuntaryhmittäin määräytyvistä enimmäisasumismenosta. Lisäksi esitetään tarkistettavaksi eräiden kiinteiden asumislisien määriä toteutuneen kustannuskehityksen perusteella. Asumislisän euromäärät esitetään sidottavaksi kansaneläkeindeksiin, jolloin niitä tarkistettaisiin jatkossa kustannuskehityksen perusteella vuosittain sen jälkeen, kun etuuksien indeksijäädytys on lakannut

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Säätämisyjärjestysjaksoson täsmentäminen

Asiassa on kyse yhden henkilöryhmän siirtämisestä yhdestä asumisen tukijärjestelmästä toisen järjestelmän piiriin. Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä asiassa on sekä itse ehdotettujen säännösten valtiosääntöoikeudellinen arvio, että henkilöiden järjestelmästä toiseen siirtymää koskeva arviointi. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa on tuotu asianmukaisesti esiin perustuslain 6 §:ään, 16 §:n 2 momenttiin ja 19 §:n 4 momenttiin liittyviä perustuslakivaliokunnan aiempia lausuntoja. Säätämisyjärjestysjaksosta on kuitenkin jossain määrin vaikea saada kuvaa siitä, miten juuri tähän esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia arvioidaan kyseisten perustuslain säännösten ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta. Jatkovalmistelussa arviointia

olisi syytä tarkentaa sen osalta, miten esitysluonnoksen mukaista sääntelyehdotusta arvioidaan näiden perustuslain säännösten ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa. Esimerkiksi esitysluonnoksen sivulla 26 olevasta seuraavassa olevasta kappaleesta on havaittavissa, että siinä on tunnistettu aiempi relevantti perustuslakivaliokunnan lausunto, mutta asian analyysi suhteessa tähän esitykseen vaikuttaisi jääneen vielä hieman keskeneräiseksi

”Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 17/2014 vp, s. 3/l) kiinnittänyt huomiota kuitenkin myös 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 on tällaisia vaikutuksia. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta voi olla perustellumpaa olisi, että muutoksen voimaantuloa porrastettaisiin niiden tuensaajien osalta, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat.”

Säätämisyjärjestysperusteluissa sivulla 26 on todettu

”Muiden kuin lasta huoltavien opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiristä asumislisän piiriin säädettäisiin lain tasolla ja yksiselitteisesti, joten lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten voidaan katsoa toteutuvan.”

Tämän virkkeen tarkoitus jää jossain määrin epäselväksi. Mikäli tarkoituksena on ollut arvioida lainmuutosta perusoikeusrajoituksena ja tarkastella asiaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, tulisi tällaiset perustelut kuvata tarkemmin. Mikäli tällaisia perusteluja päätetään jatkovalmistelussa lisätä, on syytä perustella, millä perusteilla katsotaan, että asiassa on kyse perusoikeusrajoituksesta.

Jatkovalmistelussa tehtävässä säätämisyjärjestysjakson arvioinnin kehittämisessä olisi syytä ottaa huomioon erikseen sekä varsinaisen uuden tukijärjestelmän arviointi, että lakiluonnokseen liittyvän siirtymäsääntelyn arviointi.

Perustuslakivaliokuntaan lähettämistä koskeva esitys

Esitysluonnoksen sivulla 26 todetaan, että

”Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettuun lakiin ei sisälly sellaisia perusoikeuksien rajoituksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus katsoo, että ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiasta on kuitenkin niin harkittaessa syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen laatimisohjeiden jaksossa 12 todetaan, että

”Jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, jaksoon on otettava säätämisyjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen

nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia.”

Perustuslakivaliokunta on todennut korostavansa, ”että yhtäältä ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa perusteluihin on otettava maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä mutta toisaalta tällaista lausumaa ei muissa tilanteissa tulisi sisällyttää perusteluihin.” (PeVM 2/2024 vp, 9 kappale). Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että esityksen sääätämisjärjestysjaksosta ilmenee selvästi, millaisten valtiosääntöoikeudellisten tulkintakysymyksiä arvioinnin katsotaan edellyttävän asian käsittelemistä perustuslakivaliokunnassa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva säännös (6 §) sisältää muun muassa yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 momentti) ja syrjintäkiellon (2 momentti). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Esityksen osioissa vaikutuksista opiskelijan toimeentuloon ja asemaan kuvataan, että asumisen tuki pienenesi noin 156 000 opiskelijalla. Asumisen tuen poistuminen tai pienentyminen olisi vähintään 300 euroa vuodessa 140 000 opiskelijalla eli 70 prosentilla opintotuen saajista. 100 000 asumisen tuki pienensi yli 700 euroa vuodessa, mikä on 50 prosenttia opintotuen saajista.

Esityksen kappaleessa tavoitteista mainitaan, että tukijärjestelmän tulisi jatkossakin mahdollistaa ensisijaisesti täysipäiväinen opiskelu. Ehdotettujen muutosten seurauksena asumiseen liittyvät tuet vähenevät erityisesti yksinasuvien opiskelijoiden osalta. Näin ollen heidän ansiotuloilla katettava osuus menoista kasvaa. Oikeusministeriö huomauttaa että, esitetyt heikennykset voivat yksittäisen opiskelijan elämässä olla hyvinkin suuria. Esitetyt muutokset voivat lisäksi vaikuttaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien opiskelijoiden toimeentuloon ja asemaan kielteisesti. Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksestä puuttuu vaikutusarviointi siitä kuinka esitetyt muutokset mahdollisesti vaikuttavat opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen ja haavoittuvassa asemassa

olevien opiskelijoiden asemaan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan yhdenvertaisuusnäkökulmaa olisi tärkeää huomioida jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen että, samanaikaisesti tämän esityksen lisäksi on muita esityksiä jotka vaikuttavat opiskelijoiden toimeentuloon osin heikentävästi. Oikeusministeriö toteaa, että näiden esitysten yhteisvaikutuksia opiskelijoiden toimentuloon ja asemaan olisi hyvä huomioida jatkovalmistelussa.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Nordman Marica
Oikeusministeriö