

Asia: VN/21868/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan näkemykset esityksen tavoitteista ja vaikutuksista

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi kokeilusta, jossa henkilöt, joilla on kokeilualueella vähintään 12 kuukauden seurantajakson ajan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta, voivat saada opintolainahyvitystä. Ehdotetun kokeilulainsäädännön tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista esityksen mukaisen kokeilualueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Kokeilu toteutettaisiin Pohjois- ja Itä-Suomessa 25 kokeilukunnan muodostamalla kokeilualueella vuosina 2023-2026.

Nyt ehdotetun kokeilun taustalla ovat Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän toimenpide-ehdotukset Suomen harvaan asuttujen alueiden mahdollisuuksien parantamiseksi. Lisäksi kokeilun taustalla ovat pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaukset harvaan asuttujen alueiden kehittämiseksi.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

2. Lausunnonantajan näkemykset lakiehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista

Kokeilulainsäädännön lähtökohdista

Esityksen mukaan kokeiluryhmään valituille korkeakoulututkinnon suorittaneille henkilöille, jotka asuvat kokeilualueella, myönnettäisiin säädetyjen edellytysten täyttyessä hakemuksesta alueellinen opintolainahyvitys. Alueellinen opintolainahyvitys voitaisiin myöntää enintään kolmessa erässä, ja se olisi määrältään yhteensä enintään 8 800 euroa, mutta kuitenkin yhteensä enintään 60 prosenttia opintolainansaajan alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavan tutkinnon suorittamislukukauden viimeisen päivän lainamäärästä

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut kokeilulainsäädäntöä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Valiokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 25/2020 vp, PeVL 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 20/2012 vp, s. 2). Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2010 vp, s. 5/l).

Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee perustuslakivaliokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 65/2018 vp, s. 33—34, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 3/II). (PeVL 25/2020 vp). Tulosten selvittäminen ja arviointi on ehdotuksessa asianmukaisesti järjestetty.

Luonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu kokeilulainsäädännölle vakiintuneesti asetetut vaatimukset ja valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ja näitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Näistä on myös tehty selkoa lähtökohtaisesti asianmukaisesti ja kattavasti sääätämisyjärjestysperusteluissa, ja luonnos noudattelee näitä reunaehtoja. Esitysluonnos on huolellisesti valmisteltu ja sitä on edeltänyt laaja taustatyö esiselvityksineen. Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota eräisiin luonnoksen seikkoihin.

Hyväksyttävä tavoite ja oikeasuhtaisuus

Perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttävä tavoite on usein ollut kiinnittyminen tietyn perusoikeuden toteutumiseen. Esimerkiksi perustulokokeilun tarkoitus kiinnittyi tavoitteeseen turvata ja parantaa perustuslain 18 §:n mukaista oikeutta työhön ja 19 §:n mukaista oikeutta sosiaaliturvaan. Rekrytointitukikokeilun hyväksyttävä tavoite kiinnittyi perustuslain 18 §:n 2 momentin julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä, samoin kuin työllisyyden kuntakokeilu.

Perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 44/2017 vp, s. 3 toisen kotimaisen kielen kokeilu perusopetuksessa). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä ilmenee, että lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan melko laaja harkintavalta poiketa yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä erilaisten perusteltujen kokeilujen toteuttamiseksi.

Luonnoksessa todetaan, että kokeilun tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista kokeilun alueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Hyväksyttävä tavoite kiinnitetään myös PL 18 §:ään. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perusteluissa hyväksyttävää tavoitetta ja PL 18 §:ää on arvioitu seuraavasti: ”Ehdotetun kokeilun tavoitteena on edistää harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuutta ja elinvoimaisuuden kehittymistä. Mikäli ehdotettu alueellinen opintolainahyvitys kannustaisi korkea-asteen tutkinnon suorittaneita muuttamaan kokeilun alueelle, voisi esityksen mukainen sääntely parantaa työllisyyden ja työllistymisen sekä elinkeino- ja yritystoiminnan edellytyksiä harvaan asutuilla alueilla. Siten esityksellä olisi perustuslain 18 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumista edistäviä vaikutuksia”.

Perusteluissa myös viitataan hyväksyttävän tavoitteen osalta perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 42/2021 vp, jossa valiokunta katsoi, että ”Pyrkimys työnantajaksi ryhtymisen edistämiseen ja uusien työpaikkojen luomiseen kiinnittyy perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Ehdotetulla kokeilulla on hyväksyttävä tavoite.”

Luonnoksessa todettu kokeilun hyväksyttävyyden yhteys ja kiinnittyminen PL 18 §:ään vaikuttavat jäävän varsin välilliseksi (vrt. esim. PeVL 39/2002 vp). Perusteluista ei selkeästi käy ilmi, miten kokeilu kiinnittyy kyseiseen perusoikeussäännökseen ja julkisen vallan velvollisuuteen, minkä vuoksi perusteluja olisi syytä näiltä osin täydentää ja täsmentää, koska hyväksyttävä peruste on yksi edellytys yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle. Kuten esiselvityksessä on professori Ojasen selvitykseen viitattu, harvaanasuttujen alueiden asuttuna pitäminen ei itsestään ainakaan kovin vahvasti kiinnity perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin. Kuten edellä on todettu, kokeilun hyväksyttävyyden PL 6 §:n kannalta voidaan kytkeä nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, joten vaatimuksen hyväksyttävyydestä voidaan esitysluonnoksessa katsoa täyttyvän.

Luonnoksen perusteluissa on tehty asianmukaisesti arviointia siitä, että kyse ei ole poikkeuksellisen syvälle käyvistä erilaisista kohtelusta ja kokeilun kesto on riittävän lyhyt. Arvioihin voidaan yhtyä.

Kokeilualue ja kotikunta

Kuten luonnoksen perusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu, yhdenvertaisuusperiaatteesta johtuen alueellisessa kokeilussa kokeilualueesta tulee säätää suoraan laissa (kuten esim. työllisyyden edistämisen kuntakokeilu) tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (kuten kaksivuotinen esiopetuskokeilu).

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin täsmällisesti kokeilualueesta ja kokeilun kohdejoukosta. Sääntely täyttää vaatimuksen säätää kokeilualueesta tarkasti laissa. Kokeilualueen muodostaisivat 25 kuntaa, jotka listattaisiin 1 momentissa. Perusteluissa juuri näiden 25 kunnan valitsemista kokeilualueeksi perustellaan sillä, että samat kunnat oli valittu esiselvityksen kohteeksi ja ne muodostavat selvärajaisen ja yhtenäisen kokeilualueen.

Perusteluiden mukaan ”kokeilu kohdistuisi kuntiin, jotka ovat sijainniltaan syrjäisiä, ja joilla on heikko saavutettavuus. Ehdotetulla kokeilualueella ei ole myöskään yliopistoa, ja alueella korkeasteen tutkinnon suorittaneiden osuus väestöstä on alhainen. Kokeilun tavoitteiden kannalta on keskeistä, että kokeilualueella on nykyisin pulaa osaavasta työvoimasta, ja että toisaalta siellä on riittävä työpaikkapotentiaali alueellisen opintolainahyvityksen tehon selville saamiseksi.” Edelleen perusteluissa todetaan, että ”Kokeilun tavoitteiden kannalta on keskeistä, että kokeilualueella on nykyisin pulaa osaavasta työvoimasta, ja että toisaalta siellä on riittävä työpaikkapotentiaali alueellisen opintolainahyvityksen tehon selville saamiseksi.” (s. 24)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kokeilulainsäädännöllä voidaan sinänsä poiketa myös alueellisesta yhdenvertaisuudesta. Perusteluissa olisi kuitenkin asianmukaista perustuslain 6 §:stä johtuvista syistä tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi kokeilu ei kattaisi muita perusteluissa esitettyjä kriteereitä täyttäviä kuntia, kuin esiselvitykseen valitut 25 kuntaa, tai tehtävä selkoa siitä, että muita edellytykset täyttäviä kuntia ei ole. Edelleen luonnoksessa todetaan, että kokeilualueen tulisi muodostaa yhtenäinen, rajattu alue. Syy ja perustelut tälle jäävät kuitenkin epäselviksi. Sinänsä perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että kokeilu voidaan laissa kohdistaa vain tiettyihin kuntiin ja yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (mm. PeVL 37/2020 vp, s. 2 ja siinä viitattut).

Kokeilualueen suuruus kiinnittyy myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja henkilön mahdollisuuteen valita oma asuinpaikkansa, koska hyvityksen myöntämisen edellytyksenä olisi kotikunnan sijaitseminen kokeilualueella yhtäjaksoisesti 12 kuukauden ajan. Riittävän suuri kokeilualue mahdollistaa paremmin henkilön mahdollisuuden valita oma asuinpaikkansa. Tämä olisi syytä huomioida kokeilualueita koskevissa perusteluissa.

Perusteluissa on todettu: ”Edellytys kotikunnan sijaitsemisesta kokeilualueella liittyy keskeisesti kokeilun tarkoitukseen ja tiedollisiin tavoitteisiin ja tarpeisiin, joten edellytystä voitaneen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella pitää hyväksyttävänä kokeilun tarkoituksen ja tiedollisten tavoitteiden kannalta.” Lisäksi ” Ehdotetulla lailla ei kuitenkaan puututtaisi kenenkään vapautteen liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa, vaan kokeiluryhmään valituksi tullut opintolainansaaja voi valita, muuttaako tai jääkö hän asumaan ehdotetussa laissa tarkoitetulle kokeilualueelle”. Arvioon voidaan yhtyä.

Laissa ei edellytettäisi kokeiluun osallistuvilta työskentelyä kokeilualueella, minkä vuoksi sen vaikutukset jokaisen oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla on vähäisempi (PL 18.1 §).

Hyvityksen saamisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että henkilö on seurantajakson aikana yhteensä vähintään kuuden kuukauden ajan työskennellyt työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa kokoaikatyössä tai sellaisessa osa-aikatyössä, jossa työaika on vähintään 50 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta taikka toiminut yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaisesti vakuutettuna yrittäjänä. Lain 7 §:n 4 momentissa työssäoloaikaan rinnastettaisiin myös esimerkiksi aika, jolloin henkilö on ollut suorittamassa asevelvollisuutta tai saanut lapsen hoitamisen perusteella vanhempainrahaa. Ehdotettu 4 momentin säännöstä voidaan pitää asianmukaisena PL 6 §:n ja sääntelyn oikeasuhteisuuden kannalta.

Kokeilualueen rajausta tiettyihin yksikielisiin kuntiin ja saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolelle ei luonnoksessa ole arvioitu suhteessa 17 §:ssä tarkoitettuihin kielellisiin ja kulttuurillisiin oikeuksiin. Tämä olisi asianmukaista huomioida kokeilualueita koskevia perusteluita täydennettäessä.

Menettelyä koskeva sääntely

Luonnoksen menettelyä koskevan sääntelyn osalta huomio kiinnittyy eräisiin mahdollisesti epäselvyyttä aiheuttaviin sääntelyratkaisuihin.

Luonnoksen 8 §: 3 momentin mukaan ”Viimeinen hakemus on jätettävä Kansaneläkelaitokselle viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2027.” Säännöksen muotoilua tulisi jatkovalmistelussa parantaa, esimerkiksi muotoon ”opintolainahyvitystä on haettava viimeistään...”.

Seurantajakso olisi lain 7 §:n 2 momentin mukaan 12 kuukautta ennen opintolainahyvityksen kunkin erän hakemista. Edellytyksenä olisi, että ” henkilöillä on yhtäjaksoisesti 12 kuukauden ajan ennen alueellisen opintolainahyvityksen kunkin erän hakemista ollut kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettu kotikunta 4 §:n 1 momentissa tarkoitetulla kokeilualueella”. Ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan alueellisen opintolainahyvityksen seuraavaa erää voi hakea aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua edellisen seurantajakson päättymisestä.

Vaikuttaa siltä, että jos seurantajakso päättyy hakemukseen, henkilön on tarkkaan 12 kuukauden kuluttua haettava hyvityksen seuraavaa erää, jottei seurantajaksojen väliin jää aukkoja. Jatkovalmistelussa tulisi vielä varmistua siitä, ettei seurantajakson määritelmä (12kk ja päättyy

hakemukseen) aiheuta oikeudenmenetyksiä, mikäli henkilö hakee hyvitystä useammassa erässä. Edelleen 8 §:n 2 momentin säännöstä seuraavan erän hakemisesta voisi selkeyttää sen osalta, koskeeko se myös kolmatta opintolainahyvityksen erää vai ainoastaan toista. Perusteluissa tämä on ilmaistu koskevan kutakin erää.

Lain 9 §:n alueellisesta opintolainahyvityksestä päättämisestä on muotoiltu perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisesti. Pykälässä säädettäisiin, että Kansaneläkelaitos antaa asiassa päätöksen, jos hakija on tässä laissa säädetyin edellytyksin oikeutettu opintolainahyvitykseen. Perustuslain 21 § sekä hallintolain sääntely edellyttävät, että hakijalle annetaan tämän hakemuksesta perusteltu päätös myös muissa tilanteissa kuin pykälässä mainituissa, esim. kun hyvitystä ei myönnetä (ks. oikeudesta saada päätös esim. PeVL 53/2018 vp ja siinä mainitut). Pykälää tulee jatkovalmistelussa muokata vastaamaan perustuslain 21 §:n asettamat vaatimukset.

Kokeilun kesto

Ehdotettu kokeilun kesto (3 vuotta) vaikuttaa sinänsä asianmukaiselta ja oikeasuhtaiselta. Kuitenkin huomio kiinnittyy lain 5 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan viimeinen poiminta kohderyhmään tehdään maaliskuussa 2024. Kokeilun viimeinen seurantajakso päättyisi kuitenkin 31 päivänä joulukuuta 2026, mikä vaikuttaisi merkitsevän sitä, että viimeisessä poiminnassa kokeiluun valituilla henkilöillä ei olisi mahdollisuutta hakea ja saada kaikkia kolmea hyvityserää, kun toinen ja kolmas hyvityserä edellyttää, että seuraavaa erää voi hakea aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua edellisen seurantajakson päättymisestä. Vuonna 2024 kohderyhmään poimitut voisivat siten hakea vain kahta ensimmäistä erää (12+12 kk). Ehdotettua sääntelyä tulisi näiltä osin selkeyttää.

Hyvityksen määrä

Luonnoksen 6 §:n 2 momentin mukaan ”Alueellinen opintolainahyvitys voidaan myöntää enintään kolmessa erässä.” Tarkoituksena lienee säätää, että alueellista opintolainahyvitystä voidaan myöntää enintään kolmelta 12 kuukauden seurantajaksoilta tai että hyvitystä on mahdollista saada enintään kolme erää. Jatkovalmistelussa voisi pohtia säännöksen selkeyttämistä ymmärrettävämmäksi. Myös 6 §:n 3 momenttia olisi mahdollista selkeyttää siten, että erien euromäärät viittaavat seurantajaksoihin, esimerkiksi säätämällä, että hyvityksen enimmäismäärä ensimmäiseltä seurantajaksoilta on 3600 euroa ja kahdelta seuraavalta 2600 euroa.

Muutoksenhaku

Ehdotetun 5 §:n 3 momentin mukaan kokeiluryhmään poimimisesta ei voi hakea muutosta valittamalla. Perusteluiden valossa näissä olisi ilmeisesti kyse vain ennalta määritellyn ohjelmointikoodin soveltamisesta rekisteripoiminnassa. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä selkoa siitä, onko kyseessä ylipäätään hallintopäätös, joka on valituskelpoinen. Mikäli ei ole, säännös on tarpeeton. Tarpeettomien muutoksenhakukieltojen säätämistä tulee perustuslain 21 §:n 2 momentin takia välttää (PeVL 52/2005 vp ja PeVL 40/2002 vp).

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on henkilötietojen suojan osalta valmisteltu huolellisesti. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että alueellista opintolainahyvitystä koskevaan kokeiluun liittyisi henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluisi yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siinä annettaisiin yleistä tietosuojasetusta täydentävää kansallista erityissääntelyä. Esitysluonnoksessa on tehty varsin asianmukaisesti selkoa muun muassa kansallisen liikkumavaran käytöstä, henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta,

tietosuoja-vaikutuksista ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä sekä perusteltu ehdotetun kansallisen erityissääntelyn yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhteisuutta. Oikeusministeriö kiinnittää henkilötietojen suojan osalta ainoastaan huomiota siihen, että kansallisen liikkumavaran käyttöä voisi selostaa tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa ja tuoda esiin, miltä osin yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä täsmennettäisiin. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 12 §:n 5 momentin sekä 13 §:n 5 momentin säilytysaikaa koskevissa säännösehdoituksissa olisi tarkoituksenmukaista tuoda esiin, että näiltä osin esitysluonnoksessa ehdotettaisiin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan säilytyksen rajoittamisen periaatetta täsmentävää sääntelyä.

3. Lausunnonantajan yleiskommentit esityksestä

-

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö