Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä 40/2015 vp laiksi opintotukilain muuttamisesta esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia. Opintotuen myöntämisen edellytyksiä ulkomailla harjoitettaviin opintoihin muutettaisiin siten, että opiskelijalla olisi oikeus opintotukeen myös, jos hänellä olisi olosuhteisiin liittyvä kiinteä yhteys Suomeen.

Lisäksi hallitusohjelmaan vedoten ja osana julkisen talouden välttämättömiä sopeutustoimia hallitus esittää, että opintorahan määriä ei enää tarkistettaisi kansaneläkeindeksin perusteella.

Muualla kuin vanhempiensa luona asuvien toisen asteen 18- ja 19-vuotiaiden opiskelijoiden vanhempien tulorajoja korotettaisiin 13 prosentilla tuen riittävyyden varmistamiseksi sekä eri koulutusasteilla opiskelevien yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

1. Indeksikorotuksen tekemättä jättäminen

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden estämättä. Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin *lailla* tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää lain tasoista sääntelyä, mutta sääntelyn tarkempi sisältö jää lainsäätäjän harkintavaltaan. Opiskelun aikaista toimeentuloa ei voida täysin rinnastaa toimeentuloon perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa (työttömyys, sairaus, vanhuus, lapsen syntymä). Noissa tilanteissa toimeentulon tulee olla PeL 19 §:n 1 momentissa säänneltyä viimesijaista toimeentuloturvaa korkeampaa eikä noissa tilanteissa tulisi olla enää tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Perustuslailla ei sinällään turvata nykyistä opintotukijärjestelmää, mutta jollain tavoin myös vähävaraisille on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus kouluttautumiseen (PEVL 14/2003 vp). Opintotuen taso ei ole sidottu toimeentulotuen tasoon, joskin tiedetään että opiskelijoilla on käytännössä ongelmia saada toimeentulotukea sitä tarvitessaan.

Perustuslaki ei sinällään sisällä ns. heikennyskieltoa, minkä perustuslakivaliokuntakin on todennut (koskien perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua tilannetta) lausunnossaan 25/2012 vp (lapsilisälaki), vaan vähäiset heikennykset nykyjärjestelmään ovat hyväksyttäviä

valtiontaloudellisista syistä. Siten ei ole perustuslaillista estettä muuttaa opintotukilakia siten, että opintorahan perusmääriä ja siihen vanhempien tulojen perusteella tehtäviä korotuksia ei enää 1.8.2016 alkaen tarkistettaisi lukuvuosittain siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. Heikennys on vähäinen ja perusteltavissa valtiontalouden tilalla, eikä se heikennä olennaisesti vähävaraisten opiskelijoiden mahdollisuuksia opiskeluun.

2. 18- ja 19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoitten opintotuki (vanhempien tulot)

Sen sijaan perustuslain 6 §:n näkökulmasta on ongelmallista, kun tällä hetkellä voimassa olevan lain mukaan korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden opintotuessa on merkittävä ero siinä suhteessa, että korkeakouluopiskelijoiden opintotukeen ei heidän vanhempiensa tuloilla ole mitään vaikutusta, kun taas toisen asteen opiskelijoiden kohdalla ne vaikuttavat. Opintorahaan vanhempien tulot vaikuttavat vähentävästi, jos opiskelija on alle 20-vuotias ja asumislisään vähentävästi jos opiskelija on alle 18-vuotias.

Alle 18-vuotiaita ei korkeakouluopiskelijoissa juurikaan ole, joten tuolta osin eroa ei voida pitää merkittävänä, mutta 18- ja 19-vuotiaiden kohdalla ero on merkittävä koulutusasteesta riippuen. Mielestäni tuollaiselle erolle ei ole esitetty perustuslain 6.2 §:n tarkoitettua hyväksyttävää syytä.

Eduskuntakin on jo edellyttänyt, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin opintotukilainsäädännön uudistamiseksi siten, että samassa tilanteessa olevia täysi-ikäisiä opiskelijoita ei enää aseteta eri asemaan iän perusteella. Toisen asteen opiskelijat ovat nyt iän perusteella eri asemassa keskenään, ja keskenään samanikäiset opiskelijat ovat niin ikään eri asemassa opiskeluasteesta riippuen.

Tuota eroa ei ehdoteta nyt kokonaan poistettavaksi, vaan sen sijaan toisen asteen 18- ja 19-vuotiaiden opiskelijoiden vanhempien tulorajoja ehdotetaan korotettavaksi 13 %:lla.

Voimassa olevaan lakiin verrattuna toisen asteen opiskelijoitten tässä suhteessa kokema syrjintä vähenee vähän, mutta ei ole esitetty perustuslaissa tarkoitettua hyväksyttävää syytä, miksi tuollainen ero jää edelleen opintotukijärjestelmään. Mielestäni perustuslain 6 § edellyttää, että täysi-ikäisiä opiskelijoita on kohdeltava laissa yhdenmukaisesti heidän koulutusasteestaan riippumatta.

3. Opintotuen maksaminen ulkomaille

Ulkomaille maksettavan opintotuen myöntämisedellytyksiä ehdotetaan laajennettavaksi tietyissä tapauksissa. SItä voidaan ehdotuksen mukaan tietyin edellytyksin myöntää myös muille kuin Suomen kansalaisille ja mm. EU-maiden kansalaisille ja pysyvän oleskeluluvan omaaville henkilöille, joilla tähänastisen kaikkia koskevan kotikuntavaatimuksen (väh. 2 vuotta) sijaan on laissa määritelty kiinteä side Suomeen (esim. perhesuhteet).

Muutos johtuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Muutos tulee koskemaan hyvin rajattuja tapauksia, eikä mahdollista ”tukishoppailua” kuten hallitus korostaa. Rahamäärällisesti uudistuksen katsotaan olevan vähäinen (s. 10).

Tältä osin en näe asiassa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin (PeVL 14/2003 vp) lähtenyt siitä, että perustuslain yhdenvertaisuussäännökset puoltavat sääntelyn kehittämistä siten, että opintotukea ulkomailla harjoitettaviin opintoihin voitaisiin myöntää myös Suomessa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle samanlaisin edellytyksin kuin suomalaiselle. Kaikkia ulkomaalaisia ei tarvitse tässä suhteessa kohdella samalla tavoin, vaan opintotuen myöntämiselle voidaan asettaa rajoja, kuten nyt tehdäänkin.

Kansalaisuuden perusteella voidaan tehdä joitakin eroja lainsäädännössä, mutta ei miten suuria tahansa. Etenkin EU-kansalaisten osalta eroille tulee esittää hyväksyttävät perusteet, samoin Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevien osalta.

4. Yhteenveto

Yhteenvetona totean, että en näe hallituksen esityksessä laiksi opintotukilain muutokseksi muilta osin ongelmia kuin että mielestäni 18- ja 19-vuotiaien opintotukea koskevat säännökset tulee saattaa yhdenmukaisiksi siltä osin kuin kyse on vanhempien tuen vaikutuksesta opintotukeen koulutusasteesta riippumatta.

Ehdotetusta parannuksesta huolimatta jäljelle jää sellaista erilaista kohtelua toisaalta iän ja toisaalta koulutusasteen perusteella, että sille ei ole olemassa perustuslaissa tarkoitettua hyväksyttävää syytä.

Helsingissä lokakuun 15 päivänä 2015.

Liisa Nieminen