

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 14/2003 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta**

*Sivistysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 14 päivänä lokakuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta (HE 93/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Leena Koskinen, ope-
- tusministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opintotukilakia sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annettua lakia. Tarkoitus on selkeyttää lainsäädäntöä ja nostaa lakia alemmalla säädöstasolla nykyisin annettua sääntelyä perustuslaissa edellytetyllä tavalla lain tasolle. Lakiehdotukset sisältävät nykyistä tarkempia säännöksiä muun muassa opintotuen ja koulumatkatuen saamisen edellytyksistä samoin kuin ulkomaalaisen oikeudesta saada opintotukea.

Esitys liittyy vuoden 2004 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2004. Uusia säännök-

siä opintotukilain siirtymäsäännöksessä tarkoitettujen opintotukilain nojalla myönnettävien opintolainojen lainaehdoista sovelletaan kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 80 §:n säännösten kannalta asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä samoin kuin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten ja valtionhallintoa koskevien 119 §:n säännösten kannalta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Opiskelun tukeminen*

Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä 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). 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).

Perustuslain 80 §:n 1 momentti sisältää lain alaa täsmentävän lausekkeen, jonka mukaan lailla on säädettyä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lauseke rajoittaa yhtäältä lainsäätäjän valtaa siirtää asioita asetuksen tasolla säänneltäviksi ja toisaalta asetuksenantajan valtaa antaa säännöksiä lausekkeessa tarkoitetuista asioista (HE 1/1998 vp, s. 131/II).

Lainsäädäntö opinto- ja koulumatkatuesta täyttää omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa. Ehdotetut lainsäädännön muutokset ovat sisällöltään perustuslain kannalta ongelmattomat. Myös asetuksen antamiseen valtuuttavat säännökset ovat pääosin asianmukaiset; valtuuksien nojalla ei ehdoteta säädettyä opinto- tai koulumatkatuen saamisen kannalta olennaisista seikoista. Valiokunta kiinnittää huomiota vain joihinkin yksityiskohtiin.

Opinnoissa edistyminen on 5 §:n 1 momentin perusteella opintotuen myöntämisen yleinen edellytys. Opintojen edistymistä pidetään 5 b §:n 1 momentin mukaan riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti

ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Opintojen riittävän edistymisen perusteista säädetään tarkemmin 6 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 1 momentti rajoittaa erilaisiin opintoihin kohdistuvassa sääntely-yhteydessä asetuksenantovaltuutta riittävästi. Opintojen riittävän edistymisen perusteista sääntämistä tarkoittava sanamuoto ei kuitenkaan ole perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta onnistunut (PeVL 33/2002 vp, s. 3/II). Valtuussäännöksen sanamuotoa on syytä tarkistaa esimerkiksi niin, että sen nojalla voidaan antaa tarkempia säännöksiä opintojen riittävän edistymisen arvioimisesta.

Opintotuen maksamista voidaan 5 b §:n 1 momentin perusteella jatkaa opintojen riittämättömästä edistymisestä huolimatta, jos opiskelija esittää erityisiä syitä opintojen tilapäiselle hidastumiselle. Hyväksyttävänä syinä säännöksessä mainitaan opiskelijan tai lähiomaisen sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy. Selvää valiokunnan mielestä on, että myös raskaus ja lapsen syntymä ovat säännöksessä tarkoitettuja hyväksyttäviä syitä. Niiden mainitsemista itse säännöksessä on aiheellista vielä harkita.

Ulkomailla opiskelevan opintotukeen kuuluvan asumislisän määrästä säädetään 14 a §:n 3 momentissa. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää asumislisän määrästä maissa, joissa vuokrataso on alhainen. Valtuutus on varsin väljä. Sitä on syytä pyrkiä täsmentämään maininnoin esimerkiksi vuokratason arviointi- tai vertailuperusteista taikka asumislisän vähimmäismäärästä tai -osuudesta alhaisen vuokratason maissa.

Koulumatkatukea ei 2. lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella myönnetä opiskelijalle, joka voisi asua maksutta koulutuksen järjestäjän ylläpitämässä asunnossa. Tuki kuitenkin myönnetään myös tällöin, jos opiskelija ei erityisistä syistä voi ottaa asuntoa vastaan. Säännöksessä tarkoitetuista erityisistä syistä säädetään pykälän 2 momentin perusteella an-

nettavalla valtioneuvoston asetuksella. Valtuus on varsin väljästi lain säännöksin sidottu. Tarkoitus esityksen perustelujen mukaan on, että esimerkiksi terveydelliset ja perheoloihin liittyvät syyt voitaisiin katsoa laissa tarkoitetuiksi erityisiksi syiksi. Valiokunta pitää sääntelyn täsmällisyyden kannalta tärkeänä, että pykälän 1 momentin 2 kohtaa täydennetään esityksen tätä tarkoitusta vastaavin sanonnoin ja että 2 momentti muotoillaan valtuudeksi antaa asiasta lakia tarkempia säännöksiä asetuksella.

#### *Kansaneläkelaitoksen tehtävien siirtäminen*

Kansaneläkelaitos voi lakiehdotuksen 9 a §:n 4 momentin nojalla sopia korkeakoulun kanssa, että korkeakoulun opintotukilautakunta hoitaa opintotukilaisissa säädetty tehtävät omien opiskelijoidensa osalta. Toimivallasta sopimista koskeva sääntely on huomionarvoinen perustuslain 21 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Merkityksellinen on myös perustuslain 2 §:n 3 momentti. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Yliopistojen itsehallinto on turvattu perustuslain 123 §:n 1 momentin säännöksellä. Valiokunta on lisäksi katsonut, että itsehallinnon periaatteita ei voida jättää vaille merkitystä kehitettäessä ammattikorkeakouluja maan korkeakoululaitoksen osana, ja pitänyt itsehallinnon ajatukselle rakentuvaa lainsäädäntöä tämän vuoksi hyväksyttävänä (PeVL 74/2002 vp, s. 2/II). Korkeakoulujen itsehallintoon liittyvät näkökohdat puoltavat sitä, että Kansaneläkelaitoksen tehtävien siirtäminen korkeakoulun opintotukilautakunnalle voidaan poikkeuksellisesti toteuttaa laitoksen ja korkeakoulun sopimuksella (PeVL 11/2002 vp, s. 5—7, PeVL 23/1994 vp, s. 2, PeVL 11/1994 vp, s. 1/II). Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. — Säännöstä on kuitenkin syytä täydentää niin, että siitä ilmenee sopimismahdollisuuden koskevan vain Kansaneläkelaitokselle opintotukilaisissa säädettyjä tehtäviä.

Kansaneläkelaitos ja korkeakoulu voivat ehdotuksen mukaan sopia tehtävien siirtämisestä

valtioneuvoston asetuksella säädetyllä tavalla. Asianmukaisempaa on muotoilla valtuus tavanomaiseen tapaan niin, että siitä ilmenee, minkä tyyppisistä sopimuksen tekemiseen liittyvistä seikoista valtioneuvosto antaa asetuksella tarkempia säännöksiä.

Ammattikorkeakoulu voi olla myös yksityis-oikeudellisen yhteisön tai säätiön ylläpitämä. Ehdotus on siksi merkityksellinen myös perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ehdotus ei ole perustuslain 124 §:n vaatimusten kannalta ongelmallinen. Tehtävien siirtäminen ehdotetulla tavalla opintotukilautakunnille on epäilemättä tarkoituksenmukaista, eikä siirron voida arvioida vaarantavan opiskelijoiden oikeusturvaa. Valiokunta huomauttaa, että opintotukilautakunnat kuuluvat oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kannalta keskeisten hallinto-oikeudellisten yleislakien soveltamisalaan näiden lakien omien säännösten perusteella. Selvyyden vuoksi on kuitenkin paikallaan täydentää ammattikorkeakoululain 41 §:ää niin, että pykälässä mainittuja lakeja noudatetaan myös käsiteltäessä opintotukilaisissa tarkoitettua hallintoasiaa ammattikorkeakoulussa (vrt. PeVL 74/2002 vp, s. 6/I).

#### *Muita seikkoja*

*Lain soveltamisala.* Opintotukilain soveltamisalaa koskevassa 1 §:n 3 momentin 3 kohdassa mainitaan kotikunta-asetus. Lain säännöksen sitominen asetukseen tai sitä alemmanasteiseen säädökseen ei ole säädösten hierarkkisten suhteiden kannalta asianmukaista (PeVL 39/2002 vp, s. 2/II). Lainkohta on syytä muotoilla uudelleen niin, että siinä ei mainita asetusta. — Kotikunta-asetus on annettu vuonna 1994. Valtioneuvoston piirissä on syytä arvioida asetuksella annetun sääntelyn suhdetta perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukseen.

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentti on muotoiltu viittauksin eduskunnan käsiteltävänä olevan ulkomaalaislakiehdotuksen säännöksiin. Momenttia on mahdollisesti tarkistettava teknisesti ennen lain voimaantuloa, jos eduskunta päättää tehdä ulkomaalaislakiehdotukseen käsillä olevan viittaussäännöksen kannalta merkityksellisiä muutoksia.

*Enimmäiskorko.* Kumotun opintotukilain nojalla myönnettyjen opintolainojen enimmäiskorko on 56 §:n 2 momentin mukaan peruskorko lisätynä enintään 1,5 prosenttiyksiköllä. Määrää, jolla enimmäiskorko saa ylittää peruskoron, voidaan muuttaa saman momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Kysymys on asetuksenantajan toimivallasta muuttaa lakia. Tähän nähden on ongelmallista, että valtuus on täysin avoin. Valtuutus on välttämättä sidottava säännöksessä riittävän yksiselitteiseen laskentaperusteeseen (PeVL 62/2002 vp, s. 3/II), jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — Valiokunnan mielestä on aiheellista vielä harkita, onko lain muuttamista tarkoittava valtuus asiallisesti lainkaan tarpeen.

*Yhdenvertaisuus.* Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta voidaan nähdä jonkinasteisena pulmana, että ulkomailla harjoitettaviin opintoihin myönnetään opintotukea 1 §:n

4 momentissa mainituilla edellytyksillä vain Suomen kansalaiselle. On kuitenkin selvää, ettei valtio ole yleisesti velvollinen tukemaan täällä asuvien ulkomaalaisten opiskelua ulkomailla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopassa vain Pohjoismaat myöntävät ylipäättään opintotukea tutkinnon suorittamiseen ulkomailla ja tätä tukea myönnetään pääsäännön mukaan vain oman maan kansalaisille. Opintotukijärjestelmien eurooppalaisen sääntelyn tällaisessa kehitysvaiheessa on valiokunnan mielestä hyväksyttävää rajata muut kuin Suomen kansalaiset käsillä olevan opintotukimuodon ulkopuolelle. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset toisaalta puoltaisivat sääntelyn kehittämistä siten, että opintotukea ulkomailla harjoitettaviin opintoihin voitaisiin myöntää myös Suomessa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle samankaltaisin edellytyksin kuin Suomen kansalaiselle.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 56 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Henrik Lax /r
vpj.	Arja Alho /sd	Reino Ojala /sd
jäs.	Leena Harkimo /kok	Klaus Pentti /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.