

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

9 päivänä kesäkuuta 1992

Lausunto n:o 14

Sivistysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä kesäkuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 72 laeiksi opintotukilain muuttamisesta ja rajoituksista oikeuteen saada aikuisopintorahaa sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sivistysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Antti Vuorinen opetusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että aikuisten opintotuen rakenteen yhtenäistämiseksi myös muilta kuin korkeakouluopiskelijoilta poistetaan opintorahan huoltajakorotusta vastaava korotus ja opintolainojen korkotuki. Samalla aikuisopintorahan vähimmäismäärä nostetaan 1 570 markkaan.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki rajoituksesta oikeuteen saada aikuisopintorahaa. Laissa annettaisiin valtioneuvostolle oikeus tarvittaessa rajoittaa aikuisopintorahan saajien määrää.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993 ja olemaan voimassa vuoden 1993 loppuun.

Esityksen säätämisperustelujen mukaan lakiehdotukset ovat valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:ssä tarkoitettuja säästölakeja, jotka eivät heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä suotavana.

Valiokunnan kannanotot

Tämän vuoden maaliskuun alussa tuli voimaan valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesti lisätty 66 a §. Sen 1 momentin mukaan lepäämään ei voida jättää ehdotusta valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, jos laki on voimassa enintään varainhoitovuoden eikä laki sisällä säännöksiä muusta kuin menojen vähentämisestä tai lykkäämisestä taikka niiden toimeenpanosta. Saman pykälän 3 momentin mukaan tämä lepäämäänjättämiskiello ei koske ehdotusta laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.

Tämän vuoden heinäkuun alussa voimaan tulevan korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta annetun lain (111/92) mukaan korkeakouluopiskelijoilta poistuu opintorahan huoltajakorotusta vastaava korotus ja opintolainojen korkotuki. Samaan aikaan voimaan tulevan opintotukilain muutoksen (112/92) mukaan muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa opiskeleva aikuisopintorahaan oikeutettu voi, kuten nykyisinkin, saada kyseisen huoltajakorotuksen ja korkotuen. Esitykseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen tarkoituksena on poistaa viimeksi mainitut etuudet kyseisiltä aikuisopiskelijoilta. Samalla aikuisopintorahan vähimmäismäärä nostetaan 1 200 markasta 1 570 markkaan kuukaudessa.

Edellä selostetusta uudistuksesta aiheutuisi säästöä vuonna 1993 noin 109 miljoonaa markkaa. Tämän vaikutuksen takia lakiehdotusta tulee pitää valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n 1 momentissa tarkoitettuna säästölakina edellyttäen, että lain 1 b §:n säännöksen tulkitaan tarkoittavan vain opintotukietuuksien tasoa eikä esimerkiksi etuuksien hakemusmenettelyä.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n 3 momentissa mainitun toimeentulon lakisääteisen perusturvan käsitteen sisältö on lähtökohtaisesti ymmärrettävä asianomaisessa hallituksen esityksessä

n:o 321/1990 vp olleen luettelon ja perustuslaki-valiokunnan mietinnössä n:o 16/1990 vp siihen tehtyjen lisäysten perusteella. Toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluu opintotukilaissa tarkoitettu opintoraha. Tässä laissa tarkoitettu aikuisopintoraha sen sijaan tarkoitettiin jättää perusturvakäsittelyn ulkopuolelle. Hallituksen esityksestä n:o 234/1991 vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ilmenee lisäksi, että korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta annetussa laissa tarkoitettu opintoraha luetaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan, mutta ei sen sijaan tuon lain mukainen aikuisopintoraha. Valiokunnan käsityksen mukaan tästä kaikesta on pääteltävissä, että aikuisopintotukea ei ole tarkoitettu kuulumaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan. Valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:ssä säädetty lepäämäänjättämiskielto koskee siten esitykseen sisältyvää ensimmäistä lakiehdotusta.

Esitykseen sisältyvän toisen lakiehdotuksen mukaan valtioneuvostolle annetaan oikeus tarvittaessa rajoittaa aikuisopintorahan saajamäärää. Tästä arvioidaan aiheutuvan noin 80 miljoonan markan säästö vuodessa, joten lakiehdotus on valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n 1 momentissa tarkoitettu säästölaki. Edellä esitetyn perusteella

valiokunta toteaa myös, ettei lakiehdotus kajoa toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toiseen lakiehdotukseen sisältyy arveluttavan avoin säädösvallan siirto valtioneuvostolle. Säännös on hyvin poikkeuksellinen antaessaan valtioneuvostolle mahdollisuuden rajoittaa lakisääteisen etuuden saajien määrää. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtuutusta täsmennetään esimerkiksi mainitsemalla, millaisissa tarkoituksissa ja millä keinoin aikuisopintorahan saajien määrää voidaan rajoittaa valtioneuvoston päätöksellä.

Valiokunta huomauttaa lopuksi, että ensimmäisen lakiehdotuksen nimikkeestä tulisi näkyä lain väliaikainen luonne.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä mutta niitä ei valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz sekä jäsenet Jäätteenmäki, Kaarilahti, Koski-

nen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

Eriävä mielipide

Emme ole voineet yhtyä valiokunnan enemmistön käsitykseen hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen mukaan muussa oppilaitoksessa kuin korkeakoulussa opiskelevalla aikuisopintorahaan oikeutetulta poistetaan ns. opintorahan huoltajakorotus. Valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä n:o 321/1990 vp mainitaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan luettavana etuutena muun muassa opintotukilaissa tarkoitettu opintoraha. Huoltajakorotus on kiinteä osa tätä opintorahaa. Sen poistaminen ehdotetulla tavalla merkitsee siten valtiopäi-

väjärjestyksen 66 a §:n 3 momentissa tarkoitettua toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä. Tämän vuoksi katsomme, että ensimmäinen lakiehdotus voidaan valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n säännökset huomioon ottaen jättää lepäämään.

Kuten valiokunnan mietinnössä todetaan, toiseen lakiehdotukseen sisältyy arveluttavan avoin säädösvallan siirto valtioneuvostolle. Mielestämme tällainen delegointi ei kuitenkaan ole arveluttava vain lainsäädännöllisenä järjestelyinä vaan sitä on pidettävä perustuslain vastaisena. Voidaan todeta (esim. PeVL 17/1985 vp) käytännössä pidetyn mahdollisena säätää tavallisella

lailla jokin hierarkkisesti lain piiriin kuuluva asia järjestettäväksi osittain asetuksella tai sitäkin alemmanasteisella säädöksellä. Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston päätöksellä voitaisiin kuitenkin ilman minkäänlaisia pidäkkeitä rajoittaa laissa jo säädettyjä aikuisopintorahan saamisedellytyksiä. Kysymys ei siten ole sellaisesta hierarkkisesti lain piiriin kuuluvan kysymyksen osittaisesta järjestämisestä lakia alemmantasoisella säädöksellä, jota on pidetty valtiosäännön kannalta mahdollisena. Ehdotus merkitsee pikemminkin kokonaista oikeusalaan koskevan säädöstämisvallan siirtämistä pois lain tasosta. Näin laajamittaista delegointia on pidetty vanhastaan mahdollisena vain perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen. Katsomme, että esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1992

Matti Vähänäkki
Ensio Laine

Edellä olevan perusteella katsomme,

että valiokunnan lausunnon ponnien olisi tullut kuulua seuraavasti:

”Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että se valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:n säännökset huomioon ottaen voidaan jättää lepäämään ja

että toinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.”

Johannes Koskinen
Raimo Vistbacka

Yhdymme edellä olevaan eriävään mielipiteeseen toisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1992

Paavo Nikula

Eeva-Liisa Moilanen

