

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2003 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av lagen om studiestöd samt lagen
om stöd för skolresor för studerande i gymna-
sieutbildning och yrkesutbildning**

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 2003 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om studiestöd samt lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning (RP 93/2003 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i saken till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Leena Koskinen, undervisningsministeriet
- professor Pentti Arajärvi
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om studiestöd samt lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning. Syfte är att skapa klarhet i lagstiftningen och lyfta vissa bestämmelser som nu står på lägre nivå än lag upp till lagnivå på det sätt som föreskrivs i grundlagen. I lagförslagen ingår noggrannare bestämmelser om bland annat villkoren för att få studiestöd och stöd för skolresor och om utlänningars rätt att få studiestöd.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 2004.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2004. De nya bestämmelserna om låne-

villkoren för studielån som beviljas med stöd av den upphävda lagen om studiestöd tillämpas från den 1 januari 2005.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms bestämmelserna med hänsyn till grundlagens 80 § om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet samt med hänsyn till 6 § om jämlikhet och 119 § om statsförvaltningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men den ser det som tillrådligt att utlåtande inhämtas från grundlagsutskottet under behandlingen i riksdagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Stöd för studier

Det allmänna ska enligt 16 § 2 mom. i grundlagen säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Bestämmelsen påför det allmänna en allmän skyldighet att bland annat se till att medellöshet inte blir ett hinder för att få utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68/I) rätten att oavsett medellöshet få också annan än grundläggande utbildning ska tryggas på det sätt som föreskrivs närmare i lag. Regleringsförbehållet förutsätter att bestämmelser som tryggar denna rätt utfärdas på lagnivå, men överlåter åt lagstiftaren att bestämma bestämmelsens närmare innehåll (GrUB 10/1998 rd, s. 12).

I grundlagens 80 § 1 mom. finns en klausul som preciserar området för lag. Enligt den ska det genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Klausulen inskränker dels lagstiftarens makt att delegera frågor att regleras genom förordning, dels förordningsutfärdarens makt att utfärda bestämmelser om sådant som anges i klausulen (RP 1/1998 rd, s. 132/I).

Lagstiftningen om studiestöd och stöd för skolresor tillgodoser för sin del uppdraget i grundlagens 16 § 2 mom. De föreslagna ändringarna i lagstiftningen bereder innehållsligt inga problem med tanke på grundlagen. Också de bestämmelser som bemyndigar att utfärda förordning är i regel korrekta; utifrån bemyndigande föreslås inte bli föreskrivet om omständigheter som är väsentliga med tanke på studiestöd eller stöd för skolresor. Utskottet fäster sig bara vid några detaljer.

Enligt 5 § 1 mom. är framgång i studierna ett allmänt villkor för att studiestöd ska beviljas. I 5 b § sägs att framgången i studierna anses tillräcklig om den tid under vilken den studerande

bedriver studier på heltid inte väsentligt kommer att överskrida den stötid som fastställts för studierna i fråga. Närmare bestämmelser om grunderna för tillräcklig framgång i studierna utfärdas genom förordning av statsrådet enligt 6 mom.

Paragrafens 1 mom. begränsar i tillräcklig grad bemyndigandet att utfärda förordningar i samband med lagstiftningen om olika slag av studier. Formuleringen om grunderna för bedömning av tillräcklig framgång i studierna är dock inte lyckad med tanke på grundlagens 80 § 1 mom. (GrUU 33/2002 rd, s. 3/II). Bemyndigandebestämmelsen bör formuleras om till exempel så att det utifrån den kan utfärdas närmare bestämmelser om bedömningen av tillräcklig framgång i studierna.

Enligt 5 b § 1 mom. kan utbetalningen av studiestödet fortsättas också om studieprestationerna är otillräckliga, om den studerande anför särskilda skäl till att studierna tillfälligt fördröjts. Som godtagbara skäl nämns att den studerande eller en nära anhörig drabbas av sjukdom eller att den studerande befinner sig i en svår livssituation eller något annat särskilt skäl av tillfällig natur. Utskottet anser det helt klart att också graviditet och barnafödande är det slag av godtagbara skäl som avses i bestämmelsen. Det kan vara bra att ytterligare överväga att nämna den i själva bestämmelsen.

I 14 a § 3 mom. föreskrivs om bostadstillägg för den som studerar utomlands. Genom förordning av statsrådet kan det föreskrivas om bostadstilläggets belopp i länder med låg hyresnivå. Bemyndigandet är mycket allmänt hållet. Det bör helst preciseras till exempel med grunder för bedömning eller jämförelse av hyresnivå eller med bostadstilläggets lägsta belopp eller lägsta andel i länder med låg hyresnivå.

Enligt 3 a § 1 mom. 2 punkten i det andra lagförslaget beviljas stöd för skolresor inte en studerande som har möjlighet att bo avgiftsfritt i en bostad som utbildningsanordnaren svarar för. Men stöd beviljas också i detta fall om den studerande av särskilda skäl inte kan ta emot bosta-

den. Bestämmelser om de särskilda skäl som avses i punkten utfärdas enligt 2 mom. genom förordning av statsrådet. Bemyndigandet är mycket generellt bundet genom bestämmelser i lag. Enligt propositionens motivering är avsikten att t.ex. hälsoskäl eller skäl som anknyter till familjeförhållandena ska kunna betraktas som i lagen angivna särskilda skäl. För att bestämmelsen ska vara exakt är det enligt utskottet viktigt att paragrafens 1 mom. 2 punkt kompletteras med motsvarande skrivning i propositionen och att 2 mom. formuleras som ett bemyndigande att genom förordning utfärda noggrannare bestämmelser om saken än i lag.

Delegering av folkpensionsanstaltens uppgifter

Med stöd av 9 a § 4 mom. i det första lagförslaget kan folkpensionsanstalten komma överens med en högskola om att högskolans studiestödsnämnd sköter de uppgifter som föreskrivs i lagen i fråga om sina egna studerande. Bestämmelsen om överenskommelse om befogenhet är värd att uppmärksamma med tanke på den bestämmelse i grundlagens 21 § som säger att var och en har rätt att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. Också grundlagens 2 § 3 mom. är mycket viktigt. Den säger att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet.

Universitetens självstyrelse är tryggad i 123 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har dessutom ansett att självstyrelseprinciperna inte kan förbigås om yrkeshögskolorna ska inlemmas i landets högskoleväsende och att en lagstiftning som bygger på tanken om självstyrelse för yrkeshögskolorna därför är godtagbar (GrUU 74/2002 rd, s. 2/II). Vissa synpunkter på högskolornas självstyrelse talar för att Folkpensionsanstaltens uppgifter exceptionellt ska kunna delegeras till högskolans studiestödsnämnd genom avtal mellan anstalten och högskolan (GrUU 11/2002 rd, s. 5—7, GrUU 23/1994 rd, s. 2, GrUU 11/1994 rd, s. 1). Bestämmelsen inverkar inte på behandlingsordningen för lagförslaget. Men det är skäl att komplettera den så att det framgår att avtalet

bara gäller de uppgifter som lagen om studiestöd föreskriver för Folkpensionsanstalten.

Enligt förslaget kan Folkpensionsanstalten och högskolan på det sätt som föreskrivs genom förordning av statsrådet komma överens om delegering av uppgifter. Det vore lämpligare att formulera bemyndigandet på normalt vis så att det framgår vilket slag av omständigheter i samband med en överenskommelse statsrådet utfärdar närmare bestämmelser om genom förordning.

Det är också möjligt att en privaträttslig sammanslutning eller stiftelse är huvudman för en yrkeshögskola. Därmed är förslaget betydelsefullt också med tanke på grundlagens 124 §. Där sägs att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Förslaget är inte problematiskt med tanke på 124 § i grundlagen. Det är utan tvivel ändamålsenligt att uppgifterna delegeras till studiestödsnämnden på förslaget vis. Delegeringen bedöms inte äventyra de studerandes rättssäkerhet. Utskottet påpekar att studiestödsnämnderna med tanke på rättssäkerheten och kraven på en god förvaltning faller inom de mest centrala förvaltningsrättsliga allmänlagarnas räckvidd enligt behöriga bestämmelser i dessa lagar. För klarhetens skull kan det ändå vara på sin plats att komplettera 41 § i yrkeshögskolelagen med att de lagar som nämns i paragrafen iakttas också när ett förvaltningsärende som avses i lagen om studiestöd behandlas vid en yrkeshögskola (jfr GrUU 74/2002 rd, s. 6/I)

Andra synpunkter

Lagens tillämpningsområde. I 1 § 3 mom. 3 punkten om tillämpningsområde i lagen om studiestöd nämns förordningen om hemkommun. Med hänsyn till författningshierarkin är det inte lämpligt att en bestämmelse i lag binds vid en

förordning eller ännu lägre författning (GrUU 39/2002 rd, s. 2/II). Lagrummet bör omformuleras så att förordningen inte nämns i det. — Förordningen om hemkommun utfärdades 1994. Statsrådet har skäl att bedöma hur en bestämmelse som utfärdats genom förordning ställer sig till kraven i grundlagens 80 § 1 mom.

Föreslagna 1 § 3 mom. innehåller hänvisningar till förslaget till utlänningslag som är under behandling i riksdagen. Det är möjligt att momentet måste ses över tekniskt innan lagen träder i kraft, om riksdagen beslutar göra ändringar i utlänningslagen som är betydelsefulla med tanke på hänvisningsbestämmelsen.

Maximiräntan. Enligt 56 § 2 mom. är maximiräntan för studielån som har beviljats med stöd av den upphävda lagen om studiestöd grundräntan ökad med högst 1,5 procentenheter. Det belopp med vilket maximiräntan får överskrida grundräntan kan ändras genom förordning av statsrådet enligt samma moment. Det handlar om förordningsutfärdarens makt att ändra lagen. Ur denna synvinkel är det problematiskt att bemyndigandet är helt öppet. Bemyndigandet bör absolut bindas vid en entydig beräkningsgrund i bestämmelsen (GrUU 62/2002 rd, s. 3/II) för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. — Utskottet anser att det ännu vore skäl att överväga om bemyndigandet att ändra lagen i sak över huvud behövs eller inte.

Jämlikhet. Det är i viss mening ett problem med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § att studiestöd för studier utomlands på de villkor som nämns i 1 § 4 mom. bara beviljas finska medborgare. Det är dock klart att staten inte är allmänt skyldig att stödja i Finland bosatta utlänningars studier utomlands. Enligt utredning till utskottet är de nordiska länderna de enda länderna i Europa som över huvud taget beviljar studiestöd för avläggande av examen utomlands. Detta stöd beviljas i regel bara medborgarna i eget land. I den utvecklingsfas som den europeiska lagstiftningen om studiestödsystem just nu befinner sig är det enligt utskottets mening fullt acceptabelt att ställa andra än finska medborgare utanför den aktuella formen av studiestöd. Å andra sidan talar jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen för en sådan utveckling av lagstiftningen att studiestöd för studier utomlands också skulle kunna beviljas i Finland fastbosatta utlänningar på lika villkor som finska medborgare.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, med det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot 56 § 2 mom. blir behörigen beaktad.

Helsingfors den 19 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst

Henrik Lax /sv
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Toimi Kankaanniemi /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.