

Oikeusministeriön lausunto: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle opintoetuslaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle opintoetuslaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi opintoetuslaki sekä muutettavaksi koulumatkatukilakia ja oppivelvollisuuslakia sekä eräitä muita lakeja. Voimassa oleva opintotukilaki kumottaisiin. Uudessa opintoetuslaissa säädettäisiin opintojen aikana myönnettävän opintorahan, asumislisän ja opintolainan valtiontakauksen sekä opintolainansaajalle myönnettävän korkoavustuksen sekä opintolainahyvityksen saamisen edellytyksistä. Oppivelvollisuuslaista kumottaisiin nykyiset oppivelvollisia koskevat majoitus- ja matkakorvausta koskevat säännökset ja lisättäisiin vastaavat säännökset opintoetuslakiin ja koulumatkatukilakiin.

Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain tässä lausunnossa käsitellyiltä osin. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1 Opintolainan valtiontakaus

1.1 Yleiset huomiot

Oikeusministeriö on osallistunut opintotuki uudistuksen valmisteluun 1. lakiehdotuksen opintolainojen valtiontakauksista koskevan 5 luvun osalta. Oikeusministeriö katsoo, että sen valmistelussa esittämiä huomioita ehdotetun sääntelyn suhteesta kuluttajansuojalain 7 luvun kuluttajaluottoja koskevaan sääntelyyn ei ole riittävällä tavalla otettu esitysluonnoksessa huomioon.

Oikeusministeriö toteaa, että kuluttajansuojalain 7 lukuun sisältyy hyvin yksityiskohtaista sääntelyä kuluttajaluotoista. Sääntely perustuu monilta osin juuri täytäntöön pantuun kuluttajaluottodirektiiviin (EU) 2023/2225, mutta osin se on puhtaasti kansallista. Sääntelyä sovelletaan lähtökohtaisesti myös opintolainoihin.

Oikeusministeriö pitää esitysluonnoksessa todetusti (s. 19) ensisijaisena, että opintotukilain ja kuluttajansuojalain suhdetta tarkasteltaessa keskeistä on sen arvioiminen, onko kuluttajansuojalaissa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

lainansaajalle säädetty suoja riittävä myös opintolainansaajien osalta vai onko perusteltua, että opintolainansaajan suojaksi ehdotetaan pidemmälle meneviä säännöksiä opintolainan luonteesta johtuen. Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä ei kuitenkaan ole tehty tällaista arviointia. Esityksessä ei ole esitetty kestäviä perusteita sille, miksi kuluttajansuojalain säännökset eivät olisi riittäviä opintolainoille. Esityksessä ei myöskään selosteta, miten ja miksi ”opintolainan luonteesta” johtuu, että sääntelyn olisi poikettava kuluttajansuojalain 7 luvun sääntelyä.

Sääntelyn pirstaloitumisen estämiseksi oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että mikäli kuluttajansuojalain mukaisesta sääntelystä poiketaan, esityksessä esitetään riittävät perusteet erityissääntelyn tarpeellisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Siltä osin kuin erityissääntelyä pidetään aiheellisena, sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi on syytä tällöin huolehtia siitä, että sääntely toimii yhteen muun kuluttajansuojasääntelyn kanssa ja on myös terminologialtaan yhdenmukaista sen kanssa.

Ehdotetun 5 luvun säännöskohtaisten perustelujen osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota yleisesti siihen tekniseen seikkaan, että säännöskohtaisten perustelujen tulisi lähtökohtaisesti sisältää ainoastaan ohjeita pykälän tulkittamiseksi ja soveltamiseksi. Sen sijaan valittujen keinojen perustelut ja vaikutukset kuuluvat ensisijaisesti keskeisiä ehdotuksia koskevaan osioon (ks. esim. ehdotuksen 40 §).

1.2 Pykäläkohtaiset huomiot

Esityksen 1. lakiehdotuksen 34 §:n otsikossa käytetään sanaa ”tarkastaminen” vaikka kyse on tulorajojen ”tarkistamisesta”.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 37 §:n mukaan opintolainan valtioneuvoston annettuihin omavelkaisena julkisen valvonnan alaisen luottolaitoksen myöntämän opintolainan koko nimellisestä määrästä, opintolainan korosta, viivästyskorosta sekä lainan irtisanomisesta aiheutuvista hyväksyttävistä kuluista. Säännöskohtaisissa perusteluissa käytetty sanamuoto ei vastaa pykälämuotoilua, kun perusteluiden mukaan valtioneuvoston annettuihin opintolainan ”määrälle” eikä opintolainan ”määrästä”.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 41 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ”opintolainan takaisinmaksun vaatimisesta”. Oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä epätarkoituksenmukaisena ja laadultaan puutteellisena. Oikeusministeriö kehottaa opetus- ja kulttuuriministeriötä harkitsemaan, voitaisiinko ehdotetusta 41 §:stä luopua ja jättää sääntely kuluttajansuojalain 7 luvun yleissäännösten varaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksessä ei ole esitetty sellaisia syitä, joiden vuoksi opintolainojen kohdalla olisi syytä poiketa tästä.

Ehdotetun 41 §:n yksityiskohtien osalta oikeusministeriö huomauttaa, ettei opintolainan vaatiminen maksettavaksi takaisin ole sama asia kuin opintolainan eräännyttäminen kokonaan maksettavaksi. Luottolaitoksella on ja tulee olla oikeus vaatia jo eräänntyneiden erien maksamista. Luoton eräännyttämisessä eli luoton vaatimisessa kokonaan maksettavaksi on kyse vielä eräännyttämättömien erien maksun vaatimisesta. Oikeusministeriö toteaa, etteivät säännöksen perustelut ja säännöksen sanamuoto tältä osin vastaakaan toisiaan.

Opintoetuslain 41 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän siitä, että luottolaitoksella on oikeus vaatia opintolainansaajalta laina kokonaisuudessaan takaisinmaksettavaksi, jos opintolainansaaja on laiminlyönyt koron tai lyhennyksen suorittamisen ja eräpäivästä on kulunut vähintään kuusi kuukautta. Luottolaitoksella ei kuitenkaan ole oikeutta vaatia lainaa kokonaisuudessaan takaisinmaksettavaksi, jos yhden tai useamman laiminlyödyn maksuerän määrä on yhteensä alle 100 euroa.

Ensinnäkin oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotus on ristiriidassa sen perusasetelman kanssa, että lainan eräännyttämistä koskevista ehdoista on sovittava luottosopimuksessa. Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan, että luottolaitoksella on eräännyttämis-oikeus riippumatta siitä, onko siitä sovittu luottosopimuksessa. Oikeusministeriö pitää kuluttajansuojalain mukaista sääntelyä tältä osin enemmän opintolainansaajan edun mukaisena.

Ehdotettavan sääntelyn mukaan eräännyttämisen edellytykset täyttyvät lähtökohtaisesti silloin, kun viivästys on vähintään kuusi kuukautta ja viivästynyt määrä vähintään sata euroa. Kuluttajansuojalain 7 luvun mukaiset edellytykset täyttyvät lähtökohtaisesti silloin, kun viivästys on vähintään kuukauden ja viivästynyt määrä vähintään viisi prosenttia luoton alkuperäisestä määrästä. Esityksen (s. 25) mukaan ylempien korkeakoulututkinnon suorittaneilla on opintolainaa keskimäärin 24 800 euroa ja ammatillisen tutkinnon suorittaneilla 10 700 euroa. Eräännyttämisen edellytyksenä oleva viivästynyt määrä on näillä luottomäärillä 1 240 euroa ja 535 euroa eli merkittävästi enemmän kuin sata euroa.

Kuluttajansuojalain 7 luvun 33 §:n 2 momentin mukaan luotonantaja voi kuitenkin eräännyttää luoton, jos maksu on viivästynyt vähintään kuusi kuukautta ja on olennaisissa määrin edelleen suorittamatta. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole vastaavaa edellytystä olennaisesta määrästä, vaan eräännyttäminen on sen mukaan mahdollista kuuden kuukauden jälkeen, jos viivästynyt määrä on vähintään sata euroa. Oikeusministeriö ei katso, että ehdotettu sääntely johtaisi opintolainansaajan kannalta parempaan tilanteeseen ainakaan tavalla, jota voisi pitää perusteena säätää opintolainojen eräännyttämisestä kuluttajansuojalaista poikkeavasti. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kuluttajansuojalain 7 luvun mukaiset rajat tarjoavat yhtäältä opintolainansaajalle riittävän suojan ja toisaalta luotonantajalle riittävät mahdollisuudet eräännyttää luotto, kun sitä ei makseta takaisin sopimuksen mukaisesti.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että ehdotettu sääntely antaisi opintolainansaajalle tarvittaessa aikaa maksujärjestelyihin enemmän kuin kuluttajansuojalaki, koska ehdotettu sääntely johtaisi lähtökohtaisesti nykyistä myöhäisempään eräännyttämisajankohtaan. Edellä kuvatun mukaisesti oikeusministeriö ei pidä näkemystä perusteltuna.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun 41 §:n tarkoituksena olisi varmistaa se, että opintolainansaaja sopisi luottolaitoksen kanssa maksujärjestelyistä. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että maksujärjestelyistä sopimiseen sovelletaan joka tapauksessa olemassa olevaa kuluttajansuojalain 7 luvun sääntelyä.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 41 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että luottolaitos ei saa vaatia lainaa takaisinmaksettavaksi, jos viivästynyt korko tai lyhennys on erääntynyt maksettavaksi sinä aikana, jolloin korot pääomitetaan 38 §:n perusteella tai jolloin opintolainansaajalle on myönnetty korkoaavustusta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksestä jää epäselväksi, mikä merkitys eräännyttämistä koskevalla kiellolla on tilanteessa, jossa korot pääomitetaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan korkojen pääomitus on tosiasiallisesti mahdollista vain, kun luotonantaja ei ole velvollisuutta lyhentää velkaansa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan opintoetuslain mukainen opintolainansaajaa suojaava järjestelmä rakentuu sen varaan, että 38 §:ssä tosiasiallisesti edellytetään myös sitä, ettei opintolainansaajalta voi vaatia luoton tai sen korkojen takaisinmaksua niinä lukukausina, joilta opintolainansaaja saa opintotukea, tai välittömästi tällaista lukukautta seuraavana kahtena lukukautena. Tältä osin epäselväksi jää myös esityksen (s. 42) huomautus siitä, että ”opintolainansaaja voi sopia pankin kanssa lainan lyhentämisestä myös korkojen pääomituksen aikana”. Selvää on, että opintolainansaaja voi halutessaan ja ilman erillistä sopimusta maksaa luottoaan ennenaikaisesti takaisin.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä olisi syytä arvioida, minkälaiseen velkojen perimiseen ja opintolainansaajalta perittäviin perintäkuluihin 41 §:n 3 momentin ehdotus siitä, että luottolaitos ei saisi vaatia lainaa maksettavaksi takaisin, jos viivästynyt korko tai lyhennys on erääntynyt maksettavaksi sinä aikana, jolloin opintolainansaajalle on myönnetty korkoaavustusta, voisi johtaa.

Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 41 §:n 4 momentin mukaan, jos opintolainansaaja on kuollut, luottolaitoksen olisi esitettävä maksuvaatimus Kansaneläkelaitokselle. Oikeusministeriö katsoo, että maksuvaatimuksen esittämistä ei tule säätää pakolliseksi. Ehdotusta tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan muuttaa siten, että mikäli kyseisessä tilanteessa luottolaitos esittää maksuvaatimuksen, se tulee esittää Kansaneläkelaitokselle.

Esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan luottolaitos voi esittää maksuvaatimuksen myös silloin, kun tuomioistuimien vahvistanut yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa tarkoitetun maksuohjelman tai Kansaneläkelaitos on antanut suostumuksensa sopimukseen vapaaehtoisesta velkajärjestelystä. Oikeusministeriö ei pidä 1. lakiehdotuksen 41 §:n 5 momentin mukaista sääntelyä tarpeellisena. Sikäli kuin opintolain on velkajärjestelyn piiriin kuuluva velka, velkojalla on yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa (57/1993) säädetyt oikeudet ja velvollisuudet. Asiasta ei ole syytä säätää opintoetuslaissa.

Ehdotetussa 1. lakiehdotuksen 42 §:ssä olisi asetuksenantovaltuutus valtioneuvostolle säätää opintolainan takaussaatavalle korkolain mukaista korkoa alemmasta korosta. Tätä asetuksenantovaltuutta tai sen tarvetta ei kuitenkaan perustella lainkaan hallituksen esitysluonnoksessa. Oikeusministeriö katsoo, että esitystä on tältä osin tarpeen täydentää.

Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 43 §:ssä säädettäisiin takaussaatavan vanhentumisesta. Säännöksen mukaan takaussaatavan vanhentuminen katkeaisi siten kuin velan vanhentumisesta annetun lain 10 ja 11 §:ssä säädetään. Oikeusministeriö huomauttaa, että oikeampi muotoilu säännökselle olisi, että takaussaatavan vanhentumiseen sovelletaan velan vanhentumisesta annetun lain 10 ja 11 §:ää.

1.3 Muita huomioita

Nykytilan kuvauksessa (s. 18–19) selostetaan kuluttajansuojalainsäädännön sisältöä. Oikeusministeriö huomauttaa, että osion otsikossa käytetään kuluttajaluottodirektiivistä (EU) 2023/2225 virheellisesti nimeä ”kuluttajansuojadirektiivi”.

Esityksen (s. 19) mukaan opintolainojen osalta on jossain määrin epäselvää, miten luotonantajat noudattavat kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:n mukaista velvollisuuttaan tarjota maksujärjestelyjä. Oikeusministeriö toteaa, ettei esityksestä käy ilmi, että asiaa olisi pyritty selvittämään. Vielä oikeusministeriö toteaa, ettei kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä säädetä siitä, että luotonantajan tulisi tarjota maksujärjestelyjä ”ennen lainan takaisinmaksun vaatimista”.

Nykytilan arviointiosiossa (s. 28–29) kerrotaan, että laissa voitaisiin säätää siitä, ettei lainaa voisi irtisanoa pienten rästien perusteella, jos se olisi ”ilmeisen kohtuutonta maksulaiminlyönnin vähäisyyden perusteella”. Esityksessä viitataan samassa yhteydessä hyväksyttäviin sosiaalisiin syihin maksukyvyyn heikentymiselle. Oikeusministeriö huomauttaa, että kuluttajansuojalain 7 luvun mukaisessa sääntelykokonaisuudessa jo huomioidaan nämä seikat.

Oikeusministeriö pitää osion 2.2.2 viimeiseen kappaleen (s. 29) sisältöä kokonaisuudessaan epämääräisenä. Oikeusministeriö kehottaa pohtimaan kappaleen poistamista kokonaan tai ainakin tarkistamaan sen sisällön ja selostamaan, mihin tuo sisältö perustuu.

2 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

2.1 Oikeusturva

Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 mom. koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia. Se on yhteydessä 1 mom., jolla niin ikään turvataan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla. Lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukiello on aina perusteltava hallituksen esityksessä. (Lainkirjoittajan opas, 4.2.16).

Luonnoksessa perustuslain 21 §:ää on käsitelty Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin -osiossa todeten, että ehdotetussa opintoetuslaissa säädettäisiin muutoksenhausta voimassa olevan opintotukilain mukaisesti. Opintotukilaki on tullut voimaan ennen perustuslakia. Muutoksenhakua koskeviin pykäliin on lain voimaan tulon jälkeen tehty lähinnä teknisluonteisia muutoksia esimerkiksi lautakuntien lakkauttamisten myötä. Muutoksenhakukiellosta päätöksen poistamista koskevissa asioissa on säädetty 1.7.2011 voimaan tulleella lailla. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida oikeusturvaa koskevan osion sisällyttämistarvetta sääätämisyjärjestysperusteluihin ja ehdotetun muutoksenhakusäätelyn arvioimista suhteessa perustuslain 21 §:ään ja PeV:in lausuntokäytäntöön.

3 Asetuksenantovaltuudet

Luonnoksen Lakia alemman asteinen sääntely -osiossa viitataan voimassa olevaan valtioneuvoston asetukseen opintotuesta, joka kumoutuu voimassa olevan opintotukilain kumoutumisen myötä. Valtioneuvoston asetuksen yhteydessä mainittu säädösnumero viittaa opintotukilakiin. Ko. asetuksen säädösnumero on 869/2017.

Lisäksi osiosta puuttuu iso määrä pykäläiä, jotka sisältävät asetuksenantovaltuuden, kuten ainakin 14, 33, 50, 55 ja 57 §:t. Osiossa mainittu 56 § ei puolestaan sisällä asetuksenantovaltuuksia, ja sen osalta tarkoitus lienee ollut viitata 57 §:ään. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ko. osioon sisältyy kaikki asetuksenantovaltuuksia sisältävät säädökset ja että viittaukset ovat oikein.

4 Muutoksenhausta

Luonnoksen 1. lakiesityksen 68 §:ssä säädetään siitä, että opintoetuutta koskevaan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunnalta ja että valituskirjelmä tulee toimittaa Kansaneläkelaitokselle. Lakiesityksen 69 §:ssä, jossa säädetään itseoikaisusta, käytetään termiä 'asianomainen muutoksenhakuelin' ja 94 §:ssä, jossa säädetään muutoksenhakua koskevista siirtymäsäännöksistä, käytetään termiä 'muutoksenhakulautakunta'. Oikeusministeriö kehottaa harkitsemaan, tulisiko selkeyden vuoksi puhua vain sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunnasta.

Lisäksi em. 69 §:ssä todetaan, että Kansaneläkelaitos voi väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen ja ettei väliaikaiseen päätökseen saa hakea muutosta. Vastaavasti 1. lakiesityksen 59 §:ssä säädetään, että etuuden maksaminen voidaan väliaikaisesti keskeyttää tai maksettavaa määrää vähentää, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu ja ettei väliaikaiseen päätökseen saa erikseen hakea muutosta. Myös 73 §:ssä säädetään väliaikaisen päätöksen tekemisestä, mutta siinä ei ole 59 ja 69 §:ää vastaavasti säädetty väliaikaisen päätöksen valituskelpoisuudesta. Lisäksi 69 §:ssä todetaan, ettei väliaikaiseen päätökseen saa hakea muutosta, kun taas 59 §:ssä sekä 2. lakiesityksen 8 §:ssä todetaan, ettei väliaikaiseen päätökseen saa hakea erikseen muutosta. Jatkovalmistelussa sääntelyä tulisi yhdenmukaistaa epäselvyyksien välttämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että em. pykälissä Kansaneläkelaitos voi tehdä väliaikaisen päätöksen, johon ei saa hakea muutosta, ja mikäli opiskelija ei toimita pyydettyä selvitystä, voidaan asia ratkaista lopullisella valituskelpoisella päätöksellä. 'Voidaan' viittaa siihen, että Kansaneläkelaitos voisi myös olla ratkaisematta asiaa lopullisella päätöksellä, jolloin opiskelija ei tosiasiansa saisi asiassa valituskelpoista päätöstä. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä. Relevanttien pykälien muotoilua tulisi tältä osin täsmentää, esim. säättämällä, että 'asia ratkaistaan', ei 'asia voidaan ratkaista'.

Lisäksi 69 §:ssä näyttäisi olevan virheellinen viittaus lain 66 §:ään. Tarkoitus lienee viitata muutoksenhakua koskevaan 68 §:ään.

Luonnoksen 1. lakiesityksen 72 §:n 1 mom. mukaan muutoksenhakulautakunnan päätökseen ei saa haakea muutosta valittamalla. Pykälän perusteluissa on todettu pykälän vastaavan voimassa olevan opintotukilain 30 b §:ää. Tarkoitus lienee ollut viitata voimassa olevan opintotukilain 31 §:ään.

5 Hallinnon yleislait

Hallintolakiin on pyritty kokoamaan hallintoasian käsittelyssä noudatettavat menettelysäännökset sekä viranomaisten toimintaa koskevat laadulliset vähimmäisvaatimukset mahdollisimman kattavasti siten, ettei muuhun lainsäädäntöön tarvitse ottaa samaa asiaa koskevia säännöksiä (Lainkirjoittajan opas, 12.3).

Luonnoksen 1. lakiesityksen 56 §:n mukaan 'Kansaneläkelaitos antaa kirjallisen päätöksen tämän lain mukaisen opintoetuuden myöntämisestä, hylkäämisestä, tarkistamisesta, lakkauttamisesta ja takaisinperinnästä'. Pykälän perustelujen mukaan päätökseltä edellytettäisiin aina kirjallista muotoa ja sen tulisi olla perusteltu.

Voimassa oleva opintotukilaki ei sisällä vastaavaa pykälää. Hallintolain 43 §:n 1 mom. mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Hallintolain 44 §:ssä on lisäksi säädetty siitä, että kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi muun ohella päätöksen perustelut ja 45 §:ssä on säädetty siitä, että päätös on perusteltava. Jatkovalmistelussa tulisi siten harkita ko. pykälän poistamista lakiesityksestä.

6 Esityksen vaikutusarvioinneista (yhdenvertaisuus)

Esityksen jatkovalmistelussa olisi aiheellista täydentää arviota yhdenvertaisuusvaikutuksista tietyiltä osin.

Esityksen mukaan opintolainan valtioneuvoston takauksista ei myönnettäisi alaikäiselle opiskelijalle, joka asuu vanhempiensa luona. Esityksen mukaan syynä tähän ovat opiskelijoiden kasvavaan velkaantumiseen ja lainan takaisinmaksuun liittyvät ongelmat, joiden vuoksi lainapainotteisuutta vähennetään (s. 42). Esityksessä arvioidaan, että muutos ei merkittävästi vaikuttaisi näiden opiskelijoiden opintojen suorittamisen taloudellisiin edellytyksiin, sillä oppivelvollisuuslain mukainen maksuton koulutus kattaa käytännössä kaikki peruskoulunsa päättäneet toisen asteen opintonsa aloittaneet alle 18-vuotiaat nuoret (s. 42). Kuitenkin esityksen mukaan myös alaikäiset ovat opintolainaa nostaneet, ja esityksessä on arvioitu, että opintolainan valtioneuvoston takauksen poistaminen alaikäiseltä vanhemman luona asuvalta opiskelijalta tarkoittaisi sitä, että opiskelija olisi nykyistä korostetummin riippuvainen vanhempiensa elatusvelvollisuudesta. Esityksessä olisi perusteltua tuoda esiin, mikäli tällä arvioidaan olevan vaikutuksia esimerkiksi eri sosio-ekonomisista taustoista tulevien opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen.

Matkakustannusten korvausten osalta esityksessä on todettu, että "ehdotettu muutos saattaisi vaikuttaa yksittäisten opiskelijoiden saamaan korvauksen määrään, mutta sillä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia opiskelijoiden taloudelliseen asemaan yleisesti". Mikäli ehdotuksella kuitenkin olisi merkittäviä vaikutuksia joihinkin opiskelijoihin, olisi aiheellista tuoda tämä esiin, samoin kuin se, keihin nämä vaikutukset kohdistuisivat.

7 Ahvenanmaa

Esityksen mukaan ahvenanmaalainen opiskelija ei ole oikeutettu koulumatkatukeen, vaikka hän opiskelisi Manner-Suomessa, jos hänellä on kotikunta Ahvenanmaalla. Esityksessä viitataan koulumatkatukilain 2 §:ään, jonka mukaan koulumatkatukeen on oikeutettu Suomessa asuva, oppivelvollisuuslain 16 §:n nojalla maksuttomaan koulutukseen oikeutettu opiskelija, joka opiskelee Suomessa päätoimisesti mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa. Edelleen esityksessä viitataan siihen, että oppivelvollisuuslain 2 §:n mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia, ja että Suomessa vakinaisesti asuvaksi katsotaan lapsi, jos hänellä on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa (s. 22).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan Ahvenanmaalla asuviin ei sovelleta oppivelvollisuuslakia, koska Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 14 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa opetusta ja oppisopimusta koskevissa asioissa. Asiaa on käsitelty muun muassa oppivelvollisuuslain esitoissa (HE 173/2020 vp, s. 152). Esitystä olisi aiheellista tarkentaa tältä osin. Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä säädetään oppivelvollisuudesta Ahvenanmaalla.

8 Muita huomioita

8.1 Lain aloittaminen tavoitesäännöksellä

Luonnoksen 1. lakiesityksen 1 §:n mukaan 'tämän lain tarkoituksena on tukea opintoetuuksilla taloudellisen tuen tarpeessa olevan päätoimisen opiskelijan toimeentuloa, kannustaa opiskelemaan ja suorittamaan opinnot tavoiteajassa sekä tukea opintolainansaajaa opintolainan takaisinmaksussa'.

Kuten ko. pykälän perusteluista ilmenee, voimassa olevassa opintotukilaissa ei ole säännöstä lain tarkoituksesta. Toisinaan lain alkusäännöksessä määritellään lain tai laissa säännellyn toiminnan tarkoitus tai tavoite. Tavoitesäännökset ovat kuitenkin ongelmallisia sen takia, että ne eivät ole velvoittavia ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Ne myös runsastuttavat sääntelyä ikävällä tavalla. Tavoitesäännöksiin on suhtauduttava pidättyvästi. Erityisesti on varottava kirjoittamasta tavoitesäännöstä niin, että se voitaisiin sekoittaa velvoittavaan säännökseen. Lait tulisi mieluummin aloittaa esim. keskeisimmällä aineellisella sääntelyllä tai soveltamisalasäännöksellä (Lainkirjoittajan opas 18.1.5).

8.2 Esitysluonnoksen käänös

Esitysluonnoksesta on käännetty ruotsiksi vain pääasiallinen sisältö ja pykälät. Esimerkiksi Ahvenanmaan liittyviä kohtia ei ole käännetty, mikä voi vaikeuttaa Ahvenanmaan yksikielisesti ruotsinkielisten viranomaisten edellytyksiä lausua asiasta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen lainvalmistelun kuulemisoppaassakin (Liite 2, 10.1 Ruotsin kieli kuulemisessa ja hankeviestinnässä) todettuun seikkaan, että merkittäviä muutoksia tai suuremman määrän muutoksia sisältävää esitysluonnosta koskevaan tiivistelmään voidaan tarvita esimerkiksi esityksen keskeiset ehdotukset tai mahdolliset osiot, joissa kuvataan esityksen merkitystä Ahvenanmaan maakunnalle. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on korostanut, että esityksen pääasiallinen sisältö on usein hyvin suppea kuvaus esityksen sisällöstä. Voi kuitenkin vaihdella tapauskohtaisesti, täyttääkö se kielilain vaatimukset tiivistelmälle (OKV/2085/70/2022).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että kielilain 31 §:n mukaan säädösehdotus on julkaistava kokonaisuudessaan myös ruotsiksi muun muassa, jos ehdotuksella on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle. Asialla on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle muun muassa, kun kysymyksessä on ehdotus perusoikeuksia toteuttavaksi säännökseksi. Kuulemisoppaassa todetusti ehdotuksella on huomattava merkitys myös, kun se koskee asiaa, joka on merkittävä ruotsinkielisten ja kaksikielisten kuntien tai järjestöjen tai esimerkiksi perusopetuksen kannalta, tai kun kyse on lainsäädännöstä, jolla on huomattava merkitys perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta. Valmisteleva ministeriö arvioi, milloin asialla on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle. Ratkaisevaa ei ole se, onko asialla huomattavaa merkitystä pelkästään tai pääasiassa ruotsinkieliselle väestölle. Riittävä edellytys on, että asian merkitys ylipäänsä on huomattava.

8.3 Muuta

Luonnoksen 1. lakiesityksen 74 §:n mukaan 'asiavirheen korjaamisesta säädetään hallintolain (434/2003) 50 §:ssä. Asiavirheen korjaamiseen ei kuitenkaan sovelleta hallintolain 50 §:n 1 momentin 4 kohtaa'.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnassa on käsittelyssä hallituksen esitys HE 67/2026 vp, jolla ko. pykälää vastaavaa opintotukilain 31 a §:ää ollaan muuttamassa muotoon 'asiavirheen korjaamisesta säädetään hallintolain 50 §:ssä', siis ilman mainintaa siitä, ettei ko. pykälän 1 mom. 4 kohtaa sovelleta.

Yksikönpäällikkö, osastopäällikön sijaisena Niklas Wilhelmsson

Neuvotteleva virkamies

Jasmiina Jokinen

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

VN/35745/2023-OM-49

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: