

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain 7 ja 11 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 116/2013 vp) ja 26 päivänä marraskuuta 2013 hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi opintotukilain 7 ja 11 §:n muuttamisesta (HE 197/2013 vp). Sivistysvaliokunta on kokouksessaan 3 päivänä joulukuuta päättänyt yhdistää näiden asioiden käsittelyn.

Laki-aloite

Valiokunta on käsitellyt esitysten yhteydessä seuraavan lakialoitteen
— lakialoite LA 56/2012 vp laiksi opintotukilain 48 §:n muuttamisesta — Kaj Turunen/ps ym., joka on lähetetty valiokuntaan 17.10.2012

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä HE

116/2013 vp lausunnon (PeVL 26/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen ja hallitussihteeri Aino Still, opetus- ja kulttuuriministeriö
- pääsuunnittelija Ilpo Lahtinen, Kela
- edunvalvonta-asiantuntija Antti Seitamaa, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Milla Halme, Suomen Lukiolaisten Liitto ry
- asiantuntija Antti Hallia, Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- sosiaalipoliittinen sihteeri Soile Koriseva, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto ARENE ry.
- Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- Suomen yliopistot UNIFI ry

HALLITUKSEN ESITYKSET JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitykset

HE 116/2013 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opintotukilakia sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annettua lakia.

Hallitusohjelman mukaisesti ehdotetaan, että opintotuki sidotaan indeksiin ja järjestelmää uudistetaan tukemaan päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista. Opintorahan määrät ehdotetaan sidottavaksi kansaneläkeindeksiin ja muualla kuin vanhempiensa luona asuvien 18—19-vuotiaiden muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintorahaan vähentävästi vaikuttavia vanhempien tulorajoja ehdotetaan korotettavaksi. Tuen riittävyysparantamiseksi opintolainan valtiontakauksen määriä ehdotetaan korotettavaksi 100 eurolla. Opintolainan käyttökelpoisuuden parantamiseksi ehdotetaan laajennettavaksi lainatakuusoikeutta toisella asteella, luovuttavaksi yhden prosentin koron maksamisesta opiskeluaikana sekä korkoavustuksen tuloajat sidottavaksi niin kutsuttuun palkkakertoimeen. Korkea-asteella ehdotetaan otettavaksi käyttöön opintolainahyvitys, joka korvaisi opintolainavähennyksen. Korkeakoulututkimuksen määrääjassa suorittaneen opintolainansaajan rahalaitoksessa olevaa opintolainaa lyhennettäisiin valtion varoista summalla, jonka määrä perustuisi nostetun opintolainan määrään. Opintolainahyvitys olisi 40 prosenttia siitä osasta korkeakouluopintojen aikana kertynyttä opintolainaa, joka ylittää 2 500 euroa. Huomioon otettaisiin kuitenkin enintään tutkinnon tavoiteajan tai laajuuden perusteella laskettu lainamäärä. Opintolainansaajalla olisi oikeus opintolainahyvitykseen 1 päivänä elokuuta 2014 tai sen jälkeen aloitetun ensimmäiseksi suoritettuna opintolainahyvitykseen oikeuttavan korkeakoulututkimuksen perusteella. Tuen käytön suunnitelmallisuuden lisäämiseksi ehdotetaan korkeakouluopiskelua varten myönnettävän enimmäistukiajan lyhentämistä 70 tukikuukaudesta 64 tukikuukauteen. Maahanmuutta-

januorten koulutukseen kannustamiseksi ehdotetaan maahanmuuttajille suunnattavan valmistavan lukiokoulutuksen sekä ammattikorkeakouluopintoihin valmentavan koulutuksen ottamista opintotuen piiriin.

Lisäksi ehdotetaan selkeytettäväksi opintotueen oikeuttavia opintoja, tukiajan laskentaperusteita sekä muiden kuin julkisen valvonnan alaisten oppilaitosten opintotukioikeuden myöntämistä koskevaa sääntelyä sekä tehtäväksi eräitä muita teknisluonteisia muutoksia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1 päivänä elokuuta 2014.

HE 197/2013 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti ehdotetaan korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasoa nostettavaksi kustannusneutraalisti opintotukeen oikeuttavaa aikaa lyhennettäessä. Opintorahan nousu mitoitetaan opintotukiajan lyhennyksen pysyvän kustannusvaikutuksen mukaan.

Opintorahan kuukausittaisia määriä korkeakoulussa ehdotetaan korotettavaksi noin 11 prosentilla. Yhden korkeakoulututkimuksen suorittamista varten tukeen oikeuttavaa aikaa ehdotetaan ohjelman mukaisesti lyhennettäväksi viidellä tukikuukaudella. Tukeen oikeuttava aika määräytyisi kyseiselle tutkinnolle säädetyn laajuuden perusteella siten, että tukeen oikeuttava aika on enintään yhdeksän tukikuukautta tutkinnon laajuuden mukaista lukuvuotta kohti lisättyinä viidellä tukikuukaudella. Täydet lukuvuodet ylittävältä puolelta lukuvuodelta tukeen oikeuttava aika olisi kuitenkin viisi tukikuukautta.

Muutosten tarkoituksena on opintotuen riittävyysparantaminen päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi sekä opiskeluaikojen lyhentäminen ja työurien pidentäminen opiskelijoilla, jotka aloittavat ensimmäiset korkeakouluopinnot syyslukukautena 2014 tai sen jälkeen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2014.

Lakialoite

Lakialoitteessa ehdotetaan opintotukilain 48 §:ään lisättäväksi uusi momentti etuuden sitomiseksi indeksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esitysten perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esityksiä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta kannattaa muutosesityksiä. Ne tukevat hallituksen tavoitetta lisätä päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Opintotukeen on usealla vaalikaudella tehty parannuksia, jotta opiskelijoiden toimeentuloa voidaan turvata mm. sen mukaan kuin valtiontalouden tilanne on sallinut. Viimeksi opintotuen nykyrakennetta uudistettiin syyslukukauden 2011 alusta lukien, kun korkeakouluopinnoissa siirryttiin opintotuen suunnitelmallisemmän käytön edistämiseksi kaksiportaisen tutkinnon mukaiseen opintotukiaikaan. Yleisenä linjana on ollut opintorahapainotteisuus. Myös nämä hallituksen esitykset sisältävät useita myönteisiä muutoksia opintotukeen. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen esityksessä HE 116/2013 vp ehdotetaan, että opintorahan määrät sidotaan kansaneläkeindeksiin ja järjestelmää uudistetaan tukemaan päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista. Valiokunta pitää myönteisenä, että tämä pitkään toivottu uudistus voidaan valtion vaikeassakin taloudellisessa tilanteessa tehdä. Myönteistä on myös, että muualla kuin vanhempiensa luona asuvien 18—19-vuotiaiden muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opintorahaan vähentävästi vaikuttavia vanhempien tulorajoja korotetaan ja tuen riittävyyden parantamiseksi opintolainan valtioneuvoston määrää korotetaan 100 eurolla. Korkea-asteella ehdotetaan otettavaksi käyttöön opintolainahyvitys, joka korvaisi opintolainavähennyksen.

Opintorahan sitominen kansaneläkeindeksiin lisäisi opintorahan ja asumislisän määrärahatarvetta vuonna 2014 arviolta 3,9 milj. euroa. Vuonna 2015 lisätarve olisi arviolta 7,5 milj. euroa. Indeksisidonnaisuus parantaisi noin 280 000 opiskelijan opintotukea.

Myös hallituksen esityksessä HE 197/2013 vp on myönteisenä korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tason korotus. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasoa nostetaan kustannusneutraalisti opintotukeen oikeuttavaa aikaa lyhennettäessä. Välttämätöntä on, että opintorahan nousu mitoitetaan opintotukiajan lyhennyksen pysyvän kustannusvaikutuksen mukaan. Valiokunta pitää suhteellisesti katsottuna merkittävänä opintorahan kuukausittaisen määrän korottamista korkeakoulussa noin 11 prosentilla. Yhden korkeakoulututkinnon suorittamista varten tukeen oikeuttavaa aikaa ehdotetaan ohjelman mukaisesti lyhennettäväksi viidellä tuki-kuukaudella. Myös näillä muutoksilla on tärkeä tavoite parantaa opintotuen riittävyys päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi sekä lyhentää opiskeluaikojaa ja pidentää työuria opiskelijoilla, jotka aloittavat ensimmäiset korkeakouluopinnot syyslukukautena 2014 tai sen jälkeen.

Tukiajan 5 kuukauden vähenemisen vaikutuksessa opiskeluun ja opintojen aikaiseen toimeentuloon on kiinnitetty huomiota siihen, että kaikkia opintoja ei ole mahdollisuutta suorittaa ajankäytön kannalta tehokkaasti, koska joissain tilanteissa on mahdollista suorittaa tietty aine tai opintokokonaisuus vain esim. kerran vuodessa. Valiokunta on ennenkin kiinnittänyt tähän epäkohtaan huomiota ja pitää nyt välttämättömänä, että oppilaitokset suunnittelevat opetustaan nykyistä paremmin niin, etteivät opinnot liian harvaan tapahtuvan opetustarjonnan vuoksi hidastu.

tu. Valiokunta pitää myös tästä syystä välttämättömänä seurata, lisääkö tukiajan lyhennys toimeentulotuen tarvetta opiskelijoilla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että muutaman vuoden välein toteutettavat suuret opintotukimuutokset ovat tehneet opintotukijärjestelmästä niin monimutkaisen, että se voi jo vaarantaa kansalaisten oikeusturvan ja etuuskien virheettömän toimeenpanon. Valiokunta viittaa mm. mietintöönsä SiVM 7/2012 vp — HE 99/2012 vp ja toteaa, että kaiken kaikkiaan opintotukilainsäädäntö on vaikeaselkoinen ja sekava. Erityisen ongelmallisia ovat lukuisat vaikeasti määritellyt siirtymä- ja voimaantulosäännökset. Asiantuntijoiden mukaan esimerkiksi korkeakouluopiskelijoiden opintotuen enimmäisajoissa on sovellettava viittä erilaista säännösperustetta siitä riippuen, milloin ja millä tavoin opiskelija on korkeakouluopintonsa aloittanut. Valiokunta pitää välttämättömänä viivytyksettä edelleenkin selkeyttää säännöksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee selvittää myös perheellisten opiskelijoiden asemaa ja sitä, muodostuuko edelleenkin ns. väliinputoajaryhmiä opintotukilain säännösten tai niiden tulkinnan vuoksi siten, että tällaiset syyt haittaavat opiskelua tai että opiskelijat tämän johdosta joutuvat keskenään epätasa-arvoiseen asemaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkastellaan sääntelyä, jossa muualla kuin vanhempien luona asuvan muussa kuin korkeakoulussa opiskelevan 18—19-vuotiaan kohdalla otetaan huomioon vanhempien ansio- ja pääomatulojen määrä arvioitaessa hänen oikeuttaan täysimääräiseen opintorahaan. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kun on kysymys täysi-ikäisistä henkilöistä, voidaan opintotukilakiin sisältyvää pitää perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta kyseenalaisena. Kun kuitenkin ehdotettu sääntely merkitsee parannusta nykytilaan, valiokunta katsoo sen olevan toteutettavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sivistysvaliokunta kiinnittää huomiota tähän periaatteelliseen ikärajoja koskevaan epäkohtaan opintotukilaissa siltä osin kuin on kysymys 18—19-vuo-

tiaiden asettamisesta eri asemaan suhteessa samassa asemassa oleviin muihin täysi-ikäisiin henkilöihin. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa. (*Valiokunnan lausumaehdotus*)

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta on yhdistänyt kahden hallituksen esityksen muutosesitykset ja sisällyttänyt hallituksen esityksen HE 197/2013 vp lakiehdotuksen sisältämät 7 ja 11 §:t hallituksen esityksen HE 116/2013 vp lakiehdotukseen. Johtolause on muutettu vastaavasti.

Valiokunta on lisännyt opintotukilakia koskevan lakiehdotuksen 11 §:n 1 momenttiin viittauksen 6 momenttiin.

1. lakiehdotuksen 4 a §. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että asetuksella on ollut esityksen perustelujen mukaan (HE 116/2013 vp, s. 35) tarkoitus säätää muun muassa siitä, että opintotukeen oikeuttavassa koulutuksessa aloittaneet opiskelijat olisivat oikeutettuja opintotukeen koulutuksensa loppuun, vaikka kyseisen koulutuksen opintotukioikeus peruttaisiin. Asetuksenantovaltuuden sanamuoto ei kuitenkaan kata tätä tilannetta. Tältä osin perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimus, jonka mukaan yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä lailla, edellyttää, että asiasta otetaan säännökset lakiin eikä asiasta säätämistä voida jättää asetuksen varaan. Sen vuoksi sivistysvaliokunta on ottanut pykälään säännöksen opintotukioikeuden säilymisestä ko. tilanteesta.

Aloite

Koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotukset hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ehdottaa lakialoitetta hylättäväksi.

Säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen HE 116/2013 vp sisältyvä 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että hallituksen esityksiin HE 116/2013 vp ja HE 197/2013 vp sisältyvien la-

kiehdotusten pohjalta hyväksytään seuraava lakiehdotus (Valiokunnan muutosehdotukset),

että lakialoite LA 56/2012 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset**1.****Laki****opintotukilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan opintotukilain (65/1994) 16 c—16 f §, sellaisina kuin ne ovat, 16 c, 16 d ja 16 f § laissa 408/2005 ja 16 e § laeissa 408/2005 ja 1456/2007,

muutetaan 2 §:n 3 momentti, 3 §:n 5 kohta, 4 §, 5 a §:n 2 momentti, 6 §:n 1 momentin 7 ja 13 kohta, 7 §:n 2 ja 3 momentti, 7 c §, 11 §:n 1 momentti ja 3 momentin 1, 3 ja 5 kohta, 15 §:n 1—3 momentti, 16 §:n otsikko ja 1 momentti, 24 §, 25 §:n 6 momentti, 34 § ja 41 c §:n 1 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 3 momentti ja 41 c §:n 1 momentti laissa 408/2005, 3 §:n 5 kohta ja 34 § laissa 1427/2001, 4 § osaksi laissa 636/1998, 5 a §:n 2 momentti laissa 1078/2012, 6 §:n 1 momentin 7 ja 13 kohta laissa 792/2007, 7 §:n 2 ja 3 momentti ja 15 §:n 1—3 momentti laissa 52/2011, 7 c § laeissa 345/2004 ja 297/2012, 11 §:n 1 momentti ja 3 momentin 1, 3 ja 5 kohta ja 25 §:n 6 momentti laissa 1388/2007, 16 §:n otsikko ja 24 § laissa 345/2004 ja 16 §:n 1 momentti laeissa 1388/2007 ja 52/2011 (poist.), sekä

lisätään lakiin uusi 4 a §, 11 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1388/2007, uusi 6 momentti, lakiin uusi 15 b—15 g §, 16 a §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1427/2001 ja 52/2011, uusi 5 momentti sekä 19 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1427/2001, 345/2004 ja 792/2007, uusi 4 momentti seuraavasti:

2—4 §
(Kuten HE 116/2013 vp)

4 a

Opintotukioikeus muussa kuin julkisen valvonnan alaisessa koulutuksessa

(1 ja 2 mom. kuten HE 116/2013 vp)

Kansaneläkelaitos voi perua koulutukseen myönnetyn opintotukioikeuden, jos opintotukioikeuden myöntämiselle säädetyt edellytykset eivät täyty. Jos koulutuksen opintotukioikeus perutaan, ovat opintotukeen oikeuttavassa koulutuksessa ennen tukioikeuden perumista aloittaneet opiskelijat oikeutettuja opintotukeen koulutuksen päättymiseen asti.

(4 mom.kuten HE 116/2013 vp)

5 a ja 6 §
(Kuten HE 116/2013 vp)

7 §

Opintotukeen oikeuttava aika

(2 mom. kuten HE 116/2013 vp)
(3 mom. kuten HE 197/2013 vp)

7 c §
(Kuten HE 116/2013 vp)

11 §

Opintorahan määrä

Jollei 3, 4 tai 6 momentista taikka 12, 17, 19 tai 20—22 §:stä muuta johdu, opintorahan määrä kuukaudessa on:

(1—4 kohta kuten HE 197/2013 vp)

(3 mom. kuten HE 197/2013 vp)

(6 mom. kuten HE 116/2013 vp.)

15, 15 b—15 g, 16, 16 a, 19, 24, 25, 34 ja 41 c §
(Kuten HE 116/2013 vp)

(1—5 mom. kuten HE 116/2013 vp)

Lain 7 §:n 3 momenttia sekä 11 §:n 1 momentin 1—4 kohdan ja 3 momentin 1, 3 ja 5 kohdan säännöksiä opintorahan määrästä korkeakoulussa sovelletaan opiskelijaan, joka on ottanut opiskelupaikan vastaan korkeakoulussa ensimmäisen kerran 1 päivänä elokuuta 2014 tai sen jälkeen. Edellä mainittuja lainkohtia sovelletaan myös opiskelijaan, joka on ottanut opiskelupaikan vastaan ennen 1 päivä elokuuta 2014, mutta on ilmoittautunut läsnä olevaksi ensimmäisen kerran 1 päivänä elokuuta 2014 tai sen jälkeen. Opiskelijaan, joka on ottanut opiskelupaikan vastaan ja ilmoittautunut läsnä olevaksi korkeakoulussa ensimmäisen kerran ennen lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä kuitenkin siten, että 11 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjä opintorahan määriä tarkistetaan lukuvuosittain siten kuin tämän lain 11 §:n 6 momentissa säädetään.

(7 mom. kuten HE 197/2013 vp voimaantulosäännöksen 3 mom.)

(8—11 mom. kuten HE 116/2013 vp voimaantulosäännöksen 6—9 mom.)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin opintotuki-

lainsäädännön uudistamiseksi siten, ettei samassa tilanteessa olevia täysikäisiä opiskelijoita aseteteta enää eri asemaan iän perusteella.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Sanna Lauslahti /kok (osittain)
vpj.	Inkeri Kerola /kesk (osittain)	Silvia Modig /vas (osittain)
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Mika Niikko /ps
	Ritva Elomaa /ps	Mikaela Nylander /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Tuula Peltonen /sd
	Jukka Gustafsson /sd	Tuomo Puumala /kesk (osittain)
	Leena Harkimo /kok (osittain)	Simo Rundgren /kesk (osittain)
	Pauli Kiuru /kok	Pauliina Viitamies /sd (osittain).
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.