

Opintotuen muutoksenhaku-
lautakunta

LAUSUNTO
9.8.2017

Dnro 12/2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: OKM/22/010/2017

Asia: Hallituksen esitys laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opintotuen muutoksenhakulautakunta kiittää tilaisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi opintotukilain muuttamisesta. Muutoksenhakulautakunta on lausunnossaan ottanut kantaa ehdotetun 7 c §:n selkeyteen ja johdonmukaisuuteen sekä esittänyt oman ehdotuksensa pykälän rakenteesta ja muotoilusta.

Pykälän soveltamisala

Pykälän soveltamisala on laaja, kuten se on voimassaolevassakin laissa. 7 c §:ssä säännellään toisaalta tukikuukausien lukumäärää lukuvuoden aikana, toisaalta taas sitä, millä edellytyksellä yksittäinen kalenteri- ja opiskelukuukausi oikeuttaa opintotukeen. Pykälä soveltuu sekä tutkintoon johtaviin korkeakoulu-, lukio- ja ammatillisen perustutkinnon opintoihin että tutkintoon johtamattomiin opintoihin. Pykälässä on eri edellytykset tuen myöntämiseksi Suomessa ja ulkomailla. Opintotuen myöntämiselle yksittäiselle kuukaudelle on merkityksellistä sekä koulutuksen alkamispäivä että opiskelijan tosiallinen opiskelun aloittamispäivä. Opintotuen myöntämisedellytykset opintojen säännönmukaisella opiskeluaajalla ja niin sanotulla kesäajalla kaipaivat myös laintasoista sääntelyä. Pykälän laajasta soveltamisalasta johtuen sen muotoilu selkeäksi, sisäisesti johdonmukaiseksi ja eri tilanteet kattavaksi on haasteellista. Samasta syystä pykälän kirjoittaminen vain muutamaaan momenttiin on vaikeaa, jos jokaisen momentin halutaan pitävän sisällään eri asiakokonaisuuden.

Pykälän momenttien välinen suhde

7 c §:ää koskeva ehdotus on kannatettava siltä osin kuin siinä on eroteltu, mitkä pykälässä määritellyt säännöt koskevat kotimaisia ja mitkä ulkomaisia opintoja. Tältä osin pykälä on nyt voimassaolevaa säännöstä selkeämpi.

1 momentissa säädetty ilmaisu ”opintotuki *myönnetään* Suomessa:” on epäonnistunut. Tämän seurauksena ehdotettuun 2 momenttiin onkin jouduttu kirjoittamaan merkityksetön säännös siitä, että opintotuki voidaan hakemuksesta myöntää 1 momentissa säädettyä lyhyemmäksi ajaksi. Pitäisi olla itsestään selvyyttä, että asianosaisen hakemuksessa esitetyt vaatimukset sitovat asian ratkaisevaa viranomaista. Viranomaisen ei toisin sanoen voi mennä asianosaisen vaatimusten ulkopuolelle. Jos siis tukea on haettu vain seitsemälle kuukaudella lukuvuoden aikana, ei sitä luonnollisesti voida myöntää pidemmälle ajalle. Tämän vuoksi 1 momentti olisi syytä alkaa ilmaisulla ”Opintotuki voidaan myöntää Suomessa” tai ”Opiskelijalla on oikeus opintotukeen Suomessa:”

1 momentissa on säädetty, että korkeakoulututkintoa varten opintotuki myönnetään yhdeksäksi kuukaudeksi lukuvuodessa ja ammatillista perustutkintoa varten kymmeneksi kuukaudeksi lukuvuodessa. Säännös on sinällään informatiivinen ja soveltuu valtaosaan Suomessa järjestettäviin korkeakoulututkintoon ja ammatillisiin perustutkintoon tähtääviin koulutuksiin.

Lakiehdotuksen 1 ja 3 momenttien välinen suhde on epäselvä. Kun esimerkiksi 1 momentin 2 kohdassa todetaan, että ammatillista perustutkintoa varten opintotuki myönnetään kymmeneksi kuukaudeksi lukuvuodessa ja 2 momentissa todetaan, että tuki voidaan hakemuksesta myöntää myös 1 momentissa säädettyä lyhyemmäksi ajaksi, herää kysymys, myönnetäänkö opintotuki ammatillisessa perustutkinnossa aina kymmeneksi kuukaudeksi, jos opiskelija ei ole hakenut tukea lyhyemmälle ajalle. Toisaalta esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on ehdotetun 3 momentin osalta todettu, että kalenterikuukausikohtaista ns. 18 päivän säännöstä käytettäisiin myönnettäessä opintotukea Suomessa harjoitettaviin muihin kuin tutkinto-opintoihin *sekä myönnettäessä opintotukea lyhyemmäksi tai pidemmäksi ajaksi kuin 1 momentin 1 tai 2 kohdan perusteella*. Jos esimerkiksi ammatillisen perustutkinnon lukuvuosi oppilaitoksessa alkaa 23.8. ja päättyy 31.5., pitäisi tuki myöntää ehdotetun 3 momentin perusteella (mikäli se tulee sovellettavaksi ilman, että opiskelija on hakenut tukea 10 kuukautta lyhyemmälle ajalle) yhdeksälle kuukaudelle, ajalle 1.9. - 31.5. Näin ollen 1 momentin 2 kohdassa ehdotettu tuen myöntäminen *kymmeneksi kuukaudeksi on merkityksetön säännös*, koska tukikuukauden määrät ratkaistaisiin joka tapauksessa ehdotetun 3 momentin ns. 18 päivän säännön perusteella.

Mikäli tarkoitus taas puolestaan on ollut se, että tuki voidaan myöntää kymmentä kuukautta lyhyemmäksi ajaksi ammatillisessa perustutkinnossa *vain ja ainoastaan opiskelijan hakemuksen johdosta*, ehdotettu 3 momentti ei soveltuisi tapaukseen silloin, kun opiskelija olisi hakenut tukea kymmenen kuukauden ajalle. Näin ollen opiskelijan vaatiessa tukea kymmenelle kuukaudelle tuki myönnettäisiin pidemmälle ajalla kuin oikeus tukeen olisi voimassaolevan lain perusteella (esim. säännönmukaisen opiskeluajan ollessa edellä mainittu 23.8. – 31.5.). Sen sijaan silloin, kun opiskelija hakisi tukea ainoastaan yhdeksäksi kuukaudeksi, tuen myöntäminen ratkaistaisiin suoraan hakemuksessa esitetyn vaatimuksen perusteella eikä 3 momentissa ehdotettua aineellisoikeudellista säännöstä tarvittaisi.

Jos 3 momentin on rajoitussäännöksenä tarkoitettu soveltuvan kaikissa tapauksissa tuen myöntämiseen myös 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, pitäisi tämän ilmetä suoraan lainsäädännöksestä ja 2 momentista poistaa turha ilmaisu ”voidaan hakemuksesta myöntää 1 momentissa säädettyä lyhyemmäksi ajaksi”.

Kohdentamisongelma ja lukuvuosittainen tukiaika

Voimassa olevan pykälän tavoin ehdotus ei edelleenkään vastaa siihen kysymykseen, mille kuukausille myönnettävä tuki kohdennetaan lukuvuoden aikana. Esimerkiksi lukio-opinnot saattavat alkaa syyslukukaudella 11.8. ja päättyä kevätlukukaudella 2.6. Laki ei anna vastausta siihen, myönnetäänkö tuki yhdeksälle kuukaudella ajalle 1.8. – 30.4. vai 1.9. – 30.5, tai jotenkin muutoin siten, että lukuvuoden tukikuukausien määrä on enintään yhdeksän. Soveltamiskäytännössä on tullut esille tilanteita, joissa opiskelija on hakenut edellä mainitun kaltaisessa tilanteessa tukea 1.8. – 31.5. väliselle ajalle. Hakemus on hylätty elokuun osalta, koska päätöksessä on todettu lukuvuosittaisen tukiajan olevan 1.9. – 31.5. ja koska opintotuki voidaan myöntää enintään yhdeksälle kuukaudelle. Ensiksi mainittu hylkäysperuste on ongelmallinen, koska se ei perustu lakiin. Toisaalta opintotukilakia soveltavalla viranomaisella ei ole käytössään lainsäädännöstä, jonka mukaan tuki voitaisiin kohdentaa lukuvuoden sisällä. Ehdotettu 7 c § ei anna edelleenkään ratkaisua tähän kohdentamisongelmaan.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta pitäisi kannatettavana, että lukuvuosittaisen tukiajan määritelmä kirjattaisiin lakiin, joko 7 c §:n yhteyteen tai siitä otettaisiin määritelmäsäännös opintotukilain 3 §:ään. Samoin olisi syytä säätää niin sanotusta kesäajasta eli kesän aikana harjoitettavista opinnoista, jotka ovat lukuvuosittaisen tukiajan ulkopuolella.

Huomionarvoista on se, että 7 c §:ää on voimassaolevankin lain aikana sovellettu sekä koulutuksen lukuvuosittaisen keston perusteella määräytyvään *opintotukeen oikeuttavaan ajanjaksoon* sekä sen määrittelyyn, onko opiskelija *tosiasiallisesti harjoittanut opintoja* vähintään 18 yhtäjaksoista päivää kuukauden aikana. Kyseessä on kuitenkin kaksi eri asiaa. Myönnettäessä opintotukea lukuvuoden ajalle on opintotukioikeus ratkennut ensin sillä perusteella, milloin koulutus alkaa ja mihin asti se kestää. Esimerkiksi koulutuksen alkaessa oppilaitoksessa 1.9., tuki voidaan sinänsä tällä perusteella myöntää 1.9. lukien, koska oppilaitoksen järjestämää opetusta tai muuta koulutusta on syyskuussa vähintään 18 päivän ajan. Asia on hallintomenettelytason soveltamiskäytännössä (Kansaneläkelaitoksessa) ilmaistu siten, että koulutuksen lukuvuosittainen tukiaika alkaa 1.9. lukien.

Lähtökohtana tietysti on, että opiskelija aloittaa opinnot lukuvuoden aikana samana päivänä, kuin lukuvuoden opetuskin alkaa. Sen sijaan on mahdollista, että opiskelija aloittaa opintonsa esimerkiksi vasta kuukauden päästä koulutuksen alkamispäivästä. Korkeakouluopiskelija on saattanut ilmoittautua läsnäolevaksi vasta lokakuussa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa on esiintynyt tilanteita, joissa opiskelija on kesken lukukauden vaihtanut oppilaitosta. Opiskelijan opintotukioikeuden ratkaisemiseksi joudutaan siten vielä lisäksi tutkimaan, onko *opiskelija harjoittanut opintoja* opiskeluaikaan kuuluvalla ajalla vähintään 18 yhtäjaksoista päivää. Opintojen keskeyttämis- ja valmistumistilanteiden osalta asiasta on oma säännöksensä 25 §:n 4 momentissa. Sen sijaan opiskelijan ns. subjektiivisesta opiskelun alkamispäivästä ei ole ollut omaa säännöstä, vaan voimassaolevaa 7 c §:n 2 momenttia on sovellettu tähänkin tilanteeseen. 7 c §:n 2 momentilla, joka ehdotuksessa on sijoitettu sellaisenaan 3 momenttiin, on eräänlainen kaksoisrooli; se sääntelee sekä oikeutta opintotukeen koulutuksen lukuvuosittaisen keston perusteella, että opiskelijan tosiasiallisen opiskelun perusteella.

Lainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi olisi kannatettavaa säätää ensin lukuvuosittaisesta tukiajasta ja vastaavasti niissä tilanteissa, joissa lukuvuosittaisesta tukiaikaa ei pystyisi määrittelemään, järjestettävän koulutuksen keston vaikutuksesta opintotukioikeuteen lukuvuoden aikana. Tämän jälkeen olisi syytä säätää siitä, mitä opiskelijalta itseltään edellytetään opintotuen myöntämiseksi kalenterikuukauden tai opiskelukuukauden ajalle. Voimassaoleva 7 c §:n 2 momentti ja ehdotettu 7 c §:n 3 momentti, jonka tarkoitus on ilmeisesti säätää kahdesta edellä mainitusta asiasta, on sanamuodoltaan lisäksi vaikeasti ymmärrettävä; sen sanamuoto *”Kalenterikuukausi oikeuttaa opintotukeen, jos siinä on vähintään 18 opintotukeen oikeuttavaan aikaan kuuluvaa päivää.”*, luo asiaan perehtymättömälle mielikuvan eräänlaisesta kehäpäätelmästä.

Lukuvuosittainen tukiajan määritelmä voitaisiin kirjata lakiin kahdella tavalla. Laissa voitaisiin säätää suoraan, että lukuvuosittainen tukiaika olisi suomalaisissa korkeakouluissa ja lukioissa 1.9. – 31.5. välinen aika ja ammatillisessa perustutkinnossa 1.8. – 31.5. välinen aika. Koska eri oppilaitosten säännönmukaisen opiskeluajan alkamis- ja päättymispäivät lukuvuoden aikana voivat kuitenkin vaihdella, opintotukilaissa voitaisiin määritellä yleisellä tasolla, miten lukuvuosittainen tukiaika laskettaisiin. Lakiehdotuksen korkeakoulututkintoa varten myönnettävä yhdeksän kuukauden tuki ja ammatillista perustutkintoa varten myönnettävä kymmenen kuukauden tuki voitaisiin myöntää ainoastaan lukuvuosittaiselle tukiajalle.

Muutoksenhakulautakunnan kannattamassa mallissa lakiehdotuksen 2 momentissa säädetty mahdollisuus myöntää opintotukea 1 momentissa (korkeakoulututkinto ja ammatillinen perustutkinto) säädettyä

pidemmäksi ajaksi koskisi ainoastaan kesäopintojen suorittamista. Kun laissa säädettäisiin lukuvuosittaisessa tukiajasta ja siitä, että opintotuki myönnettäisiin pääsääntöisesti lukuvuosittaiselle tukiajalle (kesäajan opintotukea lukuun ottamatta), tukikuukausien määrästä säätäminen kävisi tarpeettomaksi ja oppilaitoskohtainen lukuvuosittainen tukiaika mahdollistaisi tuen myöntämisen esimerkiksi ammatillisessa peruskoulutuksessa kymmeneksi tai yhdeksäksi kuukaudeksi säännönmukaisen opiskeluajan alkamis- ja päättymispäivistä riippuen.

Lukuvuosittainen tukiaika voitaisiin määrittellä yleisellä tasolla esimerkiksi siten, että se alkaisi sellaisen kalenterikuukauden alusta, johon sisältyisi ensimmäistä kertaa vähintään 18 yhtäjaksoista säännönmukaiseen opiskelu-aikaan kuuluvaa päivää ja päättyisi sellaisen kalenterikuukauden loppuun, missä olisi viimeistä kertaa vähintään 18 yhtäjaksoista säännönmukaiseen opiskelu-aikaan kuuluvaa päivää lukuvuoden aikana. Jos esimerkiksi ammattikorkeakoulun lukuvuoden säännönmukaisen opiskelun alkamispäivä olisi 21.8. ja päättymispäivä 30.5., lukuvuosittainen tukiaika olisi tällä perusteella 1.9. – 31.5. välinen aika. Yhdeksän kuukauden tuki myönnettäisiin siis tälle ajalle. Hallituksen esityksessä edellä mainittua ns. 18 päivän sääntöä voisi täsmentää siten, että ajanjaksoon lasketaan lukuvuosittaisena tukiaikana myös opintojen aloittamispäivän jälkeen sijoittuva lauantai, sunnuntai, arkipyhä ja muu lomapäivä.

Opintotuen myöntäminen kesäajan opintoihin

Niin sanottu kesäaika olisi oppilaitoksen määrittämän säännönmukaisen opiskelun ulkopuolinen aika. Edellä mainitun esimerkin mukaisesti ammattikorkeakoulun kesäaika olisi 1.6. – 20.8. välinen aika. Kesäaika ei olisi siis välttämättä sama asia kuin lukuvuosittaisen tukiajan ulkopuolinen aika, sillä silloin kesäaika olisi esimerkkitapauksessa myös säännönmukaiseen opiskelu-aikaan kuuluva 21. – 31.8. välinen aika. Ammattikorkeakoulun opintotukilautakunta määrittäisi voimassa olevan lain tavoin (9 a § 1 mom. 2 k) kesäajalla suoritettavien opintojen laajuuden (esim. edellytys suorittaa keskimäärin viisi opintopistettä kuukautta kohden). Näin ollen opiskelija olisi oikeutettu opintotukeen kesä-, heinä- ja elokuulta, mikäli hän suorittaisi 1.6. – 20.8. välisenä aikana 15 opintopistettä. Voimassa olevassa laissa ja lakiehdotuksessa oleva ns. 18 päivän sääntö ei tulisi sovellettavaksi kesäajan opintotukea myönnettäessä.

Lukiokoulutus

Lukiokoulutukseen myönnettävään tukeen voitaisiin ottaa oma säännös, jonka mukaan tuki voitaisiin myöntää ainoastaan ajalle 1.9. – 31.5. Näin yhdeksälle kuukaudelle myönnettävän tuen kohdentamisongelma poistuisi.

Opintotuen myöntäminen ulkomaille

Lakiehdotuksen 4 momentissa säädetään ulkomaille myönnettävästä opintotuesta. Kyse on erilaisesta laskentamallista kuin ehdotuksen 3 momentissa esitetty kalenterikuukausikohtainen 18 päivän sääntö. Kahden erilaisen laskentamallin olemassaolo vaikeuttaa lain ymmärrettävyyttä, mutta kummastakin säädetään jo voimassa olevassa laissa. Toisaalta ulkomailta opiskeltaessa voi olla tavanomaisempaa, että lukuvuoden opiskelu alkaa ja päättyy kalenterikuukauden puolivälissä, jolloin kalenterikuukausikohtaista laskentamallia käyttämällä opiskelija menettäisi tuen sekä lukuvuoden opintojen alkamis- että päättymiskuukaudelta. Tällä perusteella niin sanottu opiskelukuukausikohtainen malli saattaa olla ulkomaisessa oppilaitoksessa ainakin yleisellä tasolla kohtuullisempi opiskelijan kannalta.

Opiskelukuukauden määritelmä olisi suositeltavaa ottaa lakiin. Vaikka opiskelukuukauden käsite ei ole uusi ja siitä on vakiintunut soveltamiskäytäntö, määritelmä olisi tarpeellinen lainsäädännön selkeyden vuoksi. Määritelmä olisi toivottava erityisesti opintotuen saajat huomioon ottaen. Opiskelukuukauden määritelmä voisi olla esimerkiksi seuraavan sisältöinen: *Opiskelukuukaudella tarkoitetaan kuukauden kestävää ajanjaksoa, joka alkaa siitä päivästä jona opinnot alkavat ja jonka aikana opinnot kestävät vähintään 18 päivän ajanjakson. Seuraavat opiskelukuukaudet alkavat tällöin seuraavien kuukausien vastaavasta päivästä.* Hallituksen esityksessä voitaisiin täsmentää opiskelukuukauden määritelmää ulkomailla esimerkillä: jos ensimmäinen opiskelukuukausi alkaa 31.1. lukien, alkaa toinen opiskelukuukausi 28.2. lukien, ja sitä seuraava 28.3. lukien jne.

Lisäedellytys opintojen harjoittamisesta vähintään 18 päivän ajan

Kun pykälässä olisi ensin säädetty koulutuksen lukuvuosittaisen keston vaikutuksesta opiskelijan opintotukioikeuteen eli määrittämällä ”raamit” sille, mille ajalle tuki voitaisiin ylittäänsä myöntää, säädettäisiin tämän jälkeen siitä, miten opiskelijan oma opintojen harjoittaminen vaikuttaa opiskelijan oikeuteen saada opintotukea kalenterikuukauden ja opiskelukuukauden aikana. Tämä sääntö ei koskaan laajentaisi opiskelijan opintotukioikeutta suhteessa lukuvuosittaiseen tukiaikaan, vaan se saattaisi ainoastaan supistaa sitä. Säännös voisi olla muotoilultaan esimerkiksi seuraavanlainen: *Opintotukeen ei ole kuitenkaan oikeutta 2 momentissa mainittua kesäaikaa lukuun ottamatta sellaisen kalenteri- tai opiskelukuukauden ajalta, jolloin opiskelija harjoittaa opintoja vähemmän kuin 18 yhtäjaksoisen päivän ajan.* Säännös voitaisiin kirjoittaa 7 c §:n viimeiseksi momentiksi tai vaihtoehtoisesti asiasta voitaisiin säätää uudessa pykälässä, joka olisi pykälänumeroltaan 7 d §.

Kuten alussa on todettu, 7 c §:n soveltamisala on laaja. Jos opiskelijan oikeudesta opintotukeen lukuvuoden aikana halutaan säätää läpinäkyvästi ja selkeästi, se aiheuttaa vääjäämättä pykälän laajentumisen useampaan kuin neljään momenttiin. Vaihtoehtoisesti 7 c §:n kattamista tilanteista voitaisiin säätää kokonaan eri pykälissä, mikä kuitenkin vaatisi opintotukilain perustuvanlaatusempaa uudistusta. Opintotuen muutoksenhakulautakunta on toimittanut tämän lausunnon liitteenä oman ehdotuksensa opintotukilain 7 c §:stä.

Puheenjohtaja

Terttu Ujainen

Lakimies

Antti Santaranta