

Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

virpi.hiltunen@minedu.fi

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 29.6.2017 (OKM/22/010/2017)

Kansaneläkelaitoksen lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräksi siihen liit- tyviksi laeiksi

HUOLTAJAKOROTUS

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lasta huoltavat opiskelijat saisivat opintorahaan 75 euron huoltajakorotuksen toimeentulonsa parantamiseksi.

Kansaneläkelaitos pitää huoltajakorotusta tarkoituksenmukaisena ehdotuksena perheellisten opiskelijoiden taloudellisen tilanteen parantamiseksi. Kansaneläkelaitos pitää lain toimeenpanon kannalta hyvänä, että huoltajakorotus ei ole sidottu huollettavana olevien lasten määrään eikä lapsen todelliseen asumiseen, koska asumisen käsite ei kaikissa tilanteissa ole yksiselitteinen, helposti selvitettävissä ja se on myös muutosherkkä selkeä.

Esityksen mukaan huoltajakorotukseen olisi oikeutettu alle 18-vuotiasta lasta huoltava opiskelija. Esityksen perusteluissa todetaan, että huoltajalla tarkoitetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaisia huoltajia. Tämä määritelmä on sinällään selkeä ja tieto huoltajasta voidaan määrittellä opintotukijärjestelmään väestörekisteristä saatavien tietojen pohjalta. Myöhemmin tässä lausunnossa on kuvattu, mitä muutoksia muihin säännöksiin tämä kuitenkin edellyttäisi, jotta toimeenpanon selkeys saadaan säilytettyä.

Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan myös elatusvelvollisuuteen. Jos huoltajakorotus rajataan esitetyllä tavalla vain huoltajille, korotukseen ei olisi oikeutta elatusvelvollisella, joka ei ole huoltaja. Tältä osin ehdotus ja sen perustelut ovat jossain määrin ristiriitaisia.

Huoltajakorotus vanhemmalle tai muulle huoltajalle

Kansaneläkelaitos esittää harkittavaksi vaihtoehtoa, jossa huoltajakorotukseen olisi oikeus opiskelijalla, joka on vastuussa alle 18-vuotiaan lapsensa elatuksesta (lapsen elatuksesta annetun lain 704/1975 mukaisesti), riippumatta siitä, onko hän lapsensa huoltaja. Oikeus huoltajakorotukseen olisi lapsen juridisella vanhemmalla. Tässä vaihtoehdossa huoltajakorotus olisi sidottu taloudelliseen vastuuseen lapsesta ja se olisi siten hyvin perusteltavissa. Se olisi myös pysyvämpi ja ennakoitavampi, koska elatusvelvollisuus ei ole missään tilanteissa sopimuksenvarainen ja se on hyvin harvinaisissa tilanteissa muuttuva asia.

Jos katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, että oikeus huoltajakorotukseen olisi myös niillä huoltajilla, jotka eivät ole lapsen vanhempia, eivätkä siten elatusvelvollisia, voitaisiin säännös kirjoittaa siten, että oikeus olisi sekä lapsen vanhemmalla että mahdollisella muulla huoltajalla (lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti: "Lapsen huoltajia ovat hänen vanhempansa tai henkilöt joille lapsen huolto on uskottu.").

Kansaneläkelaitos toteaa, että esitysluonnoksessa arvioitu huoltajakorotuksen saavien opiskelijoiden määrä (noin 19 000 opiskelijaa), ei tule lisääntymään, vaikka huoltajakorotus myönnettäisiin vanhemmuuden tai muun huoltajuuden perusteella ja huoltajakorotuksen piirissä olisi siten myös alaikäisen lapsen elatusvelvollinen vanhempi, joka ei ole huoltaja. Tämä johtuu siitä, että opiskelijamäärän arvion perusteena on käytetty tietoa, jossa opiskelijan suhdehenkilönä etuusjärjestelmässä on lapsi. Arviossa ei ole tutkittu huoltajuutta. Tietoa pelkästä elatusvelvollisuudesta ilman huoltajuutta ei ole saatavilla eikä käytettävissä.

Huoltajakorotuksen vaihtoehtojen vaikutukset opintotukilain 11 §:ään ja 19 §:ään

Opintotukilain 11 §:n 1 momentin 3 kohdassa on säädetty, että vanhemman tulot eivät vaikuta opiskelijan opintorahaan silloin, kun opiskelija on avioliitossa tai hän on elatusvelvollinen. Lisäksi opintotukilain 19 §:n 1 momentissa on säädetty (voimaan 1.1.2018), että muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä, jos opiskelija on alle 20-vuotias ja asuu vanhempansa luona, sekä asumislisää myönnettäessä, jos opiskelija on alle 18-vuotias. Vanhempien tuloja ei kuitenkaan oteta huomioon, jos opiskelija on avioliitossa tai elatusvelvollinen.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella opintotukilaissa olisi jatkossa kaksi eri määritelmää, jotka vaikuttaisivat opiskelijan opintorahan määrään: lapsen huoltoon perustuva huoltajakorotus sekä elatusvelvollisuus, joka poistaa vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan.

Kansaneläkelaitos pitää erittäin ongelmallisena esitysluonnoksen perusteella syntyvää tilannetta, jossa opintorahan myöntämisessä pitäisi jatkossa tutkia sekä huoltajuutta että elatusvelvollisuutta ilman huoltajuutta, koska näillä molemmilla olisi vaikutus opintorahan suuruuteen. Elatusvelvollisuuteen perustuvaa tietoa ei ole suoraan saatavilla, vaan se on pääteltävä opiskelijan suhdehenkilötiedoista väestötietojärjestelmästä. Lain selkeyden ja loogisuuden kannalta ei ole hyvä, että opintorahan määrään vaikuttaisi kaksi lähellä toisiaan olevaa lapsiin liittyvää määritelmää, jotka johtaisivat eri lopputulokseen (erisuuruinen opintorahan määrä 325,28 e/kk tai 250,28 e/kk). Tämä olisi myös kokonaisuudessaan toimeenpanon kannalta hyvin haastavaa. Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on selkeästi ohjeistaa, tiedottaa ja perustella opiskelijan tukeen vaikuttavista seikoista. Opiskelijalle pitää pystyä ymmärrettävästi kertomaan päätöksen perusteena olevat seikat, jotka vaikuttavat opintorahan määrään. Mikäli esitysluonnoksen pykälämuotollua ei muuteta, tulisi opintorahan perusteiden kertominen olemaan erittäin hankalaa tilanteissa, joissa opiskelijalla on lapsi ja päätökseen vaikuttaisi siten huoltajuus tai elatusvelvollisuus. Asian monimutkaisuus vaikuttaisi myös opiskelijoiden neuvontaan; neuvontatilanteissa tulisi tarkasti selvittää opiskelijan lapsen huoltajuutta tai elatusvelvollisuutta, jotta opiskelijalle osattaisiin antaa oikea arvio opintorahan määrästä.

Jos Kansaneläkelaitoksen ehdotus huoltajakorotuksen kohdentamisesta opiskelevalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle toteutuu, voidaan opintotukilain 11 §:n 1 momentin kohdasta 3 poistaa maininta elatusvelvollisuudesta. Opintotukilaissa ei olisi enää tarvetta säätää erikseen opintorahan määrästä tilanteessa, jossa opiskelija on elatusvelvollinen, koska alle 18-vuotiaan lapsen vanhemmuus kattaisi aina elatusvelvollisuuden. Opintotukilain 19 §:n 1 momenttia tulisi tarkentaa siten, että vanhempien tuloja ei kuitenkaan oteta huomioon, jos opiskelija on avioliitossa tai vanhempi tai muu huoltaja.

Jos huoltajakorotuksen osalta päädytään kuitenkin esitysluonnoksen mukaiseen lopputulokseen, Kansaneläkelaitos esittää, että myös tässä tilanteessa tehdään edellä mainitut muutokset opintotukilain 11 §:ään ja 19 §:ään. Kansaneläkelaitos perustelee aslaa sillä, että elatusvelvollisuuden vaikutuksen poistaminen opintorahan määrään koskisi vain vanhempien luona asuvaa naimatonta opiskelijaa, jolla on lapsi, mutta jonka huoltaja hän ei ole. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan tällaisia opiskelijoita on lukuvuodessa enintään muutamia kymmeniä, tällä hetkellä noin 20 opiskelijaa. Tällä hetkellä ei ole yhtään alle 18-vuotiasta opintotukea saavaa naimatonta opiskelijaa, jolla olisi lapsi, mutta jonka huoltaja opiskelija ei olisi.

Kansaneläkelaitos pitää oikeudenmukaisempänä vaihtoehtona ehdotustaan siitä, että huoltajakorotus myönnettäisiin opiskelijalle, joka on alle 18-vuotiaan vanhempi (tai muu huoltaja). Tällöin huoltajakorotus kohdentuisi niille opiskelijoille, jotka ovat taloudellisessa vastuussa lapsensa ela-

tuksesta. Huoltajuuden merkitys ei liity taloudellisiin asioihin, eikä huoltajuudella tulisi näin ollen olla merkitystä henkilön saamaan sosiaaliturvaan.

MUUT ESITYKSEN MUUTOKSET

Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus

Hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu, että aikuisena perusopetuksen ja lukion oppimäärän voi suorittaa aikuislukiossa tai kansanopistossa. Perusopetuslain muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessä (178/2016) kuitenkin todetaan, että kunta voi järjestää aikuisten perusopetusta perusopetuksen yhteydessä, päivälukiossa, aikuislukiossa tai kansanopistossa. Koska opintotukeen ja koulumatkatukeen oikeuttavaa aikuisten perusopetusta voidaan järjestää myös peruskouluissa perusopetuksen yhteydessä, on tärkeää, että Kela pystyy erottelemaan oppivelvollisuusiän ylittäneet oppivelvollisuusikäisistä, joilla ei ole opinto- tai koulumatkatukioikeutta. Perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on myös mainittu, että oppivelvollisuusiän ylittäneet ovat käytännössä seitsemäntoista vuotta täyttäneitä. Tämä tulisi mainita myös opintotukilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä tai esityksessä tulisi olla viittaus perusopetuslain muuttamisesta annettuun hallituksen esitykseen.

Lukuvuoden tukikuukausien määrä VALMA-koulutuksissa sekä ulkomaan opinnoissa

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että opintotuki myönnetään Suomessa ammatillista perustutkintoa varten 10 kuukaudeksi lukuvuodessa. Kansaneläkelaitos pitää ehdotusta hyvänä ja yhtyy esityksessä mainittuihin perusteluihin.

Kansaneläkelaitos ehdottaa, että ammatillisen perustutkinnon lisäksi opintotuki voitaisiin myöntää 10 kuukaudeksi lukuvuodessa myös ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen (VALMA). VALMA-koulutuksen osalta lukuvuoden säännönmukainen aika oikeuttaa useimmiten 10 tukikuukauteen lukuvuodessa. VALMA-koulutuksessa aloitti syksyllä 2016 noin 2 800 opiskelijaa. Kansaneläkelaitos arvioi, että aloittaneista opintotukea saisi enintään noin puolet.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään muutettavaksi opintotuen myöntämistä ulkomaan opintoihin niin, että opintotuki myönnettäisiin täysien opiskelukuukausien mukaan opintojen alkamispäivästä siten, että

opiskelukuukausi oikeuttaa opintotukeen, jos siinä on vähintään 18 opintotukeen oikeuttavaan aikaan kuuluvaa päivää.

Ehdotettu muutos ei ole selkeä opiskelijalle eikä se ole hyvä myöskään toimeenpanon kannalta. Opiskelijalle olisi selkeää, että lukuvuoden tukikuukausien laskenta olisi samanlainen riippumatta siitä, missä maassa opiskelee. Toimeenpanon kannalta olisi hyvä, että samaa laskentatapaa noudatetaan opiskelumaasta riippumatta. Kansaneläkelaitos ehdottaa, että opintotuki myönnettäisiin ulkomaan opintoihin samalla tavalla kuin kotimaan opintoihin eli kalenterikuukausi oikeuttaa opintotukeen, jos siinä on vähintään 18 opintotukeen oikeuttavaan aikaan kuuluvaa päivää.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu: "Ehdotuksen mukaan ulkomaille myönnettävien tukikuukausien määrä perustuisi jatkossa vain yhteen säännökseen. Tukikuukausien laskenta perustuisi opintojen alkamispäivästä lukien tehtävään laskentamallin. Ehdotettu sääntely on perusteltua, sillä käytännössä ulkomaisissa oppilaitoksissa lukuvuoden alku ja loppupäivissä on enemmän vaihtelua kuin Suomessa. Ehdotettu muutos takaa opintotuen ulkomailla opiskeleville läsnäolo-kuukausien ajaksi. Lukukauden alussa tai lopussa oleva opiskelukuukausi olisi tällöin muutamankin opiskelupäivän perusteella opintotukeen oikeuttava, mikä on perusteltua ulkomailla opiskelevien korkeampien elinkustannusten vuoksi."

On totta, että joissain tilanteissa opiskelija voi saada pidemmän tuen "täydet kuukaudet ja 18 päivää" –säännöllä laskettuna. Jos opinnot esimerkiksi kestävät 15.8.-15.6., opiskelija saa tällä hetkellä opintotuen joko ajalle 1.8.-31.5. tai 1.9.-30.6., koska tukioikeus muodostuu 10 kuukaudelle. "18 päivää kalenterikuukaudessa" –säännöllä laskettuna tukioikeus muodostuisi vain ajalle 1.9.-31.5. eli 9 kuukaudelle, koska elokuussa ja kesäkuussa ei ole 18 opiskelupäivää.

Laskutavan muutos voi kuitenkin johtaa opiskelijan kannalta myös epäedulliseen lopputulokseen. Jos opinnot esimerkiksi kestävät 10.9.-20.5., opiskelija saa tällä hetkellä opintotuen ajalle 1.9.-31.5., koska alle 9 kuukautta kestävässä opinnoissa tuki myönnetään tämänhetkisen lainsäädännön mukaan niille kalenterikuukausille, joihin sisältyy vähintään 18 opintotukeen oikeuttavaan aikaan kuuluvaa päivää. Lainmuutoksen seurauksena nämä opiskelijat saisivat opintotuen vain joko ajalle 1.9.-30.4. tai ajalle 1.10.-30.5., koska "täydet kuukaudet ja 18 päivää" –säännöllä laskettuna tukioikeus muodostuu vain 8 kuukaudelle.

Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan ei siis voida yksiselitteisesti todeta, että opiskelijat hyötyisivät lainmuutoksesta. Voi jopa olla, että useampi opiskelija saisi lainmuutoksen jälkeen lyhyemmän tukiajan kuin tällä hetkellä.

Ehdotus "koulumatkatukilain" 2 §:n 1 momentin täsmentämiseksi

Kansaneläkelaitos ehdottaa, että koulumatkatukilain (laki lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkатуesta) 2 §:n 1 momenttiin lisätään maininta, että koulumatkatukeen oikeutetun opiskelijan tulee asua Suomessa vakinaisesti. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan koulumatkatukeen on oikeutettu Suomessa asuva opiskelija, joka opiskelee Suomessa päätoimisesti. Asumista tutkitaan kotikuntalain edellytysten mukaisesti, koska asumisesta ei ole koulumatkatukilaissa tarkempaa säädöstä. Tarkoituksenmukaista olisi, että asumisen tutkiminen koulumatkatuessa vastaisi opintotuen soveltamista, jossa tutkitaan vakituista Suomessa asumista.

etusjohtaja



Anne Neimala

osaamiskeskuksen päällikkö



Regina Ollila