

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutoksia opintotukilain säännöksiin, jotka koskevat opiskelijan omien tulojen perusteella suoritettavaa tarveharkintaa. Opiskelijan vuositulon perusteella liikaa maksetun opintotuen takaisinperintää koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että takaisin perittäisiin liikaa nostettujen tukikuukausien opintoraha ja asumislisä eli se vapaaehtoisen palautuksen määrä, jolla takaisinperintä olisi vältetty. Takaisinperittävälle määrälle laskettava korotus vahvistettaisiin asetuksella nykyistä seitsemää prosenttia korkeammaksi.

Opintorahan ja asumislisän vapaaehtoiselle palauttamiselle asetettua määräaikaa ehdotetaan pidennettäväksi siten, että kalenterivuoden vapaata tuloa voisi säädellä palauttamalla liikaa nostettujen tukikuukausien tuen vielä tukivuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Lisäksi ehdotetaan

yhtenäistettäväksi säännöksiä siitä, milloin korkeakouluopiskelijan tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi. Esityksessä pyritään myös tarkentamaan määrittelyä siitä, milloin opinnot katsotaan opintotuen tuloalvannon kannalta päättyneiksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2001 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001, kuitenkin siten, että opiskelijan omien tulojen perusteella liikaa maksetun tuen takaisinperintää koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen keran vuoden 2001 verotuksen toimittamisen jälkeen suoritettavaan takaisinperintään.

Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Opintotukilain mukainen opintotuen takaisinperintä

Opintotukilain (65/1994) opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvaa tarveharkintaa koskevia säännöksiä muutettiin 1 päivänä tammikuuta 1998 voimaan tulleella opintotukilain muuttamisesta annetulla lailla (920/1997). Uudistuksen jälkeen opintotuen määrään vaikuttavat opiskelijan koko kalenterivuoden veronalaiset tulot opintotukea lukuun ottamatta sekä toimeentulon turvaamiseen tarkoitettut apurahat. Opiskelijan vapaa tulo (vuosituloraja) määräytyy yksilöllisesti

sen mukaan, kuinka monena kuukautena opiskelija nostaa opintorahaa tai asumislisää. Opintojen aloittamisvuonna ennen opintotukeen oikeuttavien opintojen aloittamiskaukautta tai opintojen päättämivuonna tutkinon suorittamisen tai tukeen oikeuttavien opintojen päättymisen jälkeen saatuja tuloja ei oteta huomioon siltä osin kuin vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella. Koska opiskelijan on usein hankalaa arvioida vuositulonsa määrää etukäteen, opintotukea myönnettäessä opiskelijan tuloja ei tutkita, vaan tuki myönnetään opiskelukuukausille täysimääräisenä. Opiskelijan tulee itse tukivuoden aikana seurata tulojensa määrää sekä huolehtia siitä, että tulot eivät ylitä vapaata tuloa. Opiskelija voi vaikuttaa vapaan tulon rajaansa ja estää

tuen liikamaksun hakemalla tukea vain osalle opiskelukuukausista, perumalla jo myönnetyn tuen halutuilta kuukausilta tai palauttamalla jo maksetun tuen vapaaehtoisesti saman kalenterivuoden aikana. Mallin tarkoituksena on ollut, että opiskelijat jo tukea nossaessaan noudattaisivat säädettyjä tulorajoja, jolloin opiskelijan tulojen jälkivalvonnan yhteydessä suoritettavien takaisinperintöjen lukumäärä olisi mahdollisimman vähäinen ja takaisinperittävät summat mahdollisimman pieniä. Jälkikäteen suoritettavan takaisinperinnän oli tarkoitus koskea siten vain niitä tilanteita, joissa opiskelija on etukäteen arvioinut tulonsa vain joitakin tuhansia markkoja todellista alhaisemmiksi ja vapaa tulon ylitys on vähäinen.

Nykyisen takaisinperintämallin mukaan takaisin peritään verotuksessa todetun, opintotuen lisäksi saadun veronalaisen vuositulon ja vapaan tulon erotus, kuitenkin enintään vuoden ajalta maksetun opintorahan ja asumislisän määrä. Ensimmäisestä vapaan tulon ylittävästä 6 000 markasta peritään kuitenkin takaisin vain puolet. Tämän säännöksen tarkoituksena on ollut lieventää takaisinperintää silloin, kun opiskelija ei ole osannut arvioida tulojaan aivan tarkasti. Kun esimerkiksi itsenäisesti asuvan ja täyttä asumislisää saavan korkeakouluopiskelijan tulot ylittävät vapaan tulon alle 4 500 markalla, takaisinperintä on jopa tuen vapaaehtoista palauttamista edullisempi. Kun tuloraja on ylitetty esimerkiksi 1 000 markalla, takaisin peritään 500 markkaa korotettuna seitsemällä prosentilla. Määrä on huomattavasti pienempi kuin yhden kuukauden opintotuki, joka olisi pitänyt palauttaa kalenterivuoden aikana. Sen sijaan silloin, kun vapaan tulon raja on ylittynyt useammilla tuhansilla markoilla, takaisinperittävä määrä on usein huomattavastikin suurempi kuin se vapaaehtoisen palautuksen määrä, jolla tulorajaa olisi säädelty jo asianomaisen kalenterivuoden aikana. Kun tuloraja on ylittynyt esimerkiksi 15 000 markalla, takaisin peritään 12 000 markkaa korotettuna seitsemällä prosentilla. Tällaisessa tapauksessa opiskelija olisi välttynyt takaisinperinnältä palauttamalla vapaaehtoisesti kolmen kuukauden nettomääräisen opintorahan ja asumislisän, joka itsenäisesti asuvalla ja täyttä asumislisää saavalla korkeakouluopiskeli-

jalla merkitsisi 7 218 markan palauttamista. Takaisinperittävä määrä on kohtuullinen, kun opiskelija on pyrkinyt seuraamaan tulojaan ja vapaan tulon ylitys ei ole suuri. Sen sijaan takaisinperintä muodostuu varsin ankaraksi sellaisen opiskelijan kohdalla, joka on laiminlyönyt tulojensa seurannan ja ylittänyt vapaan tulonsa huomattavasti.

Vuoden 1998 verotuksen toimittamisen jälkeen toteutettiin ensimmäinen valvonta, jossa verrattiin vuonna 1998 opintorahaa ja asumislisää nostaneiden verotuksessa vahvistettuja tuloja heidän vapaaseen tuloonsa. Päätösehdotus opintotuen takaisinperinnästä lähetettiin noin 22 000 opiskelijalle, joista vajaa 10 000 pyysi asian uudelleenkäsitteilyä. Elokuun loppuun mennessä takaisinperintä on todettu aiheettomaksi noin 3 100 opiskelijan kohdalla ja takaisinperittävä määrä on pienentynyt noin 1 500 opiskelijan tapauksessa. Nämä opiskelijat ovat olleet lähinnä opintonsa aloittaneita tai päättäneitä. Noin 1 600 opiskelijaa on valittanut päätöksestä edelleen, joten lopullista tietoa takaisinperittävästä määrästä ei ole. Noin 19 000 opintotuen saajalta peritään liikaa nostettua tukea takaisin. Määrä on lähes nelinkertainen etukäteen arvioituun lukumäärään verrattuna. Kansaneläkelaitoksen antamien tietojen perusteella voidaan arvioida, että noin 5 000—6 000 tapauksessa tulot ovat olleet niin suuret, että opiskelija ei olisi tulojensa perusteella ollut lainkaan oikeutettu opintotukeen. Noin 8 500 tapauksessa vapaan tulon ylitys on ollut vähäinen, jolloin takaisinperittävä määrä on ollut joko alhaisempi tai on vastannut suunnilleen määrää, joka opiskelijan olisi tullut palauttaa tukivuoden aikana. Tällöin voidaan arvioida, että noin 4 500—5 500 tapauksessa vapaan tulon ylitys on ollut niin suuri, että takaisinperittävä määrä on selvästi suurempi kuin se määrä, jonka vapaaehtoisella palauttamisella opiskelija olisi välttynyt takaisinperinnältä.

1.2. Nykytilan arviointi

Takaisinperintää koskevaa menettelyä on arvosteltu runsaasti. Erityisen ankarasti on arvosteltu takaisinperittävän määrän laske- mistapaa siksi, että takaisinperittävä määrä voi olla huomattavasti suurempi kuin se tuen

määrä, jonka vapaaehtoisella palauttamisella takaisinperintä olisi voitu välttää. Opiskelijan omien tulojen huomioimista koskevasta runsaasta tiedottamisesta huolimatta osa opiskelijoista oivalsi uudistuksen tämän käytännön merkityksen vasta vuotta 1998 koskevan tulojen jälkivalvonnan yhteydessä.

Erityisesti on pidetty ongelmana sitä, että aika, jona vapaata tuloa voi säädellä, päättyy jo kalenterivuoden lopussa. Määräajan on katsottu olevan liian tiukka esimerkiksi niiden opiskelijoiden osalta, jotka ovat työskennelleet lyhytaikaisissa työsuhteissa vuoden loppukuukausina. Myös yritystoiminnan tuloja saavat opiskelijat ovat pitäneet määräaikaan lyhyenä. Yleisesti on pidetty tarpeellisenä palauttamisajan pidentämistä siten, että se päättyisi vasta seuraavan vuoden alkukuukausina. Opintotukilain (65/1994) nojalla vuodelta 1999 maksetun opintorahan ja asumislisän vapaaehtoiselle palauttamiselle asetetun määräajan jatkamisesta annetulla lailla (619/2000) annettiin kyseisenä vuonna opintotukea liikaa nostaneille mahdollisuus palauttaa elokuun 2000 loppuun mennessä liikaa nostamaansa tukea siten, että palautus otetaan huomioon vuoden 1999 vapaata tuloa määriteltäessä. Määräajassa runsaat 7 400 opiskelijaa palautti liikaa nostamaansa tukea. Palautusten määrä oli noin 31 miljoonaa markkaa, jolloin opiskelijat palauttivat keskimäärin noin kahden kuukauden tuen. Määrä vastaa varsin tarkasti asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 65/2000 vp) ollutta arviota.

Opintotukilain mukaan tukikuukausi katsotaan käytetyksi, kun opintoraha tai aikuisopintoraha on maksettu. Takaisinperintä ei palauta tukikuukautta uudelleen käytettäväksi, ellei takaisinperintä aiheudu virheellisestä maksatuksesta tai niin sanotun estävän etuuden takautuvasta maksatuksesta. Jos tuensaaja maksaa opintorahan tai aikuisopintorahan vapaaehtoisesti takaisin, tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi vain, jos takaisinmaksu tapahtuu viimeistään tuen maksukuukautta seuraavan kalenterikuukauden aikana. Tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi myös, jos tuensaaja vapaan tulo korottamiseksi maksaa kalenterivuoden tukikuukauden opintorahan ja asumislisän takaisin saman kalenterivuoden aikana. Tu-

kikuukauden palautumista uudelleen käytettäväksi koskee siten kaksi eripituista määräaika. Toinen, pitempi määräaika koskee tuen palautusta vapaan tulo korottamiseksi ja toinen, lyhyempi määräaika muita, lähinnä olosuhdemuutoksia koskevia tilanteita. Eripituiset määräajat ovat aiheuttaneet hämmennystä. Opiskelija on voinut palautuksen yhteydessä ilmoittaa palautuksen syyksi todellisesta syyistä riippumatta vuositulon korottamisen, jolloin palautus on voitu tehdä vuoden loppuun mennessä. Tällaisessa tapauksessa opiskelijan on tosin tullut palauttaa myös tukikuukauden asumislisä.

1.3. Ehdotuksia ja kannanottoja järjestelmän kehittämiseksi

Opetusministeriö tilasi syksyllä 1999 Tampereen yliopistolta opintotukijärjestelmän arviointitutkimuksen. Opintotuen takaisinperinnästä alkutalvella 2000 virinneen runsaan keskustelun johdosta arviointitutkimuksessa otettiin kantaa myös omien tulojen perusteella liikaa maksetun tuen takaisinperintämalliin. Arviointiryhmä totesi toukokuussa kulttuuriministerille luovuttamassaan selvityksessä (Opintotuki — opiskelijapalkka vai koulutusinvestointi; opetusministeriön työryhmien muistioita 14:2000), että nykyinen tuloseurannan ja takaisinperinnän järjestelmä on toimiva ja mahdollisuudet etuuden väärinkäytöksille ovat pienet eikä sitä tulisi näiden seikkojen vuoksi peruseriaatteiltaan muuttaa. Arviointiryhmä esitti kuitenkin muutamia nykymallin kehittämisehdotuksia, muun muassa sen osuuden nostamista, josta peritään takaisin vain puolet tai vaihtoehtoisesti takaisinperittävään määrään lisättävän korotuksen alentamista. Arviointiryhmä esitti myös tuen vapaaehtoisesta palauttamisen määräajan pidentämistä ainakin tammikuun loppuun tai mahdollisuuksien mukaan jopa maaliskuun loppuun saakka.

Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi heinäkuussa 2000 ratkaisunsa vuonna 1998 liikaa maksetun opintotuen takaisinperintää koskeviin kanteluihin. Opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvan takaisinperinnän perustuslainmukaisuus oli tutkittavana myös opetusministeriön pyynnöstä. Päätöksessään oikeuskansleri esitti, että opetusministeriö

selvittää, millä tavoin opintotuen takaisinperinnän ja takaisinperintään liittyvän opintotukiuukausien menettämisen kielteisiä yhteisvaikutuksia voitaisiin lieventää siten, että opintotuen takaisinperinnän kohteeksi joutuvia opiskelijoita ei perusteetta saatettaisi epäyhtenäiseen asemaan muihin opiskelijoihin nähden. Lisäksi oikeuskansleri arvosteli ratkaisussaan tapaa, jolla Kansaneläkelaitos on tiedottanut uudistuksesta. Oikeuskansleri arvioi, että tiedotuksen puutteiden vuoksi opintotuen nostovuonna tapahtuvan ja jälkikäteisvalvonnan seurauksena tapahtuvan takaisinperinnän dramaattiset erot ovat jääneet joillekin opiskelijoille epäselviksi.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Uusi omien tulojen perusteella suoritettavan takaisinperinnän malli

Esityksen tavoitteena on selkeyttää opiskelijoiden omien tulojen perusteella tapahtuvaa opintotuen tarveharkintaa ja muuttaa liikaa maksetun opintotuen takaisinperinnän mallia yleisesti hyväksytyimmäksi siten, että takaisinperittävä määrä vastaisi vapaaehtoisen palautuksen määrää. Jotta opiskelijan olisi jatkossakin kannattavampaa seurata tulojaan ja palauttaa liikaa nostamaansa tukea jo vapaaehtoisesti takaisin, takaisinperittävä määrä lisättävää korotusta nostettaisiin asetuksella huomattavasti nykyisestä seitsemästä prosentista.

Nykymallin mukaisen opiskelijan omiin tuloihin perustuvan jälkivalvonnan ongelmat ovat johtuneet pääosin kahdesta syystä. Kaikki opiskelijat eivät ole osanneet arvioida vuositulonsa määrää vuoden loppuun mennessä eivätkä siten ole voineet palauttaa liikaa nostamaansa tukea vapaaehtoisesti määräaikaan mennessä. Tämä ongelma voidaan pääosin poistaa pidentämällä vapaaehtoiselle palauttamiselle asetettua määräaikaa. Toiseksi, runsaasta tiedotuksesta huolimatta osa opiskelijoista ei ollut oivaltanut sitä, että jälkivalvonnan yhteydessä takaisinperittävä määrä voi olla tuntuvasti vapaaehtoista palautusta suurempi. Ennen uudistusta monet opiskelijat olivat tottuneet odottamaan liikaa nostetun tuen takaisinperintää, koska se oli

usein myös taloudellisesti kannattava ratkaisu. Aikaisemmasta mallista siirtyminen uuteen malliin, jossa opiskelijoiden todella edellytetään seuraavan tulojaan ja toimivan jo tukivuoden aikana, ei onnistunutkaan ongelmitta. Uuden takaisinperintämallin mukaisen ensimmäisen tulojen jälkivalvonnan saaman julkisuuden vuoksi mallin rakenteen ja takaisinperittävän määrän laskentasäännön voi olettaa olevan kuitenkin viimeistään nyt varsin hyvin opiskelijoiden tiedossa. Kun opintotuen vapaaehtoista palauttamisaikaa jatketaan siten, että jokainen opiskelija voi toimia lain edellyttämällä tavalla, nykyinen takaisinperintämalli ei aiheuttane enää samanlaisia ongelmia kuin vuotta 1998 koskevassa tulovalvonnassa. Vapaaehtoisten palautusten määrä vuodelta 1999 on kasvanut huomattavasti verrattuna vuonna 1998 tehtyjen palautusten määrään. Vuonna 1998 opintotukea palautti vapaaehtoisesti noin 5 500 opiskelijaa yhteensä noin 17 miljoonaa markkaa. Vuonna 1999 tukea palautti jo runsaat 10 600 opiskelijaa yhteensä noin 35 miljoonaa markkaa, minkä lisäksi yli 7 400 opiskelijaa palautti kyseiseltä vuodelta noin 31 miljoonaa markkaa vielä tänä vuonna jatkun palauttamisajan kuluessa. Lisääntyneiden palautusten vuoksi voidaan olettaa, että jatkossa vapaan tulon ylityksiä on vähemmän ja ne eivät ole enää yhtä suuria kuin vuotta 1998 koskevassa tulovalvonnassa. Siten jo vuotta 1999 koskevassa tulojen jälkivalvonnassa ei ole odotettavissa sellaisia suuria vapaan tulon ylityksiä, joiden perintä eroaisi huomattavasti vapaaehtoisen palautuksen määrästä.

Takaisinperittävän määrän laskemistapaa on kuitenkin arvosteltu ja mallin ankaruutta vapaan tulon suurissa ylityksissä on pidetty kohtuuttomana. Tulovalvonnan sääntöjä on pidetty vaikeaselkoisina, kun takaisinperittävä määrä voi poiketa huomattavastikin vapaaehtoisen palautuksen määrästä. Jotta opintotukijärjestelmä olisi toimiva sen on oltava paitsi selkeä myös yleisesti hyväksytty. Tämän vuoksi ehdotetaan, että takaisinperintää koskevia opintotukilain säännöksiä muutetaan siten, että takaisinperittävä määrä on saman suuruinen kuin se tuen vapaaehtoisen palautuksen määrä, jolla takaisinperintä olisi vältetty. Uuden mallin mukainen takaisinperintä ei muodostuisi suurissa vapaan tulon

ylityksissä vapaaehtoista palautusta huomattavasti ankarammaksi eikä toisaalta myöskään pienissä ylityksissä olisi vapaaehtoista palautusta edullisempi vaihtoehto. Koska vapaaehtoisen palautuksen on oltava opiskelijalle taloudellisesti kannattavampaa, takaisinperittävään määrään lisättävää korotusta nostettaisiin asetuksella huomattavasti nykyisestä seitsemästä prosentista. Tällä estettäisiin opintotuen nostaminen korottomana lainana ja ohjattaisiin opiskelijat seuraamaan tulojaan ja toimimaan opintotukilain edellyttämällä tavalla.

Opiskelijan palauttaessa vapaaehtoisesti tukea takaisin yhden tukikuukauden opintorahan ja asumislisän palauttaminen nostaa vapaata tuloa 6 000 markalla. Vastaavasti tulojen jälkivalvonnan yhteydessä suoritettavassa takaisinperinnässä jokaisesta alkavasta 6 000 markan vapaan tulon ylityksestä perittäisiin takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumislisä lisättyinä asetuksella säädettävällä korotuksella. Takaisinperittävä määrä voi olla kuitenkin enintään kalenterivuodelta maksettujen opintorahojen ja asumislisien yhteismäärä lisättyinä korotuksella.

Koska opiskelijan tukikuukausien opintorahan ja asumislisän määrä on voinut kalenterivuoden aikana vaihdella, takaisinperintä ehdotetaan suoritettavaksi aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos opiskelija olisi tukivuonna saanut opintotukea esimerkiksi tammikuusta toukokuuhun ja syyskuusta joulukuuhun, ja häneltä perittäisiin takaisin kahden kuukauden opintoraha ja asumislisä, perintä kohdistettaisiin joulukuun ja marraskuun opintotukeen riippumatta siitä, minkä suuruista opintorahaa ja asumislisää hän on näinä kuukausina saanut. Vastaavasti, jos kyseinen opiskelija olisi saanut tukivuonna opintotukea tammikuusta toukokuuhun ja syyskuussa, perintä kohdistettaisiin syyskuun ja toukokuun opintorahaan ja asumislisään.

Voimassaoleva takaisinperinnän malli huomioi sen, ettei opiskelija voi arvioida vuosituloaan aivan tarkasti. Nykymallissa näitä pieniä vapaan tulon ylityksiä kohdustellaan perimällä ylityksen ensimmäisestä 6 000 markasta vain puolet. Jotta opiskelija ei myöskään nyt ehdotettavan mallin mukaan joutuisi hyvin pienen ylityksen

vuoksi maksamaan takaisin koko kuukauden opintorahaa ja asumislisää, ehdotetaan, että opintotukea ei perittäisi takaisin, jos opiskelija on ylittänyt vapaan tulonsa enintään 1 000 markalla. Jos opiskelija arvioi ylittävänsä vapaan tulonsa enintään 1 000 markalla, hänen ei tarvitsisi palauttaa vapaaehtoisesti yhden kuukauden opintorahaa ja asumislisää eikä häneltä sitä myöskään tulojen jälkivalvonnan perittäisi takaisin.

Mainittu 1 000 markan sääntö kannustaisi opiskelijoita toimimaan ajoissa ja palauttamaan liikaa nostettuja tukikuukausia vapaaehtoisesti takaisin. Jos opiskelija on ylittänyt vapaan tulonsa vain hieman yli 6 000 markalla, häneltä perittäisiin tulojen jälkivalvonnan kahden kuukauden opintotuki takaisin. Sen sijaan, jos opiskelija seuraa tukivuoden tulojaan ja arvioi ylittävänsä vapaan tulonsa vain hieman yli 6 000 markalla, hän voi palauttaa vapaaehtoisesti vain yhden kuukauden opintorahan ja asumislisän, jolloin vapaa tulo ylittyy enintään 1 000 markalla, eikä takaisinperintään olisi aiheetta. Vastaavasti, jos opiskelija arvioi ylittävänsä vapaan tulonsa esimerkiksi 12 500 markalla, hän voisi palauttaa vapaaehtoisesti kahden kuukauden opintotuen, jolloin vapaa tulo ylittyisi enää 500 markalla, eikä takaisinperintään olisi aiheetta. Jos opiskelija ei tällaisessa tapauksessa palauttaisi liikaa nostettua tukea vapaaehtoisesti, häneltä perittäisiin tulojen jälkivalvonnan takaisin kolmen kuukauden opintoraha ja asumislisä. Opiskelija kantaisi kuitenkin itse vastuun vuositulonsa määrän arvioimisesta.

2.2. Opintorahan ja asumislisän vapaaehtoiselle palauttamiselle asetettu määräaika

Pääosan opiskelijoista voidaan arvioida tietävän vuositulonsa määrän kalenterivuoden loppuun mennessä. Opintotuen vapaaehtoiselle palauttamiselle asetettu määräaika voi kuitenkin olla tiukka niillä opiskelijoilla, jotka ovat työskennelleet lyhytaikaisissa työsuhteissa vuoden loppukuukausina. Samoin yritystoiminnan tuloja saavilla opiskelijoilla oman vuositulon arvioiminen kalenterivuoden loppuun mennessä saattaa tuottaa vaikeuksia.

Opiskelijan omiin tuloihin perustuva tarveharkinnan malli perustuu siihen, että opiskelija säätelee itse vuositulorajaansa opintotukilaissa säädetyssä määräajassa. Jotta kaikki opiskelijat voisivat toimia opintotukilain edellyttämällä tavalla, opintotuen vapaaehtoiselle palauttamiselle asetettua määräaikaa ehdotetaan pidennettäväksi nykyisestä kalenterivuoden lopusta tukivuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun saakka. Maaliskuun loppuun mennessä tehtyjä opintotuen vapaaehtoisia palautuksia koskeva ilmoitus toimitetaan Kansaneläkelaitokselta verohallinnolle huhtikuun puolivälissä, joten vielä maaliskuussa tehtyjä palautuksia koskevat tiedot ehtivät tukivuotta koskevien veroehdotusten käsittelyyn.

2.3. Korkeakouluopiskelijan tukikuukausien palautuminen uudelleen käytettäväksi

Jotta tukikuukausien palauttamista koskeva malli olisi mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen, ehdotetaan, että tuen vapaaehtoiselle palauttamiselle asetettaisiin yksi yhteinen määräaika, joka olisi sama kuin vapaan tulon korottamista koskeva määräaika eli tukivuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppu. Tukikuukausi palautuisi uudelleen käytettäväksi aina, kun opiskelija maksaa vapaaehtoisesti takaisin tukikuukauden opintorahan tai aikuisopintorahan viimeistään seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä. Palautuksen syynä voi lähinnä olla vapaan tulon korottaminen, tukikuukausien säästäminen tai takaisinperinnän ennakoiminen tilanteessa, jossa tukea on olosuhdemuutoksen johdosta maksettu aiheetta tai liian suurena. Sen sijaan jos opiskelija on ehtinyt saada päätöksen tuen takaisinperimisestä, tukikuukausi ei edelleenkään palautuisi uudelleen käytettäväksi, ellei takaisinperintä ole aiheutunut virheellisestä maksatuksesta tai opintotukilain 6 §:ssä tarkoitetun etuuden takautuvasta maksatuksesta. Kun takaisinperintämallia ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että takaisinperittävä määrä vastaa tuen vapaaehtoisen palautuksen määrää, ei takaisinperinnän ja siihen liittyvän tukikuukausien menettämisen yhteisvaikutuksen voida katsoa olevan opiskelijalle koh-

tuuton. Tukikuukausien palautuminen uudelleen käytettäväksi vain tuen vapaaehtoisen palautuksen yhteydessä myös kannustaisi opiskelijoita toimimaan ajoissa. Opiskelijan kannattaisi aina ilmoittaa olosuhdemuutoksesta mahdollisimman pian ja palauttaa aiheetta saamansa tuki vapaaehtoisesti. Jos opiskelija sen sijaan odottaisi takaisinperintäpäätöstä, takaisin maksetut tukikuukaudet eivät palautuisi uudelleen käytettäväksi.

Tukikuukauden palautuminen uudelleen käytettäväksi edellyttäisi edelleen ainoastaan opintorahan tai aikuisopintorahan palauttamista. Sen sijaan jos opiskelija haluaa säädellä myös vapaata tuloaan, hänen on palautettava opintorahan tai aikuisopintorahan lisäksi myös opintotuen asumislisä.

2.4. Opintojen päättymisen opintotuen tulovalvonnassa

Opintojen päättymisellä tarkoitettaisiin edelleen tutkinnon suorittamista tai tukeen oikeuttavien opintojen päättymistä. Säännöstä ehdotetaan selvennettäväksi lisäämällä siihen opintotukeen oikeuttavien opintojen päättymistä koskeva määrittely. Opintotukeen oikeuttavat opinnot katsottaisiin päättyneiksi, kun korkeakouluopiskelija on saanut opintotukea opintotukilain 7 §:ssä tarkoitetun enimmäisajan tai muu kuin korkeakouluopiskelija on suorittanut tutkinnostaan niin suuren osan, etteivät jäljellä olevat opinnot oikeuta enää opintotukeen. Tällaisessa tilanteessa opiskelijan on rahoitettava opintonsa muulla tavoin kuin opintotuen turvin, jolloin voidaan pitää kohtuuttomana, että tukioikeuden päättymisen jälkeiset tulot voisivat jotta aiemmin nostetun opintotuen takaisinperintään.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Valtiontaloudelliset vaikutukset

Kun opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuva tuloharkinta uudistettiin, erityisenä tavoitteena oli saada opiskelijat toimimaan siten, että tukea ei nostettaisi liikaa. Uuden

mallin tavoitteena oli se, että opintotuki maksettaisiin mahdollisimman oikean suuruisena ja että takaisinperintätilanteet olisivat poikkeuksellisia. Ankaran takaisinperinnän tarkoituksena ei ollut kasvattaa valtion tuloja. Vuonna 1999 mallin edellyttämällä tavalla toimivien opiskelijoiden joukko oli huomattavasti suurempi kuin vuonna 1998, jolloin malli tuli voimaan. Tämän perusteella voidaan arvioida, että opiskelijat seuraavat myös vuoden 2000 aikana vuositulonsa kertymää siten, että verotuksen vahvistamisen jälkeen toimitettavan tulovalvonnan yhteydessä takaisinperittävää on sekä vuotta 1999 että vuotta 2000 koskevassa takaisinperinnässä vain pienellä määrällä opiskelijoita ja myös keskimääräinen takaisinperittävä määrä on tuntuvasti alhaisempi kuin vuotta 1998 koskevassa tulojen jälkivalvonnassa.

Vuosina 2001 ja 2002 suoritettavat, tukivuotia 1999 ja 2000 koskevat takaisinperinnät toteutettaisiin tällä hetkellä voimassa olevien säännösten nojalla. Tehostetun tiedotuksen ja asian saaman runsaan julkisuuden sekä huomattavasti lisääntyneiden vapaaehtoisten palautusten vuoksi voidaan arvioida, että näinä vuosina takaisinperittävää olisi noin 5 000 opiskelijalta yhteensä noin 29 miljoonaa markkaa. Arvio perustuu siihen, että vapaan tulon ylitys olisi keskimäärin 8 500 markkaa. Takaisinperintä olisi vältetty keskimäärin puolentoista kuukauden opintorahan ja asumislisän vapaaehtoisella palautuksella.

Vuonna 2003 tukivuotta 2001 koskeva takaisinperintä suoritettaisiin ensimmäisen keran uusien säännösten nojalla. Ehdotettu takaisinperinnän malli tiukentaa takaisinperintää pienten vapaan tulon ylitysten kohdalla ja lieventää sitä tapauksissa, joissa vapaan tulon ylitys on suuri. Jos takaisinperintään tulevien tapausten määrä pysyisi entisellään ja jos tukikuukauden keskimääräinen opintoraha ja asumislisä olisi 2 200 markkaa, takaisinperittävä markkamäärä olisi seuraava: $5\,000 \times 1,5 \text{ kk} \times 2\,200 \text{ mk} = 16,5 \text{ mmk} + 15\% = 19 \text{ mmk}$. Uudistuksen jälkeen takaisinperittävä määrä olisi täten arviolta enintään 10 miljoonaa markkaa pienempi kuin nykyisin voimassa olevilla säännöksillä takaisinperintään tuleva määrä.

Vaikutukset opiskelijan talouteen

Yleistä. Omien tulojen seuranta ja tuen vapaaehtoinen palauttaminen tulisi helpommaksi, kun kalenterivuoden aikana liikaa nostettuja opintorahoja ja asumislisiä voisi palauttaa vielä tukivuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä. Erityisesti ne opiskelijat, jotka saavat suuren osan tuloistaan vuoden loppuvaiheessa tai jotka ovat toimineet yrittäjinä, voisivat entistä helpommin toimia mallin edellyttämällä tavalla. Vapaaehtoisen palauttamisen määräajan pidentäminen olisi erityisen tärkeä vuonna 2000 opintotukea saaville opiskelijoille, joiden osalta opintotuen takaisinperintään sovelletaan vielä ennen esityksen mukaisen lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä. Myös tehokkaalla tiedotuksella pyrittäisiin siihen, että suuria vapaan tulon ylityksiä ei jatkossa enää esiintyisi.

Siirtymävaiheen jälkeen opintotuen takaisinperintätilanteissa perittäisiin takaisin yhtä monen kuukauden tuki kuin opiskelijan olisi tullut vapaaehtoisesti palauttaa asetetun määräajan kuluessa. Suurten ylitysten kohdalla ehdotetun mallin mukainen takaisinperintä olisi nyt voimassaolevaa mallia lievempi. Takaisinperittävään määrään lisättävän suurehkon korotuksen tarkoituksena olisi kannustaa opiskelijoita toimimaan ajoissa. Vastaavasti pienten, vain muutamien tuhansien markkojen suuruisen vapaan tulon ylitysten kohdalla malli olisi nykymallia ankarampi. Erittäin pienet, enintään 1 000 markan ylitykset eivät kuitenkaan johtaisi tuen takaisinperintään. Näissä tapauksissa opiskelijan ei myöskään tarvitsisi vapaaehtoisesti palauttaa yhden kuukauden tukea.

Esimerkkejä. Korkeakouluopiskelija on nostanut täysimääräisen opintorahan ja asumislisän (yhteensä 2 560 markkaa kuukaudessa) yhdeksältä kuukaudelta eli yhteensä 23 040 markkaa. Hänen vapaa tulonsa on tällöin 54 000 markkaa.

1. Tulojen jälkivalvonnassa ilmenee, että opiskelijalla on ollut opintotuen lisäksi muita tuloja 58 000 markkaa. Vapaa tulo on ylittynyt 4 000 markalla.

Takaisinperittävä määrä nykymallin mukaan: $58\,000 - 54\,000 \text{ mk} = 4\,000 \text{ mk} / 2 = 2\,000 \text{ mk} + 7\% = 2\,140 \text{ mk}$.

Takaisinperittävä määrä ehdotetun mallin mukaan: Ylitys on alle 6 000 markkaa, joten takaisin peritään yhden kuukauden opintoraha ja asumislisä eli $2\,560\text{ mk} + 15\% = 2\,944\text{ mk}$.

2. Tulojen jälkivalvonnassa ilmenee, että opiskelijalla on ollut opintotuen lisäksi muita tuloja 62 500 markkaa. Vapaa tulo on ylittynyt 8 500 markalla.

Takaisinperittävä määrä nykymallin mukaan: $62\,500 - 54\,000\text{ mk} = 8\,500\text{ mk} - 6\,000\text{ mk}/2 = 5\,500\text{ mk} + 7\% = 5\,885\text{ mk}$.

Takaisinperittävä määrä ehdotetun mallin mukaan: Vapaan tulon ylitys on yksi täysi ja yksi alkava 6 000 markkaa, joten takaisin peritään kahden kuukauden opintoraha ja asumislisä eli $2\,560\text{ mk} \times 2 = 5\,120\text{ mk} + 15\% = 5\,888\text{ mk}$.

3. Tulojen jälkivalvonnassa ilmenee, että opiskelijalla on ollut opintotuen lisäksi muita tuloja 74 000 markkaa. Vapaa tulo on ylittynyt 20 000 markalla.

Takaisinperittävä määrä nykymallin mukaan: $74\,000 - 54\,000\text{ mk} = 20\,000\text{ mk} - 6\,000\text{ mk}/2 = 17\,000\text{ mk} + 7\% = 18\,190\text{ mk}$.

Takaisinperittävä määrä ehdotetun mallin mukaan: Vapaan tulon ylitys on kolme täyttä ja yksi alkava 6 000 markkaa, joten takaisin peritään neljän kuukauden opintoraha ja asumislisä eli $2\,560\text{ mk} \times 4 = 10\,240\text{ mk} + 15\% = 11\,776\text{ mk}$.

4. Tulojen jälkivalvonnassa ilmenee, että opiskelijalla on ollut opintotuen lisäksi muita tuloja 104 000 markkaa. Vapaa tulo on ylittynyt 50 000 markalla.

Takaisinperittävä määrä nykymallin mukaan: Koska takaisinperittävä määrä on enintään tukivuodelta maksettujen opintorahojen ja asumislisien yhteismäärä lisätynä seitsemän prosentin korotuksella, takaisin peritään $23\,040\text{ mk} + 7\% = 24\,653\text{ mk}$.

Takaisinperittävä määrä ehdotetun mallin mukaan: Koska takaisinperittävä määrä on enintään tukivuodelta maksettujen opintorahojen ja asumislisien yhteismäärä lisätynä viidentoista prosentin korotuksella, takaisin peritään $23\,040\text{ mk} + 15\% = 26\,496\text{ mk}$.

3.2. Kansalaisten yhdenvertainen kohtelu

Voimassaolevaa takaisinperintämallia on

arvosteltu siitä, että takaisinperintä on liian ankara tilanteissa, joissa opiskelijan vapaa tulo on ylittynyt huomattavasti. Jos vapaa tulo on ylittynyt yli 10 000 markalla, takaisinperittävä määrä voi olla useita tuhansia markkoja suurempi kuin määrä, jonka vapaaehtoisella palauttamisella opiskelija olisi välttynyt takaisinperinnältä. Takaisinperintämallia koskevassa arvostelussa eroa on pidetty kohtuuttoman suurena silloinkin, kun opiskelija tuntee takaisinperintämallin rakenteen. Ehdotetussa mallissa takaisinperittävä määrä vastaisi yhtä monen kuukauden tukea, kuin opiskelijan olisi tullut palauttaa vapaaehtoisesti. Takaisinperittävään määrään lisätävällä korotuksella varmistettaisiin se, että opiskelijat edelleen pyrkisivät palauttamaan liikaa nostamaansa tukea vapaaehtoisesti tukivuoden aikana tai viimeistään seuraavan vuoden alkukuukausina. Esitetyn muutoksen tarkoituksena on muuttaa mallia siten, että silloinkaan, kun opiskelija on laiminlyönyt tulojensa seurannan, seuraamuksia ei voitaisi pitää kohtuuttoman ankarina.

Koska ehdotetussa mallissa takaisinperittävä määrä ei suhteutettaisi enää vapaan tulon ylityksen määrään, takaisinperintä tiukkenisi nykyisestä silloin, kun vapaan tulon ylitys on vähäinen. Tällä pyritään turvaamaan se, että opiskelijat myös muutamien tuhansien markkojen suuruisen vapaan tulon ylitysten kohdalla palauttaisivat vapaaehtoisesti liikaa nostamansa tuen. Kun takaisinperittävä määrä vastaisi tuen vapaaehtoisen palautuksen määrää, tukea vapaaehtoisesti palauttaneet eivät myöskään joutuisi perusteettomasti huonompaan asemaan kuin ne opiskelijat, joilta tuki peritään takaisin tulojen jälkivalvonnassa. Tuen vapaaehtoisen palauttamisen määräajan pidentäminen helpotaisi tulojen tarkkaa seuranta.

3.3. Vaikutukset opintotuen hallintoon

Esityksen mukaisessa uudessa omien tulojen perusteella suoritettavassa takaisinperinnän mallissa takaisinperittävä määrä määräytyisi sen mukaan, kuinka suuri kultaikin kuukaudelta maksettava opintotuki on ollut. Takaisinperintä suoritettaisiin aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta taaksepäin. Takaisinperittä-

vän määrän laskentatapa olisi täysin erilainen kuin voimassa olevassa laissa. Muutos edellyttää tältä osin muutoksia Kansaneläkelaitoksen atk-järjestelmään. Muutosten suunnitteluun on varattava aikaa siten, että uutta takaisinperinnän mallia voidaan soveltaa vasta vuodelta 2001 liikaa nostetun tuen takaisinperintään, joka toteutetaan verotuksen toimitamisen jälkeen alkuvuodesta 2003.

Takaisinperittävän määrän uusi laskentatapa ja muut ehdotetut muutokset vaativat opintotuen neuvontatehtävistä vastaavilta tahoilta uuden järjestelmän hyvää tuntemusta, jonka saavuttaminen edellyttää laajaa ja tehokasta koulutusta. Myös opiskelijat on saatava ymmärtämään uudistuksen vaikutukset, joten tiedottamiseen tulee erityisesti panostaa. Koulutuksella ja tiedottamisella on kiire, koska sekä neuvonnasta vastaavien että opiskelijoiden on osattava toimia uuden järjestelmän mukaisesti jo vuoden 2001 alusta.

4. Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu opetusministeriössä virkatyönä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Valmistelun yhtey-

dessä on kuultu opiskelijajärjestöjä. Opiskelijajärjestöt ovat pitäneet esitystä yleisesti kannatettavana.

Opintotukilain nojalla vuodelta 1999 maksetun opintorahan ja asumislisän vapaaehtoiselle palauttamiselle asetettua määrää aikaa jatkettiin opintotukilain (65/1994) nojalla vuodelta 1999 maksetun opintorahan ja asumislisän vapaaehtoiselle palauttamiselle asetetun määrääjän jatkamisesta annetulla lailla. Kyseisen hallituksen esityksen perusteissa todettiin, että syysistuntokauden alussa on tarkoitus antaa eduskunnalle hallituksen esitys, jossa tarkistettaisiin liikaa saadun tuen takaisinperintää koskevia säännöksiä. Esityksessä todettiin, että tarkoitus on esittää ainakin tuen vapaaehtoisen palauttamisajan pidentämistä tukivuotta seuraavan vuoden alkukuukausille.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 2001 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Opintotukilaki

7 b §. Tukiajan käyttäminen. Tukikuukausi palautuisi uudelleen käytettäväksi aina, jos tuensaaja maksaa vapaaehtoisesti takaisin tukikuukauden opintorahan tai aikuisopintorahan viimeistään seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä. Opintotuen takaisinperinnän yhteydessä tukikuukausi ei lainkohdassa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta edelleenkaan palautuisi uudelleen käytettäväksi. Takaisinperintäpäätöksen antamisen jälkeen tukikuukaudet palauttava vapaaehtoinen palautus ei olisi enää mahdollista.

17 §. Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään. Sellaisia vapaan tulon ylittäviä tuloja ei edelleenkaan otettaisi huomioon, jotka tuensaaja on saanut ennen opintojen aloittamista tai opintojen päättymisen jälkeen. Vuositulomallin lähtökohdista johtuen ratkaiseva on se ajankohta, milloin tulo on saatu, eikä se, milloin se on ansaittu. Pykälään ehdotetaan selkeyden vuoksi lisättäväksi määritelmä, jonka mukaan opintotukeen oikeuttavat opinnot katsottaisiin päättyneiksi, kun korkeakouluopiskelija on saanut tukea 7 §:ssä tarkoitettun enimmäisajan tai muu kuin korkeakouluopiskelija on suorittanut tutkinnostaan niin suuren osan, etteivät jäljellä olevat opinnot oikeuta enää opintotukeen. Opintotukilain 7 §:n mukaan korkeakouluopiskelua varten voi saada opintotukea enintään 70 kuukaudeksi. Yhden ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamista varten opintotukea voi saada enintään 55 kuukaudeksi eräitä erityisen laajaa työmäärää edellyttäviä korkeakoulututkintoja lukuun ottamatta, joihin opintotukea voi saada 65 kuukaudeksi. Ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin voi saada opintotukea tutkinnon laajuudesta riippuen 45—55 kuukaudeksi. Ammatilliseen tutkintoon johtavassa koulutuksessa tukea voidaan myöntää opintojen laajuutta vastaavaksi ajaksi. Tämän jälkeen tukea voidaan myöntää vielä yhdeksi vuodeksi, edellyttäen,

että opinnot ovat päätoimisia. Muut kuin korkeakouluopinnot voitaisiin katsoa päättyneiksi, jos opiskelijalle ei ole säännönmukaisen opiskeluajan päättymisen jälkeen myönnetty opintotukea ja opiskelija tulovalvonnan yhteydessä selvittää, että säännönmukaisen opiskeluajan jälkeen suorittamatta olevien opintojen laajuus ei olisi oikeuttanut opintotukeen.

Pykälään ehdotetaan selkeyden vuoksi lisättäväksi säännös siitä, miten opiskelija voi säädellä vapaata tuloaan. Tuen vapaaehtoisen palauttamisen määräaikaan vapaan tulon säätelemiseksi pidennettäisiin siten, että tukikuukauden opintoraha ja asumislisä tulisi palauttaa viimeistään tukivuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä. Määräaikaan koskeva säännös siirrettäisiin selkeyden vuoksi aiemmasta 7 b §:stä, joka jäisi koskemaan otsikkonsa mukaisesti vain tukiajan käyttämistä.

25 §. Opintotuen tarkistaminen ja keskeyttäminen. Sen turvaamiseksi, että opintotuki aina voidaan ratkaista lopullisella päätöksellä ja päättää mahdollisesti liikaa maksetun opintotuen takaisinperimisestä, pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että asia voidaan ratkaista lopullisella päätöksellä opintotukiviranomaisten käytettävissä olevan selvityksen perusteella, jos tuensaaja ei toimita pyydettyä hakemusta tai selvitystä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi selvennys, että väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta. Opiskelijan omasta pyynnöstä tuki lakautettaisiin lopullisella päätöksellä.

27 §. Takaisinperintä. Liikaa maksetun tuen takaisinperintätapaa muutettaisiin siten, että verotuksen toimittamisen jälkeen tuensaajan vuosituloa verrataan 17 §:ssä tarkoitettuun vapaaseen tuloon ja jokaisesta alkavasta 6 000 markan vapaan tulon ylityksestä perittäisiin yhden kuukauden opintoraha ja asumislisä takaisin aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Takaisinperittävään määrään lisättäisiin aseuksella säädettävä korotus. Jos opiskelijan vapaan tulon ylitys olisi enintään 1 000 markkaa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan perittäisi takaisin. Jos opiskelija on ylit-

tänyt vapaan tulonsa esimerkiksi 8 000 markalla, takaisin perittäisiin tukivuoden kahden viimeisimmän tukikuukauden opintoraha ja asumislisä lisättynä korotuksella. Vastaavasti, jos opiskelija on ylittänyt vapaan tulonsa 20 000 markalla, takaisin perittäisiin tukivuoden viimeisimpien neljän tukikuukauden opintoraha ja asumislisä lisättynä korotuksella. Opiskelijalle annettaisiin edelleen päättösehdotus liikaa maksetun tuen takaisinperimisestä ja ehdotuksen mukainen päätös tulisi voimaan, jos tuensaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa kirjallisesti pyydä asian käsittelemistä uudelleen.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun lain nojalla on tarkoitus antaa valtioneuvoston asetus opintotukiasetuksen (260/1994) 27 §:n 5 momentin muuttamisesta, jossa tarkistettaisiin takaisinperittävän opintorahan ja asumislisän korotuksen määrä. Tarkoitus on, että korotus vahvistettaisiin nykyistä seitsemää prosenttia korkeammaksi. Tällä turvattaisiin se, että liikaa nostetun tuen palauttaminen määräajassa on opiskelijalle selvästi edullisempi vaihtoehto kuin takaisinperintä. Riittävän korotusprosentin tulisi olla vähintään 15 prosentin tasolla. Uutta korotusprosenttia sovellettaisiin vasta vuotta 2001 koskevaan opintotuen takaisinperintään, ja vuosien 1999 ja 2000 takaisinperintään sovellettaisiin nyt voimassa olevia säännöksiä.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001 kuitenkin siten, että 27 §:n 4 momenttia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2001 verotuksen toimitamisen jälkeen suoritettavaan liikaa maksetun tuen takaisinperintään. Vuosia 1999 ja 2000 koskevaan takaisinperintään sovellettaisiin siten ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olevia säännöksiä. Takaisinperintämallin muutos edellyttäisi mittavia muutoksia Kansaneläkelaitoksen atk-järjestelmään. Siten uutta mallia voitaisiin soveltaa vasta vuonna 2001 liikaa nostetun tuen takaisinperintään.

Koska jo vuodelta 1999 on palautettu tukea

vapaaehtoisesti lähes nelinkertainen määrä vuoteen 1998 verrattuna, on odotettavissa, että vuosia 1999 ja 2000 koskevilla tulojen jälkivalvonnoissa vapaan tulon ylitystapauksia on huomattavasti vähemmän ja ylitykset ovat myös aiempaa pienempiä. Koska nykymallin mukainen takaisinperintä pienessä vapaan tulon ylityksissä on opiskelijalle jopa nyt ehdotettavaa mallia edullisempaa, näiltä vuosilta suoritettavia takaisinperintöjä varten ei ole tarpeen säätää erityisiä siirtymäsäännöksiä. Lisäksi vuotta 1999 koskevalla vapaaehtoisen palauttamisen määräajan jatkamisella opiskelijoille on turvattu mahdollisuus toimia lain edellyttämällä tavalla ja välttää tuleva takaisinperintä. Ehdotuksen mukainen tuen vapaaehtoista palauttamista koskevan määräajan pidentäminen tulee voimaan vuoden 2001 alusta, joten vuonna 2000 tukea nostaneet opiskelijat voivat palauttaa kyseisen vuoden tukea vapaaehtoisesti vielä maaliskuun loppuun 2001 saakka.

4. Säätämisyjärjestys

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus ihmisarvoisen elämän turvaavaan välttämättömään toimeentuloon. Tätä kaikille henkilökohtaisena oikeutena kuuluva perusoikeutta voidaan toteuttaa muun muassa lakiin perustuvan yleisen toimeentuloturvajärjestelmän kautta. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa on jokaiselle taattu oikeus perustoimeentulon turvaan erikseen luetelluissa elämäntilanteissa, joita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys ja vanhuus sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Perustuslaissa edellytetään, että perustoimeentulon sisällöstä ja tasosta sekä etuusjärjestelmän toimeenpanosta näissä elämäntilanteissa säädetään lailla.

Oppivelvollisuuden jälkeen päätoimisesti opiskelevien henkilöiden opintojen aikaista perustoimeentuloa turvaavat ja tukevat toimeentulo- ja opintososiaaliset etujärjestelmät eivät kuulu perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesti perustoimeentuloturvajärjestelmiin. Taustalla on perusoikeuskomitean mietintöön (komiteanmietintö 1992:3) kirjattu näkemys, jonka mukaan opiskelun aikaista toimeentuloa ei voida täysin rinnastaa toimeentuloon perustuslain 19 §:n 2 momentis-

sa luetelluissa sosiaalisissa riskitilanteissa. Tämä johtuu perusoikeuskomitean mukaan siitä, että koulutus on yksilön kannalta myös sijoitusta tulevaisuuteen.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Oikeuskansleri on 4 päivänä heinäkuuta 2000 antamassaan päätöksessä katsonut, ettei voimassa oleva opintotukilain 27 §:n takaisinperintäsäännös menettelyllisenä säännöksenä loukkaa opiskelijoiden perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua mahdollisuutta saada opetusta ja koulutusta varattomuuden sitä estämättä.

Oikeuskansleri on todennut, että opintotukilain 27 §:n 4 momentin takaisinperintäsäännös on taloudellisilta seuraamuksiltaan ankara. Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukaisesti määräytyvän takaisinperittävän rahamäärän ja takaisinperintään lain 7 b §:ssä kytketyn opintotukikuukausien menettämisen yhteisvaikutukset ovat takaisinperinnän kohteeksi joutuvien opiskelijoiden taloudelliseen asemaan huomattavan kielteiset muihin opiskelijoihin nähden. Tässä esityksessä ehdotetaan takaisinperintää

lievennettäväksi tuntuvasti silloin, kun opintotuen saaja on noston tukea huomattavasti suuremman määrän, kuin mihin hän olisi tulojensa perusteella ollut oikeutettu. Tuen vapaaehtoiseen palauttamiseen verrattuna takaisinperintä olisi ankarampi vain siltä osin, että takaisinperittävään määrään lisätään erityinen korotus. Vapaaehtoiselle palauttamiselle asetetun määräajan pidentäminen turvaisi sen, että tuensaaja pystyy tarkoin ennakkoimaan, tulisiko hänen palauttaa nostamaansa tukea takaisinperinnän välttämiseksi. Esityksen mukaan takaisinperintä ei palauttaisi tukikuukautta käytettäväksi uudestaan. Tukikuukauden takaisinperintä ei muissaakaan tilanteissa johda siihen, että jo käytetyn tukikuukauden saisi käyttää uudestaan. Tarkoituksena on ohjata opiskelijat toimimaan siten, että tukea ei nosteta tilanteissa, joissa siihen ei ole oikeutta.

Hallitus katsoo, että esitys ei loukkaa perustuslaissa säädettyjä kansalaisten perusoikeuksia. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksen perustuslainmukaisuudesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 21 päivänä tammikuuta 1994 annetun opintotukilain (65/1994) 7 b §, 17 §:n 2 momentti, 25 §:n 2 momentti ja 27 §:n 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 7 b § laeissa 49/1997 ja 920/1997 sekä 17 §:n 2 momentti ja 27 §:n 4 momentti viimeksi mainitussa laissa, sekä lisätään 17 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 920/1997, uusi 3 momentti ja 25 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

7 b §

Tukiajan käyttäminen

Tukikuukausi katsotaan käytetyksi, kun opintoraha tai aikuisopintoraha on maksettu. Jos tuensaaja maksaa vapaaehtoisesti takaisin tukikuukauden opintorahan tai aikuisopintorahan tukivuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä, tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi. Takaisinperintä ei palauta tukikuukautta uudelleen käytettäväksi, ellei takaisinperintä aiheudu virheellisestä maksatuksesta tai 6 §:ssä tarkoitetun etuuden takautuvasta maksatuksesta.

Kansaneläkelaitos voi antaa tarkempia ohjeita tämän pykälän soveltamisesta.

17 §

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opintojen aloittamisvuonna ennen opintojen aloittamiskuukautta tai opintojen päättämiskuukautta tutkinnon suorittamiskuukauden tai opintotukeen oikeuttavien opintojen päättymisen jälkeen saatuja tuloja ei oteta huomioon siltä osin kuin vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella. Opintotukeen oikeuttavat opinnot katsotaan päättyneiksi, kun korkeakouluopiskelija on saanut opintotukea 7 §:ssä säädetyn enimmäisajan tai muu kuin korkeakouluopiskelija on suorittanut tutkinnostaan

niin suuren osan, etteivät jäljellä olevat opinnot enää oikeuta opintotukeen. Opiskelijan on esitettävä tulojen saantiajankohdasta selvitys.

Opiskelijan tulee huolehtia siitä, että vuositulo ei ylitä vapaata tuloa. Opiskelija voi säädellä vapaata tuloaan hakemalla opintotukea vain osalle opiskelukuukausista, peruuttamalla jo myönnetyn opintotuen halutuilta kuukausilta tai palauttamalla jo maksettujen tukikuukausien opintorahan ja asumislisän. Opintoraha ja asumislisä on palautettava vapaan tulon korottamiseksi tukivuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä.

25 §

Opintotuen tarkistaminen ja keskeyttäminen

Jos on perusteltua syytä olettaa, että opintotuki olisi lakkautettava tai sen määrää vähennettävä, opintotuen maksaminen voidaan väliaikaisesti keskeyttää tai maksettavaa määrää vähentää, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Jos tuensaaja ei toimita pyydettyä selvitystä, asia voidaan ratkaista lopullisella päätöksellä niiden selvitysten perusteella, jotka ovat Kansaneläkelaitoksen käytettävissä. Väliaikaiseen päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta.

Opintotuen maksaminen voidaan lakkauttaa myös opiskelijan pyynnöstä.

27 §

Takaisinperintä

Jos opiskelijan 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu vuositulo ylittää vapaan tulon, ylityksen jokaista alkavaa 6 000 markkaa kohden peritään takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumislisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos vapaan tulon ylitys on ollut enintään 1 000 markkaa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan peritä takaisin. Tuensaajalle annetaan päätösehdotus liikaa maksetun tuen takaisinperimisestä. Ehdotuksen mukainen

päätös tulee voimaan, jos tuensaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä kirjallisesti asian käsittelemistä uudelleen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2001. Sen 27 §:n 4 momenttia sovelletaan kuitenkin ensimmäisen kerran vuotta 2001 koskevaan takaisinperintään. Vuosien 1999 ja 2000 takaisinperintään sovelletaan ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olevia säännöksiä.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Kulttuuriministeri *Suvi Lindén*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

Laki

opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 21 päivänä tammikuuta 1994 annetun opintotukilain (65/1994) 7 b §, 17 §:n 2 momentti, 25 §:n 2 momentti ja 27 §:n 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 7 b § laeissa 49/1997 ja 920/1997 sekä 17 §:n 2 momentti ja 27 §:n 4 momentti viimeksi mainitussa laissa, sekä lisätään 17 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 920/1997, uusi 3 momentti ja 25 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

7 b §

Tukiajan käyttäminen

Tukikuukausi katsotaan käytetyksi, kun opintoraha tai aikuisopintoraha on maksettu. Takaisinperintä ei palauta tukikuukautta uudelleen käytettäväksi, ellei takaisinperintä aiheudu virheellisestä maksatuksesta tai 6 §:ssä tarkoitetun etuuden takautuvasta maksatuksesta. *Jos opintotuensaaja maksaa opintorahan tai aikuisopintorahan vapaaehtoisesti takaisin, tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi vain, jos takaisinmaksu tapahtuu viimeistään tuen maksukuukautta seuraavan kalenterikuukauden aikana.*

Tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi myös, jos tuensaaja 17 §:ssä tarkoitetun vapaan tulon korottamiseksi maksaa takaisin kalenterivuoden tukikuukauden opintorahan ja asumislisän saman kalenterivuoden aikana.

Kansaneläkelaitos voi antaa tarkempia ohjeita tämän pykälän soveltamisesta.

Ehdotus

7 b §

Tukiajan käyttäminen

Tukikuukausi katsotaan käytetyksi, kun opintoraha tai aikuisopintoraha on maksettu. *Jos tuensaaja maksaa vapaaehtoisesti takaisin tukikuukauden opintorahan tai aikuisopintorahan tukivuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä, tukikuukausi palautuu uudelleen käytettäväksi.* Takaisinperintä ei palauta tukikuukautta uudelleen käytettäväksi, ellei takaisinperintä aiheudu virheellisestä maksatuksesta tai 6 §:ssä tarkoitetun etuuden takautuvasta maksatuksesta.

Kansaneläkelaitos voi antaa tarkempia ohjeita tämän pykälän soveltamisesta.

17 §

Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintorahaan ja asumislisään

Opintojen aloittamisvuonna ennen opintojen aloittamiskuukautta tai opintojen päättämisenvuonna tutkinnon tai tukeen oikeuttavien opintojen päättymisen jälkeen saatuja tuloja ei oteta huomioon siltä osin kuin vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella. Opiskelijan on esitettävä tulojen kohdentumisajasta selvitys.

Opintojen aloittamisvuonna ennen opintojen aloittamiskuukautta tai opintojen päättämisenvuonna tutkinnon suorittamiskuukauden tai opintotukeen oikeuttavien opintojen päättymisen jälkeen saatuja tuloja ei oteta huomioon siltä osin kuin vapaa tulo ylittyisi niiden perusteella. Opintotukeen oikeuttavat opinnot katsotaan päättyneiksi, kun korkeakouluopiskelija on saanut opintotukea 7 §:ssä säädetyn enimmäisajan tai muu kuin korkeakouluopiskelija on suorittanut tutkinnostaan niin suuren osan, etteivät jäljellä olevat opinnot enää oikeuta opintotukeen. Opiskelijan on esitettävä tulojen saantiajankohdasta selvitys.

Opiskelijan tulee huolehtia siitä, että vuositulo ei ylitä vapaata tuloa. Opiskelija voi säädellä vapaata tuloaan hakemalla opintotukea vain osalle opiskelukuukausista, peruuttamalla jo myönnetyn opintotuen halutuilta kuukausilta tai palauttamalla jo maksettujen tukikuukausien opintorahan ja asumislisän. Opintoraha ja asumislisä on palautettava vapaan tulon korottamiseksi tukivuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä.

25 §

Opintotuen tarkistaminen ja keskeyttäminen

Jos on perusteltua syytä olettaa, että opintotuki olisi lakkautettava tai sen määrää vähennettävä, voidaan opintotuen maksaminen keskeyttää, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Opintotuen maksaminen voidaan keskeyttää myös opiskelijan pyynnöstä.

Jos on perusteltua syytä olettaa, että opintotuki olisi lakkautettava tai sen määrää vähennettävä, opintotuen maksaminen voidaan väliaikaisesti keskeyttää tai maksettavaa määrää vähentää, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Jos tuensaaja ei toimita pyydettyä selvitystä, asia voidaan ratkaista lopullisella päätöksellä niiden selvitysten perusteella, jotka ovat Kansaneläkelaitoksen käytettävissä. Väliaikaiseen päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta.

Opintotuen maksaminen voidaan lakkauttaa myös opiskelijan pyynnöstä.

27 §

Takaisinperintä

Verotuksen toimittamisen jälkeen opintotuen saajalle tehdään päätösehdotus 17 §:ssä tarkoitetun vapaan tulon ylittävää määrää vastaavan opintorahan ja asumislisän takaisinperimisestä siten, että ensimmäisestä 6 000 markasta peritään takaisin puolet ja 6 000 markkaa ylittävä osa kokonaan. Ensin peritään takaisin opintoraha. Ehdotuksen mukainen päätös tulee voimaan, jos tuensaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä asian käsittelemistä uudelleen.

Jos opiskelijan 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu vuositulo ylittää vapaan tulon, ylityksen jokaista alkavaa 6 000 markkaa kohden peritään takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumislisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos vapaan tulon ylitys on ollut enintään 1 000 markkaa, liikaa maksettua tukea ei kuitenkaan peritä takaisin. Tuensaajalle annetaan päätösehdotus liikaa maksetun tuen takaisinperimisestä. Ehdotuksen mukainen päätös tulee voimaan, jos tuensaaja ei valituksen tekemiseen varatussa määräajassa pyydä kirjallisesti asian käsittelemistä uudelleen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001. Sen 27 §:n 4 momenttia sovelletaan kuitenkin ensimmäisen kerran vuotta 2001 koskevaan takaisinperintään. Vuosien 1999 ja 2000 takaisinperintään sovelletaan ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olevia säännöksiä.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
