



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN ASiantuntijalausunto

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/2026 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia (1290/2002), työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023) ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023).

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään syksyllä 2026.

Nykytila

1) Työttömyysturvalaissa säädetään, että työnhakija voi opiskella avoimia korkeakouluopintoja yliopistossa ja avoimessa korkeakoulussa työttömyysetuutta menettämättä, jos opintojen kesto on enintään kolme kuukautta.

Jos opinnot kestävät tätä kauemmin, opinnot eivät vaikuta työttömyysturva-oikeuteen, jos niiden opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin enintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti.

Jos avoimia korkeakouluopintoja suoritetaan kansalaisopistossa tai kesäyliopistossa, opinnot estävät työttömyysetuuden saamisen, jos opintojen katsotaan antavan ammatillisia valmiuksia ja opintoja järjestetään kokopäiväisesti keskimäärin vähintään neljänä päivänä viikossa.

Kohdassa **1)** mainitut asiat ratkaisee KEHA-keskus.

2) Jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta, hän voi käytännössä opiskella avoimia korkeakouluopintoja yliopistossa, ammattikorkeakoulussa, kansalaisopistossa ja kesäyliopistossa työttömyysetuutta menettämättä, jos opintojen keston on enintään kuusi kuukautta.

Kohdassa **2)** tarkoitetun etuusoikeuden ratkaisee työvoimaviranomainen.

3) Jos opintoja pidetään päätoimisina, 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla voi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla olla oikeus saada työttömyysetuutta omaehtoisen opiskelun tukemiseksi enintään 24 kuukauden ajan.

Opiskelun tukeminen työttömyysetuudella perustuu työvoimaviranomaisen työvoimapoliittiseen harkintaan.

4) Jos työnhakijan avoimet korkeakouluopinnot tukevat kotoutumista, opiskelua voidaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla tukea työttömyysetuudella. Kotoutumissuunnitelmaan sisällytettynä opinnot ovat työnhakijaa velvoittavia ja niiden ajalta voi ansiopäivärahan tai yleistuen lisäksi saada kulukorvausta.

Myös tässä tilanteessa opiskelun tukeminen työttömyysetuudella perustuu työvoimaviranomaisen työvoimapoliittiseen harkintaan.

Muutos

Jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta, hänellä olisi oikeus opiskella työttömyysetuutta menettämättä rajoituksetta avoimia korkeakouluopintoja, jotka toteutetaan yliopistossa, ammattikorkeakoulussa, kansalaisopistossa tai kesäyliopistossa.

Samalla työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetty mahdollisuus tukea avoimia korkeakouluopintoja yliopistossa, ammattikorkeakoulussa, kansalaisopistossa ja kesäyliopistossa työttömyysetuudella työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella lakkautettaisiin.

Tavoite ja vaikutukset

Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella avoimia korkeakouluopintoja sekä vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvää hallinnollista taakkaa.

Esitetyt muutokset muodostaisivat kokonaisuuden, jossa on pyritty mahdollisimman yksiselitteisiin kriteereihin:

- 1) työnhakija on täyttänyt 25 vuotta,
- 2) kyse on avoimista korkeakouluopinnoista, ja
- 3) opinnot toteutetaan yliopistossa, ammattikorkeakoulussa, kansalaisopistossa tai kesäyliopistossa.

Työnhakijan ei tarvitsi ilmoittaa kyseessä olevista opinnoista työvoimaviranomaiselle työttömyysturvaoikeuden ratkaisemista varten eikä työvoimaviranomainen tai Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) antaisi opintoja koskevaa työvoimapoliittista lausuntoa työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle. Työnhakijan näkökulmasta opintojen vaikutus työttömyysturvaoikeuteen olisi nykyistä ennakoitavampaa.

Esityksellä arvioidaan olevan vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia. Tämä perustuu siihen, että työnhakijoiden avoimina korkeakouluopintoina suorittamat opinnot ovat olleet melko vähäisiä ja niitä pidettäisiin nykyisinkin yleensä sivutoimisena opiskeluna.

Reunaehdoista

Ehdotetut muutokset voivat lisätä julkisen talouden menoja, jos suuri joukko opiskelijoita ryhtyy opiskelemaan avoimia korkeakouluopintoja siten, että opinnoista muodostuu laajoja kokonaisuuksia, jotka myöhemmin sisällytetään korkeakoulututkintoon. Tässä tilanteessa työttömyysetuudesta saattaisi muodostua opintotukea korvaava etuus.

Edellä mainittua riskiä on pyritty ehkäisemään sillä, että muutoksiin esitetään 25 vuoden ikärajaa. Lisäksi avointen korkeakouluopintojen maksullisuuden arvioidaan vähentävän riskiä kuvatusa vaikutuksesta.

Kansanopistot

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi annettiin valmisteluvaiheessa useita lausuntoja, joissa esitettiin vapaan sivistystyön oppilaitoksissa toteutettujen avointen korkeakouluopintojen sisällyttämistä esitykseen. Käytännössä tämä tarkoittaa kansanopistoja, kansalaisopistoja ja kesäyliopistoja.

Esitystä muutettiin lausuntokierroksen jälkeen sisällyttämällä kansalaisopistoissa ja kesäyliopistoissa järjestetty avoin korkeakouluopetus mukaan ehdotettujen muutosten soveltamisalaan. Kansanopistojen osalta muutosta sen sijaan ei sisällytetty esitykseen.

Kansanopistoissa järjestetyt opinnot poikkeavat laajuutensa osalta muista edellä mainituista opinnoista. Jos kansanopistojen toteuttama avoin korkeakouluopetus olisi sisällytetty muutokseen, työ- ja elinkeinoministeriö arvioi yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa, että sosiaaliturvamenot kasvaisivat arviolta noin 4,5 miljoonaa euroa vuodessa, kun esityksestä on muutoin arvioitu aiheutuvan vain vähäisiä etuusmenovaikutuksia. Arviossa on otettu huomioon työttömyysturvamenojen kasvu ja vaikutus asumistukeen sekä opintorahaan ja asumislisään.

Jos kansanopistojen laajimmat opintokokonaisuudet olisi rajattu muutoksen ulkopuolelle esimerkiksi nykyistä työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 10 kohtaa vastaavasti, työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen ei käytännössä muuttuisi mitenkään. Tämän vuoksi valmistelussa päädyttiin säilyttämään nykytila kansanopistoissa toteutettujen opintojen osalta. Samalla työnhakijoilla säilyy nykyisellään mahdollisuus saada omaehtoisen opiskelun tukemiseksi maksettavaa työttömyysetuutta työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella. Tämä koskee myös opintoja, joiden laajuus ylittää viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti.

Laati

hallitusneuvos Timo Meling