

Asia: VN/33301/2025

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleiset kommentit

Esityksen keskeinen ehdotus merkitsee siirtymää ”luvanvaraisesta” opiskelumallista (työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukainen tuettu omaehtoinen opiskelu) järjestelmään, jossa työnhakija voi opiskella avoimia korkeakouluopintoja vapaasti menettämättä oikeutta työttömyysetuuteen. Muutosta voidaan pitää yksilön autonomian ja oikeusvarmuuden kannalta perusteltuna, koska opiskelu ei enää edellytä viranomaisen tapauskohtaista hyväksyntää.

Arvioinnin kannalta keskeinen kysymys ei kuitenkaan ole sääntelymallin valinta sinänsä, vaan se, toteutuuko perustuslain 16.2 §:ssa turvattu oikeus kehittää itseään tosiasiallisesti. Kyseisen säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle mahdollisuus itsensä kehittämiseen varallisuudesta riippumatta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei varattomuus saa muodostua tosiasialliseksi esteeksi koulutukseen osallistumiselle ja itsensä kehittämislle.

Esityksen mukaisessa sääntelyssä avoimet korkeakouluopinnot ovat pääsääntöisesti maksullisia, eikä sääntely sisällä mekanismeja, joilla maksullisuuden vaikutuksia lievennettäisiin. Samalla kohderyhmänä ovat työttömät työnhakijat, joiden maksukyky on keskimäärin rajallinen. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta seuraa, että opintoihin osallistumisen tosiasiallinen mahdollisuus riippuu yksilön taloudellisesta asemasta.

Ehdotettu sääntely voi johtaa eriarvoisuuden kiihtymiseen työttömyysetuuden saajien joukossa. Henkilö voi esimerkiksi jatkaa tutkintoon johtavia opintoja avoimen yliopiston puolella vaikka työvoimapalveluiden järjestämislain mukaiset omaehtoisen opiskelun edellytykset eivät täytyisikään, jos hänen varallisuutensa sen sallii. Toisella tätä mahdollisuutta ei ole, ja hänen opintonsa pysähtyvät työttömyyden ajaksi. Siten ehdotettu sääntely voi olla ongelmallista myös PL 6 §:n kannalta.

Oikeus opiskella ilman työttömyysetuuden menetystä ei vielä merkitse sitä, että oikeus itsensä kehittämiseen toteutuisi perustuslain tarkoittamalla tavalla. Sääntely poistaa oikeudellisen esteen

opiskelulta, mutta jättää taloudellisen esteen ennalleen ja osin korostaa sen merkitystä eri varallisuusryhmien välillä.

Esityksen perusteluissa vaikutuksia arvioidaan perusoikeuksien kannalta, mutta arviointi ei kohdistu keskeiseen kysymykseen siitä, missä määrin maksullisuus muodostaa tosiasiallisen esteen opintoihin osallistumiselle. Vaikutusarviointi jää tältä osin puutteelliseksi suhteessa siihen perustuslakivaliokunnan korostamaan lähtökohtaan, jonka mukaan oikeuksien toteutumista on tarkasteltava niiden tosiasiallisten vaikutusten kautta.

Ehdotuksen seurauksena koulutukseen osallistumisen mahdollisuudet voivat eriytyä sen perusteella, onko henkilöllä taloudelliset edellytykset maksaa opinnoista aiheutuvat kustannukset. Tällainen tilanne on jännitteessä sen perustuslaillisen vaatimuksen kanssa, ettei varattomuus saa muodostua esteeksi itsensä kehittämiselle.

Edellä esitetyin perustein esitystä on tarpeen arvioida tältä osin tarkemmin. Erityisesti on selvitettävä, missä määrin avoimien korkeakouluopintojen maksullisuus rajoittaa tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia ja onko tällainen vaikutus perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävissä, ja voisiko lakiehdotusta täydentää jonkinlaisella kompensatiomallilla taikka merkittävämmillä politiikkamuutoksilla (esimerkiksi opintosetelit avoimeen korkeakouluun taikka ns. perustuloon siirtyminen).

Esityksellä voi lisäksi olla välillisiä vaikutuksia, joita ei ole arvioitu. Sääntely poistaa opintojen aloittamiseen liittyviä oikeudellisia esteitä ja siten todennäköisesti lisää avoimien korkeakouluopintojen kysyntää. Koska avoimen korkeakouluopetuksen tarjonta on ainakin osittain kapasiteettirajoitteista ja korkeakoulut päättävät itse opintomaksuista, kysynnän kasvu voi heijastua opintomaksujen nousupaineena. Koulutusmarkkinoita koskevassa tutkimuksessa on havaittu, että tilanteissa, joissa kysyntä kasvaa ilman vastaavaa tarjonnan lisäystä, hinnat nousevat erityisesti maksullisessa aikuiskoulutuksessa (ks. Cellini & Goldin 2014: Does Federal Student Aid Raise Tuition? New Evidence on For-Profit Colleges. American Economic Journal: Economic Policy & OECD 2019: Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems)

Mikäli opintomaksut nousevat, tämä vahvistaa edelleen sääntelyn vaikutusta, jossa koulutukseen osallistuminen kytkeytyy yksilön maksukykyyn. Tällöin varattomuuden merkitys tosiasiallisena esteenä ei ainoastaan säily, vaan voi myös korostua sääntelyn voimaantumisen jälkeen. Näitä mahdollisia vaikutuksia ei ole esityksessä arvioitu, vaikka niillä voi olla merkitystä perustuslain 16.2 §:n kannalta.

2. Huomionne työttömyysturvalain muutoksista

-

3. Huomionne työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lain muutoksista

-

4. Huomionne esityksen vaikutuksista ja vaikutusarvioista

-

Yksi esityksen vaikutusarvion keskeisistä epävarmuuksista liittyy hallituksen puoliväliriihessä 2025 tekemään linjaukseen, jossa tutkinnon suorittaminen avoimilla korkeakouluopinnoilla tullaan myöhemmin mahdollistamaan. Tällä hetkellä avoimen väylän kautta siirtyy vuosittain tutkinto-opiskelijaksi noin 6 000 opiskelijaa. Määrä on nykyisin melko vähäinen, mikä rajoittaa mahdollista riskiä opintoetuksien korvautumisesta työttömyysetuudella.

5. Miten arvioitte tutkinnon suorittamista koskevan esityksen ja työttömien avoimen opiskelun helpottamisen yhteisvaikutuksia? Pidättekö todennäköisenä, että avointen korkeakouluopintojen kautta tutkinnon suorittavien osuus tulee kasvamaan merkittävästi verrattuna nykyisen avoimen väylän volyyymiin?

Pidämme todennäköisenä, että ne joilla on varallisuutta, jatkavat tutkintoon johtavia opintoja avoimessa väylässä työttömyyden aikana. Tarkemmin lausunnon yleisyydessä.

Hallitus nosti keväällä 2024 avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksuja 15 eurosta 45 euroon yhtä opintopistettä kohden. Toistaiseksi maksuja on korotettu maltillisesti.

6. Miten arvioitte, että tutkinnon suoritusoikeus avoimien korkeakouluopintojen kautta muuttaisi opintomaksuja

Arvioimme, että lisääntynyt kysyntä lisää nousupainetta avoimen väylän kustannuksille. Tarkemmin lausunnon yleisyydessä.

Telaranta Kari
Vähävaraisten Oikeusturva ry