

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

-

#### 2. Huomionne työttömyysturvalain muutoksista

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä KEHA-keskus) pitää esitystä yleisesti ottaen kannatettavana. Esitys mahdollistaisi 25 vuotta täyttäneen työttömän työnhakijan opiskella rajoituksetta avoimia korkeakouluopintoja, ja näillä opinnoilla ei olisi lainkaan vaikutusta työttömän työttömyysetuusoikeuteen.

KEHA-keskuksen käsityksen mukaan esityksessä tulisi tarkentaa vielä sitä, koskeeko nyt esitettävät muutokset vain yliopiston ja ammattikorkeakoulun järjestämiä avoimia korkeakouluopintoja vai koskeeko muutosesitys rajoituksetta kaikkia avoimia korkeakouluopintoja, siis järjestäjätahosta riippumatta. Avoimia korkeakouluopintoja järjestetään ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen ohella yleisesti ainakin vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisissa oppilaitoksissa kuten esimerkiksi kansalaisopistoissa, kansanopistoissa tai kesäyliopistoissa. Koska opintoja tehdään yhä useammin myös ulkomaisissa oppilaitoksissa, esityksessä olisi syytä täsmentää myös sitä, voisiko myös ulkomaisessa yliopistossa tai korkeakoulussa suorittaa avoimia korkeakouluopintoja, jos sellaisia niissä järjestetään, vai koskeeko esitys vain Suomessa järjestettäviä avoimia korkeakouluopintoja.

Voimassa olevan työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan päätoimisina pidetään avoimessa yliopistossa ja avoimessa ammattikorkeakoulussa suoritettavia opintoja, joiden opintosuunnitelman mukainen kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna yli kolme kuukautta ja laajuus keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti. Vastaavasti avoimen korkeakoulun opinnoilla, joiden kesto opintosuunnitelman mukaan on joko yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna yhteensä enintään kolme kuukautta, ei ole vaikutusta työnhakijan työttömyysetuusoikeuteen, jolloin siis opintosuunnitelman mukainen opintojen kesto on ratkaiseva,

sen sijaan opintojen laajuudella ei ole merkitystä. Jos taas avoimet korkeakouluopinnot ovat opintosuunnitelman mukaiselta kestoltaan, joka yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna yli kolme kuukautta, opintojen pitää olla laajuudeltaan keskimäärin alle viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti, jotta näillä opinnoilla ei ole vaikutusta työnhakijan työttömyysetuusoikeuteen. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla s. 22 kohdassa ”Alle 25-vuotiailla työttömillä työnhakijoilla säilytettäisiin ---- ” voisi tätä kohtaa vielä hieman tarkentaa myöhempien väärinkäsitysten välttämiseksi lopulliseen esitykseen.

Edellä kohdassa 7 tarkoitetut avoimet korkeakouluopinnot on soveltamisen osalta katsottu koskevan vain ammattikorkeakoulussa ja yliopistossa tapahtuvaa opetusta ja, esimerkiksi kesäyliopiston järjestämiä avoimen korkeakoulun opintoja ei ole arvioitu kyseisen säännöksen perusteella, koska kesäyliopistot eivät ole yliopistoja. Eli työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 7 kohdan soveltamisessa avoimen korkeakouluopintojen järjestäjätaholla on ollut merkitystä siitä huolimatta, että henkilö opiskelee avoimen korkeakoulun opintoja. Kyseisen säännöksen soveltaminen on aiheuttanut erityisiä haasteita lain soveltajille niin työvoimaviranomaisessa kuin KEHA-keskuksessakin, samoin kuin haasteita työnhakijoiden neuvontaan.

Opiskelua koskeviin säännöksiin tarvitaan siten selkeä ja yksinkertainen säännös siitä, millaisilla opinnoilla ei voi olla vaikutusta työnhakijan työttömyysetuusoikeuteen. Työnhakijan ei tarvitse tuolloin myöhemmin pelätä sitä, että opinnoilla olisikin ollut vaikutusta, mutta häntä ei ole esimerkiksi osattu neuvoa asiasta oikealla tavalla tai hän ei ole neuvonnasta huolimatta ymmärtänyt asiaa oikein. Perusteettomasti maksettu työttömyysetuus johtaa lähtökohtaisesti työttömyysetuuden takaisinperintään, mikä on aina erityisen valitettavaa. Selkeä ja yksinkertainen säännös, jossa ei ole poikkeussäännöksiä, palvelee siten kaikkia osapuolia. Se helpottaa erityisesti työvoimaviranomaisen neuvontatehtävää, mutta vähentää myös viranomaisen hallinnollista työtä, kun sellaisten opintojen enemmältä selvittämiseltä vältytään, joilla ei voi olla vaikutusta työnhakijan työttömyysetuusoikeuteen.

KEHA-keskus pitää esitettyä 25-vuoden ikää siten selkeänä ja esityksessä esiin nostettujen seikkojen perusteella myös perusteltuna ikärajana. Kyseinen ikäraja on käytössä myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisten työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen ehtona samoin kuin myös työttömyysturvalain mukaisten lyhytkestoisten opintojen soveltamisen ehtona. Vaikka muutosesityksen myötä alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden avoimia korkeakouluopintoja ei olisikaan enää mahdollista tukea omaehtoisena opiskeluna työttömyysetuudella, KEHA-keskus ei näe esityksessä varsinaista ongelmaa, koska heidän olisi kuitenkin edelleen mahdollista opiskella avoimia korkeakouluopintoja, kunhan opinnot eivät ylitä opintosuunnitelman mukaista kolmen kuukauden kestoja, tai mikäli opinnot ylittävät opintosuunnitelman mukaisen kolmen kuukauden keston, opinnot ovat opiskelukuukautta kohti keskimäärin kuitenkin alle viisi opintopistettä. Tällä tavalla opintoja ei pidetä työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 7 kohdan tarkoittamalla tavalla päätoimisina, ja opinnoilla ei ole vaikutusta työttömyysetuusoikeuteen.

Kuitenkin lakiesitys on kotoutuja-asiakkaan osalta huononnut nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna, jossa myös alle 25-vuotiaan kotoutuja-asiakkaan avoimen korkeakoulun opintoja voidaan kotoutumisen edistämiseksi annetun lain mukaisesti tukea omaehtoisena opiskeluna ja jolloin hänellä olisi mahdollisuus saada osallistumisestaan myös kulukorvausta, mitä mahdollisuutta nyt esitettävän lakimuutoksen myötä ei enää olisi. Edellä kerrotun johdosta KEHA-keskus esittää, että olisiko nyt valmistelussa mahdollista laajentaa työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 7 kohdan soveltamista siten, että sitä sovellettaisiin kaikkiin avoimiin korkeakouluopintoihin, riippumatta siis järjestäjätahosta, jolloin se koskisi myös esimerkiksi kansalaisopiston, kansanopiston tai kesäyliopiston järjestämiä avoimia korkeakouluopintoja. Säännöksen soveltaminenhan jää nyt esitettävän lakimuutoksen myötä koskemaan enää vain kaikkia alle 25-vuotiaita työnhakijoita, jolloin parannus tulisi myös kotoutuja-asiakkaan hyväksi, vaikkakaan kulukorvaukseen ei enää olisi oikeutta.

Esityksessä ehdotetaan, että 25 vuotta täyttäneen työnhakijan ei tarvitsisi ilmoittaa avoimista korkeakouluopinnoista työvoimaviranomaisille eikä kyseisistä opinnoista tehtäisi selvityksiä. KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan väärinkäsitysten välttämiseksi ja työnhakijan sekä virkailijan oikeusturvan takeeksi työnhakijan tulisi edelleen ilmoittaa työvoimaviranomaiselle avoimista korkeakouluopinnoistaan ja nämä opinnot tulisi kirjata työnhakijan asiakastietoihin. Kuitenkaan selvityspyynnön tekemiselle tai muulle selvitystyölle ei pitäisi olla enää lähtökohtaisesti mitään tarvetta. Tämä menettely helpottaisi ja vähentäisi joka tapauksessa viranomaisen hallinnollista työtä, kun selvityspyyntöä ja työvoimapolitiittista lausuntoa ei enää tehtäisi. KEHA-keskuksen näkemys perustuu myös siihen, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan julkisia työvoimapalveluita tarjotaan asiakkaalle tämän palvelutarpeen perusteella. Sanotun lain 33 §:n 1 momentin mukaisesti työvoimaviranomaisen on arvioitava työnhakijan palvelutarve, jonka arvioimiseksi on arvioitava muun ohella ainakin tämän osaaminen ja ammattitaito. Sanotun lainkohdan 2 momentin mukaan palvelutarpeen arvioinnissa on otettava huomioon työnhakijan omat tavoitteet osaamiseen ja ammattitaidon kehittämiseksi. KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan työvoimaviranomaisen olisi siis tärkeää tietää työnhakijan avoimista korkeakouluopinnoista tämän palvelutarpeen arvioimiseksi, vaikka 25 vuotta täyttäneen työnhakijan avoimilla korkeakouluopinnoilla ei olisikaan enää vaikutusta työttömyysetuusoikeuteen.

Joka tapauksessa KEHA-keskus pitää esitettyä lakiehdotusta lainsäädäntöä selkeyttävänä. Oikeuskäytännössä on ollut tapauksia, joissa henkilön on katsottu jatkaneen tutkintoon johtavia aiemmin aloitettuja opintoja tilanteissa, joissa melko pitkänkin ajan jälkeen henkilö alkaa suorittamaan avoimen puolella opintoja tarkoituksenaan sisällyttää ne myöhemmin tutkinto-opintoihin. Näissä tilanteissa henkilön on katsottu suorittavan samoja aiemmin aloitettuja tutkintoon johtavia opintoja, ei siis niistä erillisiä avoimen puolen opintoja. Nyt esitettävä lakiehdotus selkiyttäisi ja yksinkertaistaisi säännösten soveltamista 25 vuotta täyttäneen työnhakijan osalta, jolloin myös kerrotun kaltaiset tilanteet pitäisi jäädä historiaan. Tältä osin tulisi kuitenkin ottaa huomioon se, että onko tarkoituksena mahdollistaa esimerkiksi aiemmin keskeytyneiden ja työttömyysturvalain mukaisesti päättyneiden opintojen jatkaminen avoimen puolella niin, että henkilö voi esimerkiksi suorittaa opintoja pitkänkin aikaa avoimen puolella ja työttömyysetuutta saaden ennen kuin hän jatkaa opintoja siinä oppilaitoksessa, jossa hänellä on ollut oikeus tutkinnon suorittamiseen. Henkilö voisi käytännössä tällöin suorittaa melkein koko tutkinnon avoimen puolella ja saada siltä ajalta työttömyysetuutta.

### **3. Huomionne työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muutoksista**

Lakiesityksen mukaan 25 vuotta täyttänyt työnhakija voisi opiskella avoimia korkeakouluopintoja ilman vaikutusta työttömyysetuusoikeuteen, minkä vuoksi avoimia korkeakouluopintoja ei voitaisi enää tukea omaehtoisena opiskeluna työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain perusteella eikä myöskään kotoutumisen edistämisestä annetun lain perusteella. KEHA-keskus pitää esitystä tältä osin selkeänä ja myös kannatettavana, vaikka alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden osalta ehdotus onkin huononnut nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna, kysymys lienee melko pienestä kohdejoukosta.

Tässä yhteydessä voisi arvioida myös sitä, onko enää lainkaan tarkoituksenmukaista mahdollistaa varsinaiseen tutkintoon johtavien opintojen tukemista omaehtoisena opiskeluna työttömyysetuudella 25 vuotta täyttäneiden kohdalla tilanteessa, jossa henkilö saa opiskelupaikan suorittamiensa avoimien korkeakouluopintojen jälkeen.

### **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 opintoetuuksien 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?**

-

**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**

-

Heikkilä Heikki  
KEHA-keskus

Haaja Pirjo  
KEHA-keskus