Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

22.5.2026 VN/12/2026

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/2026 vp).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin.

Esityksen riskeistä ja vaikutusarvioista

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kiinnitti lausunnossaan huomiota riskiin opintotuen korvautumisesta työttömyysetuudella.

Työnhakijan avoimet korkeakouluopinnot yliopistossa, ammattikorkeakoulussa, kansalaisopistossa ja kesäyliopistossa ovat nykyisin yleensä sivutoimisia eivätkä vaikuta etuusoikeuteen. 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 kuvatusta vaikutuksesta.

Arene ry, Suomen Kuntaliitto, Sivistysala ry ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry kiinnittivät lausunnoissaan huomiota ehdotettujen muutosten vaikutuksiin oppilaitoksille.

Työttömyysturvajärjestelmään tehtävät muutokset voivat lisätä avoimen korkeakouluopetuksen kysyntää. Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan suoraan vaikuta siihen, kuinka paljon opiskelupaikkoja on tarjolla tai millaiseksi avoimen korkeakouluopetuksen hinta muodostuu opiskelijalle. Tämän vuoksi mainittuja seikkoja ei ole arvioitu tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä, lukuun ottamatta arvioita esityksestä aiheutuvista riskeistä, joissa työttömyysetuudesta muodostuisi opintotukea korvaava etuus.

Työttömien Keskusjärjestö ry viittasi lausunnossaan avointen korkeakouluopintojen maksullisuuteen. Tässä hallituksen esityksessä ei ole esitetty muutoksia oppilaitosten toimintaan, eikä sen vuoksi myöskään

opinnoista perittäviin maksuihin. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemalla opintosetelillä voi kuitenkin olla vaikutuksia siihen, miten tässä hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset kohdentuvat 25 vuotta täyttäneiden työnhakijoiden osalta.

Työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella työttömyysetuudella tuetut opinnot

Opetushallitus, STTK ry ja Arene ry kritisoivat lausunnoissaan sitä, että mahdollisuus tukea avointa korkeakouluopiskelua yliopistossa, ammattikorkeakoulussa, kansalaisopistossa ja kesäyliopistossa työttömyysetuudella työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella poistettaisiin. Kotoutujien kohdalla muutos tarkoittaisi opintojen velvoittavuuden ja kulukorvauksen poistumista.

Esityksessä on pyritty selkeyttämään kyseessä olevien opintojen aikaista työttömyysturvaoikeutta mahdollisimman paljon. Tähän perustuvat myös esityksen keskeisimmät vaikutukset sekä työnhakijan että viranomaisen näkökulmasta. Jos mahdollisuus tukea opiskelua työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella säilytettäisiin, erilaisia samoja opintoja ja samoja työnhakijoita koskevia mahdollisuuksia saada työttömyysetuutta olisi edelleen useita.

Vaikka mahdollisuus tukea kyseessä olevia opintoja työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella poistettaisiin, työvoimaviranomaisella säilyisi edelleen mahdollisuus ohjata työnhakija näihin opintoihin, jos sitä pidetään tarkoituksenmukaisena. Ainoastaan asiaan liittyvä työttömyysturvaselvittely jäisi pois.

Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin vaihtoehtona kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) mukaisten alle 25-vuotiaiden työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten avointen korkeakouluopintojen tukemismahdollisuuden säilyttämistä. Yhdenvertaisen kohderyhmän ja yhdenmukaisen soveltamisen kannalta asiassa päädyttiin kaikkein yksinkertaisimpaan ratkaisuun, jossa kotoutuja-asiakkaita kohdeltaisiin samaan tapaan muiden työnhakija-asiakkaiden kanssa. Muutoksella on pyritty yhdenmukaistamaan samat säännöt kaikille 25 vuotta täyttäneille työttömyysturvaan oikeutetuille avoimia korkeakouluopintoja opiskeleville. Muutoksella arvioidaan olevan suurin vaikutus, kun avointen korkeakouluopintojen opiskeluun ilman työttömyysturvavaikutuksia ei jäisi erillistä poikkeusta kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin.

Muutosten soveltamisalan laajentamisesta

Akava ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, STTK ry, Aalto-yliopisto, Arene ry, Sivistysala ry, Suomen Kansanopistoyhdistys ry ja Suomen kesäyliopistot ry katsoivat lausunnoissaan, että työttömyysturvalainsäädäntöä tulisi muuttaa ehdotettua laajemmin työnhakijan opinnot mahdollistavalla tavalla.

Työttömyysturvajärjestelmä ja opintotukijärjestelmä on yhteensovitettu siten, että lähtökohtaisesti henkilöllä on oikeus jompaankumpaan etuuteen. Tarkoituksena on, että päätoimisen opiskelun ensisijainen tukimuoto on opintotuki.

Jos työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että opinnot eivät merkittävästi nykyistä laajemmin vaikuttaisi työttömyysturvaoikeuteen, työttö-

myysetuus ja opintotuki olisivat käytännössä päällekkäisiä tukijärjestelmiä. Koska työttömyysturva (erityisesti ansiopäiväraha) on tasoltaan merkittävästi opintotukea korkeampi, tällainen muutos johtaisi todennäköisesti merkittävään opiskelijoiden siirtymiseen opintotuelta työttömyysetuudelle.

Työttömyysturvajärjestelmän laaja muuttaminen siten, että opiskelu ei vaikuttaisi työttömyysturvaoikeuteen, edellyttäisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan nyt tehtyä huomattavasti laajempaa valmistelua. Ministeriö arvioi, että työttömyysturvajärjestelmän lisäksi samalla olisi mahdollisesti välttämätöntä tarkastella työttömyysturvan ja opintotukijärjestelmän suhdetta sekä etuusjärjestelmien rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Laajat muutokset saattaisivat kasvattaa julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia merkittävästi ainakin lyhyellä aikavälillä.

Jo hallituksen esitystä valmistaessa saatiin lausuntokierroksella palautetta muun muassa siitä, että ammatillisia opintoja ja erityisesti yliopistojen niin sanotulla erillisopinto-oikeudella järjestetyt opinnot olisi tullut sisällyttää muutokseen. Nämä opinnot varmasti parantaisivat työttömien työllistymisvalmiuksia, mutta esitys on valmisteltu kustannusneutraaliksi tai vain vähäisiä kustannuksia aiheuttavaksi, ja mainittujen opintojen sisällyttäminen muutokseen olisi aiheuttanut kustannuksia. Näiden määrää ei ole arvioitu.

Kustannusten aiheutuminen perustuu siihen, että kyseessä olevien opintojen laajimmat kokonaisuudet ovat nykyisin lähtökohtaisesti päätoimista opiskelua. Kun muutosta ei tehdä näiden opintojen osalta, opintoihin on edelleen mahdollisuus saada työttömyysetuutta työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella silloin, kun opinnot ovat työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaisia.

Sekä ammatillisten opintojen että yliopistojen erillisopinnot voivat myös olla selvästi pitkäkestoisempiä kuin avoimet korkeakouluopinnot yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa, kansalaisopistoissa ja kesäyliopistoissa. Ammatillisten opintojen että yliopistojen erillisopintojen rajoitukseton mahdollistaminen työttömyysetuudella voisi johtaa lukkiutumisvaikutukseen (eli työnhakijan pääasiallinen toiminta ei olisi enää työnhaku vaan opiskelu). Avointen korkeakouluopintojen kohdalla tällainen riski on arvioitu pienemmäksi.

Jos ehdotettujen muutosten soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että kaikkein laajimmat opinnot jäisivät edelleen muutosten ulkopuolelle, esityksellä tavoiteltu selkeys jäisi toteutumatta. Esimerkiksi tiettyjen opintojen salliminen johonkin opinto- tai osaamispistemäärään asti ei välttämättä muuttaisi nykyistä etuusoikeutta mitenkään. Lisäksi työnhakijan näkökulmasta säilyisi epävarmuus siitä, mikä on sallittua työttömyysetuutta menettämättä ja mikä ei. Samalla työnhakijalla säilyisi opintoja koskeva ilmoitusvelvollisuus ja viranomainen ratkaisisi, ylittyykö laissa säädetty raja. Jos tarkastelua tehtäisiin takautuvasti, riski jo maksetun etuuden perimisestä takaisin olisi mahdollinen.

Kansanopistot

Opetushallitus ja Suomen Kansanopistoyhdistys ry kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että kansanopistoissa toteutettu avoin korkeakouluopetus ei ole mukana ehdotettujen muutosten soveltamisalassa.

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 vaikutus opintorahaan ja asumislisään.

Jos kansanopistojen laajimmat opintokokonaisuudet olisi rajattu muutoksen ulkopuolelle esimerkiksi nykyistä työttömyysturvalain (1290/2002) 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.

Työvoimapalveluiden järjestämistä varten tarvittavat tiedot

Suomen Kuntaliitto ja Pohjoisen Keski-Suomen työllisyysalue kiinnittivät lausunnoissaan huomiota työvoimaviranomaisen tietotarpeeseen. Kuntaliitto katsoo, että avoimia korkeakouluopintoja koskevan työnhakijan ilmoitusvelvollisuuden poistuessa työvoimaviranomaisen mahdollisuudet ohjata työnhakija tarkoituksenmukaisiin työvoimapalveluihin heikkenevät.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) mukaan työnhakukeskustelussa ja täydentävässä työnhakukeskustelussa tarkistetaan muun muassa työnhakijan työllistymissuunnitelma vastaamaan työnhakijan mahdollisesti muuttunutta tilannetta. Työttömyysturvan edellytysten selvittämiseen liittyvien tehtävien vähenemisestä huolimatta työvoimaviranomaisen tulisi edelleen seurata työnhakijan tilannetta riittävällä tavalla tarkoituksenmukaisten palveluiden järjestämiseksi.

Työnhakijan ajankohtaisen, muun muassa osaamiseen liittyvän tilanteen seuraaminen työnhakijan palveluprosessin yhteydessä poikkeaa olennaisesti työttömyysturvaoikeuteen liittyvästä selvitystyöstä. Työnhakijan ei esimerkiksi tarvitsisi kantaa huolta etuusoikeuden jatkumisesta ja on myös työnhakijan etu, että työnhakukeskustelussa tai sitä täydentävässä keskustelussa voidaan avoimesti käsitellä työnhakijan tilannetta.

Laati hallitusneuvos Timo Meling