

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

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi.

Ehdotetussa laissa muutettaisiin työttömyysturvalakia (1290/2002), työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023) ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023). Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi mahdollisuus opiskella rajoituksetta avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia muutettaisiin siten, että työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina ei voisi enää opiskella avoimia korkeakouluopintoja.

Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden avointen yliopisto-opintojen ja avointen ammattikorkeakouluopintojen opiskelumahdollisuuksia sekä vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvää hallinnollista taakkaa. Esityksellä arvioidaan olevan vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitus linjasi syksyn 2025 valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä tavoitteesta selkeyttää työttömien opiskelumahdollisuuksia ja vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvää hallinnollista taakkaa.

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ja sitä on käsitelty työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä keskeiset työelämän järjestöt.

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja. Ehdotetut muutokset helpottaisivat työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja työttömyysturvaoikeutta menettämättä. Työttömyysturvalla opiskelu mahdollistettaisiin yli 25-vuotiaiden osalta nykyistä laajemmin. Muutokset lisääisivät ennakoitavuutta työttömyysturvaoikeuden säilymisestä avointen korkeakouluopintojen aikana sekä vähentäisivät hallinnollista taakkaa, kun viranomaisen ei selvitä näiden opintojen vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Työttömyysetuusvaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

Lausuntokierroksen tavoitteena on kerätä eri toimijoilta näkemyksiä ja palautetta valmisteilla olevasta lakimuutoksesta.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunto pyydetään ensisijaisesti antamaan vastaamalla lausuntopyyntöön lausuntopalvelun kautta. Ohjeet palveluun rekisteröitymiseksi ja palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelun sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet (käyttäjätuki: lausuntopalvelu.om@gov.fi). Ministeriöiden tulee lisäksi tallentaa lausuntopalvelussa antamansa lausunto VAHVA-asianhallintajärjestelmään asialle VN/33301/2025.

Jos lausuntoa ei ole mahdollista antaa lausuntopalvelussa, lausunto voidaan vaihtoehtoisesti toimittaa ministeriön kirjaamoon sähköpostilla osoitteeseen kirjaamo.tem@gov.fi tai postitse osoitteeseen Työ- ja elinkeinoministeriö, PL 32, 00023 Valtioneuvosto. Kirjaamoon toimitetussa lausunnossa pyydetään mainitsemaan asianumero VN/33301/2025. Lisäksi kirjaamoon toimitettu lausunto pyydetään lähettämään esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona Word- tai PDF-muodossa, jotta lausuntoasiakirja ei sisällä tarpeettomia henkilötietoja, kuten yksityishenkilön sähköpostiosoitetta.

Kaikki annetut lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Lausunnot julkaistaan hankkeen julkisilla hankesivuilla (valtioneuvosto.fi/hankkeet, tunnus TEM101:00/2025). Yksityishenkilön lausunto julkaistaan kuitenkin hankesivuilla tietosuojasyistä ainoastaan, jos henkilö tätä kirjallisesti pyytää esimerkiksi lausuntonsa yhteydessä tai sen saateviestissä.

Lisäksi kaikki lausuntopalvelussa annetut lausunnot, mukaan lukien yksityishenkilöiden lausunnot, ovat automaattisesti kaikkien nähtävissä lausuntopalvelussa. Ministeriö ei julkaise kirjaamoon toimitettuja lausuntoja lausuntopalvelussa.

Lausunnossa ei tule ilmoittaa tarpeettomia henkilötietoja. Vaikka yksityishenkilön kirjaamoon toimittamaa lausuntoa ei julkaistaisi verkossa, lausunto on ministeriöltä kaikkien saatavissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Aikataulu

Lausunto pyydetään toimittamaan **viimeistään 2.4.2026**.

Valmistelijat

Lisätietoja asiasta antaa

Hallitusneuvos Timo Meling, timo.meling@gov.fi

Linkit

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM101:00/2025> - Hankesivu

<https://tem.fi/sv/projekt?tunnus=TEM101:00/2025> - Projektsidan

Liitteet:

[Luonnos hallituksen esitykseksi.pdf](#)

[Propositionens huvudsakliga innehåll och lagförslag.pdf](#)

Jakelu:

Aalto yliopisto
Akava ry
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
Ammattiliitto PRO
Centria-ammattikorkeakoulu
Diakonia-ammattikorkeakoulu
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Espoo-Kauniaisten työllisyysalue
Etelä-Hämeen työllisyysalue
Eteläisen Keski-Suomen työllisyysalue
Etelä-Karjalan työllisyysalue
Etelä-Kymenlaakson työllisyysalue
Etelä-Satakunnan työllisyysalue
HAAGA-HELIA-ammattikorkeakoulu
Hanko-Raaseporin työllisyysalue
Helsingin työllisyysalue
Helsingin yliopisto
Humanistinen ammattikorkeakoulu
Hämeen ammattikorkeakoulu
Hämeen työllisyysalue
Itä-Suomen yliopisto
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
Jyväskylä-Muuramen työllisyysalue
Jyväskylän ammattikorkeakoulu
Jyväskylän yliopisto

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu
Kainuu-Koillismaan työllisyysalue
Kajaanin ammattikorkeakoulu
Kansaneläkelaitos Kela
Karelia-ammattikorkeakoulu
KEHA-keskus
Keravan ja Sipoon työllisyysalue
Keski-Pohjanmaan työllisyysalue
Keski-Savon työllisyysalue
Keski-Uudenmaan työllisyysalue
Kirkkonummi-Vihti-Siuntion työllisyysalue
Kouvolan työllisyysalue
Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT
Kuopion työllisyysalue
Kymppi työllisyysalue
Lab-ammattikorkeakoulu
Lahden työllisyysalue
Lapin ammattikorkeakoulu
Lapin yliopisto
Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto LUT
Laurea-ammattikorkeakoulu
Lohja-Karkkilan työllisyysalue
Läntisen Pirkanmaan työllisyysalue
Meri-Lapin työllisyysalue
Metropolia ammattikorkeakoulu
Mikkelin seudun työllisyysalue
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö /Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
Opetushallitus
Oulun ammattikorkeakoulu
Oulun seudun työllisyysalue
Oulun yliopisto
Pietarsaaren seudun työllisyysalue
Pohjanmaan työllisyysalue
Pohjois- ja Itä-Lapin työllisyysalue
Pohjoisen Keski-Suomen työllisyysalue
Pohjois-Karjalan työllisyysalue
Poliisiammattikorkeakoulu
Porvoon työllisyysalue
Päijät-Hämeen työllisyysalue
Raahen työllisyysalue
Rovaseudun työllisyysalue
Salon työllisyysalue
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunnan työllisyysalue
Savonia ammattikorkeakoulu
Savonlinnan työllisyysalue
Seinäjoen ammattikorkeakoulu
Seinäjoki-Isokyrö-Ilmajoen työllisyysalue
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta SAMU

STTK ry
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Suomen Kuntaliitto
Suomen Yrittäjät ry
Suupohjan työllisyysalue
Svenska handelshögskolan
Taideyliopisto
Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampereen seudun työllisyysalue
Tampereen yliopisto
Tunturi-Lappi - Pellon työllisyysalue
Turun ammattikorkeakoulu
Turun työllisyysalue
Turun yliopisto
Työttömien keskusjärjestö ry
Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ ry
Vaasan ammattikorkeakoulu
Vaasan yliopisto
Vakuutusosasto
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Valtiovarainministeriö
Vantaan työllisyysalue
Ylivieska-Kalajoki-Nivalan työllisyysalue
Ylä-Savon työllisyysalue
Yrkeshögskolan Arcada
Yrkeshögskolan Novia
Åbo akademi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleiset kommentit
2. Huomionne työttömyysturvalain muutoksista
3. Huomionne työvoimapalveluiden 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? Pidätkö todennäköisenä, että avointen korkeakouluopintojen kautta tutkinnon suorittavien osuus tulee kasvamaan merkittävästi verrattuna nykyisen avoimen väylän volyymiin?

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

Ruth Kimmo
Työ- ja elinkeinoministeriö

Meling Timo
Työ- ja elinkeinoministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi

TEM101:00/2025 SÄÄDÖSVALMISTELU

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä rajoituksetta.

Hankkeen perustiedot

KÄYNNISSÄ

Hankenumbero

TEM101:00/2025

Asianumerot

VN/33301/2025

Asettaja

työ- ja elinkeinoministeriö

Tehtäväluokka

Hallituksen esityksen valmistelu

Toimikausi/aikataulu

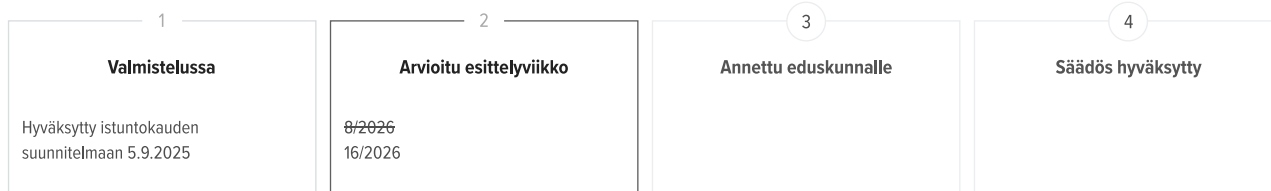
3.11.2025 –

Asettamispäivä

KORKEAKOULUOPISKELU TYÖTTÖMYYSTURVA TYÖTTÖMYYSTURVALAKI

Lainvalmistelu

HE työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi



Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi mahdollisuus opiskella rajoituksetta avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia muutettaisiin siten, että työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina ei voisi enää opiskella avoimia korkeakouluopintoja. Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden avointen korkeakouluopintojen opiskelumahdollisuuksia sekä vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvää hallinnollista taakkaa.

Vastuuministeri

Työministeri Marttinen

Lisätietoa

- Annetaan eduskunnalle kiireellisenä: eduskunnan vastaus ennen eduskunnan istuntotaukoa.

Kevätistuntokauden 2026 lainsäädäntösuunnitelma

- [työ- ja elinkeinoministeriö](#)
- [kaikki ministeriöt](#)

Yhteyshenkilö

Timo Meling, Hallitusneuvos

puh. +358 295 049 084

etunimi.sukunimi@gov.fi

Hankkeen vaiheet

Lausuntomenettely

20.2.2026 – 2.4.2026 Lausuntokierros

LAUSUNTOKIERROS



[Lausuntopalvelu.fi](https://lausuntopalvelu.fi)

Tavoitteet ja tuotokset

Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden avointen yliopisto-opintojen ja avointen ammattikorkeakouluopintojen opiskelumahdollisuuksia sekä vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvää hallinnollista taakkaa. Esityksellä arvioidaan olevan vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

Tilannekuvaus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia.

Lausuntoaika 20.2.2026 – 2.4.2026

Lausuntokierros

20.2.2026 – 2.4.2026 LAUSUNTOKIERROS



[Lausuntopalvelu.fi](https://lausuntopalvelu.fi)

Asiakirjat

Lausuntomenettely

- [Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnos hallituksen esitykseksi työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi](#)
PDF
19.12.2025 Työ- ja elinkeinoministeriö
- [Luonnos hallituksen esitykseksi](#) PDF
19.12.2025 Työ- ja elinkeinoministeriö
- [Propositionens huvudsakliga innehåll och lagförslag](#) PDF
19.12.2025 Työ- ja elinkeinoministeriö
- [Arbets- och näringsministeriets begäran om utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om arbetssökandes rätt till utkomstskydd för arbetslösa und](#)
PDF
19.12.2025 Työ- ja elinkeinoministeriö

Henkilöt

Näytä päätyyneet toimikaudet

Ryhmittelemättömät

Meling, Timo
Hallitusneuvos
työ- ja elinkeinoministeriö

Rooli: Jäsen
3.11.2025 –

Meling, Timo
Hallitusneuvos
työ- ja elinkeinoministeriö

Rooli: Esittelijä
20.2.2026 –

Meling, Timo
Hallitusneuvos
työ- ja elinkeinoministeriö

Rooli: Hankkeen yhteyshenkilö
20.2.2026 –


Lisää aiheesta

Lausuntokierros alkaa: lakimuutokset helpottaisivat opiskelua työttömyysturvalla

TEM TIEDOTE 20.2.2026 12.30

Säädösvalmistelu ja kehittäminen valtioneuvostossa

Ministeriöt toteuttavat hallitusohjelmaa, valmistelevat lakeja ja muita säädöksiä sekä vievät eteenpäin uudistuksia erilaisissa hankkeissa, työryhmissä ja toimielimissä.

Kaikkien ministeriöiden hankkeet löydät valtioneuvoston verkkosivuilta valtioneuvosto.fi/hankkeet 

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturvaoikeutta koskeväksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi mahdollisuus opiskella rajoituksetta avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia muutettaisiin siten, että työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina ei voisi enää opiskella avoimia korkeakouluopintoja.

Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden avointen yliopisto-opintojen ja avointen ammattikorkeakouluopintojen opiskelumahdollisuuksia sekä vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvää hallinnollista taakkaa. Esityksellä arvioidaan olevan vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan _____ .

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lainsäädäntö	4
2.1.1 Työttömyysturvalaki	4
2.1.2 Työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot	5
2.1.2.1 Muutos koulutuspäivärahasta työttömyysetuudella tuettaviin omaehtoisiin opintoihin	6
2.1.3 Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaiset työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot	7
2.1.4 Työvoimapolitiittinen lausunto ja työttömyysturva	7
2.2 Avoimista korkeakouluopinnoista	8
2.3 Työttömien avoimet korkeakouluopinnot	9
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	14
4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	14
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	17
4.2.2.1 Vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen	17
4.2.2.2 Vaikutukset työttömiin.....	18
4.2.2.3 Vaikutukset työllisyyteen.....	19
4.2.3 Viranomaisvaikutukset.....	19
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	20
5.1.1 Viranomaisvaikutukset.....	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
5.2 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	20
5.2.1 Avoimet korkeakouluopinnot työttömyysetuudella ilman ikärajaa	20
5.2.2 Alle 25-vuotiaiden ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon suorittaneiden rinnastaminen 25 vuotta täyttäneisiin.....	20
5.2.3 Ammatilliset opinnot.....	21
5.2.4 Alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset korkeakouluopinnot	21
6 Lausuntopalaute	21
7 Säännöskohtaiset perustelut	21
7.1 Työttömyysturvalaki	21
7.2 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä	22
7.3 Laki kotoutumisen edistämisestä	22
8 Lakia alemman asteinen sääntely	23
9 Voimaantulo	23
10 Toimeenpano ja seuranta	23
11 Suhde muihin esityksiin.....	23
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	23

12 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	23
LAKIEHDOTUKSET	27
työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n ja 10 b §:n muuttamisesta.....	27
työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:n muuttamisesta.....	27
kotoutumisen edistämisestä annetun lain 30 §:n muuttamisesta	28
LIITE	30
RINNAKKAISTEKSTIT	30
työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n ja 10 b §:n muuttamisesta.....	30
työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:n muuttamisesta.....	33
kotoutumisen edistämisestä annetun lain 30 §:n muuttamisesta	34

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitus päätti syksyllä 2025 neuvotellessaan valtion vuotta 2026 koskevasta talousarvioesityksestä helpottaa työttömyysturvalla opiskelua mahdollistamalla yli 25-vuotiaiden osalta nykyistä laajemmin avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja. Muutoksen tavoitteena on selkeyttää työttömien opiskelumahdollisuuksia ja vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvää hallinnollista taakkaa.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ja sitä on käsitelty työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä keskeiset työelämän järjestöt.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 20.2. – 2.4.2026 Lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta. Lausuntoa pyydettiin [täydennetään].

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM101:00/2025>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Työttömyysturvalaki

Opiskelun vaikutuksesta työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Laissa säädetään tyhjentävästi siitä, mitä opintoja pidetään päätoimisinä. Näiden opintojen ajalta työnhakijalla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen. Päätoimisia opintoja ovat muun muassa sellaiset avoimet yliopisto-opinnot ja avoimet ammattikorkeakouluopinnot, joiden opintosuunnitelman mukainen kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna yli kolme kuukautta ja joiden laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti.

Edellä mainittu tarkoittaa käytännössä sitä, että työnhakija voi opiskella työttömyysetuutta menettämättä sellaisia avoimia korkeakouluopintoja yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa, joiden opintosuunnitelman mukainen kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta. Uusia edellytykset täyttäviä opintoja saa opiskella työttömyysetuutta menettämättä ilman rajoituksia.

Yli kolme kuukautta yhtäjaksoisesti tai jaksotettuna kestävät opintokokonaisuudet ovat työttömyysturvalain mukaan päätoimisia, eikä työnhakijalla ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos opintojen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti.

Työttömyysturvalain mukaan 25 vuotta täyttänyt työnhakija voi lisäksi opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysturva-oikeutta menettämättä, jos opintojen muodostaman kokonaisuuden kesto tai opintojen jäljellä oleva kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Näiden opintojen tulee antaa ammatillisia valmiuksia tai tukea yritystoimintaa.

Tämä mahdollisuus kuuden kuukauden opiskeluun työttömyysetuudella on käytettävissä kerran työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan aikana.

Työttömyysturvalaissa säädetään myös työnhakijan opiskelua koskevista yleisistä poikkeuksista, joiden perusteella opintoja ei pidetä päätoimisina. Työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina, jos opiskeluaikaisen vähintään kuuden kuukauden vakiintuneen työssäolon tai yritys-toiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina myöskään silloin, jos opinnot on aloitettu työsuhteen aikana ja työttömyys johtuu lomautuksesta tai irtisanomisesta taloudellisella tai tuotannollisella perusteella. Lisäksi työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina esimerkiksi jaksotettuna järjestettyjen opintojen jaksojen välisenä aikana, jos kyse on työvoimakoulutuksena järjestetyistä opinnoista, työttömyysetuudella tuetuista työnhakijan omaehtoisista opinnoista tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitetuista omaehtoisista opinnoista. Opinnot eivät ole päätoimisia myöskään silloin, kun ne ovat osa työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työllistymistä edistäviä palveluja.

2.1.2 Työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) säädetään työttömyysetuudella tuetuista työnhakijan omaehtoisista opinnoista. Omaehtoisten opintojen tukeminen työttömyysetuudella edellyttää, että työnhakija on täyttänyt 25 vuotta, työnhakijalla on työvoimaviranomaisen toteama koulutustarve ja viranomaisen arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa.

Työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun tulee lisäksi olennaisesti parantaa työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ja opiskelusta on sovittava työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Työllistymissuunnitelmaa korvaavalla suunnitelmalla tarkoitetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettua aktivointisuunnitelmaa, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettua kotoutumissuunnitelmaa sekä työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitettua monialaista työllistymissuunnitelmaa. Omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella enintään 24 kuukauden ajan ja opintojen tulee olla päätoimisia.

Työttömyysetuudella tuettujen opintojen aikaisista työnhakijan velvollisuuksista säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Työnhakijan on osallistuttava säännöllisesti kyseisen koulutuksen koulutus- tai opintosuunnitelman mukaiseen opetukseen. Työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, että työnhakija etenee opinnoissaan. Eteneminen tarkoittaa korkeakouluopinnoissa keskimäärin viittä opintopistettä kuukaudessa ja muiden opintojen osalta tulee edetä koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla.

Työvoimaviranomainen seuraa työnhakijan opintojen etenemistä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla. Jos työnhakija ei etene opinnoissaan riittävästi tai ei ilmoita työvoimaviranomaiselle opintojen etenemisestä suunnitelmassa sovitulla tavalla, oikeus työttömyysetuuteen lakkaa ajankohdasta, josta työnhakijan opintojen ei voida katsoa edenneen riittävästi tai jona työnhakijan olisi tullut ilmoittaa työvoimaviranomaiselle opintojen etenemisestä.

Jos työnhakija on ollut poissa ilman hyväksyttävää syytä koulutus- tai opintosuunnitelman mukaisesta koulutuksesta siten, ettei hän ilmeisesti kykene hyväksyttävästi suoriutumaan

suunnitelman mukaisista opinnoista, tai jos hän on muuten olennaisesti laiminlyönyt opintojaan, oikeus työttömyysetuuteen lakkaa poissaolon tai laiminlyönnin alkamisen ajankohdasta. Työvoimaviranomainen voi edellyttää, että työnhakija esittää sille tarpeellisen selvityksen opintojen etenemisestä. Työnhakijan on ilmoitettava työvoimaviranomaiselle opintojen keskeytymisestä ja opintojensa päättymisestä.

Koulutuspalvelun tuottajan on annettava opiskelijalle todistus opiskelijaksi hyväksymisestä, opintojen aikaisista lomajaksoista ja opintojen etenemisestä. Lisäksi koulutuspalvelujen tuottajan on viipymättä ilmoitettava työvoimaviranomaiselle, jos henkilön opinnot päättyvät tai jos henkilön poissaolot koulutuksesta tai muu koulutuksen laiminlyönti aiheuttaa sen, ettei työnhakija ilmeisesti kykene hyväksyttävästi suoriutumaan suunnitelman mukaisista opinnoista.

2.1.2.1 Muutos koulutuspäivärahasta työttömyysetuudella tuettaviin omaehtoisiin opintoihin

Työnhakijan työttömyysetuudella tuettavista omaehtoisista opinnoista säädettiin 2010 (HE 178/2009 vp). Työttömälle, joka hakeutui omaehtoiseen, ammatillisia valmiuksia edistävään koulutukseen maksettiin ennen 2010 muutosta koulutuksen ajalta koulutuspäivärahaa. Ennen vuotta 2009 (HE 49/2009 vp) työ- ja elinkeinotoimistoilla ei ollut harkintavaltaa sen suhteen, mitä opintoja voitiin tukea koulutuspäivärahalla.

Koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä oli, että työnhakijalla oli koulutuksen aloittaessaan työssäoloaikaa vähintään kymmenen vuotta. Työhistoriaedellytys tarkoitti käytännössä, että koulutuspäivärahalla oli mahdollista aloittaa opinnot aikaisintaan 28-vuotiaana. Koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä oli myös, että hakija oli koulutuksen aloittaessaan saanut välittömästi edeltäneen 12 kuukauden aikana työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea vähintään 65 työttömyyspäivältä.

Koulutuspäivärahaa voitiin maksaa enintään 500 päivältä. Koulutuspäivärahat laskettiin mukaan työttömyyspäivärahan enimmäisaikaan. Koulutuspäiväraha- ja työttömyyspäivärahopäivien yhteisenimmäismäärä oli 565.

Koulutuspäivärahalla suoritettavien opintojen oli oltava ammatillisia valmiuksia edistävää, julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa järjestettävää koulutusta, laajuudeltaan yhdenjaksoisesti vähintään 36 opintopistettä tai 20 opintoviikkoa.

Vuonna 2008 opiskelun koulutuspäivärahalla aloitti noin 1 400 henkilöä, joista 78 prosenttia oli naisia. Koska oikeus päivärahaan edellytti 10 vuoden työhistoriaa, opiskelijat eivät kuuluneet nuorimpiin ikäluokkiin. Aloittaneista kahdeksan prosenttia oli alle 35-vuotiaita. Eniten aloittaneita oli ikäryhmässä 40–44 (29 prosenttia). Vuoden 2008 aikana koulutuspäivärahaa maksettiin yhteensä 3 447 henkilölle, joista 2 406 sai ansiopäivärahan suuruista päivärahaa ja 1 041 peruspäivärahan tai työmarkkinatuen suuruista päivärahaa.

Ensin 2009 (HE 49/2009 vp) koulutuspäivärahan saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä muutettiin siten, että oikeus koulutuspäivärahaan oli vain sellaisen koulutuksen ajalta, joka sisältyi työnhakusuunnitelmaan tai työllistymisohjelmaan. Työ- ja elinkeinotoimistolle säädettiin tässä yhteydessä harkintavalta koulutusten tarkoituksenmukaisuudesta. Samalla koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä ei enää ollut se, että työnhakija oli koulutuksen aloittaessaan saanut välittömästi edeltäneen 12 kuukauden aikana työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea vähintään 65 työttömyyspäivältä.

Vuoden 2010 alusta lukien työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella korvasi koulutuspäivärahan. Tässä yhteydessä luovuttiin kymmenen vuoden

työhistoriaedellytyksestä ja säädettiin 25 vuoden ikärajaista työttömyysetuudella tuettaviin omaehtoisin opintoihin. Työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen enimmäiskestoksi säädettiin 24 kuukautta.

2.1.3 Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaiset työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot

Omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella myös kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä, mikäli työvoimaviranomainen on todennut koulutustarpeen. Lisäksi edellytyksenä on, että opiskelu tukee kotoutumista ja työllistymistä. Opintojen tulee koostua suomen tai ruotsin kielen opiskelusta tai opintojen tulee tapahtua pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä.

Kotoutuja-asiakkaan työttömyysetuudella tuettavista omaehtoisista opinnoista sovitaan kotoutumissuunnitelmassa. Kotoutuja-asiakkaalla on velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Suunnitelmassa sovittujen toimien laiminlyöminen vaikutuksesta etuusoikeuteen säädetään työttömyysturvalaissa.

Omaehtoisen opiskelun tukeminen kotoutumisen edistämisestä annetun lain perusteella ei edellytä 25 vuoden ikää tai opintojen päätoimisuutta. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla tuettavien omaehtoisten opintojen ajalta on oikeus työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettyyn kulukorvaukseen. Kulukorvausta maksetaan yhdeksän tai 18 euroa päivässä. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisesti tuettavien työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen aikana kulukorvaukseen ei ole oikeutta.

2.1.4 Työvoimapolitiittinen lausunto ja työttömyysturva

Työnhakijan tulee ilmoittaa työttömyysturvalain mukaisista päätoimisista opinnoistaan työvoimaviranomaiselle. Työttömyysturvalaissa säädetään työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta. Työvoimaviranomainen tai Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisistä edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon. Tiedyt harkintaa vaativat lausunnonantamistehtävät on keskitetty valtakunnallisesti KEHA-keskukseen.

KEHA-keskus antaa työvoimapolitiittisen lausunnon opintojen vaikutuksesta työttömyysetuuteen. Työvoimaviranomainen antaa kuitenkin työvoimapolitiittisen lausunnon, jos kyse on yli 25-vuotiaan työnhakijan lyhytkestoista enintään kuuden kuukauden kestoista ammatillisia valmiuksia antavista tai yritystoimintaa tukevista opinnoista.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (512/2024) säädetään määräajasta työvoimapolitiittisen lausunnon antamiselle. Työvoimaviranomaisen vastuulle kuuluvien lausuntojen antamiselle on säädetty seitsemän vuorokauden määräaika siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt, jollei asian laadusta, laajuudesta tai muusta erityisestä syystä johdu muuta. KEHA-keskuksen tulee antaa vastuulleen kuuluvista asioista työvoimapolitiittinen lausunto 30 päivän kuluessa.

Työttömyysturvalain mukaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksetaan sitä työttömyysetuutta, johon työnhakijalla on oikeus työttömänä ollessaan. Sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain että kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaiset työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot ovat työllistymistä edistäviä palveluita. Työttömyysetuutta maksetaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta, vaikka työnhakijalla ei

palvelun alkaessa ole oikeutta etuuteen, jos se johtuu esimerkiksi korvauksettomasta määräajasta tai työssäolovelvoitteesta.

2.2 Avoimista korkeakouluopinnoista

Avoimina korkeakouluopintoina voi opiskella yksittäisiä kursseja ja opintokokonaisuuksia. Korkeakoulut päättävät itse, mitä opintoja ne tarjoavat avoimina opintoina. Korkeakouluilla voi olla rajoituksia siihen, kuinka paljon opiskelijoita kullekin kurssille tai opintokokonaisuuteen otetaan. Opinnot ovat yleensä maksullisia.

Avoimina yliopisto-opintoina voi opiskella oppiaineesta (esimerkiksi kasvatustiede) kokonaisen opintokokonaisuuden (esimerkiksi perusopinnot) tai yksittäisiä opintojaksoja (esimerkiksi didaktiikan kurssin).

Suurin osa avoimesta yliopisto-opetuksesta on perusopintotasoista, mutta monissa oppiaineissa opiskelua voi jatkaa aineopintoihin. Avoimet yliopiston opinnot ovat yliopiston opetussuunnitelmien mukaisia, joten opintosuoritukset voi hyväksilukea osaksi mahdollisia tutkinto-opintoja. Opintoja järjestetään tutkinto-opinnoista poikkeavalla tavalla esimerkiksi iltaisin tai viikonloppuisin, mutta nykyään myös integroituna tutkinto-opintoihin sekä verkko-opintoina. Verkko- ja etäopintoja voi suorittaa paikkakunnasta riippumatta, vaikka ulkomailta. Opintoja on tarjolla ympäri vuoden, myös kesällä.

Ammattikorkeakoulujen avoimia opintoja järjestetään päivisin, iltaisin ja viikonloppuisin sekä verkko-opintoina kaikissa ammattikorkeakouluissa ympäri Suomea. Opintoja järjestetään usein myös integroituna tutkinto-opintoihin. Opinnot ovat käytännönläheisiä ja työelämälähtöisiä. Avoimina opintoina ammattikorkeakoulussa voi suorittaa sekä ammattikorkeakoulututkintoon että ylempään ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvia opintojaksoja, mutta ei koko tutkintoa.

Korkeakoulut voivat käyttää avoimen korkeakouluopetuksen opintoja myös opiskelijavalinnan perusteena. Monet korkeakoulut tarjoavat avoimena korkeakouluopetuksena erityisiä väylä- tai polkuopintoja, jotka suorittamalla voi hakea tutkinto-opiskelijaksi.¹

Avointen korkeakouluopintojen perusteella ei voi pääsääntöisesti saada opintotukea. Opintotukea avoimen korkeakoulun opintoihin voi saada, jos opiskelee tutkintoa korkeakoulussa ja opinnot voi sisällyttää tutkintoon. Korkeakoulututkinnon suorittanut voi saada opintotukea myös yksittäisen opintokokonaisuuden suorittamiseen. Näiden opintojen täytyy kuitenkin täydentää ammatillista pätevyyttä tai antaa virkakelpoisuus. Tällaisia opintoja ovat esimerkiksi opettajan pedagogiset opinnot. Työllisyysrahastolta on ollut lisäksi mahdollista saada aikuiskoulutustukea yliopistossa suoritettaviin ammatillisiin lisä- tai täydennyskoulutuksen avoimiin opintoihin. Aikuiskoulutustuki on lakkautettu 1.8.2024 alkaen. Viimeistään 31.7.2024 alkaneisiin opintoihin aikuiskoulutustukea myönnettiin vuoden 2025 loppuun asti.

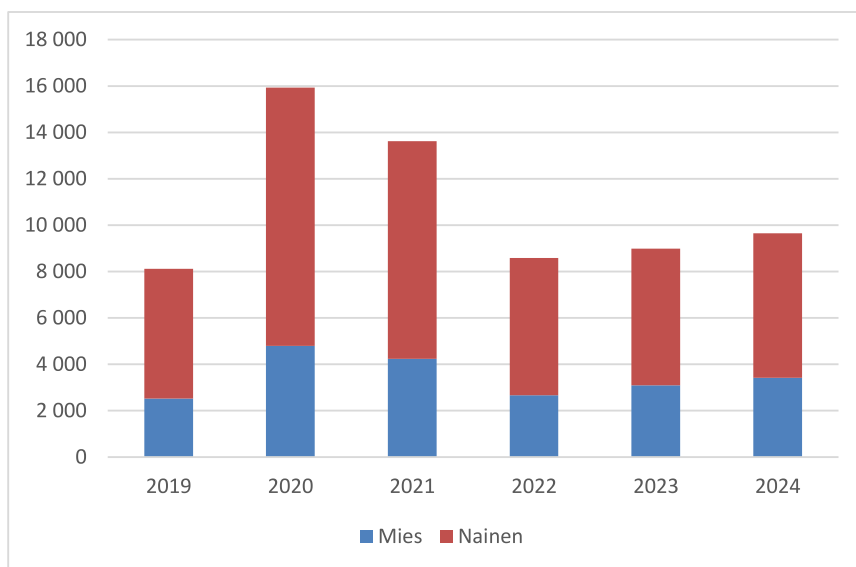
¹ Lisätietoa avoimista korkeakouluopinnoista on saatavilla Opintopolun verkkosivuilta: <https://opintopolku.fi/konfo/fi/sivu/avoin-yliopisto> ja <https://opintopolku.fi/konfo/fi/sivu/avoin-ammattikorkeakoulu>.

2.3 Työttömien avoimet korkeakouluopinnot

Avoimina yliopisto-opintoina ja avoimina ammattikorkeakouluopintoina on tyypillisesti suorittanut opintopisteitä vuosittain noin 6 400 sellaista henkilöä, jotka ovat saaneet samaan aikaan työttömyysetuutta¹⁰⁶. Jos lasketaan mukaan kaikki työvoimaviranomaisen asiakasjärjestelmään rekisteröityneet työnhakijat (myös työllistetyt, avoimilla markkinoilla työssä olevat, osa-aikatyölliset ja muut vastaavat työnhakijaryhmät) on avoimina korkeakouluopintoina opintopisteitä suorittaneiden määrä noin 15 000, työttöminä ja työvoimapalveluiden piirissä (niin sanottu laaja työttömyys) olevista on opintopisteitä suorittanut noin 10 000 henkilöä vuosittain (Kuvio 2.3.1).

Covid-19-pandemian aikana avoimia opintoja suorittavien opiskelijoiden määrä korkeakouluissa kaksinkertaistui, mutta on nyt palannut aiemmalle tasolle. Opiskelijoista yli 70 prosenttia on naisia. (Kuvio 1)

Kuvio 1. Avoimina korkeakouluopintoina opintopisteitä suorittaneet työttömät (laaja työttömyys) sukupuolen mukaan

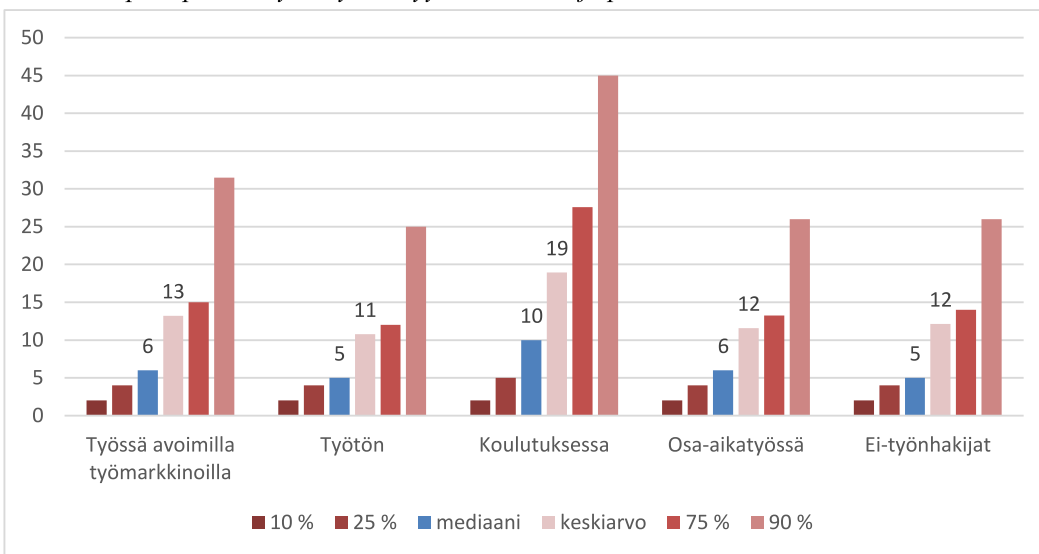


Avoimia opintoja korkeakouluissa suorittaneista työttömistä 80 prosenttia on rekisteröinyt äidinkielen suomen kielen. Ruotsinkielisiä on noin kaksi prosenttia ja muun kielisiä 18 prosenttia. Kotoutuja-asiakkaita on noin 2–9 prosenttia (200–700 henkilöä) riippuen siitä, tarkastellaanko henkilöitä, joilla kotoutumissuunnitelma on tehty samana vuonna vai kolmen vuoden aikana ja lasketaanko mukaan pelkät työttömät vai myös henkilöt, joiden työllisyyskoodiksi työvoimaviranomaisen asiakastietojärjestelmässä on merkitty ”koulutuksessa” (niin sanottu laaja työttömyys). Suurin osa kotoutujista on yli 30-vuotiaita – alle 25-vuotiaita oli vuonna 2023 alle 40.

Työttömien avoimet opinnot korkeakoulussa ovat tyypillisesti lyhytkestoisia. Puolet työttömistä (mediaani) on suorittanut korkeintaan viisi opintopistettä (Kuvio 2). Opintorahan saamisen edellytys on viisi opintopistettä kuukaudessa, eli yleensä kyse on noin kuukauden opinnoista. Työttömistä 75 prosenttia on suorittanut korkeintaan 12 opintopistettä ja 90 prosenttia korkeintaan

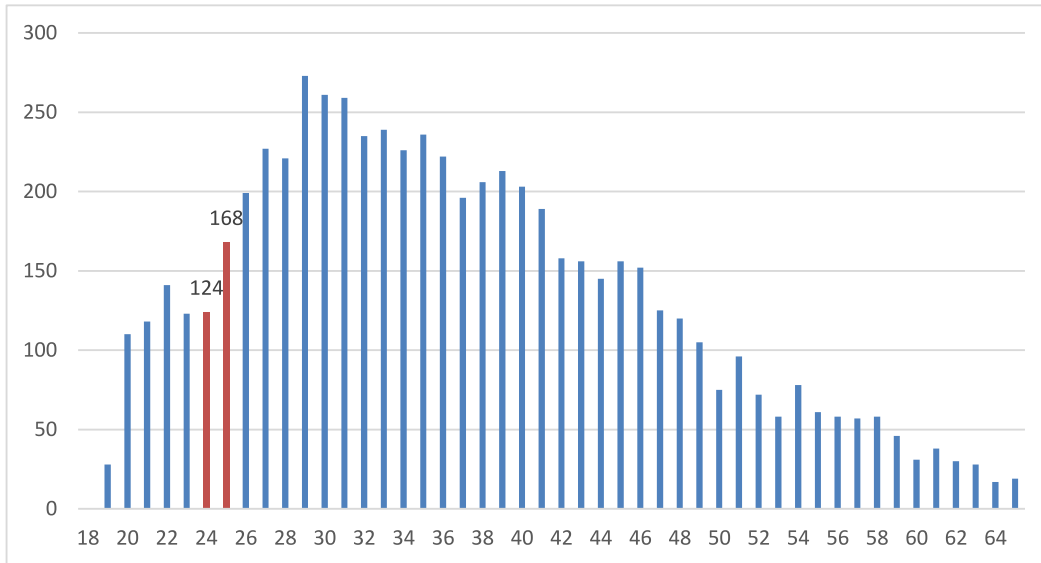
25 opintopistettä. Joukossa on muutamia henkilöitä, jotka ovat suorittaneet 50–70 opintopisteen kokonaisuuksia, mutta yli 25 opintopisteen opintoja on vain 10 prosentilla työttömistä. Opinnot ovat laajempia (mediaani 10 opintopistettä) henkilöillä, joiden työllisyyskoodiksi työvoimaviranomaisen asiakastietojärjestelmässä on merkitty ”koulutuksessa”, mikä viittaa siihen, että henkilö on saanut päätöksen omaehtoisista työttömyysetuudella tuettuna suoritettavista opinnoista. Työttömien opintopistejakauma vastaa varsin hyvin avoimilla työmarkkinoilla tai osa-aikatyössä olevien opintoja, mikä tukee arviota, että avoimen yliopiston opinnot eivät ole esteenä työn vastaanottamiselle.

Kuvio 2. Opintopistekertymä työttömyyskoodeittain ja persentiileittäin.



Avoimia korkeakouluopintoja opiskelleet työttömyysetuuksien saajat ovat tyypillisesti nuoria aikuisia. Opintopisteitä suorittaneiden määrä laskee iän myötä 30-vuodesta lähtien. **(Virhe. Viitteen lähde ei löytnyt.)** Yli 25-vuotiaita työttömyysetuuden saajia oli vuonna 2023 yhteensä 5 700 henkilöä. Opintopisteitä suorittaneiden määrä nousee 44 henkilöllä (35 prosentilla) ikävuosien 24 ja 25 välillä, mikä liittyy työttömyysturvaan liittyvän opintoja koskevan sääntelyn keventymiseen 25 ikävuodesta lähtien (katso luku 2.1). Nykyiset työttömyysturvaan liittyvät opintoja koskevat säännökset siis rajoittavat jossain määrin ainakin nuorempien opiskelua.

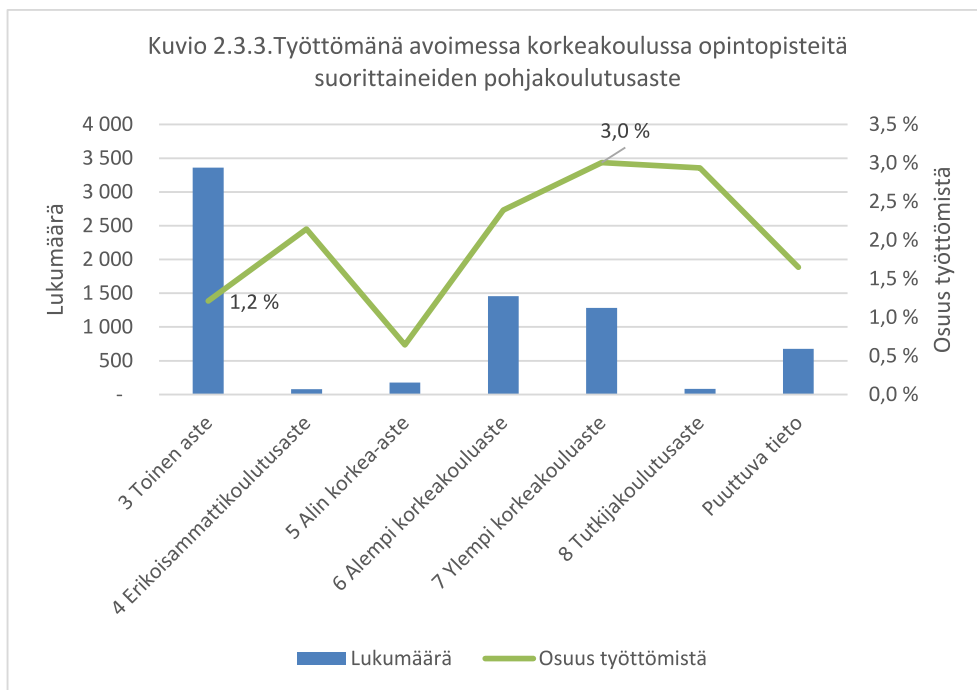
Kuvio 3. Avoimina korkeakouluopintoina opintopisteitä suorittaneet työttömyysetuuden saajat iän mukaan vuonna 2023.



Avoimia opintoja korkeakouluissa suorittavista työttömistä noin puolella pohjakoulutus on toisen asteen tutkinto (*Kuvio 4*), joista noin puolella ylioppilastutkinto, mutta joukossa on myös merkonomeja, lähihoitajia, datanomeja ja rakennusalan perustutkinnon suorittaneita. Korkeasteen tutkinnon on suorittanut noin 40 prosenttia avoimen korkeakoulun opintopisteitä suorittaneista työttömistä. Korkea-asteen tutkinnoista yleisimpiä ovat tradenomi, sosionomi, sairaanhoitaja ja kauppatieteiden maisteri.

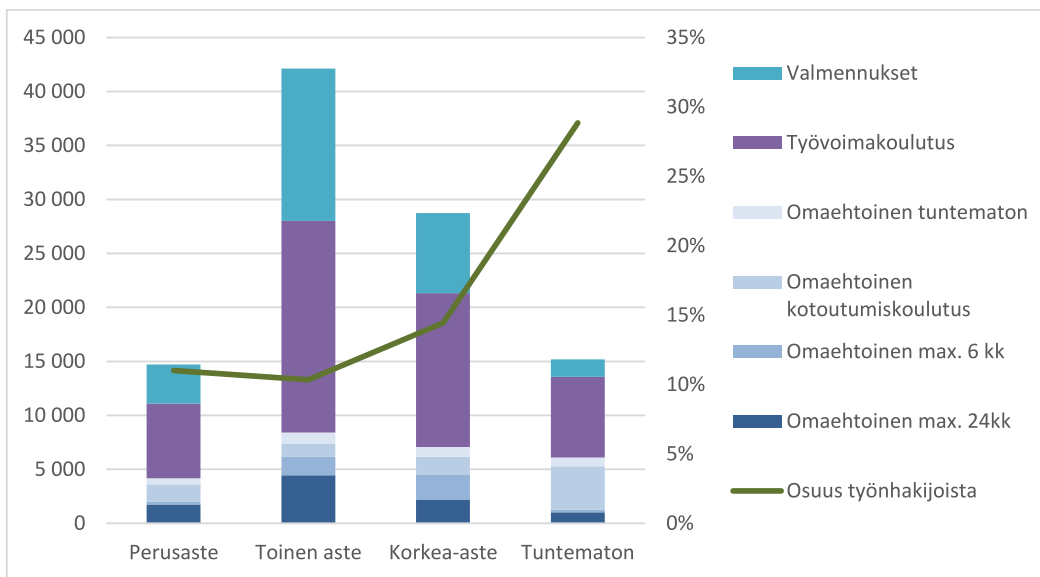
Suhteutettuna työttömien määriin (korkeakoulutettuja on vähemmän työttömänä kuin keskiasteen suorittaneita) aktiivisimmin avoimia korkeakouluopintoja opiskelevat ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneet (kolme prosenttia ja toisen asteen tutkinnon varassa olevat 1,2 prosenttia). (*Kuvio 4*)

Kuvio 4. Työttömänä avoimina korkeakouluopintoina opintopisteitä suorittaneiden pohjakoulutusaste.



Korkeakoulujen avoimet opinnot ovat vain hyvin pieni osa työnhakijoille tarjolla olevaa koulutusta. Kun avoimen korkeakoulun opintopisteitä on suorittanut noin 6 400 työttömyysetuuden saajaa, on kaikissa eri koulutusmuodoissa ollut yhteensä noin 100 000 työnhakijaa vuonna 2024. Suurin volyyymi on työvoimaviranomaisten järjestämässä työvoimakoulutuksessa (yhteensä 48 000 työnhakijaa). Erilaisiin valmennuksiin ja omaehtoiisiin työttömyysetuudella tuettuihin opintoihin on osallistunut molempiin noin 26 000 työnhakijaa. Määrä on suurin toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osalta, mutta suhteessa työnhakijoiden kokonaismäärään eri koulutustaustoilla, korkea-asteen suorittaneet ovat osallistuneet koulutuksiin vuoden aikana hieman useammin (14 prosenttia suhteessa työnhakijoiden määrään) kuin toisen asteen suorittaneet (10 prosenttia) (Kuvio 5). Koulutustausta on tuntematon tyypillisesti maahanmuuttajilla, jotka osallistuvat usein kotoutumiskoulutukseen, jolloin osallistumisaste on varsin korkea, 29 prosenttia suhteessa työnhakijoiden määrään.

Kuvio 5. Työnhakijoille suunnattuihin koulutustoimiin osallistujat vuonna 2024 koulutustaustan mukaan



3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja sekä vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytysten selvittämiseen liittyvää hallinnollista taakkaa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Avoimilla yliopisto-opinnoilla ja avoimilla ammattikorkeakouluopinnoilla ei olisi jatkossa vaikutusta työttömyysturva-oikeuteen, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta. Työnhakijan ei tarvitsisi ilmoittaa kyseisistä opinnoistaan työvoimaviranomaiselle eikä työvoimaviranomainen tai KEHA-keskus tekisi kyseisiin opintoihin liittyvää selvitystyötä työnhakijan hakiessa työttömyysetuutta.

Työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä työnhakijalla olisi avoimia korkeakouluopintoja opiskellessaan muun muassa velvollisuus hakea työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla ja olla valmis vastaanottamaan kotoaikatyötä. Lisäksi työnhakijalla olisi velvollisuus osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin niitä hänelle tarjottaessa.

Ehdotetut muutokset selkeyttäisivät mahdollisuuksia opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysaikana, kun epävarmuus työttömyysturva-oikeuden säilymisestä avointen korkeakouluopintojen aikana poistuisi.

Kun avoimia korkeakouluopintoja voisi opiskella ilman vaikutuksia työttömyysturvaan, vaihtoehtoinen koulutustarpeeseen perustuva mahdollisuus työttömyysetuudella tuettavista omaehtoisista avoimista korkeakouluopinnoista poistettaisiin. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisina työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina on ollut myös alle 25-

vuotiailla kotoutuja-asiakkailta mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja. Tätä mahdollisuutta ei enää olisi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset helpottaisivat työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja työttömyysturva-oikeutta menettämättä. Muutokset lisäisivät ennakoitavuutta työttömyysturva-oikeuden säilymisestä avointen korkeakouluopintojen aikana sekä vähentäisivät hallinnollista taakkaa, kun viranomaisen ei selvittäisi näiden opintojen vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Työttömyysetuusvaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

Työttömyysturvalaissa säädetyn päätoimisen opiskelun määritelmän muuttamisen keskeiset riskit julkisen talouden näkökulmasta liittyvät mahdolliseen työttömyysturvamenojen kasvuun ja työllistymisen pitkittymiseen. Opiskelun jälkeinen työllistyminen voi nostaa aiemmin työttömän henkilön tuottavuutta ja nostaa työhön osallistumisen todennäköisyyttä pidemmällä aikavälillä, mutta lyhyellä aikavälillä opiskelu voi hidastaa työllistymistä (lukkautumisvaikutus). Tästä näkökulmasta päätoimista oikeutta opiskella työttömyysturvalla on ollut perusteltua rajata. Sivutoimiseen opiskeluun liittyvän sääntelyn keventämisen riskinä on, että sivutoimisesta opiskelusta tulee tosiasiallisesti päätoimista. Avoimen korkeakoulun opintoihin ei pääsääntöisesti voi saada opintotukea, mutta työttömyysetuudella opiskelun helpottaminen voi syrjäyttää työssäkäyntiä ja myöhästyttää tutkinto-opiskelijaksi opintoetuudelle siirtymistä, mikä tarkoittaa opintoetuuden korvautumista työttömyysetuudella.

4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Lähtökohtaisesti avoimina korkeakouluopintoina suoritettavien opintojen sallimisella työttömyysetuutta menettämättä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia opiskelijamääriin eikä näin ollen myöskään työttömyysturvamoihin. Tämä perustuu siihen, että avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavat kurssit ovat tyypillisesti kestoaltaan alle kolme kuukautta tai niin lyhytkestoisia, että opintoja pidetään jo nykyisinkin sivutoimisina ja niiden suorittaminen on lähtökohtaisesti ollut sallittua. Keskeinen muutos olisi siis vain työnhakijan opintoja koskevan ilmoitusvelvollisuuden poistuminen.

Ilmoitusvelvollisuuden poistuminen vähentää opintoihin liittyvää työttömyysturvaselvittelyä ja epävarmuutta etuus-oikeuden jatkumisesta, minkä voi olettaa maltillisesti lisäävän kiinnostusta opiskeluun. Kun 2010 tuli mahdolliseksi opiskella työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisesti tutkintokoulutuksessa, lisääntyi työttömien opiskelu noin 0,5 prosenttiyksiköllä². Työttömistä noin 8 prosenttia osallistui tutkintokoulutukseen ennen reformia. Vuosina 2009–2010 toteutettu uudistus koulutuspäivärahan korvaamisesta työttömyysetuudella tuettavilla omaehtoisilla opinnoilla³ oli huomattavasti tämän esityksen uudistusta merkittävämpi, sillä ennen muutosta työnhakijalla tuli koulutuksen aloittaessaan olla työssäoloaika vähintään kymmenen vuotta.

² Aihinen, Alasalmi, Busk, Holappa, Koivula, Mayer, Oosi, Siltala, Vaahtoniemi (2024). Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu työllistymisen ja jatkuvan oppimisen väylänä. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:10*. Opiskelu lisääntyi lähinnä 25–35-vuotiaiden ikäryhmässä, mutta opintorahan käyttö väheni myös vanhemmissa ikäryhmissä, joskin vähemmän. Opiskelu lisääntyi eniten ylioppilaiden ja keskiasteen suorittaneiden joukossa, mutta myös opintorahan syrjäyttäminen oli suurta näissä ryhmissä. Eniten opintorahan käyttö väheni perusasteen varassa olevien joukossa. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osalta vaikutukset olivat vähäisimmät.

³ Muutosta on käsitelty tämän esityksen luvussa 2.1.2.1.

Työhistoriaedellytys tarkoitti käytännössä, että koulutuspäivärahalla oli mahdollista aloittaa opinnot aikaisintaan 28-vuotiaana. Vuonna 2008 opinnot aloittaneista kahdeksan prosenttia oli alle 35-vuotiaita. Uudistus lisäsi työttömille mahdollisuuksia opiskella ilman työttömyysturva-vaikutuksia huomattavasti enemmän (kaikki tutkintokoulutus), vapautti heidät työnhakuvelvoitteista ja lisäsi etuustasoa niin sanotun aktiiviajan korotusosan ja kulukorvauksen takia. Avointen korkeakouluopintojen opintosuoritukset ovat keskimäärin kahdeksan opintopistettä, mikä tarkoittaa noin 1,5 kuukauden päätoimista opiskelua, joten lyhyen keston takia lukkiutumisaikutuksen (mutta myös siitä seuraava työllisyysvaikutuksen) voidaan olettaa jäävän huomattavasti työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua pienemmäksi (esimerkiksi työnhakua ei lopeteta opintojen ajaksi).

Näin ollen voidaan olettaa, että esitetty muutos avoimen korkeakoulun opintojen ilmoitusvelvollisuuden poistamisesta lisäisi työttömien opiskelua selvästi vähemmän kuin vuoden 2010 uudistus, esimerkiksi kolmanneksella (0,2 prosenttiyksikköä), mikä tarkoittaisi noin 500 henkilön kasvua avoimien korkeakouluopintojen opiskelijoiden määrässä. Tämän arvioidaan pidentävän etuusjaksoja jonkin verran ensimmäisen kolmen vuoden aikana (-0,5 miljoonaa euroa), mutta parantaa työllisyyttä pidemmällä aikavälillä (+1,1 miljoonaa euroa 4–10 vuotta opiskelusta)⁴.

Työttömien opiskelun lisääntymisen rinnalla toinen vaikutuskanava on tällä hetkellä muulla tavoin opintonsa rahoittavien henkilöiden siirtyminen työttömyysetuuksille. Vuoden 2010 uudistus vähensi opintorahan saajien määrää noin 1,5 prosenttiyksikköä, eli opiskelu opintorahalla korvautui opiskelulla työttömyysetuudella. Avoimiin yliopisto-opintoihin ei voi pääsääntöisesti saada opintotukea, joten ongelman opintorahan syrjäyttämistä ei arvioida olevan suuri.

Jos avoimien korkeakouluopintojen opiskelu muodostuu taloudellisesti houkuttelevammaksi, voi avoimen kautta opiskelu opintojen alkuvaiheessa kuitenkin pitkittyä ja tutkinto-opiskelijaksi haku viivästyä, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että opintoetus korvautuisi työttömyysetuudella. Kannuste opiskella työttömyysetuudella opintorahan sijaan on merkittävä: opintorahaa voi saada 3 360 euroa vuodessa, kun työttömyysetuus on keskimäärin 7 437–15 879 euroa vuodessa (yleistuki⁵–ansiopäiväraha), ja lisäksi opiskelijan asumislisä on huomattavasti alhaisempi (enintään 296 euroa kuukaudessa) kuin työttömän asumistuki (esimerkiksi 394 euroa kuukaudessa). Kannuste opiskella työssäkäynnin tai opintorahan sijaan työttömyysetuudella on siis merkittävä, vaikka opinnoista joutuisikin maksamaan esimerkiksi 900–2700 euroa vuodessa (60 opintopistettä, 15–45 euroa/opintopiste). Koska esitetty muutos on huomattavasti pienempi kuin vuoden 2010 omaehtoisen opiskelun reformi, voidaan olettaa, että myös työssäkäynnin ja opintorahan syrjäytyminen työttömyysetuuksilla on vähäisempää, esimerkiksi kolmannes vuoden 2010 reformin vaikutuksesta. Tällöin 1 600 henkilöä siirtyisi rahoittamaan opiskeluun työttömyysetuudelle pois ansiotyöstä tai opintoetuksilta, jolloin etuuskustannukset kasvaisivat noin 0,6 miljoonaa euroa, jolloin kokonaiskustannukset julkiselle taloudelle olisivat pidemmällä aikavälillä neutraalit, kun edellä esitetty lukitusvaikutuksen jälkeinen työllisyysvaikutus huomioidaan.

⁴ Olettaen, että opinnot pysyvät yhtä lyhyinä kuin nykyisin, eli noin 2 kuukauden mittaisina. Lukitusvaikutus ja sen jälkeinen työllisyysvaikutus on arvioitu Aihinen ym. (2024) parametrien avulla suhteuttamalla avoimen opiskelun opintojen pituutta (2 kuukautta) tutkimuksen kohteen olleeseen omaehtoisten opintojen pituuteen (24 kuukautta).

⁵ Esitysluonnos on laadittu sillä oletuksella, että eduskunta hyväksyy HE 112/2025 vp esitetyt muutokset, joilla peruspäiväraha ja työmarkkinatuki yhdistettäisiin yleistueksi.

Käyttäytymisvaikutuksen täsmällinen ennakointi on vaikeaa. Nykyinen säännös opintokokonaisuuden kestosta on vaikeaselkoinen ja on siksi mahdollista, joskin epätodennäköistä, että tulintaepävarmuuden poistuessa opiskelu lisääntyikin enemmän, vaikka muutoksessa on suurelta osin kyse ilmoitusvelvollisuuden poistumisesta.

Keskeinen epävarmuus liittyy niin sanottuihin avoimen väylän opintoihin sekä polkuopintoihin, ja ensimmäistä tutkintoaan suorittavien ohjautumiseen opintotuen sijaan työttömyysetuudelle. Jos vuosittain 20 000 ilman opiskelupaikkaa jäävää uutta ylioppilasta hakeutuisi työttömyysetuudelle rahoittamaan väli vuosien aikaisia avoimia korkeakouluopintojaan ja korkeamman etuustason takia jatkaa opintojaan mieluummin työttömyysetuuksilla avoimen väylän kautta, olisivat kustannukset julkiselle taloudelle merkittävät. Polkuopintojen lukitusvaikutukset ovat todennäköisesti myös selvästi muita avoimia opintoja suuremmat, erityisesti siksi, että opiskelija joutuu sitoutumaan koko opintokokonaisuuden maksamiseen etukäteen eikä maksua palauteta opiskelupaikan vahvistamisen jälkeen. Näin ollen kannuste työllistymiseen kesken opintojen voi olla heikko. Hallituksen niin sanotussa puoliväliriihessä 2025 tekemän linjauksen mukaan tutkinnon suorittaminen avoimilla korkeakouluopinnoilla tullaan myöhemmin mahdollistamaan. Näitä opintoja ei rajattaisi muutoksen ulkopuolelle, koska tavoitteena on mahdollisimman laajasti mahdollistaa avointen korkeakouluopintojen opiskelemista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 25 vuoden ikäraja, minkä arvioidaan vähentävän merkittävästi estävän siirtymiä opintoetuksilta työttömyysetuudelle. Suurin osa keskiasteelta valmistuvista nuorista on 25 vuotta täyttäessään jo siirtynyt korkeakouluun opintoetuksille ja näin ollen riski opintorahan korvaantumiseen työttömyysetuudella vähenisi merkittävästi. Ikäraja säättäminen olisi tarkoituksenmukaista myös sääntelyn yksinkertaisuuden näkökulmasta.

Myös opintojen maksullisuus⁶ vähentää tämän riskin toteutumisen todennäköisyyttä, vaikka opintomaksujenkin jälkeen varsinkin ansiopäivärahalla opiskelu voi olla ansiotyöhön tai opintorahalla tutkinto-opiskelijana opiskeluun nähden houkuttelevaa. Joissakin korkeakouluissa väyläopintojen maksut myös hyvitetään myöhemmin tutkinto-opiskelijoiksi siirtyville. Valmis teilla oleva 30 opintopisteen laajuinen opintopiste toiselta asteelta valmistuville, korkeakoulu paikkaa vaille jääneille nuorille voi niin ikään lisätä työttömyysetuuden houkuttelevuutta suhteessa opintotukeen ja tutkinto-opiskelijaksi siirtymiseen. Setelin rajoittaminen 30 opintopisteeseen pienentäisi riskin todennäköisyyttä tehokkaasti.

Hakiessaan tutkinto-opiskelijaksi valintakokeen tai todistusvalinnan kautta, työnhakija ei voi olla varma, tullaanko hänet myöhemmin valitsemaan tutkinto-opiskelijaksi yliopistoon tai ammattikorkeakouluun, joten hänen kannattaisi varmuuden vuoksi hakea opinto-oikeutta joka vuosi. Tämä vähentää kannustetta työttömyysetuudella avointen korkeakouluopintojen opiskeluun suhteessa tutkinto-opiskeluun opintorahalla. Niin sanotun avoimen väylän kautta siirtyy

⁶ Työnhakija maksaa avoimet korkeakouluopintonsa itse. Avoimien korkeakouluopintojen enimmäishinta on ollut 15 euroa/opinto-oikeuteen kuuluva opintopiste, eli esimerkiksi 5 opintopisteen kurssi 75 euroa. Keväällä 2024 nostettiin avointen korkeakouluopintojen enimmäismaksuja 15 eurosta 45 euroon yhtä opinto-oikeuteen kuuluva opintopistettä kohden. Toistaiseksi maksuja on korotettu maltillisesti. Yliopistot tarjoavat myös jonkin verran kokonaan maksuttomia MOOC-kursseja. Opintojen maksullisuus todennäköisesti rajoittaisi avointen korkeakouluopintojen opiskelua, vaikka opinnot eivät vaikuttaisi työttömyysturva-oikeuteen.

nykyisin vuosittain tutkinto-opiskelijaksi noin 6 000 opiskelijaa⁷, mikä rajoittaa myös työttömyysetuudella opiskelevien avoimen väylän opiskelun lisääntymistä.

Korkeakoulut ovat todenneet väylä- ja polkuopintojen perusteella tutkinto-opiskelijaksi valikoituneiden olevan motivoituneita opiskelijoita ja lisänneet avoimen väylän ja polkuopintojen kautta tutkinto-opiskelijaksi valintaa. Hallituksen niin sanotussa puoliväliriihessä 2025 tekemän linjauksen mukaan tutkinnon suorittaminen avoimilla korkeakouluopinnoilla tullaan myöhemmin mahdollistamaan⁸, mikä tuottaa epävarmuutta ehdotuksen vaikutuksiin tulevaisuudessa.

Niin sanottuihin väyläopintoihin liittyviä riskejä pienentää se, että työnhakijalle asetettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukainen työnhakuvelvollisuus ja häntä koskisivat samat velvollisuudet kuin muitakin työnhakijoita.

Muutos nykytilaan on siis pieni ja ikärajan, opintojen maksullisuuden sekä tutkinto-oikeuden epävarmuuden pitäisi rajata riskiä, että avointen korkeakouluopintojen ilmoitusvelvollisuuden poistaminen lisäisi merkittävästi opiskelua työttömyysetuudella ja ennen kaikkea syrjäyttäisi työssäkäyntiä tai opintorahalla opiskelua. Koska käyttäytymisvaikutuksen arvioiminen luotettavasti on vaikeaa ja avoimen opintoihin on suunnitteilla muutoksia tulevaisuudessa, vaikutusarvioon on laskettu myös riskiskenaario, jossa avoimen korkeakoulun laajentunut tarjonta, tutkinto-oikeus ja hyvitetävät opintomaksut muuttavat tilannetta ja nykyisin ansiotyöllä tai vanhempien tuella avoimen opintojaan rahoittavia siirtyy työttömyysetuudelle vastaava osuus kuin vuoden 2010 omaehtoisen opiskelun reformissa (Aihinen ym. 2024) ja lisäksi opintojen kesto pidentyy muutamasta kuukaudesta lähemmäs kahta vuotta. Tämä riskiskenaario tarkoittaisi työttömien opiskelun lisääntymistä 1 600 hengellä (0,5 prosenttia), ja työttömyysetuuden saajien kasvua 7 700 hengellä, mikä kokonaisuudessaan tarkoittaisi 85 miljoonan kustannuksia julkiselle taloudelle. Skenaario on kuitenkin epätodennäköinen edellä mainittujen rajoitusten takia. Rajoitusten johdosta esityksen katsotaan siis olevan julkisen talouden kannalta kustannusneutraali, kuten kappaleen alussa on selvitetty.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen

Esitetyt muutokset vaikuttaisivat perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden toteutumiseen, 16 §:n 2 momentissa turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin, 19 §:ssä turvattuun oikeuteen sosiaaliturvaan ja elinkeinovapauteen sekä 21 §:n 1 momentissa turvattuun jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Ehdotettu muutos koskisi pääosin 25 vuotta täyttäneitä työnhakijoita. Kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia myös alle 25-vuotiaisiin kotoutuja-asiakkaisiin. Muutoksilla olisi vaikutuksia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Jatkossa avointen korkeakouluopintojen opiskelu työttömyysetuudella olisi yhdenvertaisempaa työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden ja muiden työnhakijoiden välillä.

⁷ Vipunen-tilastopalvelun mukaan avoimen väylän kautta korkeakoulupaikan vastaanottaneita on viime vuosina ollut noin 6 000 opiskelijaa.

⁸ [Opetus- ja kulttuuriministeriön hanke Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta \(tutkinnon suorittaminen avoimena korkeakouluopetuksena\)](https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM062:00/2025); <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM062:00/2025>.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvataan oikeus sosiaaliturvaan. Esitetty muutos turvaisi työnhakijan työttömyysetuusoikeuden viivytyksetöntä ja sujuvaa käsittelyä työnhakijan avoimiin yliopisto- ja ammattikorkeakouluopintoihin liittyvissä tilanteissa. Lisäksi työnhakijalle voi muodostua oikeus työttömyysetuuteen tilanteissa, joissa oikeutta työttömyysetuuteen ei nykytilanteessa ole ollut päätoimisten opintojen perusteella. Nämä muutokset tukisivat perustuslain 19 §:n 2 momentissa ja 21 §:n 1 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumista. Muutokset voisivat joissain määrin vaikuttaa siten, että työnhakijan tarve turvautua perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen etuuteen, käytännössä toimeentulotukeen, vähenee.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Esitetyt muutokset tukisivat perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumista, kun muutokset parantaisivat työttömien mahdollisuuksia opiskella työnhauon ohessa työttömyysetuutta menettämättä.

4.2.2.2 Vaikutukset työttömiin

Työttömyysturvalaissa säädetysti työttömyysetuuteen oikeus on kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työttömyysturvalain mukaan työttömänä pidetään henkilöä, joka ei ole työsuhteessa eikä työllisty yhdenjaksoisesti päätoimisesti yli kahta viikkoa yrittäjänä tai omassa työssä. Työttöminä pidetään myös muun muassa kokoaikaisesti lomautettuja. Työttömyysturvalain mukaan työnhakijana pidetään henkilöä, joka työvoimapaalveluiden järjestämisestä annettussa laissa säädetyllä tavalla on rekisteröity työnhakijaksi, on pitänyt työnhakunsa työvoimaviranomaisessa voimassa ja asioi työvoimaviranomaisessa sen edellyttämällä tavalla.

Esityksessä ehdotettu työttömyysturvalain opiskelua koskevia säännöksiä koskeva muutos helpottaisi työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella työnhauon ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Ehdotus mahdollistaisi työnhakijalle nykyistä paremmin oman osaamisen ja työllistymisvalmiuksien kehittämisen työttömyysetuutta saadessa.

Ehdotettu muutos vähentäisi työnhakijoiden tarvetta asioida työvoimaviranomaisen kanssa. Työnhakijoiden ei tarvitsisi ilmoittaa eikä selvittää avoimia yliopisto- ja ammattikorkeakouluopintoja työvoimaviranomaisen eikä KEHA-keskuksen kanssa. Työnhakijan opintoihin liittyvän selvittämisen vähenemisen arvioidaan nopeuttavan ja selkiyttävän työnhakijan työttömyysturva-oikeuden selvittämistä ja ratkaisemista.

Muutoksella ei olisi vaikutusta työnhakijan palveluprosessiin eikä työnhakuvelvollisuuteen. Työnhakijan tulisi toteuttaa työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa sekä hakea työmahdollisuuksia suunnitelmaan sisältyvän työnhakuvelvollisuuden mukaisesti. Työnhakija olisi lähtökohtaisesti täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piirissä, mikä tarkoittaa neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestävästä tarkastelujakson aikana, ellei määrällistä työnhakuvelvoitetta olisi alennettu tai jätetty asettamatta. Työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä työnhakijan olisi sovitettava opintonsa siten, että työn hakeminen ja vastaanottaminen, työllistymissuunnitelman toteuttaminen sekä työnhakijan palveluprosessiin osallistuminen on mahdollista.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain osalta muutos koskisi myös alle 25-vuotiaiden työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia avoimia korkeakouluopintoja. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain perusteella omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuina opiskelevilla ei olisi enää oikeutta myöskään yhdeksän tai 18 euron päivittäiseen kulukorvaukseen. Yhdenvertaisen ja yhdenmukaisen soveltamisen vuoksi avoimista korkeakouluopinnoista ehdotetaan

säädettävän kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa samaan tapaan kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa.

Avointen korkeakouluopintojen suorittaminen kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisina työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina on ollut vähäistä. Johtuen myös opintojen maksullisuudesta tämän mahdollisuuden poistumisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kotoutujien opiskelumahdollisuuksiin. Avointen korkeakouluopintojen opiskelu olisi edelleen mahdollista kotoutuja-asiakkaille kuten muillekin työnhakijoille. Esityksessä ehdotetun mukaisesti myös 25 vuotta täyttäneet kotoutuja-asiakkaat voisivat opiskella avoimia korkeakouluopintoja ilman vaikutusta työttömyysturvaan.

4.2.2.3 Vaikutukset työllisyyteen

Esitys voi jonkin verran lisätä työttömien opiskelua. Tällä arvioidaan lyhyellä aikavälillä olevan työllisyyttä heikentävä lukitusvaikutus, mutta pitkällä aikavälillä muutos voi jonkin verran vahvistaa työvoiman osaamistasoa ja sitä kautta vähentää työttömyysjaksoja. Arvioon liittyviä käyttäytymisvaikutusten epävarmuuksia on kuvattu kappaleessa 4.2.1.

Muutos voi myös hieman lyhentää opiskeluaikoja esimerkiksi tilanteissa, joissa työttömyyskäsisiä sivutoimisia opintoja voidaan lukea hyväksi myöhemmin suoritettavaan tutkintoon.

Kokonaisuudessaan esityksen työllisyysvaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä, koska esitetty muutos tarkoittaa lähinnä sääntelyn selkiyttämistä ja opinnoista ilmoittamisvelvollisuuden poistamista. Näin ollen odotukset työttömien opiskelun lisääntymisestä ovat maltilliset.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

25 vuotta täyttäneen työnhakijan ei tulisi enää ilmoittaa avoimista korkeakouluopinnoistaan työvoimaviranomaiselle. Muutos vähentäisi työnhakijoiden tekemien ilmoitusten määrää nykyiseen verrattuna arviolta noin 7 000 ilmoituksen verran (perustuen kappaleen 2.3 tietoihin avoimen korkeakoulun opintopisteitä suorittaneiden työttömyysetuutta saaneiden määristä ja arvioon kielteisten lausuntojen määristä).

Muutoksen arvioidaan vähentävän viranomaisten työtä, kun annettavien työvoimapolitiittisen lausuntojen antamiseen liittyvä työmäärä vähenisi laskennallisesti hieman yli yhdellä henkilötyövuodella. Yhden työttömyysturvaoikeutta koskevan asian ratkaisemiseen ja sitä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen kuluu aikaa arviolta noin 20 minuuttia. Yhteensä vuositasolla työmäärä vähenisi noin 1,2 henkilötyövuodella. Arvio sisältää asiaan liittyvien tietojen tarkistamisen, työnhakijan antamaan selvitykseen tutustumisen, mahdollisen lisäselvityspyynnön tekemisen ja sen myöhemmän käsittelemisen sekä asian ratkaisemisen ja työvoimapolitiittisen lausunnon perustelujen kirjoittamisen.⁹

Työvoimapolitiittisten lausuntojen määrän väheneminen vähentäisi myös työttömyysetuuden maksajien työtä. Työ vähenisi sekä päätösten antamisesta, että mahdollisten työttömyysturvan

⁹ Arvio perustuu KEHA-keskuksen Työttömyysturvavastuualueen asiantuntijoiden arvioon syksyllä 2025 sekä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston työttömyysturvayksikön tietoihin vuodelta 2016. Käsitteilyyn kuluvaa aikaa on arvioitu myös työttömyysturvaseuraamuksia koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen osalta hallituksen esityksessä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021).

epäävien päätöstenvälitusasioiden käsittelystä. Työttömyysturvan epäävien päätösten valitusten määrän mahdollinen väheneminen vähentäisi myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosikeuden työmäärää.

Toisaalta ilmoittamisvelvollisuuden poistuessa vähenee myös työvoimaviranomaisella käytössä oleva informaatio työnhakijan palveluntarpeesta, mikä voi hankaloittaa soveltuvan työnhakusuunnitelman tekemistä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Avoimet korkeakouluopinnot työttömyysetuudella ilman ikärajaa

Esitystä valmistellessa on arvioitu avointen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopintojen mahdollistamista iästä riippumatta kaikille työttömille työnhakijoille ilman etuusvaikutusta. Tähän liittyisi opintotuki- ja työttömyysturvajärjestelmän sekä valtion talouden kannalta kuitenkin olennainen ja merkittävä riski. Tämä riski kohdistuisi ensimmäistä tutkintoaan tekevien ohjautumiseen opintotuen sijaan työttömyysetuudelle, jos vuosittain 20 000 ilman opiskelupaikkaa jäävää uutta ylioppilasta hakeutuu työttömyysetuudelle rahoittamaan väli vuosien aikaisia avoimia korkeakouluopintojaan ja tämän jälkeen havaitsee, että tutkinto-opiskelijaksi hakeutuminen vähentäisi tuloja 50 prosentilla ja näin ollen jatkaa opintojaan mieluummin työttömyysetuuksilla avoimen väylän kautta.

Ehdotuksessa säädettäisiin 25 vuoden ikärajasta, minkä pitäisi suurimmalta osalta estää siirtymiä opintotuelta työttömyysetuudelle. Ikärajasta säättäminen olisi tarkoituksenmukaista sääntelyn yksinkertaisuuden näkökulmasta. 25 vuoden ikäraja olisi yhdenmukainen myös aiemmin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen ikärajan ja työttömyysturvalain 2 luvun 10 b §:ssä säädetyn lyhytkestoisten päätoimisten opintojen poikkeuksen kanssa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä 25 vuoden ikärajaa on perusteltu erityisesti nuorisotyöttömyyden erityisongelmilla. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ikärajan tarkoituksena on ehkäistä tilannetta, jossa suurin osa peruskoulun tai lukion päättäneistä rekisteröityisi työnhakijaksi ja pyrkisi saamaan opiskelujensa ajalta opintotukea korkeampaa työttömyysetuutta.

Alle 25-vuotiaalla työnhakijalla, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, on lisäksi velvollisuus hakea syyslukukaudella alkavien opintojen osalta vähintään kahta opiskelupaikkaa, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet hän täyttää.

5.1.2 Alle 25-vuotiaiden ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon suorittaneiden rinnastaminen 25 vuotta täyttäneisiin

Toinen vaihtoehto olisi rinnastaa alle 25-vuotiaat ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon suorittaneet 25 vuotta täyttäneisiin työnhakijoihin. Edellisessä aluvussa 25 vuoden ikärajaa pidetään perusteltuna, koska sitä on käytetty jo aiemmin perustuslakivaliokunnan hyväksymällä tavalla työttömyysetuudella opiskelun yhteydessä. Yhdenmukainen ikäraja olisi selkeä sekä työnhakijoille että lain soveltajille.

5.1.3 Ammatilliset opinnot

Ammatillisia toisen asteen opintoja voi tällä hetkellä suorittaa työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisina opintoina, joiden ehtona on työvoimaviranomaisen arvio siitä, että opinnot edistävät työnhakijan työllistymistä.

Avointen korkeakouluopintojen lisäksi työttömyysetuudella tuettuna voitaisiin sallia rajaton opiskelu myös toisen asteen ammatillisiin opintoihin ilman työvoimapolitiittista harkintaa ja ilmoitusvelvollisuutta. Keskeinen ero toisen asteen ammatillisten opintojen ja avointen korkeakouluopintojen välillä on niiden kesto. Työttömien avoimet korkeakouluopinnot kestävät keskimäärin 1,5 kuukautta (ks. kpl 2.3). Työttömien omaehtoiset opinnot, jotka ovat suurimmaksi osaksi toisen asteen ammatillista koulutusta, kestävät keskimäärin yli 1,5 vuotta (Aihinen, ym. 2024).

Mitä pidemmästä koulutuksesta on kyse, sitä suuremmat ovat koulutuksen kustannukset ja opintojen aikainen työllisyyden heikentyminen (lukitusvaikutus). Pidempi koulutus toki myös vahvistaa lukituksen jälkeistä työllisyysvaikutusta, mutta työllisyysvaikutus voi olla myös negatiivinen, jos opiskelu tapahtuu huonosti työllistävälle alalle. Omaehtoisen opiskelun kohdalla esimerkiksi humanististen alojen ja taidealojen opiskelun työllisyysvaikutus on negatiivinen (Aihinen, ym. 2024), minkä takia tutkintokoulutuksen tukemisen työvoimapolitiittista harkintaa on pidetty perusteltuna.

Muutos myös lisää riskiä opintoetuksien korvautumiseen työttömyysetuudella.

Näin ollen työttömyysetuudella rajoituksettoman opiskelun laajentaminen toisen asteen opintoihin olisi julkisen talouden vaikutuksiltaan selvästi mittavampi uudistus, minkä takia ammatilliset opinnot on jätetty tämän esityksen ulkopuolelle.

5.1.4 Alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset korkeakouluopinnot

Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin vaihtoehtona kotoutumisen edistämisestä annetun lain 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 työttömyysturvavaihtuoksia ei jäisi erillistä poikkeusta kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin.

6 Lausuntopalaute

[Täydennetään]

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Työttömyysturvalaki

2 luku 10 a §. *Opiskelua koskevat poikkeukset.* Työttömyysturvalain 2 a luvun 10 a §:n 3 momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta. Uuden kohdan mukaan avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia

ammattikorkeakouluopintoja ei pidettäisi päätoimisina opintoina työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta.

Muutoksella mahdollistettaisiin avointen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopintojen suorittaminen rajoituksetta ilman vaikutuksia työttömyyden perusteella maksettavaan etuuteen, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta. Muutos vaikuttaisi vain työttömän työnhakijan avoimiin yliopisto- ja avoimiin ammattikorkeakouluopintoihin.

Alle 25-vuotiailla työttömällä työnhakijoilla säilytettäisiin nykyiset työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 7 kohdassa säädetyt rajatut mahdollisuudet opiskella työttömyysetuutta menettämättä avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja. Voimassa olevan lain mukaan myös alle 25-vuotiailla työttömällä työnhakijoilla on mahdollisuus opiskella työttömyysetuutta menettämättä avoimia korkeakouluopintoja, joiden opintosuunnitelman mukainen kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta ja laajuus keskimäärin enintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti.

2 luku 10 b §. *Lyhytkestoiset opinnot.* Pykälän ensimmäisen momentin johdantokappaletta muutettaisiin 10 a §:ään tehtävästä muutoksesta johtuen. Avoimet yliopisto-opinnot ja avoimet ammattikorkeakouluopinnot eivät kuuluisi enää säännöksen soveltamisalaan, koska niistä säädettäisiin erikseen 10 a §:ssä.

Jotta esityksessä tavoiteltu työttömien työnhakijoiden avointen yliopisto-opintojen ja avointen ammattikorkeakouluopintojen opiskelun helpottaminen toteutuisi, niistä tulisi säätää muussa kohdassa työttömyysturvalakia kuin 2 luvun 10 b §:n lyhytkestoisten opintojen yhteydessä. Kyse ei olisi enää avointen korkeakouluopintojen osalta vain lyhytkestoisista opinnoista. Tästä johtuen pykälässä ei enää säädettäisi avoimista yliopisto-opinnoista eikä avoimista ammattikorkeakouluopinnoista.

7.2 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä

74 §. *Opintoja koskevat edellytykset.* Pykälän 1 momentin 1 kohdasta poistettaisiin maininta osallistumisesta avoimeen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetukseen. Työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina ei voisi enää jatkossa suorittaa avoimia yliopisto-opintoja eikä avoimia ammattikorkeakouluopintoja.

Kun työttömyysturvalaissa mahdollistettaisiin 25 vuotta täyttäneille työnhakijoille rajaton mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja ilman vaikutusta työttömyysetuuteen, ei olisi tarkoituksenmukaista säätää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa näiden opintojen tukimahdollisuudesta omaehtoisina työvoimaviranomaisen toteaman koulutustarpeen perusteella.

7.3 Laki kotoutumisen edistämisestä

30 §. *Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset.* Pykälän 1 momentin 3 kohdasta poistettaisiin maininta avoimesta yliopisto- ja avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta. Mahdollisuus opiskella kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisina omaehtoisina opintoina avoimia korkeakouluopintoja poistettaisiin.

Kun työttömyysturvalaissa mahdollistettaisiin 25 vuotta täyttäneille työnhakijoille rajaton mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja ilman vaikutusta työttömyysetuuteen, ei pidetä tarkoituksenmukaista säätää kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa näiden opintojen

tukimahdollisuudesta omaehtoisina kunnan toteaman koulutustarpeen perusteella. Muutos vastaisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin ehdotettua muutosta.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla voidaan tukea myös alle 25-vuotiaiden omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella. Esityksessä ehdotetaan, että avoimia korkeakouluopintoja ei voisi opiskella jatkossa myöskään kotoutumisen edistämisestä annetun lain perusteella omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna. Tällä olisi vaikutuksia erityisesti alle 25-vuotiaisiin, koska esityksen avointen korkeakouluopintojen opiskelu ilman työttömyysturvavaikutuksia koskisi vain 25 vuotta täyttäneitä.

Kotoutuja-asiakkailta on ollut oikeus työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen aikana myös kulukorvaukseen, toisin kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisia omaehtoisia opintoja opiskelevilla työnhakijoilla. Kun työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina ehtoisina opintoina ei voisi opiskella avoimia korkeakouluopintoja, ei niihin voisi saada enää myöskään kulukorvausta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

9 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan .

10 Toimeenpano ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö päivittää työttömyysturvajärjestelmän ohjeistustaan KEHA-keskukselle. KEHA-keskus toteuttaa tarvittavat muutokset työnhakijan opintoselvityksen verkkolomakkeeseen sekä tarvittavat tietojärjestelmäpäivitykset.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitettyjen muutosten tarkoituksena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja sekä kehittää osaamistaan työhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Esitetty muutos lieventäisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä siten, että 25 vuotta täyttäneen työnhakijan olisi mahdollista opiskella rajattomasti avoimia korkeakouluopintoja ilman näiden opintojen vaikutuksia työttömyysetuuteen. Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 16 §:n 2 momentti (sivistykselliset oikeudet), 19 § (oikeus sosiaaliturvaan) sekä 21 § (oikeusturva).

Työttömyysetuudet ovat perustuslain 19 §:n 2 momentin oikeutta perustoimeentulonturvan työttömyyden aikana turvaavia etuuksia. Esitetty työttömyysturvalain muutos parantaisi työttömien mahdollisuuksia opiskella työhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Työnhakijan ei tarvitsisi ilmoittaa avoimista korkeakouluopinnoistaan työvoimaviranomaiselle, eikä KEHA-keskus selvittäisi näitä opintoja työnhakijan hakiessa työttömyysetuutta. Työnhakijan

opintoihin liittyvän selvitystyön väheneminen selkeyttäisi työttömyysturvaprosessia ja turvaisi työnhakijoiden työttömyysturva-asioiden viivytyksetöntä käsittelyä.

Esitetty muutos selkeyttäisi avointen korkeakouluopintojen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta sekä työnhakijoiden että asiantuntijoiden näkökulmasta. Avoimiin korkeakouluopintoihin liittyvä työttömyysturva-asioiden ratkaisutoiminta selkeytyisi järjestelmän yksinkertaistuksessa. Avointen korkeakouluopintojen rajaamaton opiskeluoikeus työttömyysturvaetuuden näkökulmasta arvioidaan lisäksi selkeyttävän työnhakijoiden neuvontaa näiden opintojen vaikutuksesta työttömyysetuusoikeuteen. Neuvontaa voidaan antaa täsmällisemmin ja ennakointi siitä, kuinka avoimet korkeakouluopinnot vaikuttavat työttömyysetuusoikeuteen olisi nykyistä huomattavasti helpompaa. Tämä turvaisi osaltaan hallintoasian sujuvaa käsittelyä ja ratkaisemista.

Esitettyjen muutosten katsotaan toteuttavan perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentulon turvaa työttömyyden varalta. Lisäksi muutosten katsotaan toteuttavan perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada asia käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä sekä perustuslain 21 §:n 2 momentissa hyvästä hallinnosta säädettyä edistämällä työttömyysturva-asioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn järjestämistä.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Esitettyjen muutosten katsotaan toteuttavan perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvatujen oikeuksien toteutumista, kun muutokset parantaisivat työttömien mahdollisuuksia opiskella työhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä.

Rajoittamattomien avointen korkeakouluopintojen ajalta maksettavalle työttömyysetuudelle ehdotettu ikäraja merkitsee sitä, että alle 25-vuotiaille työnhakijoille ei maksettaisi etuutta samantapaisiin edellytyksiin kuin 25 vuotta täyttäneille työnhakijoille. Tältä osin sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on, voidaanko alle 25-vuotiaidentyöttömien jättämistä työttömyysturvain uuden 2 luvun 10 a §:n 5 kohdan ulkopuolelle pitää hyväksyttävänä erilaisena kohteluna.

Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta esitys vastaa tältä osin nykyistä työvoimapolitiikan järjestämisestä annetun lain 9 luvussa säädettyä työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella. Omaehtoisten opintojen tukeminen on mahdollista, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta. Omaehtoisen opiskelun tukemista koskeva lainsäädäntö on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä 25 vuoden ikäraja on perusteltu erityisesti nuorisotyöttömyyden erityisongelmilla (PeVL 35/2012 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 6, PeVL 17/1995 vp, s. 1—2). Perustuslakivaliokunta on todennut, että ikärajan tarkoituksena on ehkäistä tilannetta, jossa suurin osa peruskoulun tai lukion päättäneistä rekisteröityisi työnhakijaksi ja pyrkisi saamaan opiskelujensa ajalta opintotukea korkeampaa työttömyysetuutta (ks. PeVL 27/2009 vp, s. 2). Valiokunta on todennut myös, että sääntelyllä ei muuten ole vaikutusta alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysturvaan ja että heille säilyisi mahdollisuus tulla valituiksi työvoimapolitiittiseen koulutukseen, jonka ajalta heille maksetaan työttömyysetuutta (PeVL 19/2018 vp). Työttömyysturvain 2 luvun 10 b §:ssä säädetyn lyhytkestoisten opintojen yhteydessä (HE 59/2018 vp) perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallituksen esityksen sisältämä 25 vuoden ikäraja ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa (PeVL 19/2018 vp).

Esitetty muutos tarkoittaa käytännössä sitä, että ikärajasääntelyn soveltamisala laajenisi, kun opiskelu työttömyysetuutta menettämättä olisi mahdollista nykyistä laajemmin avointen korkeakouluopintojen osalta. Ehdotuksella ei heikennettäisi nykyiseen verrattuna alle 25-vuotiaiden oikeutta saada työttömyysetuutta pois lukien alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden työttömyysetuudella tuettujen avointen korkeakouluopintojen opiskelumahdollisuus päättyisi. Tämän muutoksen kohderyhmän arvioidaan olevan pieni. Muutoksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella opintoja, joilla voidaan parantaa ammattitaitoa ja näin ollen myötävaikuttaa myöhempään työuraan. Koska esityksellä ei muutettaisi työttömyysturvalaissa säädettyä päätoimisten opintojen määritelmää, kaikkien työnhakijoiden olisi edelleen työttömyysetuutta menettämättä mahdollista opiskella sivutoimisia opintoja hakijan iästä riippumatta. Tämän vuoksi tosiasiallinen muutos työttömyysetuuden saamisen edellytyksissä liittyy vain päätoimisiin avoimiin ylipisto- ja avoimiin ammattikorkeakouluopintoihin.

Opetushallinnon tilastojen¹⁰ perusteella mediaani ja keskimääräinen valmistumisikä eri opinnoissa vaihtelee suuresti. Ammatillisista opinnoista voidaan valmistua nuorempana, mutta ammattikorkeakoulututkinnon ja ylemmän yliopistotutkinnon suorittamisiän mediaani on ollut viime vuosina noin 27,5. Kaikkien tutkintoon johtavien opintojen suorittamisiän mediaani on noussut viime vuosikymmenen noin 24–5 vuodesta noin 29 vuoteen 2020-luvulla. Tämä puoltaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 9 luvussa, työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:ssä jo käytetyn 25 vuoden ikärajan käyttämistä myös tämän poikkeuksen yhteydessä. Yhdenmukainen ikäraja olisi selkeä sekä työnhakijoille että lain soveltajille.

Vaihtoehtona ikärajalle halutut rajaukset voitaisiin toteuttaa lähinnä siten, että työttömyysturvalain uutta 2 luvun 10 a §:n 3 momentin 5 kohtaa sovellettaisiin vain työnhakijaan, joka on suorittanut ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon. Ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon suorittamiseen voi kuitenkin liittyä tulkinnanvaraisuutta ainakin sen osalta, onko kyse tutkinnosta vai muun koulutuksen suorittamisesta. Tällä tavoin ei myöskään voitaisi varmistaa sitä, ettei työttömyysetuutta käytettäisi osatutkintojen aikaisen toimeentulon turvaamiseen silloin, kun tavoitteena on suorittaa lopulta kokonainen tutkinto.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

¹⁰ https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/WopiFrame2.aspx?sourcedoc={98f2b718-0da1-486e-957c-757b6a989edb}&action=view.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n ja 10 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 10 a §:n 3 momentin 4 kohta ja 10 b §:n 1 momentin johdantokappale, sellaisena kuin ne ovat laissa 1131/2022, ja
lisätään 2 luvun 10 a §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1131/2022, 385/2023 ja 685/2023, uusi 5 kohta seuraavasti:

10 a §

Opiskelua koskevat poikkeukset

Työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina myöskään:

-
- 4) siltä osin, kun opinnot ovat osa työllistymistä edistävää palvelua;
5) jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ja kyse on avoimista yliopisto-opinnoista ja avoimista ammattikorkeakouluopinnoista.

10 b §

Lyhytkestoiset opinnot

Työnhakijan oikeutta työttömyysetuuteen ei ratkaista 10 §:n, 10 a §:n 1 ja 2 momentin ja 3 momentin 1–4 kohdan perusteella, eivätkä opinnot vaikuta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta, jos:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Ennen tämän lain voimaantuloa alkaneisiin opintoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 74 §:n 1 momentin 1 kohta seuraavasti:

74 §

Opintoja koskevat edellytykset

Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan opintoihin, joita pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisina ja:

1) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa tai yliopistolaissa ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Työnhakijan työttömyysetuudella tuettuun opiskeluun, joka on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 30 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin sen ruotsinkielinen sanamuoto on laissa 1100/2024, seuraavasti:

30 §

Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 28 ja 29 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja:

3) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tai yliopistolaissa (558/2009) ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon, joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai jotka ovat mainittujen lakien mukaista lisä- tai täydennyskoulutusta, erikoistumiskoulutusta ja ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmistavaa koulutusta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Kotoutuja-asiakkaan työttömyysetuudella tuettuun opiskeluun, joka on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Matias Marttinen

1.

Laki

työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n ja 10 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 10 a §:n 3 momentin 4 kohta ja 10 b §:n 1 momentin johdantokappale, sellaisena kuin ne ovat laissa 1131/2022, ja
lisätään 2 luvun 10 a §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1131/2022, 385/2023 ja 685/2023, uusi 5 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Opiskelu

Opiskelu

Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös päätoimisen opiskelun lomajaksoja.

Päätoimisina pidetään:

1) opintoja, joiden tavoitteena on ammatti-
korkeakoulututkinnon tai ylemmän ammatti-
korkeakoulututkinnon suorittaminen;

2) opintoja, joiden tavoitteena on yliopis-
tossa suoritettavan alemman tai ylemmän kor-
keakoulututkinnon suorittaminen;

3) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain
mukaisia opintoja, joiden tavoitteena on am-
matillisen perustutkinnon tai tutkinnon osan
tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan
koulutuksen suorittaminen;

4) lukio-opintoja, joiden oppimäärän mu-
kainen laajuus on yhteensä vähintään 150
opintopistettä; sisäoppilaitoksessa järjestetyt
lukio-opinnot katsotaan kuitenkin aina päätoi-
misiksi;

5) opintoja, joiden tavoitteena on tutkinto-
koulutukseen valmentavasta koulutuksesta
annetussa laissa (1215/2020) tarkoitetun kou-
lutuksen suorittaminen;

6) perusopetuslain (628/1998) 46 §:ssä tar-
koitetun aikuisten perusopetuksen opintoja,

(Ei muuteta.)

joiden laajuus on vähintään 22 kurssia lukuvuodessa;

7) 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;

8) opintoja, joiden tavoitteena on yliopistossa suoritettavan jatkotutkinnon suorittaminen ja joiden opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti;

9) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisia opintoja, joiden tavoitteena on ammatti- tai erikoisammattitutkinnon tai tutkinnon osan suorittaminen ja joiden henkilökohdaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti;

10) vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitetussa kansanopistossa tai liikunnan koulutuskeskuksessa tapahtuvaa koulutusta, jonka opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 5 opintopistettä opiskelukuukautta kohti tai 25 opetustuntia viikossa;

11) muita kuin 1–10 kohdassa tarkoitettuja ammatillisia valmiuksia antavia keskimäärin vähintään neljänä päivänä kalenteriviikossa järjestettäviä kokoaikaisia opintoja.

10 a §

10 a §

Opiskelua koskevat poikkeukset

Opiskelua koskevat poikkeukset

Edellä 10 §:ssä säädetystä poiketen työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina, jos opiskeluaikaisen vähintään kuuden kuukauden vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina myöskään, jos opinnot on aloitettu työsuhteen aikana ja työttömyys johtuu lomautuksesta tai irtisanomisesta taloudellisella tai tuotannollisella perusteella.

Työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina myöskään:

Työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina myöskään:

1) jaksojen välisenä aikana, jos opinnot on järjestetty jaksotettuna ja kyse on:

- a) 10 b §:ssä tarkoitetuista opinnoista;
- b) työvoimakoulutuksena järjestetyistä opinnoista;
- c) työttömyysetuudella tuetuista työnhakijan omaehtoisista opinnoista;
- d) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitetuista omaehtoisista opinnoista;

2) siltä osin, kun työnhakija osallistuu työnantajan työsopimuslain 7 luvun 13 §:n tai merytyösopimuslain 8 luvun 11 §:n nojalla järjestämään tai hankkimaan koulutukseen; jos työnantaja kustantaa työntekijän itsensä hankkiman koulutuksen kokonaan tai osittain, koulutusta ei pidetä tätä pykälää sovellettaessa työnantajan järjestämänä tai hankkimana;

3) siltä osin, kun työnhakija osallistuu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 8 luvussa tarkoitettuun muutosturvakoulutukseen;

4) siltä osin, kun opinnot ovat osa työllistymistä edistävää palvelua.

10 b §

Lyhytkestoiset opinnot

Työnhakijan oikeutta työttömyysetuuteen ei ratkaista 10 ja 10 a §:n perusteella, eivätkä opinnot vaikuta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta, jos:

1) työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ennen opintojen alkamista;

2) opintojen muodostaman kokonaisuuden kesto tai opintojen jäljellä oleva kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta; ja

3) opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin vain, jos opintojen todisteellisesta keskeyttämisestä on vähintään yksi vuosi. Rajoitus ei koske työsuhteen tai 3 luvun 6 §:n 1

4) siltä osin, kun opinnot ovat osa työllistymistä edistävää palvelua;

5) jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ja kyse on avoimista yliopisto-opinnoista ja avoimista ammattikorkeakouluopinnoista.

10 b §

Lyhytkestoiset opinnot

Työnhakijan oikeutta työttömyysetuuteen ei ratkaista 10 §:n, 10 a §:n 1 ja 2 momentin ja 3 momentin 1–4 kohdan perusteella, eivätkä opinnot vaikuta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta, jos:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

momentissa tarkoitetun taloudellisen etuuden jaksotuksen aikana aloitettuja taikka työvoimakoulutuksena harjoitettuja opintoja.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan uudelleen, kun mainitussa momentissa tarkoitettut opinnot ovat päättyneet ja henkilö on sen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta, jollei aiempien opintojen kesto ole ollut yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Ennen tämän lain voimaantuloa alkaneisiin opintoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

2.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 74 §:n 1 momentin 1 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

74 §

74 §

Opintoja koskevat edellytykset

Opintoja koskevat edellytykset

Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan opintoihin, joita pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisine ja:

1) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa,

Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan opintoihin, joita pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisine ja:

1) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa,

Voimassa oleva laki

ammattikorkeakoululaissa tai yliopistolaissa ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen, mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus tai osallistuminen avoimeen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetukseen;

Ehdotus

ammattikorkeakoululaissa tai yliopistolaissa ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen *tai* mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . . .

Työnhakijan työttömyysetuudella tuettuun opiskeluun, joka on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 30 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin sen ruotsinkielinen sanamuoto on laissa 1100/2024, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

30 §

Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset

Ehdotus

30 §

Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset

Voimassa oleva laki

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 28 ja 29 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja:

3) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tai yliopistolaissa (558/2009) ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon, joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai jotka ovat mainittujen lakien mukaista lisä- tai täydennyskoulutusta, erikoistumiskoulutusta, ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta ja avointa yliopisto- tai ammattikorkeakouluopetusta;

Ehdotus

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 28 ja 29 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja:

3) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tai yliopistolaissa (558/2009) ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon, joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai jotka ovat mainittujen lakien mukaista lisä- tai täydennyskoulutusta, erikoistumiskoulutusta ja ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Kotoutuja-asiakkaan työttömyysetuudella tuettuun opiskeluun, joka on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.