

4.9.2019

EOAK/1872/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

## **TYÖTTÖMYYSETUUDELLA TUETTU OMAEHTOINEN OPISKELU**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevan virheelliseksi katsomansa ratkaisun ja siihen johdaneen prosessin kokonaisuudessaan prosessissa ilmenneiden virheiden vuoksi. Kantelija katsoi, että virheellinen ratkaisu johtuu TE-toimiston virheellisestä tavasta tulkita ja soveltaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (912/2012, JTYPL) ja työ- ja elinkeinoministeriön lain nojalla antamaa ohjetta koskien opintokokonaisuuden määrittelyä ja siihen liittyvää tukiaikaa.

Kantelija totesi, että JTYPL:n mukaan tuettavasta opiskelusta on sovittava työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa ennen opintojen aloittamista. TE-toimiston kanssa työllistymissuunnitelmassa sovittu opintokokonaisuus on VTK (poliittinen historia). Tämä on eri opintokokonaisuus kuin aikaisemmin vuonna 2013 sovittu, tuettu ja keskeytetty opintokokonaisuus VTM (taloustiede). TE-toimiston hyväksymät työllistymissuunnitelmat vahvistavat kantelijan näkemyksen mukaan tämän.

Kantelija viittasi asiantuntijaryhmän 29.3.2018 tekemään ratkaisuun, jossa todetaan, että asiantuntijaryhmä ei muuta aikaisemmin tekemäänsä ratkaisua. Asiantuntijaryhmä puolsi opintokokonaisuuden tukemista tukiajasta jäljellä olevan ajan 11 kuukautta, ja totesi, että pääaineen vaihtaminen taloustieteestä poliittiseen historiaan ei muuta tarkasteltavaa opintokokonaisuutta. Kantelija pyysi selvittämään, onko TE-toimiston asiantuntijaryhmä menetellyt lainvastaisesti laajentaessaan asiakkaan kanssa sovitun ja tarkasti määritellyn opintokokonaisuuden koskemaan kokonaisen tiedekunnan kaikkia opintoja ja tällä verukkeella lyhentänyt tukiajan 24 kuukaudesta 11 kuukauteen. Asiantuntijaryhmä totesi lisäksi, että tutkintorakenteen muuttuminen ei muuta asiantuntijaryhmän tulkintaa, että kyseessä on sama tutkintonimike (valtiotieteiden kandidaatti, valtiotieteiden maisteri), johon voidaan tehdä ratkaisu työttömyysetuudella opiskelusta enintään 24 kuukaudeksi.

Kantelija totesi, että JTYPL ei ota kantaa tutkintonimikkeeseen. Asiantuntijaryhmä väitti kahden toisistaan merkittävästi eroavan opintokokonaisuuden olevan sama opintokokonaisuus. Perusteita väittämälle ei ole toimitettu toistuvista pyynnöistä huolimatta eikä yleistyksen, ja siten näiden käsittelemisen toisiaan vastaavina kokonaisuuksina, voida katsoa olevan lakiin perustuva. Kurssisisällöistä luettavien ilmeisten erojen lisäksi opintokokonaisuudet tuottavat erilaiset tiedot ja pätevyydet työmarkkinoille, vaikka molempien opetus tapahtuukin Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa ja siten tuottavat samat tutkintonimikkeet VTK ja VTM.

Kantelijan näkemyksen mukaan pääaineen vaihtuminen tosiasiallisesti muuttaa opintokokonaisuutta merkittävässä määrin. Kyseessä on kaksi toisistaan eroavaa opintokokonaisuutta. Asiasta toimitettiin TE-toimistolle koulutuspalvelun tuottajan laatima lausunto. Viittaus tutkintorakenteen muuttumiseen on kantelijan mukaan irrelevantti, vaikkakin kuvastaa asiantuntijaryhmän tapaa perehtyä toimitettuun aineistoon. Liite toimitettiin opintoneuvonnan antaman lausunnon yhtey-

dessä havainnollistamaan opintokokonaisuuksien (koulutusohjelmien) eroavaisuuksia. Aineistossa esitettiin kurssikohtaisesti kahden opintokokonaisuuden erot ja yhteneväisyydet. Kantelija totesi, että herää kysymys, onko aineistoon perehdytty lainkaan.

Ratkaisuissa lukee, että aikaisemmin myönnetty oikeus omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella tuettuna on myönnetty 12.12.2013 opintokokonaisuuteen VTM, taloustiede. 17.11.2017 haettu, hyväksytyn työllistymissuunnitelman mukainen opintokokonaisuus on ”Valtiotieteiden kandidaatti, poliittinen historia”. Käsiteltävänä on siis myös TE-toimiston oman kannan mukaan kaksi toisistaan eroavaa opintokokonaisuutta. Molemmat opintokokonaisuudet ovat määritelty omina, erillisinä opintokokonaisuuksina, ei koko tiedekunnan opetussuunnitelman kattavina, kaikki opintokokonaisuudet mukaan lukevina, kokonaisuuksina. On varsin tavanomaista, että Helsingin (ja muiden yliopistojen) yliopiston koulutusohjelmissa sivuaineopintoja voidaan hyväksyä hyvin vapaasti opiskelijoiden mielenkiinnon kohteiden mukaan. Sitä, että kantelijan aikaisemmin suorittamia opintoja voidaan hyväksyä osaksi poliittisen historian opintokokonaisuutta, sivuaine- ja ylimääräisten opintojen osalta, ei voida kantelijan näkemyksen mukaan käyttää pitävänä perusteluna vedettäessä yhtäläisyysmerkkiä kahden eri koulutusohjelman ja opintokokonaisuuden välille.

Varsinaiset VTK (poliittinen historia) opinnot kantelija kertoi suorittaneensa TE-toimiston vuonna 2013 myöntämän tukijakson jälkeen. Tämäkin osoittanee, että aikaisempi, eri koulutusohjelmaa koskeva tukijakso ei tosiasiallisesti liity nyt käsiteltävänä olevaan opintokokonaisuuteen tai koulutusohjelmaan millään merkittävällä tavalla.

Kantelijan mukaan asiantuntijaryhmä on kerran käsittelyn aikana oikaissut ratkaisuaan perusteluiden ollessa riittämättömiä. Tämä tapahtui kantelijan huomautettua asiasta ryhmän sihteerille Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa käydyn keskustelun jälkeen. TE-toimiston osoittama ylenkatsova tapa jättää ratkaisut perustelematta ja rakennella ne myöhemmin ratkaisuihinsa sopiviksi on kantelijan mukaan omiaan heikentämään viranomaisen uskottavuutta voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanevana elimenä.

Uudenmaan ELY-keskus lausuu 16.11.2018 antamassaan päätöksessä, että yliopiston opintoneuvonta olisi tammikuussa 2018 todennut, että siihen mennessä suoritetuista 103 opintopisteestä voidaan kantelijan kohdalla ainakin 86 opintopistettä hyväksyä poliittisen historian pääaineopintoihin. Kantelija katsoi, että tämä on räikeästi virheellinen väittäminen. Yliopiston opintoneuvonta lausui, että 86 opintopistettä voidaan hyväksyä VTK (poliittinen historia) tutkintoon, ei osaksi poliittisen historian pääaineopintoja. Lisäksi yliopiston opintoneuvonta lausui 2018 helmikuussa taloustieteen ja poliittisen historian opintokokonaisuuksien eroavan sisällöltään merkittävästi toisistaan samasta tutkintonimikkeestä huolimatta.

Kantelija pyysi myös selvittämään, onko TE-toimistossa ja ELY-keskuksessa käsitelty asiaa hyvän hallintotavan vastaisesti ja syyllistytty virheelliseen menettelyyn asian käsittelyn aikana tuotteen olennaista haittaa (esimerkiksi opintojen aloittamisen viivästyminen ja siitä seuraavat tulonmenetykset) asiakkaalle. Prosessi on kestänyt tarpeettoman kauan ja siinä on useasti jätetty perustelematta päätökset ja/tai annettu ratkaisu virheellisin perustein. Lukuisista TE-toimiston tekemistä itseoikaisuista huolimatta ELY-keskus ei löytänyt mitään huomautettavaa tai hyvän hallintotavan vastaista asian käsittelyssä TE-toimistossa.

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin TE-toimiston selvitys.

## 3 RATKAISU

### 3.1 TE-toimiston selvitys

JTYPL:n mukaan tuettavasta opiskelusta on sovittava työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa ennen opintojen aloittamista. Opintojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan tukea enintään 24 kuukauden ajan.

TE-toimiston omaehtoisen opiskelun asiantuntijaryhmä on katsonut, että valtiotieteiden kandidaatti/valtiotieteiden maisteri -opinnot muodostavat yhden opintokokonaisuuden, jota voidaan tukea enintään 24 kuukautta. Pääaineen muuttuminen taloustieteestä poliittiseksi historiaksi ei muuttanut TE-toimiston mukaan sitä, että kyseessä on sama opintokokonaisuus. Tulkintaa lukea opinnot yhdeksi opintokokonaisuudeksi tukevat seuraavat asiat: Pääaineen vaihtaminen kesken opintojen on ollut mahdollista kurssisuoritusvaatimusten täytyessä eli mitään erillistä hakua uusiin opintoihin ei ole tarvittu. Lisäksi yliopiston opintoneuvonta totesi tammikuussa 2018, että siihen mennessä suoritetuista 103 opintopisteestä voidaan ainakin 86 opintopistettä hyväksyä poliittisen historian pääaineopintoihin.

TE-toimiston mukaan JTYPL ei lähde siitä, että tietty pääaine muodostaisi oman opintokokonaisuuden. Opintokokonaisuudella tarkoitetaan sitä opintojen kokonaisuutta, johon työnhakija hakee ja tulee hyväksytyksi. Käytännössä opintokokonaisuus on tyypillisesti tietty tutkinto, tutkinnon osa, tietyn ammattipätevyuden antava opintojakso tai usean sellaisen yhdistelmä. Opintokokonaisuus voi siis muodostua erilaisista toisiinsa liittyvistä opinnoista, joiden myötä työnhakijan mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille paranevat.

Jos työnhakija hakeutuu toisiinsa liittymättömiin opintokokonaisuuksiin, jokaista opintokokonaisuutta koskee oma 24 kuukauden enimmäisaika. Uusien opintojen hyväksyminen työllistymissuunnitelmassa työttömyysetuudella tuetuiksi edellyttää kuitenkin aina TE-toimiston toteamaa koulutustarvetta.

TE-toimisto katsoi, että se on päätöksenteossa käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa, toiminut olemassa olevan lainsäädännön ja oman sovellusohjeensa mukaisesti, käyttänyt päätöksenteossa hyvää hallintotapaa ja tehnyt kantelijan asiaan liittyvät päätökset poikkeuksetta viipymättä. Asiaan liittyvien päätösten lainmukaisuuteen on haettu ELY-keskuksen oikeudellisen tuen ohjeistus ja päätökset on tehty niihin nojautuen. TE-toimiston näkemyksen mukaan sen toiminnassa ei tässä tapauksessa ole huomautettavaa ja asian loppuunsaattamisen viivästyminen on johtunut siitä, että asiaan liittyviä päätöksentekoon vaikuttavia tietoja on toimitettu asian käsittelyn aikana useita kertoja.

TE-toimisto viittasi ELY-keskuksen kanteluasiassa 16.11.2018 antamaan ratkaisuun, jonka mukaan kantelijan saamat ratkaisut on perusteltu asianmukaisesti ja TE-toimisto on toiminut hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti tehden päätökset viipymättä. ELY-keskus ei ole nähnyt asian esittelyssä huomautettavaa.

### 3.2 Asian käsittely

#### Hakemus ja koulutuspalvelujen tuottajan selvitys

Kantelija esitti 17.11.2017 päivätyssä lomakkeessa perustelut sille, miksi hänen opiskeluaan (valtiotieteiden kandidaatti/poliittinen historia) ajalla 1.1.2018–31.12.2019 tulisi tukea työttömyysetuudella. Kantelija perusteli koulutukseen hakeutumista sillä, että hänen työllistymismahdollisuutensa paranisivat merkittävästi, jos hän jatkaisi vuonna 2015 keskeytyneitä opintojaan vaihtamalla pääaineen tiedekunnan sisällä ja sitä kautta valmistuisi valtiotieteiden kandidaatiksi

(pol. hist.). Kantelija kertoi lomakkeella suorittaneensa aikaisemmin muutamia poliittisen historian kursseja. Ne ja osan aikaisemmin suorittamistaan muun muassa taloustieteen opinnoista kantelija kertoi saavansa lukea hyväksi kootessaan VTK (pol. hist.) tutkintoa.

Koulutuspalvelujen tuottajan/Helsingin yliopiston 8.11.2017 päivämäärän selvityksen mukaan kyseessä on aiemmin aloitetun tutkinnon suorittaminen (VTK + VTM -opinto-oikeus taloustieteen, tavoitteena poliittisen historian tutkinto). Opintojen laajuus VTK 180 + VTM 120 opintoviikkoa.

Yliopiston 13.12.2017 päivätyssä selvityksen mukaan kantelijalla on opiskeluoikeus suorittaa kandidaatin tutkinto Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa pääaineena taloustiede. Viimeisin opintosuoritus on päivämäärältä 8.10.2015. Selvityksen mukaan kantelijan aikomuksena on vaihtaa pääaine poliittiseen historiaan. Mikäli kantelija hyväksyy poliittisen historian pääaineopiskelijaksi ja taloustieteestä tulee sivuaine, voidaan kantelijan siihen mennessä suorittamista 103 opintopisteestä hyväksyä valtiotieteiden kandidaatin tutkintoon ainakin 86 opintopistettä. Valtiotieteen kandidaatin tutkinnon laajuus on vähintään 180 opintopistettä.

#### TE-toimiston ratkaisu 15.12.2017

”Suunnittelemasi poliittisen historian, valtiotieteen kandidaatin tutkintoon johtavia opintoja ei hyväksytä työttömyysetuudella tuetuksi, koska työttömyysetuudella tuetun opiskelun painopiste tulee työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaan (TEM/2759/00.03.05.02/2016) olla lyhytkestoisissa ja nopeaa työmarkkinoille sijoittumista edistävissä opinnoissa. Siten pitkäkestoisten korkeakoulututkintoon johtavien opintojen tukeminen ei ole työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaista.”

#### TE-toimiston ratkaisu 28.12.2017

”Asiantuntijaryhmä ei hyväksy esittämiesi opintojen tukemista työttömyysetuudella. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaan työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen painopaino on lyhytkestoisissa ja nopeaa työmarkkinoille sijoittumista edistävissä opinnoissa. Asiantuntijaryhmä ei näe aiheelliseksi muuttaa aikaisempaa ratkaisua.”

#### TE-toimiston ratkaisu 11.1.2018

”Asiantuntijaryhmä päätyi aikaisemmassa käsittelyssään 28.12.2017 kielteiseen ratkaisuun. Työ- ja elinkeinoministeriön JTYP -lain soveltamisohjeen mukaan työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen painopiste on lyhytkestoisissa ja työmarkkinoille nopeaa sijoittumista edistävissä opinnoissa.

Ryhmä käsitteli tuolloin opintokokonaisuutta valtiotieteiden kandidaatti (VTK) ja valtiotieteiden maisteri (VTM). Opintokokonaisuudella tarkoitetaan opintoja, joihin opiskelija on hakenut ja joihin hän on saanut opinto-oikeuden. Näitä samoja opintoja on aiemmin tuettu työttömyysetuudella 10.12.2013 - 11.1.2015. Tukeminen lakkautettiin, koska opinnot eivät edenneet tain edellyttämällä tavalla. Asiantuntijaryhmä käsitteli asiaa niiden tietojen varassa, jotka olit toimittanut liitteinä vastuuasiantuntijalle. Tällöin ei kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, että tavoitteesi on suorittaa vain alempi korkeakoulututkinto, valtiotieteiden kandidaatti (VTK), vaikka olit sen omaan lomakkeeseesi selkeästi kirjannut.

Asiantuntijaryhmän kokoukseen 11.1.2018 toimitit lisäperusteluja. Aikomuksenas on saattaa loppuun valtiotieteellisessä tiedekunnassa kesken jääneet kandidaatin opinnot (VTK) ja tämän jälkeen työllistyä kokopäiväisesti. Lisäperusteluissa kerrot työtehtävistä, joita tavoittelee sekä selvität, miksi opintosi eivät aiemmin edenneet suunnitellusti (taloustieteen opinnot). Kerrot myös, että sinulla on opinto-oikeus ylemmän korkeakoulututkinnon (VTM) suorittamiseksi (voimassa toistaiseksi). Mikäli sinut hyväksytään poliittisen historian pääaineopiskelijaksi ja taloustieteestä tulee sivuaineesi, yliopiston opintoneuvojan selvityksen mukaan tähän mennessä suorittamistasi 103 opintopisteestä voidaan ainakin 86 opintopistettä hyväksyä valtiotieteen kandidaatin tutkintoon.

Oman selvityksesi mukaan arvioit, että valtiotieteen kandidaatin tutkinnon loppuun suorittaminen johtaa kohdallasi nopeaan työllistymiseen.

Saatujen selvitysten perusteella asiantuntijaryhmä puoltaa opintokokonaisuuden (VTK ja VTM) opintojen tukemista tukiajasta jäljellä olevan ajan 11 kuukautta. Pääaineen vaihtaminen taloustieteestä poliittiseen historiaan ei asiantuntijaryhmän mukaan muuta tarkasteltavaa opintokokonaisuutta.”

#### TE-toimiston ratkaisu 29.3.2018

”Asiantuntijaryhmä ei muuta aikaisemmin tekemäänsä ratkaisuaan: Asiantuntijaryhmä puoltaa opintokokonaisuuden (VTK ja VTM) opintojen tukemista tukiajasta jäljellä olevan ajan 11 kuukautta. Pääaineen vaihtaminen taloustieteestä poliittiseen historiaan ei muuta tarkasteltavaa opintokokonaisuutta. Tutkintorakenteen muuttuminen ei muuta asiantuntijaryhmän tulkintaa, että kyseessä on sama tutkintonimike (valtiotieteiden kandidaatti, valtiotieteiden maisteri), johon voidaan tehdä ratkaisu työttömyysetuudella opiskelusta enintään 24 kk. Sinulle on aikaisemmin tehty myönteinen ratkaisu työttömyysetuudella tuettuun opiskeluun ko. tutkinnon suorittamiseksi ja olet opiskellut ko. tutkintoa 13 kk työttömyysetuudella.”

#### TE-toimiston ratkaisu 26.4.2018

Asia on loppuun käsitelty asiantuntijaryhmässä.

#### TE-toimiston sähköposti kantelijalle 7.6.2018

Viestin mukaan kantelijan omaehtoiseen opiskeluun liittyvää asiaa on käsitelty TE-toimiston omaehtoisen opiskelun asiantuntijaryhmässä 28.12.2017, 11.1.2018, 29.3.2018, 26.4.2018 ja 24.5.2018. Viestin mukaan edellä mainittujen kokousten pöytäkirjanotteet on toimitettu kantelijalle postitse 5.6.2018. Asiantuntijaryhmä viittasi 24.5.2018 pitämässään kokouksessa asian edelliseen käsittelyyn 26.4.2018 ja totesi, että asian on ryhmän osalta loppuun käsitelty.

#### Kantelijan sähköpostiviesti TE-toimistolle 7.6.2018

Kantelija pyysi asiantuntijaryhmältä perusteluja ratkaisulle, jonka mukaan taloustieteen ja yhteiskunnallisen muutoksen opintokokonaisuudet ovat sama opintokokonaisuus tai vaihtoehtoisesti oikaisemaa ratkaisunsa asianmukaisesti. Kantelija kirjoitti pyytäneensä ryhmältä edellä mainittuja perusteluja jo aikaisemmin (29.3. jälkeen) saamatta vastausta. Ryhmän vastaus, jossa vain sanotaan asian olevan loppuun käsitelty, ei ole kantelijan mukaan tyydyttävä asiakkaan pyytäessä perusteluja ko. ratkaisuun. Ratkaisu nojaa tutkintonimiterminologiaan, mitä ei laissa mainita. Laki ottaa kantaa tutkintonimikettä tarkempaan kokonaisuuteen eli opintokokonaisuuteen, joiden eroavaisuudet kantelija on toimittanut ryhmälle tiedoksi.

#### TE-toimiston 21.6.2018 päivätty kirje

TE-toimiston kirjeessä viitataan asiantuntijaryhmän kokouksen pöytäkirjaan ja todetaan, että TE-toimiston perustelu ratkaisulle perustuu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamisohjeeseen opintokokonaisuudesta: ”Opintokokonaisuudella tarkoitetaan sitä opintojen kokonaisuutta, johon työnhakija hakee ja tulee hyväksytyksi ja josta on lähtökohtaisesti sovittu yhtenä kokonaisuutena suunnitelmassa. Käytännössä opintokokonaisuus on tyyppillisesti esimerkiksi tietty tutkinto, tutkinnon osa, tietyn ammattipätevyyden antava opintojakso tai usean sellaisen yhdistelmä. Opintokokonaisuus voi koostua jaksoista.”

## Ministeriön ja ELY-keskuksen oikeudellisen tuen TE-toimistolle antama ohje

TE-toimisto lähetti 29.6.2018 Uudenmaan ELY-keskuksen Palkkaturva ja oikeudellinen tuki -yksikölle ja työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalle pyynnön saada juridista apua.

TE-toimisto lähetti ELY-keskukselle 3.7.2018 uudelleen oikeudellista apua koskevan pyynnön. Pyyntöstä käy ilmi, että ministeriön asiantuntijan mukaan säännöksen soveltamista koskevan kysymyksen osalta ensisijainen osoite on ELY-keskus. TE-toimiston ELY-keskukselle lähettämässä viestissä todetaan, että ministeriön asiantuntijan kanssa käydyssä keskustelussa todettiin, että asiakkaan asiassa on takana yksi ja sama tutkinto, joten aiemmin tuettu aika tulee ottaa huomioon.

ELY-keskus vastasi TE-toimistolle 4.7.2018 viittaamalla JTYPL:n 6 luvun 5 §:n 1 momenttiin, ministeriön antamaan soveltamisohjeeseen ja työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevaan hallituksen esitykseen (HE 178/2009). Yksikön mukaan pääaineen vaihtaminen on mahdollista. TE-toimiston harkinnassa on se, mitkä opinnot se katsoo kuuluvaksi samaksi opintokokonaisuudeksi.

### TE-toimiston kirje 5.7.2018

TE-toimiston kantelijalle lähettämässä 5.7.2018 päivätyssä kirjeessä todetaan, että asiantuntijaryhmä keskusteli 5.7.2018 kokouksessa uudelleen kantelijan pyytämistä lisäperusteluista. Ryhmän kokouksessa todettiin seuraavaa:

"Ryhmä totesi, että asiakkaalle lähetetään vielä uudelleen jo aikaisemmin lähetetty perustelu, jossa selvitetty, että TE-toimisto on tarkastellut opintokokonaisuutena valtiotieteiden kandidaatin/valtiotieteiden maisterin tutkintoa, jota hän on opiskellut työttömyysetuudelta tuettuna jo aiemmin 13 kk. Pääaineen vaihtaminen taloustieteestä poliittiseen historiaan ei vaikuta asiaan, joten valtiotieteiden kandidaatin/valtiotieteiden maisterin tutkintoa voidaan tukea vielä jäljellä olevat 11 kk. Ryhmä totesi, että asia on TE-toimiston omaehtoisten opintojen asiantuntijaryhmän osalta nyt loppuun käsitelty".

### ELY-keskuksen 16.11.2018 päiväty ratkaisu

Kantelija pyysi ELY-keskukselle tekemässään kantelussa oikaisemaan TE-toimiston ratkaisun koskien opintojen tukemista työttömyysetuudella ja tutkimaan siihen johtaneen prosessin. ELY-keskus totesi kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa seuraavaa:

"Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta toteaa, että tuettavasta opiskelusta on sovittava työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa ennen opintojen aloittamista Opintojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan tukea enintään 24 kuukauden ajan (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 6 luku 4 § ja 5 §).

Uudenmaan TE-toimisto on katsonut asiassanne, että valtiotieteiden kandidaatti/valtiotieteiden maisteri -opinnot muodostavat yhden opintokokonaisuuden, jota voidaan tukea enintään 24 kuukautta. Pääaineen muuttuminen taloustieteestä poliittiseksi historiaksi ei muuta TE-toimiston mukaan sitä, että kyseessä on sama opintokokonaisuus.

TE-toimiston tulkintaa lukea opinnot yhdeksi opintokokonaisuudeksi tukee seuraavat asiat: Pääaineen vaihtaminen kesken opintojen on ollut mahdollista kurssisuoritusvaatimusten täytyessä eli mitään erillistä hakua uusiin opintoihin ei ole tarvittu. Lisäksi yliopiston opintoneuvonta on tammi-kuussa 2018 todennut, että siihen mennessä suoritetuista 103 opintopisteestä voidaan kohdallanne ainakin 86 opintopistettä hyväksyä poliittisen historian pääaineopintoihin.

Julkinen työvoima- ja yrityspalvelulaki ei lähde siitä, että tietty pääaine muodostaisi oman opintokokonaisuutensa. Opintokokonaisuudella tarkoitetaan sitä opintojen kokonaisuutta, johon työnhakija hakee ja tulee hyväksytyksi. Käytännössä opintokokonaisuus on tyypillisesti tietty tutkinto, tutkinnon osa, tietyn ammattipätevyyden antava opintojako tai usean sellaisen yhdistelmä.

Opintokokonaisuus voi siis muodostua erilaisista toisiinsa liittyvistä opinnoista, joiden myötä työnhakijan mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille paranevat.

Jos työnhakija hakeutuu toisiinsa liittymättömiin opintokokonaisuuksiin, jokaista opintokokonaisuutta koskee oma 24 kuukauden enimmäisaika. Uusien opintojen hyväksyminen työnhakusuunnitelmassa työttömyysetuudella tuetuksi edellyttää kuitenkin aina TE-toimiston toteamaa koulutustarvetta.

Uudenmaan ELY-keskus ei ole toimivaltainen viranomainen ratkaistaessa työttömyysetuuden myöntämistä omaehtoisiin opintoihin eikä siten voi muuttaa TE-toimiston päätöstä tukiajasta. ELY-keskus voi ottaa kantaa vain siihen, onko TE-toimisto toiminut päätöstä tehdessään voimassa olevan lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti sekä harkintavaltansa puitteissa.

Uudenmaan ELY-keskus toteaa Uudenmaan TE-toimiston käyttäneen päätöksenteossa sille laissa säädettyä harkintavaltaa ja tehneen ratkaisunsa lainsäädännön ja ohjeistuksen mukaisesti.

Vaaditte kantelussanne selvittämään, onko Uudenmaan TE-toimistossa käsitelty asiaa hyvän hallintatavan vastaisesti ja syyllistytty virheelliseen menettelyyn asian käsittelyn aikana tuottaen teille olennaista haittaa. Kantelussanne toteatte, että prosessi on kestänyt kauan, ja siinä on useasti jätetty perustelematta päätökset ja / tai annettu ratkaisu virheellisin perustein.

Uudenmaan ELY-keskus on käynyt läpi tapaukseen liittyvän prosessin. Asiaanne on käsitelty useaan otteeseen Uudenmaan TE-toimiston omaehtoisen opiskelun asiantuntijaryhmässä. Asiantuntijaryhmän kokoontumisajat on sovittu ennalta. Uudenmaan ELY-keskuksen selvityksen mukaan asiaanne on ollut käsittelyssä heti seuraavassa kokouksessa, kun lisätietoja on toimitettu. Prosessi on kestänyt kauan, koska lisätietoja on toimitettu useita kertoja. Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan prosessissa ei ole toimittu virheellisesti.

Uudenmaan ELY-keskus toteaa, että saamanne ratkaisut on perusteltu asianmukaisesti ja Uudenmaan TE-toimisto on toiminut hyvän hallinnon periaatteiden mukaan. Uudenmaan ELY-keskuksella ei ole huomauttamista asiassa.”

### 3.3 Asiaa koskevat säännökset ja ohjeet

Työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta on säännökset JTYPL:n 6 luvussa. 6 luvun 2 §:ssä on säännös opiskelun tukemisen yleisistä edellytyksistä ja etuuksista ja 3 §:ssä säännös opintoja koskevista edellytyksistä.

JTYPL:n 6 luvun 2 §:n mukaan työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta ja joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen, jos:

- 1) työnhakijalla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa;
- 2) opiskelun katsotaan olennaisesti parantavan työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille;
- 3) opiskelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa 4 §:ssä säädetyllä tavalla; ja
- 4) muut tässä luvussa säädetyt edellytykset täyttyvät.

JTYPL:n 6 luvun 3 §:n 1 kohdan mukaan mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan opintoihin, joita pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisina ja 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, mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus tai osallistuminen avoimeen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetukseen.

JTYPL:n 6 luvun 4 §:ssä on säännös opiskelusta sopimisesta työllistymissuunnitelmassa. Säännöksen mukaan tuettavasta opiskelusta on sovittava työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa ennen opintojen aloittamista. Tuettavasta opiskelusta voidaan sopia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa opintojen alkamisen jälkeenkin, jos siihen on painava syy, työnhakija on aloittanut opinnot työsuhteen tai työttömyysturvalain 3 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun taloudellisen etuuden jaksotuksen aikana tai opintoja on harjoitettu työvoimakoulutuksena.

JTYPL:n 6 luvun 5 §:ssä on säännös tukiajasta. Säännöksen 1 momentin mukaan opintojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan tukea tässä luvussa säädetyin edellytyksin enintään 24 kuukauden ajan. Työnhakija voi 3 momentin mukaan ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle keskeyttävänsä opiskelemisen työttömyysetuudella tuettuna. Ilmoitus on tehtävä viipymättä keskeytyksen alkamisen jälkeen. Edellä 1 momentissa säädetty enimmäisaika ei kulu keskeytysaikana, jos keskeyttämiselle on pätevä syy. Oppilaitoksen lomajaksoa ei pidetä pätevänä syynä. Jos työnhakijan opiskeluoikeus on peruutettu ja se myöhemmin palautetaan, opintojen katsotaan 4 momentin mukaan olleen keskeytyneenä aikana, jona työnhakijalla ei ollut opiskeluoikeutta.

Työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua koskevat säännökset tulivat voimaan 1.1.2010, kun julkisesta työvoimapolitiikasta annettua lakia muutettiin. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 178/2009 vp) yleisperusteluissa todetaan, että työnhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella. Samalla tavoin kuin muissakin palveluissa, joissa käytetään työttömyysetuutta toimeentulon turvaamiseen, myös työnhakijan omaehtoisessa opiskelussa etuuden käyttäminen on riippuvainen työ- ja elinkeinotoimiston tekemästä palvelutarvearviosta.

Tuettavien opintojen kestosta hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että ammatillisen työvoimapolitiikan aikuiskoulutuksen ensisijainen tavoite on antaa opiskelijoille työmarkkinoiden tarpeita vastaavaa ammatillista osaamista, joka edistää opiskelijoiden mahdollisimman nopeaa sijoittumista työmarkkinoille. Tämän jälkeen yleisperusteluissa kerrotaan, miksi työnhakijan koulutustarvetta vastaavien ja työvoimapolitiikasta tarkoitukseenmukaisten omaehtoisten opintojen osalta painopiste on lyhytkestoisissa ja nopeaa työmarkkinoille sijoittumista edistävässä opinnoissa.

Edellä mainitun hallituksen esityksen 3 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän 1 momentissa luetellaan, millaisia työnhakijan omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella. Alemman tai ylempään korkeakoulututkinnon suorittaminen yliopistossa voidaan lähtökohtaisesti katsoa työttömyysetuudella tuettavaksi opiskeluksi vain silloin, kun kysymys on aiemmin kesken jääneiden opintojen loppuunsaattamisesta ja opintojen todisteellisesta keskeyttämisestä on kulunut vähintään vuosi. Rajauksen todettiin vastaavan silloista tilannetta. Joissakin tilanteissa yliopistossa suoritettavan alemman tai ylempään korkeakoulututkinnon kategorinen rajaaminen työttömyysetuudella tuettavan opiskelun ulkopuolelle johtaisi hallituksen esityksen mukaan työnhakijan työllistymismahdollisuuksien kannalta epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Tämän vuoksi erityisestä syystä myös kokonaan uutta yliopistotutkintoon



johtavaa opiskelua voidaan tukea. Erityinen syy voisi hallituksen esityksen mukaan olla esimerkiksi se, että työnhakijalla on aikaisempi ammatillinen tutkinto ja hän on ollut vakiintuneesti useita vuosia työmarkkinoilla, mutta työmarkkinoilla tapahtuneiden muutosten vuoksi hänen mahdollisuutensa työllistyä ammattiaan vastaavaan työhön ovat selvästi vaikeutuneet.

Edellä mainitun hallituksen esityksen 5 §:n 1 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että työnhakijan omaehtoista opiskelua voitaisiin tukea opintojen keston ajan, mutta kuitenkin opintojen muodostamaa kokonaisuutta kohti enintään 24 kuukautta. Oppilaitosten loma-ajat katsottaisiin opiskeluajaksi ja ne sisältyisivät 24 kuukauden enimmäisaikaan. Enimmäisaika laskettaisiin opintojen alkamisesta lukien. Jos kyseessä olisivat aiemmin kesken jääneet opinnot, enimmäisaika laskettaisiin opintojen jatkamisesta lukien. Enimmäisaika koskisi aina yhtä opintokokonaisuutta, kuten esimerkiksi useammasta osatutkinnosta koostuvan ammatillisen tutkinnon suorittamista. Jos työnhakija suorittaisi useita toisiinsa liittymättömiä opintokokonaisuuksia, jokaista opintokokonaisuutta koskisi oma 24 kuukauden enimmäisaikansa. Uusien opintojen hyväksyminen työnhakusuunnitelmassa edellyttäisi aina työ- ja elinkeinotoimiston toteamaa koulutustarvetta.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamista (TEM/2579/00.03.05.02/2016) todetaan 6 luvun 1 §:n osalta, että työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun tavoitteena on parantaa aikuisten ammattitaitoa ja mahdollisuutta saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä turvata ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta. Painopiste on lyhytkestoisissa ja nopeaa työmarkkinoille sijoittumista edistävässä opinnoissa. Lisäksi ohjeessa mainitaan JTYPL:n 6 luvun 2 §:n mukaiset opiskelun tukemisen ehdottomat edellytykset. Ohjeen mukaan työnhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta opiskella työttömyysetuudella tuettuna. Jotta työnhakijan opiskelua voidaan tukea, kaikkien 2 §:ssä mainittujen edellytysten on täytyttävä.

JTYPL:n 6 luvun 5 §:n osalta ohjeessa todetaan, että työnhakija voi saada työttömyysetuutta omaehtoisten opintojen ajalta enintään 24 kuukautta kutakin työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittua opintokokonaisuutta kohden. Opintokokonaisuudella tarkoitetaan sitä opintojen kokonaisuutta, johon työnhakija hakee ja tulee hyväksytyksi, ja josta on lähtökohtaisesti sovittu yhtenä kokonaisuutena suunnitelmassa. Käytännössä opintokokonaisuus on tyypillisesti esimerkiksi tietty tutkinto, tutkinnon osa, tietyn ammattipätevyyden antava opintojakso tai usean sellaisen yhdistelmä. Opintokokonaisuus voi koostua jaksoista.

Hallintolain (434/2003) 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Edellä mainittua säännöstä koskevien hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

### 3.4 Asian arviointi

JTYPL:n 6 luvun 2 §:n 3 kohdan mukaan työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta ja joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen, jos opiskelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa 4 §:ssä säädetyllä tavalla.

TE-toimiston kantelijan kanssa 7.10.2013 tekemässä työllistymissuunnitelmassa todetaan ”hakija selvittää kesken jääneiden yliopisto-opintojensa (VTM, taloustiede) jatkamista. Mikäli päätyy jatkamaan opintojaan, voidaan opintoja tukea työttömyysetuudella.” 18.12.2013 tehdyssä työllistymissuunnitelmassa todetaan ”hakija suorittaa kesken jääneet yliopisto-opintonsa (VTM, taloustiede) loppuun. Tutkinnosta puuttuu 270 op, joten opintoja tuetaan ajalla 10.12.2013 - 9.12.2015. Opintojen tulee edetä keskimäärin vähintään 5 op/kk. Opintojen etenemistä seurataan erikseen sovittavalla tavalla puolivuositain. Hakijan tulee ilmoittaa tilanteessaan tapahtuvista muutoksista välittömästi TE-toimistoon.”

Työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesti opiskelusta on maininta kahdessa myöhemmin päivitettyssä (31.10.2017 ja 15.5.2018) työllistymissuunnitelmassa. Lokakuussa 2017 päivättyssä suunnitelmassa todetaan muun muassa ”en ole hakenut vielä opiskelemaan, yliopistossa vuodesta 2015 keskeytyneet opinnot. Koen tarvitsevani ensisijaisesti apua tai ohjausta koulutukseen ja työllistymiseen liittyvissä kysymyksissä, koska em. opintojen jatkaminen, pääaineen vaihtaminen tiedekunnan sisällä, ja sitä kautta valmistuminen valtiotieteiden kandidaatiksi yliopistossa parantaisivat työllistymismahdollisuuksiani melkoisesti. Tavoitteeni saavuttamiseksi aion hakea mahdollisuutta jatkaa opintojani työttömyysetuudella tuettuna ja sitä kautta työllistyä kokoaikaisesti.” Toukokuussa 2018 päivättyssä työllistymissuunnitelmassa todetaan muun muassa ”Arvioni mukaan olen lisäkoulutuksen tarpeessa. Tavoitteenani on saada mahdollisuus opiskella omatoimisesti työttömyysetuudella tuettuna yhteiskunnallisen muutoksen koulutusohjelmassa. Haen omaehtoisiin opintoihin parantaakseni ammattitaitoani, mahdollisuuttani saada työtä tai säilyttää työpaikkani.”

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella ei ole sovittu 18.12.2013 päivätyn työllistymissuunnitelman jälkeen. Lokakuussa 2017 ja toukokuussa 2018 päivitettyihin suunnitelmiin on kirjattu kantelijan tavoitteita mutta ei TE-toimiston kantaa asiaan.

TE-toimisto teki 15.12.2017 kielteisen ratkaisun omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella. Ratkaisun perustelujen mukaan poliittisen historian, valtiotieteen kandidaatin tutkintoon johtavia opintoja ei hyväksytä työttömyysetuudella tuetuksi, koska työttömyysetuudella tuetun opiskelun painopiste tulee työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaan olla lyhytkestoisissa ja nopeaa työ-markkinoille sijoittumista edistävässä opinnoissa. Siten pitkäkestoisien korkeakoulututkintoon johtavien opintojen tukeminen ei ole työvoima-poliittisesti tarkoituksenmukaista. Kantelijan pyydettyä asian uudelleen käsittelyä TE-toimiston asiantuntijaryhmä käsitteli 28.12.2017 asian. Ryhmä viittasi ministeriön ohjeeseen ja totesi, ettei näe aiheelliseksi muuttaa aikaisempaa ratkaisua.

Kantelijan pyydettyä asian uudelleen käsittelyä asiantuntijaryhmä käsitteli asiaa 11.1.2018. Ryhmä totesi, että kantelijan aikomuksena on saattaa loppuun valtiotieteellisessä tiedekunnassa kesken jääneet opinnot (VTK). Pääaineen vaihtaminen taloustieteestä poliittiseen historiaan ei asiantuntijaryhmän mukaan muuta tarkasteltavaa opinto-kokonaisuutta. Asiantuntijaryhmä puolsi opintokokonaisuuden (VTK ja VTM) opintojen tukemista tukiajasta jäljellä olevan ajan 11 kuukautta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät muutoinkin velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavaltansa puitteissa tekemiin ratkaisuihin eikä muuttaa tai kumota niitä.

Totean, että yliopistolaisissa (558/2009) ja valtioneuvoston asetuksessa yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista (794/2004) opintokokonaisuuden käsitettä ei ole määritelty yksityiskohtaisesti (ks. päätökseni EOAK/3959/2017, julkaistu [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)).

Kun otetaan huomioon JTYPL:n 6 luvun 5 §:n 1 momentin säännös sekä se, miten tukiaikaan liittyvä opintokokonaisuus on määritelty säännöstä koskevan hallituksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa ja se, miten erilaisten opintojen aikaista toimeentuloa työttömyysetuudella voidaan JTYPL:n 6 luvun 3 §:n mukaan tukea, TE-toimistolla on harkintavaltaa sen osalta, mikä katsotaan JTYPL:n 6 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi opintojen muodostamaksi kokonaisuudeksi.

Saamani selvityksen perusteella katson, että TE-toimisto on ratkaissut työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevan asian sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa.

Totean kuitenkin, että TE-toimiston 15.12.2017 tekemän ratkaisun ja asiantuntijaryhmän 28.12.2017 tekemän ratkaisun perustelut eivät ole mielestäni riittävän selkeät. Koska JTYPL:n 6 luvun 3 §:n mukaan yliopistossa suoritettavan alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon aikaisen toimeentulon tukeminen työttömyysetuudella on mahdollista, ja koska kantelijan ko. opintoja on aikaisemmin katsottu mahdolliseksi tukea työttömyysetuudella, en pidä riittävänä sitä, että perusteluissa viitataan ministeriön ohjeeseen, mutta ei perustella sitä, miksi kantelijan kohdalla korkeakoulututkintoon johtavan opiskelun tukeminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Totean lisäksi, että koska 18.12.2013 päivätyssä työllistymissuunnitelmassa työttömyysetuudella tuettavaksi opintokokonaisuudeksi on kirjattu VTM, taloustiede, kantelijalle on voinut syntyä sellainen kuva, että valtiotieteen kandidaatin/maisterin tutkinnossa pääaine (taloustiede) muodostaa JTYPL:n 6 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua opintokokonaisuuden. Ottaen huomioon hallituksen esityksen (HE 178/2009 vp) yksityiskohtaiset perustelut ja sen, mitä JTYPL-ohjeessa todetaan opintokokonaisuudesta sekä ELY-keskuksen oikeudellisen tuen ja ministeriön kannan siitä, mitä opintokokonaisuudella tarkoitetaan, mielestäni olisi ollut selkeämpää, että kantelijan työllistymissuunnitelmassa olisi sovittu, että valtiotieteen kandidaatin tai maisterin tutkintoon tähtäviä opintoja tuetaan enintään 24 kuukauden ajan.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen TE-toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni TE-toimistolle. Koska Uudenmaan ELY-keskus on käsitellyt samaa asiaa koskevan kantelun, lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Uudenmaan ELY-keskukselle.

Kantelu ei anna minulle aiheita muihin toimenpiteisiin.