

10.6.2016

Dnro 2497/4/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

OMAEHTOISEN OPISKELUN TUKEMINEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelyä hänen asiassaan. Hän on tyytymätön saamaansa palveluun ja neuvontaan.

Kantelijan mukaan työ- ja elinkeinotoimisto on vastahakoisesti suostunut neuvottelemaan puhelimitse hänen oikeudestaan työttömyysetuuteen omaehtoisen opiskelun ajalta ja ilmoittamaan, miten hän voisi saattaa asiansa toimiston käsittelyyn.

Kantelija on lisäksi tyytymätön toimiston hänelle antamaan päätökseen erityisesti siltä osin kuin siinä on katsottu, että ulkomaisella yliopistolla täytyisi olla Suomessa Y-tunnus tai toimipiste ennen kuin opiskelua voitaisiin pitää tukeen oikeuttavana. Kantelijan mielestä tulkinta on unionin oikeuden vastainen palveluiden ja henkilöiden vapaan liikkumisen kannalta. Lisäksi kantelija arvostelee toimistoa siitä, että se ei ole huomionnut hänen sille toimittamia selvityksiä työllistymismahdollisuuksistaan ja -yrityksistään. Kantelija pyytää asiaan oikeusasiamiehen kannanottoa, koska siitä ei ole valitusoikeutta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

TE-toimiston selvitys

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto on selvityksensä aluksi viitannut lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012, JTYPL). Sen 6 luvun 2 §:n mukaan työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta ja joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen mainitussa laissa säädetyin edellytyksin, 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.

Lain 6 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan luvussa säädettyä sovelletaan opintoihin, jotka ovat työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n mukaan päätoimisia, ja jotka ovat muuta Suomessa järjestettyä tai Suomessa toimivan koulutuspalvelujen tuottajan ulkomailla järjestämää ammatillisesti suuntautunutta koulutusta.

Toimiston mukaan omaehtoisten opintojen tukemisesta tulee sopia työllistymissuunnitelmasa. Laissa ei ole säädetty tarkemmin tukemistarkoituksen tekemiseen liittyvästä prosessista. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut JTYPL:n soveltamisohjeen, jossa annetaan TE-toimistoille tarkempia ohjeita tukemistarkoituksen tekemiseksi. Soveltamisohjeen mukaan toimiston tulee järjestää omaehtoisten opintojen tukemista koskevien ratkaisujen tekeminen siten, että ratkaisu tekee useamman virkamiehen muodostama ryhmä. Vaihtoehtoisesti ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus voidaan järjestää siten, että valmistelusta vastaavat yksittäiset virkamiehet, mutta päätöksenteko tapahtuu keskitetysti. Keskitetty käsittely on tärkeää esimerkiksi jääviyseikkojen ja subjektiivisuusriskin vuoksi. Erityisesti hankalissa tapauksissa ei ole suositeltavaa, että työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemista koskevat päätökset perustuvat yhden toimiston asiantuntijan tekemään ratkaisuun. Ministeriön antaman ohjeen mukaan olennaista tukemista koskevaa ratkaisua tehtäessä on, että työnhakijalla olisi tieto ratkaisusta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ratkaisu tulisi tehdä jo ennen opiskelupaikan hankintaa, jos tämä on yksittäistapauksessa mahdollista ja riittävät tiedot on käytettävissä.

Uudenmaan TE-toimisto viittaa sen Espoon toimipaikan palveluesimiehen antamaan selvitykseen, jonka mukaan kantelija oli helmikuussa 2015 tiedustellut mahdollisuutta opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna. Toimiston asiantuntija oli tuolloin vastannut, että kantelijan koulutustausta ja työkokemus huomioon ottaen omaehtoisia opintoja ei voida tukea. Kantelija oli jatkanut tiedustelujaan ja asia on käsitelty toimiston omaehtoisten opintojen työryhmässä. Työryhmä on 25.5.2015 antanut kielteisen ratkaisunsa tukemisasiassa. Ratkaisu on perustunut siihen, että opintoja koskevat edellytykset eivät täyty ja siihen, ettei kantelijalla katsottu olevan koulutustarvetta, eikä opintojen tukemista voitu muutenkaan pitää työvoimapolitiittisesti perusteltuna.

Työryhmä on antamansa selvityksen mukaan ollut yksimielinen ratkaisussaan. Sen arvion mukaan kantelijalla on hyvät mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille jo nykyisellä koulutuksellaan. Työryhmä hankki asiaan kuitenkin ministeriön kannanoton opintojen tuettavuudesta, koska siltä osin kyseessä on ns. ehdoton edellytys. Ministeriöltä saamansa vastauksen jälkeen työryhmä katsoi, ettei tuelle ole edellytyksiä, koska sanotulla koululla (Tallinnan yliopisto) ei ollut Suomessa Y-tunnusta ja opinnot järjestettiin kokonaan ulkomailla.

Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että kantelijan asia on hoidettu lain ja annetun viranomaisohjeistuksen mukaisesti. Toimisto on pyrkinyt hyvin varhaisessa vaiheessa asiakkaan antamien tietojen perusteella ottamaan kantaa tehtävään ratkaisuun opintojen tukemisesta. Asiakkaan pyynnöstä asia on kuitenkin saatettu vielä omaehtoisten opintojen työryhmän ratkaistavaksi. Toimisto korostaa, että henkilöllä ei ole subjektiivista oikeutta opiskella omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna. Jotta tukemistarkoituksia voidaan tehdä, tulee laissa säädetty edellytykset opintojen tukemiselle täyttyä. TE-toimistolle on lisäksi laissa säädetty harkintavalta opintojen tarkoituksenmukaisuuden ja asiakkaan koulutustarpeen arvioimiseksi.

Asian käsittelyvaiheista toimisto toteaa, että kantelija oli jättänyt 21.2.2015 verkossa yhteydenottopyynnön TE-toimistolle. Asiana on ollut suunnitelman tarkistaminen ja päivittäminen. Hänelle on laadittu työllistymissuunnitelma puhelimitse 25.2.2015 ja hän on hyväksynyt suunnitelman TE-toimiston Oma asiointi -verkkopalvelussa. Kantelija on 7.4.2015 tiedustellut oikeutta korotettuun ansio-osaan työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. Hänelle on vastattu, että työllistymistä edistävät palvelut lisätään hänen suunnitelmaansa, mikäli hänellä on ai-

komus osallistua johonkin palveluun. Kantelija on edelleen lähettänyt sähköpostia toimistoon ja kertonut, että haluaa selvittää mahdollisuuden omaehtoisten opintojen suorittamiseen. Hänelle on lähetetty linkit ”perustelut koulutustarpeelle -lomakkeeseen” ja ”koulutuspalvelun tuottajan selvitys -lomakkeeseen”. Toimiston URA-tietojärjestelmästä ei käy ilmi, että kantelija olisi tässä vaiheessa pyytänyt henkilökohtaista tapaamista tai palvelua muuhun asiaan liittyen. Hänen asiointipäiväänsä toimistossa on automaattisesti muutettu 7.5.2015 ja samalla hänen vastuuvirkailijalle on lähtenyt muistilistaviesti tarkistaa asiakkaan tilanne. Kantelija on ollut 11.5.2015 yhteydessä toimistoon omaehtoisten opintojen tukemisasiaan liittyen. Ratkaisu asiassa on annettu 25.5.2015.

Toimisto katsoo kantelijan palvelun tapahtuneen asianmukaisesti ja viivytyksettä. Yhteydenottojen perusteella kantelija on lähinnä halunnut selvittää TE-toimiston kanssa omaehtoisten opintojen tukemisasiaa eikä ole esittänyt pyyntöä esimerkiksi työllistymissuunnitelman tarkistamiseen muilta osin. Niiden asiakkaiden kohdalla, joilla toimisto arvioi olevan ammattitaito ja osaaminen sijoittua suoraan työmarkkinoille, suunnitelmassa sovitut toimet perustuvat usein itsenäiseen työnhakuun. Asiakkaiden ei myöskään edellytetä enää asioivan toimistossa henkilökohtaisesti, mikäli henkilökohtaiselle tapaamiselle ei katsota olevan toimiston tai asiakkaan itsensä puolelta tarvetta.

Toimiston mukaan työllistymissuunnitelma tarkistetaan, jos asiakas sitä pyytää. Kantelijan kohdalla pyyntö työllistymissuunnitelmaan tehtävistä muutoksista on liittynyt omaehtoisten opintojen tukemiseen. Asia on käsitelty toimistossa ja mikäli tukemispäätös olisi ollut myönteinen, olisi myös suunnitelma päivitetty niin, että siihen olisi sisällytetty omaehtoiset opinnot työttömyysetuudella tuettuna.

3.2

Ministeriön lausunto

Ministeriö puolestaan toteaa, että työnhakijan haastattelun järjestämisestä ja työllistymissuunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta säädetään JTYPL 2 luvussa. TE-toimiston on järjestettävä työnhakijalle ensimmäinen haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Työnhakijalle varataan tilaisuus myöhempiin haastatteluihin määräajoin hakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen ja kuuden kuukauden ajan sekä kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen aina kuuden kuukauden välein, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta.

Ensimmäisessä työnhakijan haastattelussa tarkistetaan ja täydennetään työnhakutiedot, arvioidaan palvelutarve, laaditaan työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta TE-toimiston ja työnhakijan välillä. Osana palvelutarpeen arviointia toimisto tekee arvion työttömän työnhakijan valmiuksista työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä. Myöhemmissä haastatteluissa arvioidaan lisäksi työnhaun tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista sekä tarkistetaan suunnitelma.

Työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistämissuunnitelmaan ja se on tarkistettava työnhakijan haastattelun yhteydessä tai työnhakijan pyynnöstä, jollei tarkistaminen ole ilmeisen tarpeetonta. Työllistämissuunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituun palvelutarpeeseen. Suunnitelmassa sovitaan työnhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Tarvittaessa suunnitelmassa

sovitaan myös muista osaamista ja työmarkkinavalmiuksia parantavista palveluista. Työllistämisuunnitelmassa sovitaan myös työttömyysetuudella tuettavasta omaehtoisesta opiskelusta.

Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu on mahdollista, kun JTYPL 6 luvussa säädettyt työnhakijaa ja opintoja koskevat edellytykset täyttyvät. Työttömyysetuutta saadakseen työnhakijan tulee lisäksi täyttää työttömyysturvalaissa säädetty edellytykset.

Opiskelun tukeminen työttömyysetuudella edellyttää, että työnhakijalla on TE-toimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa. Opiskelua ei pääsääntöisesti tueta työttömyysetuudella, jos työnhakijalla on edelleen kelpoinen ja pätevä ammatillinen tutkinto eikä hänellä ole perusteltua tarvetta uuden koulutuksen hankintaan tai ammatin vaihtoon. Työnhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta opiskella työttömyysetuudella tuettuna.

Työttömyysetuudella tuettavaa opiskelua koskevia säännöksiä sovelletaan opintoihin, joista säädetään JTYPL 6 luvun 3 §:n 1 momentissa viitatuissa laeissa. Mainitun momentin 2 kohdan mukaan säännöksiä sovelletaan lisäksi myös opintoihin, jotka ovat muuta Suomessa järjestettyä tai Suomessa toimivan koulutuspalvelujen tuottajan ulkomailla järjestämää ammatillisesti suuntautunutta koulutusta. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi opinnoista, jotka ulkomaisen oppilaitoksen Suomessa toimiva osa järjestää Suomessa tai ulkomailla. Laissa säädetty edellytys ei sen sijaan täyty, jos kyse on oppilaitoksen ulkomailla toimivan osan ulkomailla järjestämistä opinnoista, vaikka oppilaitoksella olisi toimintaa myös Suomessa.

Ministeriön mukaan opiskelun tukemiseen työttömyysetuudella liittyy koulutuspalvelujen tuottajalle asetettuja velvollisuuksia, joista säädetään JTYPL 6 luvun 9 §:ssä. Koska kansallisessa lainsäädännössä ei voida säätää ulkomaista tai pelkästään ulkomailla toimivaa oppilaitosta koskevista velvollisuuksista, JTYPL 6 luvun 3 §:ssä on pidetty välttämättömänä rajata opiskelun tukeminen sellaisiin opintoihin ja koulutuspalvelujen tuottajiin, joihin sovelletaan Suomen lainsäädäntöä (HE 178/2009 vp).

Työttömyysetuuksien siirrettävyydestä toiseen EU-maahan on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 833/2004 täytäntöönpanomenettelystä. Ministeriön mukaan mainitut asetukset eivät edellytä, että työttömyysetuuden tulisi olla rajoituksetta siirrettävissä toiseen EU-maahan. Ministeriön näkemyksen mukaan tällaista vaatimusta ei ole johdettavissa muustakaan unionin lainsäädännöstä eivätkä JTYPL 6 luvun 3 §:ssä säädetty rajoitukset ole ristiriidassa sen kanssa.

Lisäksi ministeriö korostaa, että JTYPL 6 luvussa ja työttömyysturvalaissa säädetään ainoastaan siitä, millä edellytyksillä opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella. Säännökset eivät estä henkilöä hakeutumasta opiskelemaan ulkomaille, mutta työttömyysetuutta opiskelun tukemiseksi ei voida maksaa.

Ministeriön mukaan TE-toimiston tulee järjestää työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemista koskevien ratkaisujen tekeminen siten, että ratkaisun tekee useamman virkamiehen muodostama ryhmä. Vaihtoehtoisesti ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus voidaan varmistaa esimerkiksi siten, että valmistelusta vastaavat yksittäiset virkamiehet, mutta päätöksenteko tapahtuu keskitetysti. Ohjeen mukaan olennaista opiskelun tukemista koskevaa ratkaisua tehtäessä on, että työnhakijalla olisi tieto ratkaisusta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kantelijan asiakkuuden hoitamisesta Uudenmaan TE-toimistossa ministeriö toteaa, että kantelija on ilmoittautunut työnhakijaksi toimistoon 6.2.2015 ja toimisto on käsitellyt ilmoittautumisen 12.2.2012. Kantelija on tiedustellut työllistymissuunnitelman laatimisesta 21.2.2015. Toimisto on vastannut hänelle 25.2.2015, että suunnitelma tullaan laatimaan myöhemmin, ellei laatiminen ole tarpeen esimerkiksi työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen takia. Toimisto on kuitenkin samana päivänä (25.2.2015) laatinut työllistymissuunnitelman kantelijan kanssa.

Ministeriö katsoo, ettei TE-toimisto voi laatia suunnitelmaa vain niiden työnhakijoiden kanssa, jotka ovat aloittamassa työllistymistä edistävän palvelun. Myöskään se, että työnhakija on työssä, ei ministeriön näkemyksen mukaan yksinään voi muodostaa perustetta poiketa haastattelun järjestämisestä ja suunnitelman laatimisesta. Ministeriön mukaan toimiston olisikin tullut järjestää kantelijalle työnhakijan haastattelu ja laatia hänen kanssaan työllistymissuunnitelma viimeistään 20.2.2015 eikä vasta 25.2.2015 kantelijan pyynnöstä. Ministeriön näkemyksen mukaan työllistymissuunnitelma tulisi lähtökohtaisesti aina laatia sitä pyytäneen työnhakijan kanssa.

Kantelija on ministeriön mukaan kertonut opiskelustaan työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä 6.2.2015. Myöhemmin helmikuussa (23.2.2015) kantelija on tiedustellut mahdollisuutta opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella. Hänelle on vastattu samana päivänä, ettei hänen opiskeluaan voida tukea työttömyysetuudella kantelijan koulutustausta ja työkokemus huomioiden ottaen.

Omaehtoisen opiskelun tukemiseksi maksettavan työttömyysetuuden epäämisestä ei pääsääntöisesti anneta valituskelpoista päätöstä. Tästä syystä TE-toimistojen tulee ministeriön mukaan kiinnittää erityistä huomiota siihen, milloin se antaa opiskelun tukemista koskevaa neuvontaa ja milloin taas on kyse TE-toimiston ratkaisusta olla tukematta opiskelua. TE-toimiston asiakastietojärjestelmästä ja kanteluasiassa käytettävissä olevista asiakirjoista ei selviä, onko TE-toimisto tarkoittanut vastauksensa (23.2.2015) neuvonnaksi vai ratkaisuksi olla tukematta kantelijan opiskelua.

Jos toimisto on ratkaissut kantelijan opiskelun tukemista koskevan asian 23.2.2015, ratkaisu olisi tullut tehdä työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa tarkoitettulla tavalla joko useamman virkamiehen ryhmässä tai muulla tavoin keskitetysti. Neuvontaa toimistolla on ollut mahdollisuus antaa muun asiakaspalvelun yhteydessä. Molemmissa tapauksissa kantelijan saama vastaus hänen opiskelunsa tukemisesta on ministeriön näkemyksen mukaan ollut puutteellista, koska asiassa ei ole huomioitu sitä, että opinnot tapahtuvat mahdollisesti ulkomaisessa oppilaitoksessa. Opiskelun tukemisen tarkoituksenmukaisuutta TE-toimisto on ministeriön näkemyksen mukaan sen sijaan arvioinut asianmukaisesti ja toimivaltansa puitteissa.

Kantelija on tiedustellut 7.4.2015 toimistolta uudelleen mahdollisuutta opiskella työttömyysetuudella tuettuna. Häntä on tässä yhteydessä pyydetty antamaan muun muassa selvitystä koulutustarpeestaan. Kantelija on antanut selvityksensä 13.4.2015. T-toimisto on vastannut kantelijalle 14.4.2015, ettei hänen opiskeluaan voida tukea, koska tuettavan opiskelun tulee olla Suomessa järjestettyä tai Suomessa toimivan koulutuspalvelujen tuottajan ulkomailta järjestämää ammatillisesti suuntautunutta koulutusta.

Kantelija on kertonut kantelukirjoituksessaan, että Tallinnan yliopistolla on toimipiste Suomessa. Selvityksestä ei ilmene, onko TE-toimisto arvioinut tämän seikan vaikutusta asiaan.

Ministeriön näkemyksen mukaan oppilaitosta koskevien edellytysten täyttymisellä ei ole lopputuloksen kannalta merkitystä, koska kantelijalle ei kuitenkaan olisi myönnetty työttömyysetuutta omaehtoisen opiskelun tukemiseksi, koska toimisto katsoi, että hänellä ei ole laissa tarkoi-

tettua koulutustarvetta. Jos oppilaitosta koskevat edellytykset eivät täyty ja tämä olisi havaittu aikaisemmin, kantelijalta ei olisi kuitenkaan ollut tarpeen pyytää selvitystä hänen koulutustarpeestaan.

Kantelija pyysi 15.4.2015, että TE-toimiston työryhmä ratkaisisi hänen asiansa. Ryhmä ratkaisi asian 22.4.2015 kielteisesti kantelijan koulutustarpeen perusteella. Lisäksi ryhmä päätti selvittää vielä oppilaitokseen liittyviä opiskelun tukemisen edellytyksiä, ennen kuin ratkaisusta ilmoitetaan kantelijalle.

TE-toimisto tiedusteli Uudenmaan ELY-keskukselta, *"voidaanko ulkomaisen yliopiston (esim. Tallinna Ülikool) osin tai kokonaan Suomessa järjestettäviä opintoja tukea työttömyysetuudella? Milloin kyseessä on Suomessa toimiva koulutuspalvelun tuottaja? Riittääkö, että Suomessa on jonkinlainen osoite tai esim. vuokratut tilat tai esim. y-tunnus? Mistä/miten voimme tarkistaa asian?"*

ELY-keskus siirsi asia ministeriön vastattavaksi. Ministeriö vastasi 4.5.2015 ELY-keskukselle, että opiskelua *"voidaan tukea, jos tarkoituksenmukaista. Y-tunnus on ja toimintaa Suomessa on riittävä. Asian voi tarkistaa esim. pyytämällä koulutuksenjärjestäjältä selvitystä toiminnastaan. Y-tunnus on tarkistettavissa YTJ:n kautta."*

Ministeriö myöntää, että sen olisi tullut tarkemmin selvittää vastauksessaan, miten koulutuspalvelujen tuottajan toimiminen Suomessa selvitetään ja ratkaistaan. Vastauksen puutteellisuus on epäilemättä vaikuttanut myös siihen, että TE-toimisto käytti vaatimusta oppilaitoksen suomalaisesta Y-tunnuksesta perusteluna kantelijalle antamassaan ratkaisussa. Ministeriön mukaan vaatimus Y-tunnuksesta ei ole edellytys opintojen tukemiselle, vaan perustuu TE-toimiston asiakastietojärjestelmän toimintavaatimukseen. Vaatimusta ei olisi tullut käyttää perusteena evätä kantelijan omaehtoisten opintojen tukeminen työttömyysetuudella. Ministeriö pahoittelee vastauksestaan aiheutunutta epäselvyyttä.

Ministeriö on lisäksi kiinnittänyt lausunnossaan huomiota asian ratkaisemiseen kuluneeseen aikaan, joka oli yli kaksi kuukautta. Tuona aikana asiaa käsiteltiin neljä kertaa. Ministeriön käsityksen mukaan asian käsittely olisi nopeutunut huomattavasti, jos myös oppilaitokseen liittyvät opiskelun tukemisen edellytykset olisi selvitetty helmikuussa 2015 asiakaspalvelun yhteydessä annetussa neuvonnassa. Jos kantelija ei tässä tilanteessa olisi tyytynyt saamaansa neuvontaan, opiskelun tukemisesta olisi voitu tehdä ratkaisu joko edellä tarkoitettussa ryhmässä tai muuten keskitetysti.

3.3

Kantelijan vastine

Kantelija on ilmoittanut olevansa ministeriön kanssa samaa mieltä työllistymissuunnitelman laatimisesta. Sen sijaan hän ei yhdy muilta osin ministeriön lausunnossaan esittämään. Kouluttajaa koskevan edellytyksen osalta tulkinnessa tulee kantelijan mukaan valita Euroopan unionin tavoitteita ja periaatteita parhaiten tukeva vaihtoehto ottaen huomioon myös se, että kyse on myös koulutuspalvelujen tuottamisesta. Kantelija on muutoinkin uudistanut aiemmin esittämänsä ja katsoo, että hänen kohdallaan ei ole tehty henkilökohtaista arviota työllistymismahdollisuuksista. Hän katsoo kokonaisuudessaan, ettei asiassa ole menetelty asianmukaisesti, mistä on aiheutunut hänelle haittaa.

3.4

Asian arviointia

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät muutoinkin velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan puuttua niiden harkintavaltansa puitteissa antamiin päätöksiin eikä muuttaa tai kumota päätöksiä tai määrätä etuuksia maksettavaksi.

Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain 23 §:n mukaan viranomaisen on käsiteltävä asiat viivytyksettä. Edelleen hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa.

3.4.1

Menettely kantelijan asiassa

Saamani selvityksen perusteella katson, että kantelijan asian hoitaminen työ- ja elinkeinotoimistossa ei ole sujunut kaikilta osin moitteettomasti. Toimiston olisi tullut järjestää kantelijan haastattelu ja laatia hänelle työllistymissuunnitelma viimeistään 20.2.2015 eli kahden viikon kuluessa työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Näiltä osin arvioin asiaa siis samoin kuin ministeriön lausunnossaan.

Lisäksi ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kantelijan omaehtoisen opiskelun tukiasiaa käsiteltiin yli kaksi kuukautta. Myös näiltä osin voin yhtyä ministeriön näkemykseen siitä, että asian käsittelyä olisi nopeuttanut, jos heti alussa olisi toimistossa selvitelty myös oppilaitokseen liittyvän edellytyksen täyttyminen. Asia olisi mahdollisesti jo tuossa vaiheessa eli helmikuussa päätynyt myös asiantuntijaryhmän käsittelyyn.

Mitä tulee sitten toimiston antamaan ratkaisuun, katson, että toimisto on arvioinut harkintavaltansa puitteissa opiskelujen tukemisen tarkoituksenmukaisuutta kantelijan kohdalla.

Sen sijaan opintojen edellytysten tuettavuuden selvittäminen ja ratkaisun perustelevuus niiltä osin antaa minulle aihetta muutamiin huomioihin. Toimiston asiantuntijaryhmä on ensiksikin selvittänyt asiaa vasta sen jälkeen, kun se oli jo tehnyt ratkaisunsa siitä, ettei edellytyksiä tukemiselle ollut koulutustarvearvioinnin perusteella. Kantelijalle antamassaan ratkaisussa hylkäystä on kuitenkin ensin perusteltu opintoja koskevan edellytyksen puuttumisella ja sen jälkeen lisäksi todettu, ettei tukemista voitaisi pitää myöskään työvoimapolitiittisesti perusteltuna.

Lisäksi toimisto on perustellut päätöstään opintojen edellytysten osalta viittaamalla ministeriöstä saamaansa ohjeistukseen Y-tunnuksesta ja toimitiloista. Ministeriö on myöntänyt, että sen olisi tullut selvittää toimistolle tarkemmin, miten koulutuspalvelujen toimiminen Suomessa selvitetään ja ratkaistaan. Käsitykseni mukaan ratkaisevaa nyt esillä olevassa asiassa on ollut se, että kantelijan opinnoissa on ollut kyse ulkomaisen oppilaitoksen ulkomailla järjestettävistä opinnoista. Sen sijaan oppilaitoksen Y-tunnuksella tai toimitiloilla ei ole nähdäkseni ollut tässä asiassa merkitystä.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossaan esittämin perustein katson, että ministeriö on tullut kinnut asiassa sovellettavaa lakia ulkomaisen oppilaitoksen opintojen tukemisen osalta harkintavaltansa puitteissa eikä asia siltä osin anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Oppilaitosta koskevan edellytyksen selvittämisessä on kuitenkin ollut nyt puheena olevassa tapauksessa epäselvyyttä. Toimiston ja ministeriön välisestä selvittelystä ei nähdäkseni riittävän täsmällisesti ilmene kantelijan opiskelujen yksityiskohdat, mikä on saattanut osaltaan johdattaa siihen, että ministeriön vastaus on ollut kantelijan tilanteeseen huonosti soveltuva. Kiinnitän ministeriön ja myös Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston huomiota asiaan. Lisäksi kehoitan ministeriötä arvioimaan, tulisiko asiasta annettuun ohjeistukseen lisätä maininta ulkomaisien opintojen luonteen selvittämisestä sekä selventäviä esimerkkejä käytännössä yleisimmin esiintyvistä tilanteista.

3.4.2

Muutoksenhakukielto omaehtoisen opiskelun asioissa

Kantelija on kirjoituksissaan puuttunut myös siihen, ettei hänellä ollut mahdollisuutta valittaa toimiston päätöksestä.

Näiltä osin totean, että JYTPL 14 luvun 1 §:n 3 momentissa on säädetty nimenomaisesti valituskiellosta. Momentin neljännen kohdan mukaan valituskielto on päätöksestä, joka koskee ratkaisua olla tarjoamatta asiakkaalle ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arviointia ja yritystoiminnan kehittämispalveluja tai tukematta työnhakijan omaehtoista opiskelua.

Omaehtoinen opiskelu ei ollut mukana JYTPL:n hallituksen esityksessä (HE 133/2012 vp), vaan se lisättiin lakiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön perusteella.

Hallituksen esityksessä todettiin, että *muutoksenhakukielto koskisi sellaisia työ- ja elinkeinoviranomaisen päätöksiä, jotka ovat perustuneet työ- ja elinkeinoviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Koska asiakkaalla ei ole subjektiivista oikeutta ehdotetussa laissa tarkoitettuihin palveluihin, tuomioistuimien ei voisi määrätä palvelua tarjottavaksi eikä tukea tai korvausta maksettavaksi, jos siihen ei ole käytettävissä määrärahaa tai sen myöntäminen riippuu työ- ja elinkeinoviranomaisen harkinnasta.*

Edelleen esityksessä todettiin, että *muutoksenhakuoikeus koskisi yleisesti lain nojalla tehtäviä työ- ja elinkeinoviranomaisen päätöksiä. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin valituskieltoa eräiden sellaisten päätösten osalta, joissa harkinnanvaraisesti myönnettävä etu on evätty laissa säädetyn tarkoituksenmukaisuutta koskevan edellytyksen perusteella. Valituskielto olisi voimassaolevaa lakia huomattavasti suppeampi, koska se olisi rajoitettu vain tiettyyn yksilöityyn epäamisperusteeseen. Esimerkiksi palkkatuen myöntämispäätöksestä ei voi valittaa nykyisin ollenkaan, vaikka tarkoituksenmukaisuus- ja tarveharkintaa koskevan edellytyksen lisäksi palkkatuelle on säädetty useita muitakin edellytyksiä. Muutoksenhakuoikeutta on perustuslaki-valiokunnan mukaan (PeVL 16/2000 vp.) edellytettävä, jos lainsäädännössä on määritelty riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Subjektiivisten oikeuksien lisäksi myös harkinnanvaraisten oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän muutoksenhakuoikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteiden riittävästä täsmällisyydestä. Jos kuitenkin etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeus-suojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan. Ehdotettavassa laissa valituskiellot kohdennettaisiin sellaisiin perusteisiin, jotka koskevat tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tämä jättäisi yksilölle mahdollisuuden valittaa muista edellytyksistä.*

Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa hallituksen esitykseen ennen työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (32/2012 vp), että *muutoksenhakukieltoa koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*

Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Myös säännökset tätä harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle. Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä valiokunnan mukaan synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi.

Työ- ja tasa-arvovaliokunta totesi puolestaan, että *perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota myös ns. tosiasiallisiin hallintotoimiin lukeutuviin palveluihin, jotka esityksen perustelujen mukaan rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin. Perusteluissa tosiasiallisina hallintotoimina on pidetty työ- ja elinkeinoviranomaisen palvelun tarjoamista tai hankkimista koskevia ratkaisuja, jotka koskevat ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arvioiteja ja asiantuntijapalveluita yrityksille. Tällaisessa yhteydessä tehty yksilöä koskeva ratkaisu — toisin kuin itse palvelutoiminta ja sen järjestäminen — on perustuslakivaliokunnan mielestä sellainen viranomaisen päätös, josta saa lähtökohtaisesti valittaa. Siten perusteluissa mainitut ratkaisut eivät rajaudu automaattisesti muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Nämä päätökset ovat kuitenkin riippuvaisia viranomaisen harkinnasta ja toimintaan osoitetuista määrärahoista, joten ne voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä sisällyttää muutoksenhakukieltojen piiriin.*

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdotti, että muutoksenhakukieltoa koskevaan luetteloon lisättäisiin uusi kohta, jonka mukaan valituskiellon piiriin tulevat päätökset, jotka koskevat ratkaisua olla tarjoamatta asiakkaalle ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arvioiteja ja yritystoiminnan kehittämispalveluita tai tukematta työnhakijan omaehtoista opiskelua.

Apulaisoikeusasiamies (AOA) Jussi Pajuoja on aiemmissa ratkaisuissaan arvioinut vuonna 2010 voimaan tullutta omaehtoisen opiskelun tukemista ja siihen liittyvää muutoksenhakukieltoa. Taustalla olivat tuolloin jo vuonna 1997 työvoimahallinnon alalle säädetyt muutoksenhakukielto esitöineen. Omaehtoista opiskelua koskevan lainsäädännön hallituksen esityksessä (HE 178/2009 vp) on todettu, että työnhakijalla ei olisi subjektiivista oikeutta opiskella työttömyysetuudella, vaan etuuden käyttäminen olisi riippuvainen työ- ja elinkeinotoimiston tekemästä palvelutarvearviosta. AOA Pajuojan antamissa ratkaisuissa on ollut kyse tilanteista, joissa työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisu on perustunut kokonaan viranomaisen koulutustarveharkintaan. Hän on pitänyt muutoksenhakukieltoa perusteltuna. Nähdäkseni myös JTYPL:n esitöiden valossa muutoksenhakukielto on tämänkaltaisissa kokonaan viranomaisen tarveharkintaan perustuvissa asioissa perusteltu.

Myös kantelijan asiassa ratkaisun yhtenä perusteena on ollut se, ettei työ- ja elinkeinotoimisto katsonut hänellä olevan työvoimapolitiittista koulutustarvetta. Tämän hylkäysperusteen perusteella hänellä ei siis nähdäkseni ole oikeutta hakea muutosta toimiston hänelle antamaan ratkaisuun.

Muutoksenhakuoikeuden kannalta vaikeammin arvioitava saattaa tilanne olla silloin, jos hylkävän ratkaisun perusteena olisi pelkästään se, että esimerkiksi oppilaitoksen ja sen tarjoamien opintojen ei katsottaisi täyttävän laissa säädettyjä edellytyksiä. Tällöin tulisivat nähdäkseni arvioitavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämät näkökohdat viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan ulottuvuudesta sekä myös hallituksen esityksessä esitetty näkemys siitä, että muutoksenhakukiello on ollut tarkoitus säätää huomattavasti aiempaa suppeammaksi sekä se, että valituskiellot on tarkoitettu rajata koskemaan edellytyksiä, jotka sisältävät tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Käsitykseni mukaan esimerkiksi silloin, jos toimisto epäisi tuen pelkästään sillä perusteella, että ulkomaisen oppilaitoksen opintoja ei voida pitää tuettavina, olisi ratkaisun muutoksenhakukiello vaikeasti perusteltavissa JYTPL:n esitöiden valossa.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saamani tiedon mukaan ministeriössä ei ole tullut esille käytännössä tilannetta, jossa tuki omaehtoiselta opiskelulta olisi eväty ainoastaan opintoja koskevalta nyt puheena olevan kaltaisella perusteella. Käsitykseni mukaan mahdotonta se ei ole, joten kiinnitän tässä yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriön huomiota myös tähän seikkaan ja kehoitan sitä arvioimaan, tulisiko sen varautua neuvonnassaan ja tarvittaessa ohjeistuksessaan myös tämänkaltaiseen tilanteeseen.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston sekä työ- ja elinkeinoministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujalle 31.12.2016 mennessä mahdollisista toimenpiteistä asian johdosta.

Asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.