

26.10.2001

2607/4/99

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Esittelijä Juha Niemelä**

## **PÄÄTÖS KANTELUUN TYÖVOIMAPOLIITTISTA AIKUISKOULUTUSTA KOSKEVASSA ASIASSA**

### **1 KANTELU**

A osoitti eduskunnan oikeusasiamiehelle 1.12.1999 kantelukirjoituksen, jossa hän arvosteli Sallan työvoimatoimiston ja Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettelyä poikansa työvoimapolitiittista koulutusta koskevassa asiassa.

A kertoo poikansa aloittaneen 16.8.1999 työvoimakoulutuksen X Oy:n omistamalla sahalla. Koulutus oli työvoimaviranomaisten ja yhtiön yhteishankinta ja sen tavoitteena oli hankkia opiskelijoille valmiudet puutavaran jatkojalostamiseen sekä oppia valmistamaan eri tuotteita.

Koulutussuunnitelma vaikutti A:n mielestä hyvältä, mutta heti koulutuksen ensimmäisenä päivänä ilmeni, ettei työpaikalla järjestetty minkäänlaista ohjausta, koulutuksesta puhumattakaan. Yksi oppilas erosikin A:n mukaan tästä syystä jo ensimmäisenä koulutuspäivänä.

Sallan työvoimatoimisto puuttui asiaan lokakuussa 1999 ja lähetti opiskelijoille välipalautekyselyn, johon oppilaat vastasivat 15.10.1999 mennessä. A:n mukaan viimeistään tästä palautteesta työvoimatoimistolle täytyi käydä selväksi, ettei sahalla ollut järjestetty minkäänlaista koulutusta. Työvoimaviranomaiset vierailivat sahalla kuitenkin vasta 24.11.1999, mutta eivät silloinkaan keskustelleet oppilaiden kanssa.

A kertoo yrittäneensä saada puhelimitse selvyyttä koulutuksesta työvoimatoimiston johtaja B:ltä, joka hänen mukaansa kuitenkin suhtautui tapahtumiin salailevasti. A kertoo olleensa puhelinyhteydessä myös työvoima- ja elinkeinokeskukseen ja arvostelleensa koulutuksen puuttumista.

Tämän jälkeen sahalla oli A:n mukaan järjestetty 29.11.1999 palaveri, jossa opiskelijoita vaadittiin allekirjoittamaan työharjoittelusopimus. Samassa yhteydessä oppilaille jaettiin uusi koulutussuunnitelma, jossa oli ensimmäistä kertaa koulutuksesta vastaavien opettajien nimet. A ihmettelee, miten yhtiön työntekijät voivat esiintyä pätevinä opettajina.

A kertoo irtisanoneensa alaikäisen poikansa allekirjoittaman työharjoittelusopimuksen. A kertoo poikansa keskeyttäneen "valekoulutuksen" seuraavana päivänä.

A:n mukaan koko koulutuksen tarkoituksena oli halvan työvoiman saaminen yritykseen. Opiskelijoilla teetettiin muun muassa rakennustöitä. Kyseessä oli A:n mukaan jo toinen yrityksen huonosti hoitama koulutusprojekti. A vaati koulutuksen keskeyttämistä. Lisäksi hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan niin asiaa hoitaneiden virkamiesten kuin myös koulutuksen järjestäjän toiminnan sekä myös mahdolliset taloudelliset väärinkäytökset.

A täydensi kanteluaan 23.1.2000 päivämällään lisäkirjoituksella. Siinä hän kertoi, että Sallan työvoimatoimikunta hyväksyi yksimielisesti A:n pojan esittämät perustelut koulutuksen keskeyttämisen syistä. Päätös olisi tullut hänen mielestään kuitenkin perustella tarkemmin, sillä siinä työvoimaviranomaiset ensimmäistä kertaa myönsivät, että mitään koulutusta ei järjestetty.

## 2 SELVITYS

Työministeriö antoi 11.2.2000 lausunnon, jonka liitteenä oli Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston 25.1.2000 antama selvitys. Sallan työvoimatoimisto antoi 19.9.2001 selvityksensä. Lisäksi X Oy antoi pyynnöstäni 12.9.2001 oman selvityksensä koulutuksen toteuttamisesta.

Lausunto ja selvitykset oheistetaan.

Lisäksi työministeriö toimitti pyynnöstäni käyttööni työvoimapolitiiseen koulutukseen liittyviä ohjeita ja määräyksiä.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta

Suomen perustuslain 109 §:n 1 momentin ja eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 1 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Yksityiset liikeyritykset eivät siis kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies ei voi puuttua näiden valvottaviensa ratkaisuihin, jos ne on tehty harkintavallan puitteissa eikä harkintavaltaa ole käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi myöskään kumota tai muuttaa viranomaisten päätöksiä.

Suomen perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Nämä periaatteet oli kirjattu jo perustuslain säätämisen yhteydessä kumottuun hallitusmuotoon, sen 15 §:n 2 momenttiin. Työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki säätelee nimenomaan oikeutta työllistävään koulutukseen. Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on torjua työttömyyttä ja poistaa työvoimapulaa. Työllisyyskoulutus on siis tärkeä työvoimapolitiikan toteuttamiskeino.

Työvoimapolitiista koulutusta hankitaan pääsääntöisesti oppilaitoksilta, joiden toiminnasta säädetään laissa. Niiden antama koulutus on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan alaista ja näin ollen myös oppilaitoksen menettelyyn työvoimapolitiisesta koulutuksen antamisesta voidaan kohdistaa laillisuusvalvontaa.

Nyt puheena olevassa tapauksessa on kyse työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksen hankinnasta työnantajan ja työvoimaviranomaisten yhteishankintana. Hankinnasta säädetään työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 13 ja 14 §:ssä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi

työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta (HE 20/1990) on todettu, että kyseessä on lisäkeino, jota käytetään määrätyn työnantajan tarpeisiin kouluttamalla sen palveluksessa olevia tai palvelukseen tulevia työntekijöitä, jos koulutus on samalla työvoimapolitiisesti tarkoituksenmukaista.

Yhteishankintana toteutettavalla koulutuksella siirretään työllisyyskoulutustehtävä yksityiselle liikeyritykselle. Yrityksen on myös pääsääntöisesti maksettava koulutuksen kustannuksista vähintään puolet. Tässä tapauksessa X Oy:n osuus koulutuksen kokonaiskustannuksista oli 70 prosenttia ja työvoimahallinnon 30 prosenttia. Koulutusta koskevasta selvityksestä ei käy ilmi kustannusten kohdentuminen. Asiassa ei nähdäkseen voidakaan erottaa koulutuksesta jotain tiettyä osaa, jonka voitaisiin katsoa olevan julkista, vaan koulutusta on tarkasteltava kokonaisuutena.

Käsitykseni mukaan kyseessä oleva koulutus on suurelta osin X Oy:n koulutusta, jota tuetaan työvoimapolitiisista syistä osittain julkisin varoin. Yhtiön antama koulutus ei ole käsitykseni mukaan sellaista julkisen tehtävän hoitamista, että yhtiön toiminnan voitaisiin tältä osin katsoa kuuluvan oikeusasiamiehen toimivallan piiriin. Tällä perusteella päädyn siihen, että oikeusasiamiehen toimivaltaan tässä tapauksessa kuuluu tutkia, ovatko työvoimaviranomaiset menettelleet koulutuksen hankinnassa niitä velvoittavien säädösten ja määräysten mukaisesti ja onko koulutuksen toteutuksen julkinen valvonta ollut asianmukaista.

## 3.2

### Tapahtumatiedot

Käsitykseni mukaan A:n ja työvoimaviranomaisten näkemykset siitä, miten koulutus oli alun perin tarkoitettu järjestää sekä siitä, mitä todellisuudessa tapahtui, ovat yhdenmukaiset. Työvoimaviranomaiset myöntävät, että koulutuksen alkuvaiheessa esiintyi ongelmia. Tämä ilmenee nähdäkseen myös työvoimatoimikunnan lausunnosta, missä se katsoi A:n pojalla olleen esittämillään perusteilla pätevä syy keskeyttää koulutus. Ongelmien syynä oli työvoimaviranomaisten mukaan lähinnä se, että työnantajayritys poikkesi sovitusta koulutussuunnitelmasta ilmoittamatta siitä viranomaisille. Myös X Oy on lausunut oman näkemyksensä koulutuksesta. Näistä syistä en katso tarkoituksenmukaiseksi käydä tässä tapahtumia läpi yksityiskohtaisesti.

### 3.2.1

#### Sallan työvoimatoimiston selvitys

Sallan työvoimatoimisto totesi selvityksessään, että X Oy:ssä toteutettiin yhteishankintakoulutus ensimmäisen kerran ajalla ---. Heti koulutuksen päätyttyä yhtiö esitti työvoimaviranomaisille lisäkoulutustarpeensa. Työvoimatoimiston mukaan aiemman kurssin palaute oli keskitasoa ja työvoimatoimisto kertoi pyytäneensä työvoima- ja elinkeinokeskusta mukaan neuvotteluihin uudesta koulutuksesta. Tämän työvoimatoimisto ilmoituksensa mukaan katsoi varmistavan solmittavan koulutuksen laatua.

Työvoimatoimiston mukaan koulutukseen ei määrätty erikseen yhdyshenkilöä eli ns. kurssikummiä. Tällaisen yhdyshenkilön tehtävät painottuvat työvoimatoimistossa opiskelijahankintaan ja perustiedottamiseen. Nykyisin työvoimatoimisto nimeää ilmoituksensa mukaan jokaiselle alkavalle kurssille yhdyshenkilön, jonka tehtävät noudattavat työministeriön 1.4.1998 laatimaa koulutusyhdyshenkilön tehtäväkuvausta.

Sallan työvoimatoimiston mukaan kurssilla ilmenevien ongelmien ratkaiseminen vaatii käytännössä useimmiten toimistonjohtajan mukaantuloa. Nyt puheena olevaa kurssia valvoi aluksi vt.

toimistonjohtaja ja 18.10.1999 jälkeen toimistonjohtaja B. Työvoimatoimiston mukaan se oli varautunut menemään koulutuksen aloitustilaisuuteen, mutta työnantaja oli todennut hoitavansa aloituksen itse.

Ensimmäiset viestit koulutuksen ongelmista tulivat työvoimatoimiston tietoon lokakuun 1999 alku-puolella. Tällöin toimisto päätti pyytää opiskelijoilta postitse välipalautteen kurssista. Palautteen tulokset olivat huonot ja työvoimatoimisto otti yhteyttä työvoimaosastoon ja pyysi tätä mahdollisimman pikaiselle tarkastuskäynnille. Työvoimaosaston vastuuhenkilön kiireiden vuoksi tarkastuskäynti järjestettiin vasta 24.11.1999, minkä jälkeen pidettiin vielä palaveri 29.11.1999.

Työvoimatoimiston mukaan marraskuun 1999 käyntien ja yhteydenottojen tarkoituksena oli todeta avoimesti koulutuksessa tehdyt virheet ja tiedottaa sen jatko-ohjelmasta. Koulutusta valvottiin tämän jälkeen välipalautteilla 27.1.2000 ja 17.2.2000 sekä käynneillä 3.2.2000 ja 29.2.2000. Lisäksi toimisto pyysi kurssipäiväkirjan nähtäväkseen kuukausittain.

Työnantajayritys ei työvoimatoimiston mukaan ollut valmis myöntämään tehtyjä virheitä ja tämä synnytti epäluottamusta työvoimaviranomaisten ja työnantajan välille. Tämä ja koulutuksen alkuvaiheen virheet vaikeuttivat toimiston mukaan kurssin valvontaa marraskuun 1999 jälkeenkin. Koska toimiston asiantuntemus koulutuksessa tarvittavien laitteiden osalta ei ollut vahva, se pyysi maaliskuussa 2000 Kemijärven kaupungin elinkeinojohtajaa käymään sahalla ja antamaan lausuntonsa kurssin toteutumisesta ja jatkamisesta. Lausunnon perusteella toimisto sopi yhdessä työvoimaosaston kanssa koulutuksen jatkamisesta opetussuunnitelman mukaisesti loppuun saakka.

Sallan työvoimatoimisto pyrki kertomansa mukaan resurssiensa rajoissa varmistamaan koulutuksen toteutumisen niin laadukkaasti kuin se alkuvaikeuksien, vaikean yhteishankintaosapuolen (siis työnantajayrityksen) ja muuttuvien liiketoimintaolosuhteiden keskellä oli mahdollista.

### 3.2.2

Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston selvitys

Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosasto totesi selvityksessään, että koulutuksen toteuttamisessa oli ongelmia. Koulutuksen ennakkotiedottamiseen olisi sen mielestä tullut kiinnittää erityistä huomiota. Koulutuksen alkuvaiheessa koulutettavia olisi tullut tiedottaa paremmin koulutuksen toteuttamisesta ja ohjaajista. Yhteishankintaosapuolena olevan yrityksen olisi keskuksen mukaan tullut ilmoittaa työvoimaviranomaisille opetussuunnitelman ja opetusjärjestelyjen muutoksista.

Työvoimaosaston mukaan koulutusta ei kuitenkaan katsottu tarkoituksenmukaiseksi keskeyttää, mutta Sallan työvoimatoimiston kanssa sovittiin, että koulutus on erityisen valvonnan alaisena.

### 3.2.3

Työministeriön lausunto

Työministeriön mukaan työvoimakoulutuksen toteutumisesta seurataan opiskelijoiden antaman palautteen ja työhallinnon edustajien käyntien avulla. Ministeriön mukaan 18.10.1999 saadun ensimmäisen opiskelijapalautteen perusteella näyttää selvältä, että koulutuksen toteutus ei vastannut hankintasopimusta ja opetussuunnitelmaa. Tiedotus oli hyvin puutteellista ja opiskelijoilla oli teetetty opetusohjelmaan kuulumattomia rakennustöitä. Yritys ei ollut myöskään ilmoittanut työvoimaosastolle tai työvoimatoimistolle koulutusta koskevista muutoksista etukäteen. Ministeriön

mukaan näihin puutteisiin kuitenkin puututtiin. Neuvottelut työnantajan kanssa tosin käynnistyivät varsin hitaasti, vasta useita viikkoja huonon välipalautteen jälkeen. Ministeriön mukaan asiaan olisi tullut puuttua välittömästi.

Työharjoittelusopimusten laadinta oli ministeriön mukaan oikea toimenpide, mutta samalla olisi tullut selvittää sopimusten merkitys ja sisältö opiskelijoille. Sopimuksiin olisi tullut myös kirjata allekirjoituspäivä. Myös koulutuksen valvonnan olisi tullut ministeriön mukaan olla aktiivisempaa ja koulutus olisi tullut suunnitella huolellisemmin etenkin teoriaopetuksen osalta.

Ministeriön mukaan asiassa on kuitenkin toimittu työvoimakoulutusta koskevien säädösten mukaisesti. Koulutuksen keskeyttäminen ei olisi ministeriönkään mukaan ollut työvoimapolitiisesti tarkoituksenmukaista, koska työnantajan kanssa oli päästy tyydyttävään sopimukseen.

### 3.2.4

#### X Oy:n näkemys

X Oy:n mukaan koulutuksen alkuvaiheessa oppilaat eivät ymmärtäneet, että koulutuksen pääopettajina toimivat yhtiön työntekijöistä koostuvan ryhmän jäsenet. Kone- ja laitekannan siirto oli yhtiön mukaan ensiarvoisen tärkeää koulutuksen kannalta. Kurssin alkuvaiheen väärinkäsitykset olivat yhtiön mukaan vähäisiä eivätkä aiheuttaneet muutoksia koulutukselle asetettuihin tavoitteisiin. Yhtiön mukaan koulutukseen hyväksyttiin kahdeksan henkilöä, joista viisi sai vakinaisen työpaikan koulutuksen päätyttyä. Kaksi koulutettavaa keskeytti ja yhdellä todettiin allergia, joka teki hänet sopimattomaksi työtehtäviin.

### 3.3

#### Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus yhteishankintana

#### 3.3.1

##### Lainsäädäntö ja muu ohjeistus

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on aikuisväestölle koulutusta hankkimalla edistää ja ylläpitää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla sekä torjua työttömyyttä ja poistaa työvoimapulaa. Työvoimaviranomaiset huolehtivat koulutuksen hankintatoiminnasta ja koulutus rahoitetaan pääsääntöisesti kokonaan työministeriön hallinnonalan pääluokassa koulutuksen hankkimista varten osoitetulla määrärahalla. Koulutuspalvelujen tuottajia ovat lain 5 §:n mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja asetuksessa tarkoitetut koulutuksen järjestäjät sekä yliopistot ja korkeakoulut. Koulutusta voidaan hankkia myös muilta työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen järjestämiseen soveltuvilta koulutuspalvelujen tuottajilta.

Lain 13 §:n mukaan koulutus voidaan toteuttaa työnantajan ja työvoimaviranomaisten yhteishankintana. Tällöin tarkoituksena on hankkia koulutusta määrätyn yrityksen tarpeisiin sen palveluksessa oleville tai sen palvelukseen tuleville työntekijöille. Koulutuksen yhteishankinnassa myös asianomainen työnantaja voi osallistua koulutuksen rahoittamiseen yhdessä työvoimaviranomaisten kanssa.

Lain 14 §:ssä säädetään, että koulutuksen hankkimisesta sovitaan työvoimaviranomaisten ja koulutuspalvelujen tuottajan välisellä kirjallisella sopimuksella. Jos koulutus hankitaan yhteishankintana, on myös asianomainen työnantaja sopimuksen osallisena. Hankintasopimuksessa sovitaan koulutuksen tavoitteista sisällöstä, kestosta, ajoituksesta, koulutukseen osallistuvista

opiskelijoista, koulutuksen hinnasta sekä muista tarpeellisista koulutuksen toteuttamiseen ja järjestämiseen liittyvistä seikoista. Yhteishankintaa käytettäessä sopimuksessa on määriteltävä lisäksi työnantajan maksuosuus. Työministeriö voi vahvistaa koulutushankintoja koskevia yleisiä hankintaehtoja. Ministeriö onkin antanut määräyksiä aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista (viimeksi 15.12.1999 M 7/99 TM) sekä ohjeen hankintasopimuksen sisällöstä ( 30.3.1995 O 1/95 TM).

Lisäksi ministeriö on 15.9.1999 antanut ohjeen (O 7/99 TM) koskien yhteishankintana toteutettavaa työelämäläheistä koulutusta eli juuri nyt puheena olevaa koulutusta.

### 3.3.2

#### Koulutuksen hankinta

Yhteishankintana toteutettavasta työelämäläheisestä koulutuksesta työministeriö antoi ohjeensa siis vasta nyt kyseessä olevan koulutuksen alkamisen jälkeen. Ohjeiden valmistelu oli käynnistetty jo 15.3.1999 ja niiden tarkoituksena oli selkiinnyttää koulutusmallien pelisääntöjä ja antaa ohjeita muun muassa koulutushankintoja tehtäessä huomioon otavista seikoista sekä koulutus sopimusten seurannasta ja valvonnasta.

Ohjeen mukaan koulutuksen yhteishankintaa koskevan päätöksen pohjana ovat työvoimapolitiittiset perusteet, työnantajaa koskevat selvitykset ja kilpailunäkökohdat. Työnantajaan kohdistuu ennakovalvontaa, johon sisältyy muun muassa työnantajan taloudellisen ja muun tilanteen selvittäminen. Koulutushankkeen rahoitus tulee aina olla perusteltavissa työvoimapolitiittisen perustein ottaen huomioon erityisesti työvoimapolitiittiselle aikuiskoulutukselle asetetut tavoitteet. Koulutushankintaan liittyy aina viranomaisten harkintaa.

X Oy:llä oli järjestetty työvoimakoulutusta aikaisemminkin. Työvoimatoimiston mukaan aiemman kurssin palautteet olivat olleet keskitasoa. Työvoimaosaston mukaan työnantaja oli tuon aiemman koulutuksen jälkeen työllistänyt vakituisen työsuhteeseen kuusi koulutukseen osallistuneista kymmenestä henkilöstä. Työvoimaosaston mukaan nyt puheena oleva koulutushanke oli tärkeä, koska kyseisen alueen työttömyysprosentti oli ollut pitkään 30 prosentin tasolla. Työnantaja oli sitoutunut työllistämään koulutuksen hyväksytyksi suorittaneet henkilöt. Ammattitaitoista työvoimaa ei työvoimaosaston mukaan ollut muutoin saatavilla.

Käsitykseni mukaan Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus on koulutusta hankkiessaan toiminut sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa.

### 3.3.3

#### Yhteishankintakoulutuksen valvonta

##### 3.3.3.1

##### Valvonnasta yleensä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan säännöksen mukaan antaa kuitenkin vain viranomaiselle. Lain esitöissä (HE 1/1998) on todettu, että säännös ilmentää perustuslakivaliokunnan tulkinnallaan johtamaa periaatetta, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset.

Periaate ei hallituksen esityksen mukaan ole kuitenkaan merkinnyt ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset ja että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon. Hallituksen esityksen mukaan perustuslakiin otettava nimenomainen säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Käsitykseni mukaan työllisyyskoulutustehtävän antaminen yksityisen liikeyrityksen tehtäväksi edellyttää, että julkinen valta samalla huolehtii koulutettavien oikeusturvasta muun muassa valvomalla koulutusta asianmukaisesti. Käsitykseni mukaan myös tässä tapauksessa niin Sallan työvoimatoimisto kuin Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuskin ovat itsekin katsoneet olevansa vastuussa koulutuksen valvonnasta.

Työvoimapolitiisesta koulutuksesta annetussa laissa tai asetuksessa ei ole tarkempia määräyksiä koulutuksen toteuttamisesta tai valvonnasta. Käytännön toteutus ja muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät seikat on jätetty hankintasopimuksissa sovittaviksi. Puheena olevan hankintasopimuksen solmimishetkellä olivat voimassa työministeriön antama määräys (M 2/95 TM) koulutuksen yleisistä hankintaehdoista sekä ohje (O 1/95 TM) hankintasopimuksen sisällöstä. Lisäksi työvoimaviranomaisille oli henkilöstökoulutuksen yhteydessä jaettu esite koulutusyhdyshenkilön tehtäväkuvauksesta.

Edellä mainitussa ohjeessa oli todettu, että hankintasopimuksen osapuolet sopivat opetussuunnitelmasta ja määrittelevät koulutuksen tavoitteet sekä sopivat koulutuksen käytännön toteutuksesta. Koulutuksesta vastasi ministeriön määräyksen mukaan kokonaisuudessaan koulutuspalvelujen tuottaja.

Kaksi kuukautta hankintasopimuksen solmimisen jälkeen eli 15.9.1999 työministeriö antoi työelämäläheistä koulutusta koskevan ohjeen (O 7/99 TM), jossa on oma jakso hankintasopimuksen seurannasta ja valvonnasta. Siinä on kuitenkin käsitelty lähinnä sopimusrikkomustilanteita eikä siinä ole mainittu, missä vaiheessa, millä tavalla ja kuinka usein työhallinnon edustajien tulisi seurata koulutuksen etenemistä.

Konkreettisista valvontatoimista olivat ainoat maininnat koulutusyhdyshenkilön tehtäväkuvauksesta annetussa esitteessä. Sen mukaan yhdys henkilön oli toimittava työvoimatoimiston, työvoimaosaston ja kouluttajan välillä yhteishenkilönä ja osallistuttava aktiivisesti niin koulutuksen järjestämiseen kuin sen käytännön toteuttamisen valvontaan. Koulutuksesta oli kerättävä välipalautte, jos koulutus on pitkäkö tai välipalautte muusta syystä tarpeellinen. Kyseessä ei ollut kuitenkaan ministeriön määräys tai ohje eikä puheena olevaan koulutukseen työvoimatoimiston mukaan ollut edes nimetty koulutusyhdyshenkilöä.

Käsitykseni mukaan yhteishankintana toteutettavassa koulutuksessa on suuri merkitys ennakovalvonnalla, jossa pyritään jo koulutuksen hankintavaiheessa selvittämään tarkoin työnantajayrityksen taloudellinen ja muukin tilanne. Lisäksi opetuksen toteuttamisesta on laadittava opetussuunnitelma, joka osaltaan auttaa myös työvoimaviranomaisia seuraamaan koulutuksen toteutusta.

Koulutuksen onnistuminen on myös työnantajayrityksen etujen mukaista. Siitä huolimatta työvoimaviranomaisten tulisi käsitykseni mukaan aktiivisesti valvoa koulutuksen toteutusta. Saamani

selvityksen perusteella tätä valvontatehtävää hoidetaan käytännössä keräämällä opiskelijoilta palautetta, joko koulutuksen kestäessä tai sen päättyessä. Koulutuksen päättyessä koulutuksesta laaditaan lisäksi yhteenveto, jossa käsitellään myös mahdollisia ongelmia, joita koulutuksen läpiviemisessä on esiintynyt. Koulutuksen valvonta perustuu siis, välipalautetta lukuun ottamatta, koulutettavien tekemiin ilmoituksiin tai jälkikäteiseen arvioon.

Käsitykseni mukaan koulutuksissa, joissa koulutusvastuu on yksityisellä työnantajalla, tulisi työvoimaviranomaisten seurata erityisen aktiivisesti koulutuksen toteutusta. Viranomaisten tulisi jo ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista varmistua siitä, että työnantajalla ja sen opettajilla on riittävä ammattitaito koulutuksen antamiseen sekä siitä, että työnantajalla on muutoinkin valmiudet selviytyä koulutustehtävästään. Viranomaisten tulisi käsitykseni mukaan myös nimetä koulutukselle sen valvonnasta vastaava henkilö. Koulutuksen aikana koulutusta tulisi valvoa sekä välipalauttein että myös yrityksessä tehtävin tarkastuskäynnein.

### 3.3.3.2

#### X Oy:n antaman koulutuksen valvonta

Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston ja X Oy:n allekirjoittamassa yhteishankintasopimuksessa viitataan koulutuksen tavoitteiden ja toteuttamisen osalta opetussuunnitelmaan. Saamassani selvityksessä ei ole opetussuunnitelmaksi nimettyä selvitystä, mutta ennen yhteishankintasopimuksen solmimista yhtiö oli toimittanut työvoimaosastolle selvityksen annettavasta opetuksesta. Selvitys oli varsin yleisluontoinen ja sisälsi ainoastaan opetuksen tuntimäärät ja opettajien nimet.

Sallan työvoimatoimiston mukaan nyt kyseessä olevaan koulutukseen ei siis ollut nimetty yhdyshenkilöä. Toimiston mukaan koulutusta valvoi toimistonjohtaja. Toimisto ei ollut ilmoituksensa mukaan mennyt mukaan koulutuksen avaustilaisuuteen, koska työnantaja oli ilmoittanut hoitavansa sen itse. Koulutus edellytti työnantajalta kuitenkin mittavia laiteinvestointeja kesällä 1999, mikä oli tullut ilmi myös yhteishankintasopimusta valmisteltaessa.

Työvoimatoimiston olisi käsitykseni mukaan viimeistään koulutuksen aloitusvaiheessa tullut varmistua työnantajan valmiudesta aloittaa koulutus myös tältä osin. Työvoimatoimiston olisi nähdäkseni tullut osallistua koulutuksen avaustilaisuuteen. Tuossa yhteydessä se olisi voinut varmistaa, että koulutus alkaa opetussuunnitelman tavoitteiden mukaisesti. Käsitykseni mukaan koulutettavien etu vaatii, että työvoimaviranomaiset osoittavat myös käytännön toimillaan, että he ovat aktiivisesti mukana koulutuksessa ja sen valvonnassa.

A:n mukaan koulutuksessa ilmeni ongelmia heti aloitusvaiheessa, minkä vuoksi yksi koulutettava erosi jo koulutuksen ensimmäisenä päivänä. Koulutuksesta eroamia heti koulutuksen alussa tapahtunee usein eikä koulutuksen laadusta voi nähdäkseni tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä ensimmäisenä päivänä. Tältä osin en katso työvoimaviranomaisten syyllistyneen tehtäviensä laiminlyöntiin, vaikka ne eivät ryhtyneetkään tutkimaan annettavan koulutuksen laatua ensimmäisenä päivänä tapahtuneen eroamisen perusteella.

Sallan työvoimatoimisto on todennut, että lokakuussa 1999 yksittäiset oppilaat ottivat yhteyttä työvoimatoimistoon ja valittivat koulutuksen puutteista. Työvoimatoimisto keräsi oppilailta välipalautteen postitse. Palaute oli erittäin huonoa ja työvoimatoimisto otti yhteyttä työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastoon ehdottaen mahdollisimman pikaista tarkastuskäyntiä. Työvoimatoimiston mukaan tämä tarkastuskäynti järjestettiin työvoimaosaston vastuuhenkilön



kiireiden vuoksi vasta 24.11.1999.

Työvoimaosasto on tältä osin todennut selvityksessään, että työvoimatoimisto otti ongelmien ilmettyä yhteyttä osastoon. Työvoimaosaston mukaan tällöin sovittiin, että koulutuksen yhdyshenkilö käy paikan päällä keräämässä kirjallisen väliarvioinnin ja että yritykseen tehdään tarkastuskäynti 24.11.1999.

Työvoimaosaston ja työvoimatoimiston näkemykset siis poikkeavat jonkin verran toisistaan. Tämä kuvastaa nähdäkseni osaltaan koulutuksen valvonnan järjestelyn puutteita. Käsitykseni mukaan työvoimaviranomaistentulisi tullut jo koulutuksen hankintavaiheessa sopia selvästi sen valvonnasta. Koulutettavilla on oltava tiedossaan se taho, johon he voivat tarvittaessa ottaa yhteyttä koulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Käsitykseni mukaan Sallan työvoimatoimisto ryhtyi kuitenkin omalta osaltaan selvittämään asiaa joutuisasti ongelmien ilmaannuttua, sillä työvoimatoimisto sai palautteen kerättyä jo 15.10.1999 mennessä. Palautteesta ilmeni, ettei työpaikalla ollut järjestetty oikeastaan mitään koulutusta kahteen kuukauteen. Kyseessä oli osittain julkisin varoin toteutettava koulutus. Sen ja myös koulutettavien edun vuoksi työvoimaviranomaisten olisi nähdäkseni tullut järjestää tarkastuskäynti mahdollisimman pikaisesti palautteen saamisen jälkeen. Tarkastuskäyntiä ei olisi tullut muihin kiireisiin vedoten lykätä yli kuukauden päähän. Lykkäys viivästytti nähdäkseni tarpeettomasti ongelmiin puuttumista.

Marraskuussa 1999 järjestettyjen tarkastuskäyntien jälkeen työvoimaosasto ja työvoimatoimisto päättivät koulutuksen jatkamisesta. Päätös on käsitykseni mukaan tehty viranomaisten harkintavallan puitteissa. Kyse on ollut tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, jossa työvoimapolitiisilla näkökohdilla on suuri merkitys. Työvoimaosasto ja työvoimatoimisto sopivat samalla, että koulutus on jatkossa erityisen valvonnan alaisena. Koulutettaville laadittiin myös työharjoittelusopimukset. Sopimukset olivat päiväämättömiä, mutta ilmeisesti ne tehtiin 29.11.1999.

Työvoimaosaston ja X Oy:n välisessä yhteishankintasopimuksessa on nimenomaisesti mainittu, mitä työharjoittelusta laadittavaan harjoittelusopimukseen tulee kirjata. Sopimuksista olisi tullut ilmetä myös osapuolten vastuut opiskelijan ohjauksesta ja arvostelusta sekä vastuuhenkilöiden nimet, joten päivämäärän puuttuminen ei ollut ainoa puute sopimuksissa. Työvoimaosaston olisi käsitykseni mukaan tullut huolehtia siitä, että sopimukset laaditaan sovitun mukaisesti. Puutteellisen päiväämättömän sopimuksen laatiminen oli omiaan tarpeettomasti lisäämään koulutettavien epäluuloja koulutuksen toteutusta kohtaan. Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei käy myöskään ilmi, laadittiinko opiskelijoille henkilökohtaiset opiskelusuunnitelmat siten kuin yhteishankintasopimuksessa edellytettiin.

Koulutuksen käytännön toteutumista marraskuun 1999 jälkeen on valvonut Sallan työvoimatoimisto. Se on hankkinut koulutuksesta useita palautteita ja muutoinkin nämä toimenpiteet ovat nähdäkseni olleet asianmukaisia. Koulutuksen erityinen valvonta olikin nähdäkseni tarpeen, sillä työvoimatoimisto on vielä keväällä 2000 katsonut aiheelliseksi teettää ulkopuolisella asiantuntijalla selvityksen koulutuksen toteuttamisesta. Tuolloin työvoimaviranomaiset eli siis työvoimaosasto ja työvoimatoimisto ovat myös uudelleen pohtineet sitä, oliko koulutusta syytä jatkaa. Työvoimatoimiston mukaan koulutus saatiin kuitenkin lopulta toteutettua työvoimapolitiisesta tarkoituksenmukaisella tavalla.

## YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Siirtäessään sopimusteitse työllisyyskoulutustehtävää yksityiselle yritykselle, on työvoimaviranomaisten huolehdittava koulutuksen asianmukaisesta julkisesta valvonnasta. Tässä tapauksessa X Oy:ssä järjestetyn koulutuksen valvonnassa on ollut puutteita. Työvoimaviranomaisilla eli työvoima- ja elinkeinokeskuksella ja työvoimatoimistolla on nähdäkseni ollut myös osittain erilaiset käsitykset siitä, miten koulutusta valvotaan.

Puheena olevassa työelämäläheisessä koulutuksessa työvoimaviranomaisten suorittaman valvonnantulisi käsitykseni mukaan olla erityisen aktiivista. Viranomaisten tulisi varmistua siitä, että koulutuksen järjestäjällä eli yksityisellä liikeyrityksellä on käytössään opetustoimen harjoittamiseen kykeneviä henkilöitä ja että sillä on muutoinkin valmiudet antaa koulutusta. Työvoimaviranomaisilla tulee olla selvyys siitä, millä tavalla koulutusta kussakin tapauksessa valvotaan. Työvoimaviranomaisten välisten työn- ja vastuunjakokysymysten on myös syytä olla selviä. Nyt puheena olevasta tapauksesta saa työhallinnon antamista selvityksestä sen käsityksen, että työvoimaviranomaisetkaan ministeriötä myöten eivät ole olleet täysin selvillä siitä, kuka valvonnasta vastasi tai kenen olisi pitänyt vastata siitä.

Työvoimapolitiittisen koulutuksen valvontaan on puuttunut Valtiontalouden tarkastusvirasto, joka työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintaa koskevassa tarkastuskertomuksessaan vuodelta 2000 (17/2000) on todennut, että valvonta perustuu lähes yksinomaan luottamukseen ja kouluttajien ilmoituksiin. Kokonaisvastuu on työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastoilla. Kertomuksen mukaan koulutuspaikalla tapahtuvaa valvontaa varten työministeriö on vuonna 1998 luonut laatukäynti- ja yhdyshenkilöjärjestelmät. Työministeriön mukaan laatukäynneistä saatavat kokemukset saattavat antaa aihetta seurannan tehostamiseen. Ministeriö on myös ilmoittanut antavansa valvonnasta ja seurannasta ohjeita.

Tämän kantelun yhteydessä ilmi tulleiden koulutuksen valvontaa koskevien puutteiden perusteella katson, että yhteishankintana toteutettavan koulutuksen osalta työministeriön tulisi ohjeissaan korostaa aktiivisen valvonnan merkitystä. Muutoinkin ohjeistus voisi nähdäkseni olla nykyistä yksityiskohtaisempaa ja myös konkreettisia menettelytapaohjeita sisältävää.

Koulutuksen valvonnan puutteet ovat tässä tapauksessa johtaneet siihen, että koulutettavat eivät ole koulutuksen alusta alkaen saaneet opetussuunnitelman mukaista opetusta. Koulutus saatiin kuitenkin läpiviedyksi. Myös koulutuksen työvoimapolitiittinen tavoite toteutui.

Edellä kerrotun perusteella kantelu ei anna minulle aihetta muuhun, kuin että saatan jaksossa 3.3.3 koulutuksen valvonnasta lausumani käsitykset Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen sekä Sallan työvoimatoimiston tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettaviksi. Lisäksi saatan työministeriön tietoon näkemykseni koulutuksen valvonnassa huomioon otettavista seikoista.

Lähetän päätöksestäni jäljennöksen myös X Oy:lle tiedoksi.