

16.12.2010

Dnro 329/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

OMAEHTOISEN OPISKELUN TUKEMINEN TYÖTTÖMYYSTURVALLA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 21.1.2010 päivätyssä kirjoituksessaan Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimistoa siitä, että se oli hylännyt hänen hakemuksensa työttömyysetuudella tuettuun opiskeluun. Toimisto oli hänen mukaansa perustellut ratkaisuaan sillä, että hän oli yliopistossa läsnä oleva opiskelija. Kantelijan mielestä perustelut olivat kuitenkin virheelliset.

2 SELVITYS

Nähtäväkseni hankittiin aluksi asiakirjaselvitystä Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimistosta. Tämän jälkeen pyysin työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä ja lausuntoa kantelun johdosta.

Käsiteltäväkseni oli tullut samanaikaisesti neljä muutakin kantelua, joissa arvosteltiin eri työ- ja elinkeinotoimistojen menettelyjä omaehtoista opiskelua ja sen tukemista koskevissa asioissa. Näiden yhteydessä oli arvosteltu muun muassa toimistojen päätöksentekoprosesseja, etuudesta annettua informaatiota sekä sitä, ettei toimistojen ratkaisuihin voinut hakea muutosta. Pyysin ministeriötä ottamaan lausunnossaan kantaa myös näihin väitteisiin.

3 RATKAISU

3.1 Työ- ja elinkeinotoimiston selvitys

Kantelija oli oheistanut kanteluunsa Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimiston hänelle lähettämän 18.1.2010 päivätyksen kirjeen. Toimisto toteaa siinä kantelijan jättäneen hakemuksen työttömyysetuudella tuettavasta koulutuksesta. Toimisto toteaa ryhmän käsitelleen asian ja päätyneen valitettavasti kielteiseen päätökseen. Kirjeen mukaan kantelijan opintoja ei voida tukea työttömyysetuudella, koska hän on läsnä olevana yliopistossa.

Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimisto on kantelun johdosta antamassaan selvityksessä ilmoittanut, että kantelija oli 13.1.2010 laaditussa työnhakusuunnitelmassa ilmoittanut halukkuutensa opiskella vuonna 2002 aloittamansa diplomi-insinööri koulutuksen loppuun työttömyysetuudella tuettuna.

Toimisto oli käsitellyt asiaa 18.1.2010 ja katsonut, että opintoja ei ollut mahdollista saattaa loppuun työttömyysetuudella tuettuna, koska kantelija ei ollut esittänyt todistusta opintojen keskeytymisestä vähintään vuodeksi. Hänen opiskeluaan ei ollut voitu katsoa työssä ollessa aloitetuksi, koska opiskelunaikainen työssäolo on ollut hyvin lyhytaikaista, lähinnä kesätyötä.

Toimiston mukaan kantelijalle aluksi ilmoitetun perustelun sanamuoto on ollut virheellinen. Asiaa ei siis ole ratkaistu yliopistossa läsnäolon perusteella. Asia on kirjattu työhallinnon URA-järjestelmään ja asiakkaalle lähetettyyn e-kirjeeseen huolimattomasti. Toimisto viittaa siihen, että tammikuussa 2010 omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella oli uusi asia.

3.2

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemykset

Sovellettava lainsäädäntö ja oikeusohjeet

Ministeriö on lausuntonsa aluksi todennut, että työttömyysetuutta ei yleensä voida maksaa päätoimisen opiskelun ajalta. Tammikuusta 2010 alkaen työttömillä on kuitenkin ollut mahdollisuus opiskella omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna. Työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella säädetään julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (JTPL) 9 luvussa ja työttömyysturvalain (TTL) 10 luvussa.

JTPL 9 luvun 3 §:ssä säädetään, että ellei erityisestä syystä muuta johdu, yliopistossa suoritettavan alemman tai ylempään korkeakoulututkinnon opiskelu voidaan sisällyttää työllistymissuunnitelmaan JTPL 9 luvussa tarkoitetulla tavalla vain, jos kyse on työnhakijan aiemmin harjoittamista opinnoista, joiden todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Työnhakijan aiemmin harjoittamien opintojen osalta edellytyksenä puolestaan on aina, että opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Viimeksi mainittu rajoitus ei koske työsuhteen aikana aloitettuja opintoja.

Ministeriön mukaan käytännössä JTPL 9 luvun 3 §:stä johtuu, että yliopistossa suoritettava alempi tai ylempi korkeakoulututkinto voidaan sisällyttää työllistymissuunnitelmaan JTPL 9 luvussa tarkoitetulla tavalla vain, jos

- opintoja on harjoitettu aiemmin ja niiden keskeytymisestä on vähintään vuosi,
- työnhakija aloittaa kokonaan uudet opinnot, ja opiskelun tukemiseen on erityinen syy tai
- työnhakija jatkaa työssä ollessa aloitettuja ja aiemmin harjoitettuja opintoja, ja opiskelutukemiselle on erityinen syy. Opintojen keskeytymisestä voi tällöin olla kulunut alle vuosi tai opinnot eivät ole lainkaan keskeytyneet.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että se on antanut työ- ja elinkeinotoimistoille ohjeen työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta työttömyysetuudella (TEM/3497/03.01.05/2009).

Omaehtoisen opiskelun tukemista koskeva informaatio

Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittaa järjestäneensä ennen omaehtoisen opiskelun tukemista koskevien säännösten voimaantuloa neljä alueellista koulutustilaisuutta, joissa uusia säännöksiä käsiteltiin. Tilaisuuksiin kutsuttiin edustajia kustakin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (ELY-keskus) sekä työ- ja elinkeinotoimistoista. Lisäksi ELY-keskuksille järjestettiin joulukuussa 2009 työkokous, jossa käsiteltiin myös omaehtoisen opiskelun tukemista.

Edellä mainitun ministeriön antaman soveltamisohjeen lisäksi ministeriö on omaehtoisen opiskelun tukemista koskevien säännösten voimaantulon jälkeen toimittanut toimistojen käyttöön koosteenylei-

simmistä toimistoilta ja ELY-keskuksilta ministeriölle tulleista kysymyksistä ja niihin annetuista vastuksista.

Lisäksi työnhakijoita varten on ollut käytössä omaehtoisen opiskelun tukemista koskeva esite, joka on saatavissa esimerkiksi internetistä.

Omaehtoisen opiskelun sisällyttäminen työllistymissuunnitelmaan

Ministeriön mukaan kunkin työnhakijan yksilöllinen tilanne vaikuttaa siihen, voidaanko omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella sisällyttää kyseessä olevan henkilön työllistymissuunnitelmaan. Paras asiantuntemus sen arvioimiseksi, millä tavoin yksittäisen työnhakijan työllistymistä voidaan edistää, on sillä toimiston virkamiehellä, jonka kanssa työnhakija asioi. Jotta toimiston ratkaisukäytäntö samankaltaisissa tapauksissa olisi mahdollisimman yhdenmukainen, työ- ja elinkeinoministeriö on antamassaan soveltamisohjeessa suositellut, että toimisto järjestäisi toimintansa siten, että työnhakijoiden opiskelun tukemisen sisällyttämistä työllistymissuunnitelmiin käsiteltäisiin tarvittaessa useamman toimiston virkamiehen muodostamassa ryhmässä.

Ministeriö toteaa, että laissa ei ole säädetty, että toimiston tulisi antaa omaehtoisen opiskelun tukemista koskevassa asiassa työnhakijalle kirjallinen päätös. Ministeriön näkemyksen mukaan olennaisinta on, että tilanteissa, joissa toimisto ei katso voivansa sisällyttää omaehtoista opiskelun työttömyysetuudella työllistymissuunnitelmaan, työnhakijalle kerrotaan kielteisen kannan perustelut selkeästi ja ymmärrettävästi. Työnhakijan pyynnöstä perustelut voidaan antaa myös kirjallisesti.

Muutoksenhaku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta voidaan maksaa työttömyysetuutta, jos toimisto on hyväksynyt palvelun osaksi työllistymissuunnitelmaa tai tehnyt palveluun osallistumisesta myönteisen päätöksen taikka palvelua koskevan sopimuksen.

Yhteistä kaikille työllistymistä edistäville palveluille on, että työnhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta osallistua palveluun ja saada tällä perusteella työttömyysetuutta. Palveluun osallistuminen perustuu aina toimiston tekemään työvoimapolitiittiseen harkintaan. Toimiston ratkaisuihin, jotka koskevat työnhakijan osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin, ei voi valittaa.

JTPL 9 luvussa tarkoitettu työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella on TTL 10 luvussa määritelty työllistymistä edistäväksi palveluksi. JTPL 9 luvun säännösten tarkoituksena on ollut koulutusväijärjestelmää paremmin mahdollistaa aiempaa useammalle työttömälle mahdollisuus opiskella päätoimisesti omaehtoisia opintoja työttömyysaikana. Työttömyysetuutta ei kuitenkaan ole tarkoitettu päätoimisten opintojen aikaisen toimeentulon ensisijaiseksi tukimuodoksi, vaan tätä varten on opintotuki ja aikuiskoulutustuki. JTPL 9 luvussa onkin säädetty, että omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella perustuu aina toimiston työvoimapolitiittiseen harkintaan, eikä esimerkiksi työnhakijan omaan subjektiiviseen opiskeluhaluuteen.

Omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksenä on JTPL 9 luvussa säädettyjen lähinnä opiskelua koskevien muodollisten edellytysten ja edellä kerrotun toimiston tekemän työvoimapolitiittisen harkinnan lisäksi, että opiskelun tukemisesta sovitaan työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa (aktivointi- tai kotoutumissuunnitelmassa). Työllistymistä edistävän palvelun sisällyttämisessä työnhakijan työllistymissuunnitelmaan on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, josta ei suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ole valitusoikeutta.

Muutoksenhakuoikeutta ei ole katsottu tarpeelliseksi myöskään siksi, että toimisto ratkaisee aina mahdollisuuden tukea työnhakijan opiskelua joidenkin tiettyjen opintojen osalta. Jos työnhakija ei aloita opintoja, joita ei ole sisällytetty hänen työllistymissuunnitelmaansa, hänelle maksetaan työttömyys-

etuutta työttömyyden perusteella. Jos henkilöllä tässä tilanteessa olisi muutoksenhakuoikeus, ei muutoksenhakuasteen myönteinen ratkaisu useimmiten johtaisi työnhakijan kannalta myönteiseen lopputulokseen, koska kyseessä olevien opintojen aloittaminen ei useimmiten enää olisi mahdollista.

JTPL 9 luvussa säädetään eräistä omaehtoisen opiskelun tukemiseen liittyvistä edellytyksistä, joihin liittyy muutoksenhakumahdollisuus. Tällaisia edellytyksiä ovat vaatimus aiemmin harjoitettujen opintojen keskeytyneenä olemisesta (JTPL 9 luvun 3 §:n 2 ja 3 mom.) sekä seikat, jotka koskevat opiskelun tukemiseen jo myönnetyn työttömyysetuuden lakkaamista (JTPL 9 luvun 5–7 §). Näitä seikkoja voidaan ministeriön mukaan pitää laillisuusharkintaa sisältävinä.

Muutoksenhaku on toteutettu siten, että toimisto antaa työttömyysetuuden maksajalle työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka perusteella etuuden maksaja antaa valituskelpoisen päätöksen. Etuuden maksajan päätöksestä valitetaan työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan ja sen päätöksestä vaikutusoikeuteen.

Varkauden toimiston menettelyn arviointi

Ministeriö on lausuntonsa lopuksi arvioinut Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä kantelijan asiassa. Sen näkemyksen mukaan toimiston kantelijalle ilmoittama kielteisen ratkaisun perustelu oli väärä, kuten toimistokin toteaa myöhemmässä selvityksessään. Läsnä olevana opiskelijana olemisella ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, ovatko työnhakijan aiemmin harjoittamat opinnot olleet keskeytyneenä JTPL 9 luvun 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tämä on todettu sekä JTPL 9 luvun esitöissä (HE 178/2009 vp) että työ- ja elinkeinoministeriön antamissa soveltamishojeissa.

Toimisto ilmoittaa nyt työ- ja elinkeinoministeriölle antamassaan selvityksessä, että oikea peruste olla hyväksymättä kantelijan opiskelua osaksi työnhakusuunnitelmaa olisi ollut hänen opiskeluaikaisen työssäolonsa lyhytaikaisuus. Työ- ja elinkeinoministeriön katsoo, ettei tämäkään peruste ole oikea. Ratkaisevaa JTPL 9 luvun 3 §:ää sovellettaessa on tältä osin vain se, onko opinnot aloitettu työsuhteen aikana.

Kantelijan 14.12.2009 päivätystä opintosuoritusotteesta ilmenee, että hän on saanut opintosuorituksia ainakin vielä 27.8.2009. Koska hän on opiskellut samoja opintoja aiemmin eivätkä opinnot ole olleet keskeytyneinä vähintään vuotta, opinnot olisi voitu sisällyttää työnhakusuunnitelmaan JTPL 9 luvussa tarkoitetulla tavalla vain siinä tapauksessa, että ne olisi aloitettu työsuhteen aikana.

Opintosuoritusotteen mukaan opintojen aloituspäivä on ollut 27.8.2002, jolloin kantelija ei toimiston apulaisoikeusasiamiehelle toimittaman työnhakijan perustiedot -tulosten perusteella ole ollut työssä. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että toimiston ratkaisu olla sisällyttämättä kantelijan opiskelua työnhakusuunnitelmaan on ollut lopputulokseltaan oikea, mutta se olisi tullut perustella toisin.

Ministeriö viittaa lausunnossaan TTL 11 luvun 4 §:ään, jossa säädetään, että toimisto antaa työttömyysetuuden maksajalle työ-voimapolitiittisen lausunnon muun muassa JTPL 9 luvun 3 §:n 2–4 momentissa säädettyjen työttömyysetuuden saamisen edellytysten täyttymisestä. Kantelijan työttömyysturva-asiassa tämä tarkoittaa ministeriön mukaan sitä, että kun toimisto katsoi, ettei kantelijan opiskelua voida sisällyttää työnhakusuunnitelmaan, sen olisi tullut antaa työttömyysetuuden maksajalle asiaa koskeva työvoimapolitiittinen lausunto. Kantelija olisi tällöin saanut etuuden maksajalta valituskelpoisen päätöksen. Työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen ei tältä osin ole ministeriön mukaan vaikutusta sillä, ettei kantelijalle ilmeisesti ole maksettu työttömyysetuutta vuoden 2003 jälkeen.

Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti lausunnossaan lähettäneensä lausunnon tiedoksi Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimistolle, jotta se ryhtyisi toimiin edellä mainitun työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseksi.

3.3

Kantelijan vastine

Kantelija ilmoittaa vastineessaan työllistyneensä erilaisissa päätöksissä vuodesta 1994 alkaen ja olleensa työnhakijana Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimistossa vuodesta 2004 alkaen. Toimisto ei ole hänen mukaansa toimittanut hänelle yhtään osoitusta työhön tai työhaastatteluun.

Kantelijan mukaan toimisto on aktivoitunut hänen asiassaan vasta ministeriön antaman lausunnon jälkeen, kun se on antanut hänelle 3.6.2010 työvoimapolitiittisen lausunnon. Työttömyyskassasta puhe- limitse 7.12.2010 saadun tiedon mukaan toimisto on todennut lausunnossa, ettei kantelijan opiskelua voida tukea työttömyysetuudella, koska opinnot eivät ole olleet keskeytyneenä vähintään yhden vuoden aikaa eikä niitä ole aloitettu työsuhteen aikana.

Kantelija on liittänyt vastineeseensa Julkisten alojen teknisten työttömyyskassalta saamansa 3.9.2010 päivätyyn kirjeen. Kassa ilmoittaa siinä, että kantelijalla ei ole vireillä kassassa etuushakemusta, johon kassa voisi antaa päätöksensä ja ottaa siinä yhteydessä huomioon hänelle annetun työvoimapolitiittisen lausunnon.

3.4

Asian arviointia

Tarkastelen tässä ratkaisussani aluksi yleisellä tasolla niitä kysymyksiä, joita käsiteltävänäni o lleissa kanteluissa on nostettu esiin liittyen muun muassa päätöksentekoon työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevissa asioissa. Sen jälkeen otan kantaa Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimiston menettelyyn kantelijan asiassa.

3.4.1

Yleistä

Nyt puheena olevat säännökset tulivat siis voimaan 1.1.2010. Ne liittyvät ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistukseen. Tavoitteena on pyrkiä vastaamaan tulevaisuudessa uhkaavaan osaavan työvoiman saatavuusongelmiin ja luoda aikuisten opintojen aikaisesta tuesta sellainen, että se kannustaa osaamisen kehittämiseen.

Sosiaaliturvan kokonaisuudistusta pohtineen komitean (SATA) linjausten myötä tavoitteeksi asetettiin, että ero työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen sekä työnhakijan itsensä valitseman ja työ- ja elinkeinotoimiston hyväksymän koulutuspäivärahalla tuetun opiskelun välillä poistetaan.

3.4.2

Päätöksentekoprosessi ja muutoksenhakuoikeus

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan todennut, että omaehtoisen opiskelun tukeminen edellyttää, että opiskelua koskevat muodolliset edellytykset täyttyvät. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimiston täytyy katsoa, että opiskelu edistää hakijan työllistymistä (työvoimapolitiittinen harkinta). Opiskelu on myös sisällytettävä hakijan työllistymissuunnitelmaan tai vastaavaan suunnitelmaan.

Työ- ja elinkeinotoimiston on siis hyväksyttävä opiskelu osaksi työllistymissuunnitelmaa. Tässä arvioinnissa ratkaisevaa on usein työvoimapolitiittinen harkinta eli toisin sanoen se, onko työnhakijan ehdottamaa opiskelua pidettävä työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisena ja hakijan työllistymistä edistävänä.

Ministeriön mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen työvoimapolitiittista harkintaa sisältävät ratkaisut, jotka koskevat työnhakijan osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin, eivät ole valituskelpoisia. Niistä ei sen mukaan ole myöskään välttämätöntä antaa kirjallista päätöstä. Työllistymistä edellyttävän palvelun sisällyttämisessä työllistymissuunnitelmaan on ministeriön näkemyksen mukaan kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, josta ei oikeusjärjestelmässämme ole myöskään valitusoikeutta. Tarkastelen seuraavaksi kysymyksiä ratkaisun valituskelpoisuudesta sekä ratkaisun antamisesta ja sen perustelemisesta.

Valituskelpoisuudesta

Nyt puheena olevia muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä laeiksi julkisesta työvoimapolitiittisesta palvelusta annetun lain (JPTL) ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi (HE 178/2009 vp) todetaan, että työnhakijoiden oikeusturva toteutetaan siten, että työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työttömyysetuuden maksajalla työvoimapolitiittisen lausunnon sellaisista tukemisen edellytyksistä, joihin ei liity työvoimapolitiittista harkintaa. Käsittelen jäljempänä erikseen niitä tapauksia, joista työvoimapolitiittinen lausunto annetaan.

Edellä kerrotun myötä siis työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisu siitä, että ehdotettu opiskelu ei edistäisi hakijan työllisyyttä työvoimapolitiittisesti tarkasteltuna, ei siis olisi muutoksenhakukelpoinen.

JTPL 13 luvun 1 §:ssä on säädetty nimenomaisesti valituskiellosta. Lainkohdan mukaan työ- ja elinkeinotoimiston muuhun kuin luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tämän lain mukaista tukea, avustusta tai etuutta, ei saa hakea muutosta valittamalla. Sanotussa poikkeuskohdassa säädetään ylläpitokorvauksen maksamisesta ennen koulutuksen alkua.

Sanottu muutoksenhakukielto säädettiin työvoimahallinnon alan lainsäädäntöön vuonna 1997, jolloin työllisyyslaki, laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta ja työvoimapolitiittisesta palvelulaki saivat kukin oman säännöksensä asiasta.

Hallituksen esityksessä muutoksenhakua työvoima-asioissa koskeva lainsäädännöksi (HE 73/1997 vp) on selostettu muun muassa silloisten työvoimatoimistojen antamien päätösten määriä ja luonnetta. Esityksen mukaan työllisyyslaki, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki ja työvoimapolitiittisesta palvelulaki on laadittu lähtien siitä, että niiden nojalla myönnettäviä etuuksia ja avustuksia voidaan myöntää vain siinä määrin kuin valtion talousarviossa kulloinkin tarkoitukseen on myönnetty varoja. Sanotut säädökset eivät eritä tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta tuota hakijalle tai muulle taholle oikeutta, joka näillä olisi oikeus vaatia toteutettavaksi talousarviosta riippumatta. Tämä selkeä lähtökohta näkyy kaikista säädöksistä siten, että etuuksia voidaan myöntää tai palveluja järjestää vain talousarvion määrärahojen puitteissa. Etuuden luonnetta arvioitaessa lisäksi on huomattava, etteivät etuuden hakijat osallistu minkään etuuden tuottamiseen omalla erityisellä panoksellaan, josta voisi seurata omaisuuden suojaksi luotujen turvajärjestelmien liittäminen puheena olevan päätöksen luonteen arviointiin.

Esityksen mukaan kaikkien puheena olevien etuuksien lakisääteistämistä on edeltänyt pitempiaikainen käytäntö, jolloin etuudet perustuivat vain talousarvion momentin perusteluihin. Niissä annettiin määräyksiä talousarvion soveltajille määrärahojen käyttöedellytyksistä. Järjestelmän laajetessa ja muiden hallinnonalojen valtionapujärjestelmien ja työvoimapolitiittisen järjestelmän yhteensovittamistarpeiden voimistuessa työllisyysmäärärahojen käytöstä säädettiin lailla. Lailla säätämisen keskeinen lähtökohta oli, että virkamiesten rahankäyttöä ohjaavat velvollisuudet selkiytettiin ja järjestelmät yhteen sovitettiin muiden valtionapujärjestelmien kanssa. Missään vaiheessa ei luotu kansalaisille lakisääteisiä etuusjärjestelmiä, joissa kansalaisille olisi luotu oikeuksia joihinkin etuuksiin.

Tästä johtuen kaikkien etuuksien – työttömyysturvaa ja työmarkkinatukea sekä opintososiaalisia etuja lukuun ottamatta – saamisedellytykset on säädetty niin, että myöntäjällä on varsin laaja harkinta toimenpiteen soveltuvuudesta kulloisessakin tilanteessa. Hakemuksia joudutaan ratkaisemaan ministeriön vuotuisten ohjeiden ja määrärahatilanteen mukaan. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen sopivien henkilöiden valinta ei ole oikeusharkintaa eikä luonteeltaan sovi tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sopivan työllistettävän valinta tukityöpaikkaan tai harjoittelupaikkaan tahi oppisopimuspaikkaan ei sekään ole oikeusharkintaa. Se ja oppilasvalinta on pikemminkin nimitysharkintaan rinnastettavaa, josta ei saa valittaa.

Esityksessä on arvioitu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ja silloisen hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin suhdetta valituskieltoihin. Esityksen mukaan hallitusmuodon muutosta koskevasta hallituksen esityksestä tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei löydy selvää perustetta sille, että keskusten ja työvoimatoimistojen työllisyyslain, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja työvoimapalvelulain nojalla tekemät etuuspäätökset olisivat hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa ja sanotuissa sopimuksissa tarkoitettuja oikeuksia koskevia päätöksiä, joista olisi järjestettävä muutoksenhakumahdollisuus tuomioistuimeen tai vastaavaan muuhun lainkäyttöelimeen.

Työttömyysturva- ja työmarkkinatukiasioissa on säädetty muutoksenhakumahdollisuus; tosin ei työvoimapolitiittisesta lausunnosta erikseen, mutta kuitenkin siitäkin voidaan hakea muutosta saatettaessa koko päätös tutkittavaksi valitusasteeseen. Näissä asioissahan on kiistatta kysymys ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamista "oikeuksista".

Eduskunta pyysi lakiehdotuksista myös perustuslakivaliokunnan lausunnon. Se totesi lausunnossaan (PeVL 12/1997 vp) seuraavaa:

"Ehdotetut valituskiellot ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kahdesta syystä. Niitä on ensiksikin arvioitava hallitusmuodon 16 §:n säännösten kannalta siltä osin kuin niissä taataan jokaiselle oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (1 mom) ja edellytetään muutoksenhakuoikeuden takeet turvattaviksi lailla (2 mom). Toinen näkökulma liittyy hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti koskee periaatteessa kaikkia yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Säännöksellä on selkeä kytkentä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen, mutta kansallisen perustuslain voidaan perustellusti katsoa tässä kohden liittyvän Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi tai velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin.

Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei ole yksilön oikeutta koskeva päätös hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Perustuslain kannalta edellytyksenä on, että 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 täyttyessä. Myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen 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 oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin alaan.

Pääosa ehdotetuista muutoksenhakukielloista koskee kokonaan viranomaisen harkintaan perustuvia taloudellisia tai taloudellisuonteisia etuja. Osa niistä on myös sellaisia, että niiden myöntäminen riippuu käytettävissä olevista määrärahoista. Merkittävä osa nimenomaisen muutoksenhakukiellon kohteeksi tulevista päätöksistä on lisäksi sellaisia, joita ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidettäisi ylipäänsä valituskelpoisina päätöksinä (esim. useat työvoimapalvelulain mukaiset päätökset).

2. lakiehdotukseen sisältyvä muutoksenhakukiello liittyy hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lailla säädetään oikeudesta työllistävään koulutukseen. Työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki, jonka todettiin perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 68/II) olevan ”tärkein voimassa oleva säädös työllistävästä koulutuksesta”, ei kuitenkaan säädä yksilön oikeudesta päästä koulutukseen vaan lain 8 §:n mukaan opiskelijaksi voidaan valita soveltuvia henkilöitä. Säännöksen sanamuoto viittaa ensi kädessä siihen, että opiskelijat valitaan joustavien edellytysten perusteella. Lain 11 §:stä puolestaan ilmenee, että koulutus hankitaan pääosin tähän tarkoitukseen varatun talousarviomäärärahan turvin. Valiokunnan käsityksen mukaan työllistävään koulutukseen pääsyä koskevassa päätöksenteossa ei tällaisen sääntelyn vallitessa ole kysymys sellaisesta oikeuksista ja velvollisuuksista koskevasta päätöksestä, johon hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin perusteella liittyisi oikeus saattaa päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

Nyt puheena olevaa 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.

Kyse on siis nähdäkseni edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitusta tilanteesta, jossa ratkaisu perustuu kokonaan viranomaisen harkintaan. Sen sijaan ratkaisuun eivät nähdäkseni vaikuta edellä kerroituin tavoin työvoimaviranomaisen käytettävissä olevat työllisyysmäärärahat, sillä opintojen aikainen taloudellinen tuki tulisi siis työttömyysetuuden maksajalta. Käsitykseni mukaan tässä arvioinnissa on muistettava myös, että ensisijaisena tukimuotona opiskeluihin ovat opintotukietuudet eikä nyt puheena olevalla tukimuodolla ole tarkoitus korvata opintotukea. Asiassa ei ole nähdäkseni myöskään ratkaistavana kysymys oikeudesta opiskeluun tai työttömyysetuuteensinänsä.

Henkilö voi halutessaan hakeutua opiskelemaan. Tällöin työvoimaviranomaiset luonnollisesti joutuvat arvioimaan sen, mikä on opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Työvoimapoliittinen lausunto tuen eräistä edellytyksistä

Kuten aiemmin jo totesin, omaehtoisen opiskelun tukemiseen työttömyysetuudella liittyy kuitenkin myös sellaisia edellytyksiä, jotka sisältävät oikeusharkintaa ja joista työ- ja elinkeinotoimiston pitää antaa työvoimapoliittinen lausunto työttömyysetuuden maksajalle. Tällaisia seikkoja ovat vaatimus aiemmin harjoitettujen opintojen keskeytyneenä olemisesta sekä seikat, jotka koskevat opiskeluun jo myönnetyn työttömyysetuuden lakkaamista. Nämä seikat työnhakijalla on siis mahdollisuus saattaa myös muutoksenhakuna tutkittaviksi hakemalla muutosta Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan lausunnon perusteella antamaan päätökseen.

Näistä edellä mainituista tilanteista kysymys aiemmin harjoitettujen opintojen keskeytyneenä olemisesta on sellainen, jonka selvittely muutoksenhakuprosessissa saattaa johtaa käytännössä ongelmallisiin tilanteisiin, kun tarkastellaan opintojen aloittamista ja muutoksenhakuprosessin kestoa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan perustellut muutoksenhakukieltoa muun muassa sillä, että edes muutoksenhakuasteen myönteinen ratkaisu ei useimmiten johtaisi hakijan kannalta myönteiseen lopputulokseen, koska kyseessä olevien opintojen aloittaminen ei useimmiten olisi enää mahdollista. Käsitykseni mukaan näin saattaisi olla tilanne usein myös silloin, jos kysymys aiemmin harjoitettujen opintojen keskeytyneenä olemisesta tutkittaisiin muutoksenhakuprosessissa ja jos prosessin päätteeksi esimerkiksi vajaan kahden vuoden kuluttua todettaisiin, että opinnot olivat olleet keskeytyneenä vaaditun ajan. Käsitykseni mukaan tämän problematiikan eteen olisi saatettu joutua myös kantelijan tapauksessa, jos hän olisi hakenut etuutta työttömyyskassastaan ja hakenut muutosta siltä saamaansa kielteiseen päätökseen.

Totean lisäksi, että työnhakijan oikeusturvan kannalta on luonnollisesti tärkeää, että työ- ja elinkeinotoimistot ovat selvillä omaehtoisen opiskelun tukemisen kaikista edellytyksistä sekä siitä, mistä edellytyksistä niiden on annettava työvoimapoliittinen lausunto.

Työvoimapoliittiseen harkintaan perustuva ratkaisu ja sen perusteleminen

Jos työ- ja elinkeinotoimisto kieltäytyy hyväksymästä työnhakijan ehdottamaa omaehtoista opiskelua työllisyysuunnitelmaan työttömyysetuudella tuettavaksi, herää tietenkin kysymys siitä, missä muodossa ratkaisu on tehtävä ja miten siitä on ilmoitettava työnhakijalle. Vaikka ratkaisut perustuvatkin työvoimaviranomaisen työvoimapoliittiseen harkintaan, ne eivät kuitenkaan saa perustua mielivaltaan, minkä lisäksi ratkaisukäytännön on kohdeltava hakijoita yhdenvertaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö on viitannut lausunnossaan siihen, että laissa ei velvoiteta työ- ja elinkeinotoimistoa antamaan asiasta kirjallista päätöstä. Ministeriön mukaan hakijalle on kuitenkin ilmoitettava kielteisen kannan perustelut selkeästi ja ymmärrettävästi, ja työnhakijan pyynnöstä perustelut voidaan antaa myös kirjallisesti.

Esimerkiksi työllistymissuunnitelmaa laadittaessa keskusteluissa voi olla esillä useitakin erilaisia vaihtoehtoja työnhakijan työllisyyden edistämiseksi. Käsitykseni mukaan toimistojen ei voida edellyttää laativan kirjallisia ratkaisuja kaikkien niiden vaihtoehtojen osalta, joita suunnitelmaan ei lopulta kirjata, eikä se olisi tarkoituksenmukaistakaan.

Hyvin usein tilanne saattaa kuitenkin pelkistyä yhtä tiettyä opiskelua koskeväksi kysymykseksi ja nähdäkseni työnhakijan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä se, että hän saa tiedon niistä perusteista, jotka ovat toimiston kielteisen näkemyksen taustalla. Vaikka ratkaisua ei olisikaan välttämätöntä kirjoittaa päätöksen muotoon, korostan kuitenkin asian kirjallisen dokumentoinnin tärkeyttä. Kirjallisesta ilmoituksesta hakija saa parhaiten tiedon niistä perusteista, miksi hänen opiskeluaan ei ole hyväksytty työttömyysetuudella tuetuksi. Käsitykseni mukaan ratkaisujen kirjoittaminen kirjalliseen muotoon auttaa myös työvoimaviranomaisia seuraamaan omaa ratkaisukäytäntöään ja varmistamaan paremmin sen yhdenmukaisuuden.

Ratkaisun tekoon osallistuvat virkailijat

Ministeriö on työttömyysetuudella tapahtuvaa omaehtoista opiskelua koskevissa ohjeissaan todennut, että työ- ja elinkeinotoimisto voi halutessaan järjestää tukemista koskevien ratkaisujen tekemisen tapahtuvaksi useamman toimiston virkamiehen muodostamassa ryhmässä. Ministeriö viittaa esteellisyysseikkoihin ja subjektiivisuusriskiin.

Ratkaisu omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella on työnhakijan kannalta tärkeä asia. Ratkaisua tehtäessä hakijan työllistymistä tulee arvioida mahdollisesti hyvinkin monesta eri näkökulmasta. Ministeriö on ohjeissaan maininnut mahdollisina ratkaisuntekoon osallistuvina virkailijoina muun muassa ammattinvalintaan, urasuunnitteluun ja koulutuspalveluun erikoistuneita virkailijoita.

Käsiteltävinäni olevissa kanteluissa on nähtävissä erilaisia käytäntöjä, millä tavoin eri toimistot ovat ratkaisunteon organisoineet. Osassa ratkaisut on tehty ryhmässä, toisissa puolestaan kaikki asiat on esitelty toimiston johtajalle ennen lopullisen päätöksen tekoa. Valittuun menettelytapaan vaikuttaa luonnollisesti ratkaistavana olevien asioiden määrä ja toimiston koko.

Käsitykseni mukaan olisi kuitenkin suotavaa, että ratkaisut tehtäisiin pääsääntöisesti useamman henkilön arvioinnin pohjalta. Ainakin tulkinnanvaraisissa tilanteissa monenlaista asiantuntemusta omaavassa ryhmässä tapahtuva arviointi mahdollistaa asian riittävän asiantuntevan arvioinnin. Ministeriön tulee luonnollisesti varmistua myös siitä, että toimistoilla on käytössään sekä riittävän monipuolista osaamista että riittävästi resursseja järjestää myös nyt puheena olevien asioiden ratkaisutoimintaa. Käsitykseni mukaan ministeriön tulee myös seurata eri toimistoissa omaksuttuja käytäntöjä ja arvioida sitä, tulisiko käytäntöjä yhdenmukaistaa esimerkiksi ohjeistusta täsmentämällä.

3.4.3

Varkauden työ- ja elinkeinotoimiston menettely

Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimisto oli omassa selvityksessään myöntänyt, että sen tammi-kuussa 2010 kantelijalle ilmoittama perustelu sille, miksi hänen opiskeluaan ei voitu hyväksyä työttömyysetuudella tuetuksi, oli ollut virheellinen. Työ- ja elinkeinoministeriö on kuitenkin lausunnossaan todennut, että toimiston kantelun johdosta antamassa selvityksessäänkin antama perustelu oli väärä.

Ministeriön antaman lausunnon jälkeen toimisto on lopulta 30.6.2010 antanut työttömyyskassalle työvoimapolitiittisen lausunnon kantelijan asiassa. Lausunnossa toimisto on todennut, että opiskelua ei voida tukea työttömyysetuudella, koska opinnot eivät ole olleet keskeytyneenä vähintään yhden vuoden aikaa eikä niitä ole aloitettu työsuhteen aikana.

Kantelijan itsensä toimittaman selvityksen mukaan hän ei ole kuitenkaan hakenut työttömyyspäivärahaa ajalta, jota lausunto on koskenut. Näin ollen asiaa ei ole näiltä osin myöskään saatettu muutoksenhakuasteiden tutkittavaksi.

Näin ollen sillä, että Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimisto ilmoitti aluksi kantelijalle virheellisen perusteen ratkaisulleen, ei ole nähdäkseni ollut vaikutusta asian lopputuloksen kannalta. Käsitykseni mukaan toimiston voidaan kuitenkin katsoa menetelleen lainvastaisesti, kun se ei ollut alun alkaen perustellut ratkaisuaan ministeriön lausunnossaan esittämällä perusteella ja antanut asiasta työvoimapoliittista lausuntoa siten kuin työttömyysturvalaissa 11 luvun 4 §:ssä säädetään.

Käsitykseni mukaan toimiston menettelyn moitittavuutta vähentää kuitenkin se, että tehdessään ratkaisun asiassa lainsäädäntö oli ollut voimassa vajaat kaksi viikkoa, joten sitä koskevien säännösten soveltaminen käytäntöön on ollut varsin uutta toimistolle.

3.4.4

Yhteenvetoa

Lainsäädäntö omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella on siis ollut voimassa vajaan vuoden. Sen soveltaminen on osoittautunut haasteelliseksi. Julkisuudessa uutisoitiin työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaiden aktivoituneen heti lain tultua tiedustelemaan toimistoilta omista mahdollisuuksistaan päästä uuden tukimuodon piiriin. Toimistot hakivat puolestaan päivittäin tukea lain toimeenpanolle ministeriöstä.

Käsitykseni mukaan myös nyt esillä oleva tapaus sekä ratkaistavanani olevat muut tapaukset osoittavat, että uuden lain soveltamisessa ja soveltamiskäytännössä on ollut ongelmia. Osittain syynä tähän on luonnollisesti se aikataulullinen tiukkuus, jonka puitteissa toimistot ovat joutuneet toimimaan. Puheena olevat lait säädettiin joulukuussa ja ne tulivat voimaan seuraavan vuoden alussa.

Ministeriö pyrki toki informoimaan toimistoja vuodenvaihteen odotettavissa olevista muutoksista jo aikaisemmin eivätkä muutokset tulleet toimistoille yllätyksenä. Ministeriö on kertonut järjestäneensä marraskuussa 2009 informaatiotilaisuuksia TE-keskuksille ja toimistoille. Noissa tilaisuuksissa niille oli kerrottu mahdollisuudesta lähettää ministeriölle joulukuun alkuun mennessä kysymyksiä säännöksen soveltamisesta. Vajaan kuukauden aikana ministeriö saikin noin 250 kysymystä alaisiltaan viranomaisilta. Määrä on nähdäkseni varsin suuri.

Lähes pääsääntöisesti toimistot joutuvat kuitenkin käytännössä kohtaamaan myös sellaisia tilanteita, joita ei etukäteisinformatiossa ole osattu ennakoida.

Käsitykseni mukaan jotakin myös nyt esillä olevan tukimuodon vaikeaselkoisuudesta kertoo sekin, että Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimisto ei ole pystynyt tarjoamaan kantelijalle oikeaa perustetta menettelylleen edes arvioidessaan asiaa kantelun johdosta uudelleen.

Käsitykseni mukaan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden seuraaminen on toinen asia, johon ministeriön tulee kiinnittää huomiota. Työ- ja elinkeinotoimistot eri puolilla Suomea soveltavat näitä säännöksiä. Työllisyyttä edistävän vaikutuksen arviointi on toki lähtökohtaisesti sidoksissa niin hakijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja työllistymismahdollisuuksiin kuin myös alueella vallitsevaan työllisyystilanteeseen. Käsitykseni mukaan Suomessa on kuitenkin toimistoja, joiden toiminta-alueilla muun muassa työllisyystilanteet ovat hyvin yhteneväisiä. Nähdäkseni myös toimistojen tarkoituksenmukaisuusharkintaan sisältyy seikkoja, joissa arviointiperusteiden tulisi olla yhteneväisiä eri toimistoissa. Kun toimistojen ratkaisuja ei ole mahdollista saattaa valitusteitse minkään muutoksenha-

kuelimen tutkittavaksi, vaarana on, että mahdolliset erot soveltamiskäytännöissä jäävät huomaamatta. Käsitykseni mukaan näissä olosuhteissa on ensisijaisesti ministeriön tehtävänä varmistaa soveltamiskäytäntöjen yhteneväisyys.

Tähän se voi pyrkiä luonnollisesti yksityiskohtaisella ohjeistuksella. Käytäntö tuo kuitenkin toimistoille aina eteen tulkintatilanteita, joihin ei ohjeistuksesta ole saatavissa suoraa vastausta. Toimistot voivat tuolloin toki kysyä neuvoja ministeriöstä. Käsitykseni mukaan ministeriön tulisi kuitenkin seurata toimistojen ratkaisukäytäntöjä omaehtoisen opiskelun tukemista koskevilla asioilla. Käytännössä tämä olisi helpoiten toteutettavissa silloin, jos toimistot laatisivat kirjalliset dokumentit ratkaisuihinsa. Näiden asiakirjojen avulla ministeriö voisi vertailla toimistojen ratkaisulinjoja ja tarvittaessa puuttua mahdollisiin eroavaisuuksiin.

Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden valvonta ja sitä myötä työnhakijoiden oikeusturvan asianmukainen toteutuminen olisi nähdäkseni paremmin toteutettavissa, jos työ- ja elinkeinotoimistot laatisivat kirjalliset asiakirjat ratkaisuihinsa omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella koskevilla asioilla. Tähän liittyen totean, että kaikissa nyt käsiteltävänä olevissa kanteluissa toimistot ovatkin ilmoittaneet työnhakijalle kirjallisesti perustelut ratkaisulle, osa tosin vasta työnhakijan nimenomaisesti pyynnöstä. Käsitykseni mukaan ratkaisujen kirjallinen dokumentointi edesauttaa myös toimistoa itseään pitämään ratkaisukäytäntönsä yhdenmukaisena. Käsitykseni mukaan ministeriön tulisikin arvioida, tulisiko ja millä tavalla toimistojen tekemänsä ratkaisut kirjata ja pitäisikö toimistoja ohjeistaa seikoista, joita ratkaisuun tulisi kirjoittaa.

Totean lisäksi tältä osin, että nähdäkseni on selvää, että ratkaisujen asianmukaisten ja riittävien ratkaisujen perustelujen kirjoittamista ei saa vaikeuttaa sellainen tekninen seikka, kuten tiedostossa käytettävissä olevan tilan rajallisuus. Toimistojen on löydettävä tällaisiin ongelmiin ratkaisut, tarvittaessa ministeriön avulla.

Ministeriö on lausunnossaan ilmoittanut keräävänsä toimistoilta palautetta lakimuutoksista ja niiden soveltamisesta. Saamansa palautteen avulla ministeriön on mahdollista arvioida muun muassa säännösten kehittämistarpeita. Käsitykseni mukaan ministeriön tulee tämän arvioinnin yhteydessä ottaa huomioon myös nyt käsiteltävänä olevien kanteluiden yhteydessä esille tulleita seikkoja liittyen myös toimistojen omaksumiin käytäntöihin omaehtoista opiskelua koskevien tukiasioiden ratkaisemisessa.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4.3 esittämäni käsitykset Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimiston sekä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset työ- ja elinkeinoministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.