

30.3.2012

Dnro 957/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

KOULUTUKSEN HAKUPROSESSI JA SIITÄ TIEDOTTAMINEN

1

KANTELU

Kantelija kertoi kirjoituksessaan Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston ilmoittaneen hänelle, että hänet oli hyväksytty 15.11.2010 alkavaan mobiiliohjelmoiden koulutukseen, jonka oli suunniteltu päättyvän 1.11.2011.

Kantelijan mukaan hänelle ilmoitettiin kuitenkin jo 29.11.2010, että koulutus hänen kohdaltaan päättyy sen alussa olleeseen kartoitusjaksoon. Kantelija ei ole kuitenkaan kertomansa mukaan saanut ennakkoon tietoa siitä, että kouluttaja voisi halutessaan kartoitusjakson aikana yksipuolisesti lopettaa koulutukseen valitun opiskelijan koulutuksen päättymään. Kantelija kertoo tehneensä kaikki annetut tehtävät. Hän pitääkin menettelyä vääränä ja vaatii siitä aiheutuneen vahingon korvaamista.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahumatiedot

Nyt puheena oleva työvoimapolitiininen aikuiskoulutus alkoi siis 15.11.2010. Koulutuksen hankintasopimus allekirjoitettiin 12.11.2010 koulutuksen ostajan eli Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston, myyjän eli A Oy:n sekä yhteistyöyrityksenä toimivan B Oy:n välillä. Koulutuksen tavoitteena on ollut työllistää koulutukseen osallistujat B Oy:n palvelukseen. Koulutuksen järjestäjänä on ollut A Oy.

Koulutukseen hakeutuminen järjestettiin ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista. Haku aika koulutukseen oli päättynyt 31.10.2010. Hakuilmoituksessa todettiin, että koulutukseen haetaan jättämällä hakemus sähköisesti osoitteessa www.mol.fi sekä cv A Oy:n sähköpostiin. Ilmoituksen mukaan esivalinta tehtäisiin hakemustietojen perusteella. Lisäksi ilmoituksessa mainittiin, että haastattelut ja valinnat käynnistyisivät ennen hakuajan päättymistä ja että valintamenettelyyn si-

sältyy myös osaamisen testaus. Ilmoituksessa todettiin myös, että B Oy tarjoaa koulutuksen kautta 16 työpaikkaa.

Kantelija on oheistanut kanteluunsa A Oy lähettämän 9.11.2010 päivätyn kutsun, jossa ilmoitettiin koulutusohjelmaan valinnasta. Sanotun kutsun mukaan koulutus alkoi 12.11.2010, jolloin oli tarkoitus käydä läpi yleisiä koulutukseen liittyviä asioita.

Kantelija on lisäksi 12.11.2010 allekirjoittanut työ- ja elinkeinotoimiston kanssa työllistymissuunnitelman, jossa on sovittu, että kantelija aloittaa työvoimakoulutuksen viimeistään 15.11.2010. Toimisto antoi myös 15.11.2010 päivätyn ilmoituksen koulutukseen hyväksymisestä. Lisäksi se ilmoitti 19.11.2010 kantelijan työttömyyskassalle koulutuksen aloittamisesta.

Edellä mainitussa hankintasopimuksessa on kirjattu opiskelijamäärän kohdalle ”19 kartoitusjakso, 17”. Muuta mainintaa kartoitusjaksosta ei sopimuksessa ole.

B Oy lähetti 28.11.2010 kantelijalle sähköpostiviestin, jossa todettiin, että koulutuksen alkuun kuului kahden viikon kartoitusjakso, josta oli ollut aloituspäivänä puhetta. B Oy:n mukaan kantelijan osalta koulutus päättyisi tuohon jaksoon. Päättyminen oli viesti mukaan perustunut kouluttajan kokonaisarviointiin, johon B Oy:n täytyi ilmoituksensa mukaan luottaa.

Kantelija vastasi viestiin 29.11.2010. Hän ilmoitti, että A Oy:n kouluttaja oli kertonut, ettei päätös kantelijan koulutuksen päättymisestä perustu osaamiskartoitukseen eikä hänen kokonaisarvioonsa. Kantelijan mukaan A Oy:n pääkouluttaja olisi sanonut 19.11.2010, että kaikki tehtävänsä 19.11.2010 mennessä palauttaneet on valittu koulutuksen jatkokoon. Pääkouluttaja olisi lisäksi todennut, että hänen edustamansa yhtiö osallistuu vain koulutukseen eikä valintoihin ja että kantelijan kohdalla päätöksen olisi tehnyt B Oy. Kantelija on viestissään todennut myös, että kartoitusjakso olisi sovittu päättyväksi 18.11.2010, johon mennessä hän oli myös ilmoituksen mukaan tehnyt ja palauttanut vaaditut tehtävät.

Tampereen työ- ja elinkeinotoimisto antoi 29.11.2010 työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka perusteluosassa todetaan, että ”koulutus keskeytynyt 26.11.2010, opetusjärjestelyt, karsiutui jatkosta”. Lausunnon mukaan kantelijaa koskeva työvoimapolitiittinen lausunto 29.11.2010 alkaen toimitetaisiin erikseen tai myöhemmin. Asiakirjoissa ei ole sanottua myöhemmin annettua lausuntoa. Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston selvityksen mukaan koulutus voitiin päättää ilman ikäviä työttömyysturvan seurauksia, kun koulutuksen keskeytymisen peruste oli sovittu kartoitusjakso. Tästä on pääteltävissä, että toimisto on siis katsonut kantelijalla olevan oikeus työttömyysturvaan 29.11.2010 alkaen.

3.2

Koulutus yhteishankintana

Suomen perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Työvoimapolitiittisesta 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.

Nyt puheena olevassa tapauksessa on kyse työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinnasta työnantajan ja työvoimaviranomaisten yhteishankintana. Asiasta säädetään julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 6 luvussa. Sanottua koulutusta käytetään silloin kun tarkoitus on hankkia koulutusta määrätyn yrityksen tarpeisiin kouluttamalla sen palveluksessa olevia tai palvelukseen tulevia työntekijöitä (6 luvun 3 §).

Lain 6 luvun 5 §:n mukaan koulutuksen hankkimisesta sovitaan työvoimaviranomaisten ja koulutuspalvelujen tuottajan välisellä kirjallisella sopimuksella. Jos koulutus hankitaan yhteishankintana, myös koulutuksen rahoitukseen osallistuva yritys on sopijaosapuolena. Hankintasopimuksessa sovitaan koulutuksen tavoitteista, sisällöstä, kestosta, ajoituksesta, koulutukseen osallistuvista opiskelijoista, koulutuksen hinnasta sekä muista tarpeellisista koulutuksen toteuttamiseen ja järjestämiseen liittyvistä seikoista. Lisäksi siihen on kirjattava opiskelijan oikeusaseman perusteet.

Luvun 7 §:n mukaan opiskelijoiden valitsemisesta koulutukseen päättää työvoimaviranomainen.

3.3

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.

Silloin kun työvoimaviranomainen hankkii koulutuksen oppilaitokselta, jonka toiminnasta säädetään lailla, koulutus on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan alaista ja näin ollen myös oppilaitoksen menettelyyn työvoimapoliittisen koulutuksen antamisessa voidaan kohdistaa laillisuusvalvontaa.

Sen sijaan nyt esillä olevassa tilanteessa koulutuksen on antanut yksityinen liikeyritys (A Oy) ja yhteistyöyrityksenä on ollut B Oy, jonka palvelukseen koulutettavien on ollut tarkoitus siirtyä.

Oikeusasiamies ei voi toimivaltuksiensa puitteissa puuttua sanottujen liikeyritysten menettelyyn. Sen sijaan arvioitavaksi jää julkisen vallan eli tässä tapauksessa työvoimaviranomaisen menettely. Tässä arvioinnissa korostuu nähdäkseni viranomaisen vastuu opiskelijan oikeusaseman ja erityisesti oikeusturvan asianmukaisesta toteutumisesta.

Nyt puheena olevassa asiassa ratkaisevassa asemassa on opintoihin sisältynyt kartoitusjakso ja siitä annettu ennakkoinformaatio. Tarkastelen seuraavassa Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä näihin seikkoihin liittyen.

3.4

Kartoitusjakso

3.4.1

Työvoimaviranomaisten näkemykset

Työ- ja elinkeinotoimisto

Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston mukaan alun perin tavoitteena oli valita kartoitusjaksolle 30 hakijaa, mutta sopivia hakijoita ei ollut riittävästi. Toimiston mukaan koulutuksen alkuun saataan sisällyttää kartoitusjakso, jonka jälkeen vain osa alustavasti koulutukseen hyväksytyistä jatkaa opintoja. Jakson tavoite on selvittää opiskelijoiden lähtötaso, lopullinen soveltuvuus koulutukseen ja valmiudet toimia kyseisessä tehtävässä. Toimiston mukaan koulutukseen valittiin 19 henkilöä, joista B Oy tarjoaisi töitä 16:lle.

Toimiston mukaan jakso kesti 10 päivää. Siitä ei mainittu erikseen URA-järjestelmässä olleessa hakuilmoituksessa. Toimiston mukaan hakuilmoituksessa mainitulla osaamisen testauksella tarkoitettiin käytännössä kartoitusjaksoa. Sen sijaan jaksosta mainittiin toimiston mukaan haastateluun kutsutuilla, minkä lisäksi kouluttaja kävi asiaa läpi aloitustilaisuudessa. Toimiston mukaan myös koulutussopimuksesta ilmenee, että koulutukseen sisältyi kartoitusjakso.

Toimiston mukaan kantelijan kohdalla koulutus päättyi kartoitusjakson jälkeen, koska hän oli häirinyt koulutusta jatkuvalla puheellaan eikä tehnyt annettuja tehtäviä asianmukaisesti. Samalla päätettiin erän toisen opiskelijan koulutus. Toimiston mukaan tiedon koulutuksen päättymisestä antoi kouluttaja. Keskeytyksen perusteeksi merkittiin kartoitusjakso, millä välttyttiin toimiston mukaan ikäviltä työttömyysturvaseuraamuksilta.

Toimisto katsoo kantelijan koulutuksen päättyneen ennakkoon sovittuun kartoitusjaksoon eikä koulutusta ole keskeytetty lainvastaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Ministeriö on lausunnossaan todennut, että työ- ja elinkeinotoimistot kertovat koulutuksesta hakijoille niin sanotussa "Työvoimakoulutustiedot" -asiakirjassa. Nyt puheena olevan koulutuksen osalta sanotusta asiakirjasta puuttuu kuitenkin maininta kartoitusjaksosta. Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston ministeriölle ilmoittaman mukaan tietojen puutteellisuus on johtunut inhimillisestä erehdyksestä. Tiedoista on saanut sen käsityksen, että koulutus jatkuisi kaikkien osalta 1.11.2011 saakka.

Ministeriön mukaan kantelija on mahdollisesti saanut tiedon kartoitusjaksosta hakijoiden haastattelussa ja varmuudella koulutuksen alkaessa. Ministeriön mukaan toimisto ja sen yhteistyökumppanit ovatkin riittävällä tavalla korjanneet ennen koulutuksen alkamista tietojen puutteellisuuden.

Ministeriön mukaan asiassa ei ole kyse kantelijan oikeudesta työttömyysturvaan eikä kantelija ole ministeriön näkemyksen mukaan esittänyt myöskään perusteita oikeudelleen saada vahingonkorvausta kartoitusjaksoon osallistumisen vuoksi.

Ministeriö on lausunnossaan todennut, että päätöksen koulutuksen päättymisestä on tehnyt ilmeisesti B Oy koulutuksen järjestäjän suosituksesta. Ministeriön käsityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulisi yhtenä hankintasopimuksen osapuolena olla mukana tekemässä ratkaisua. Lainsäädännössä ei ole säädetty menettelytavoista.

3.4.2

Kantelijan vastine

Kantelija on vastineessaan uudistanut kantelussaan esittämänsä ja katsoo, että hänen koulutuksensa päättäminen tapahtui lainvastaisesti. Hänen mukaansa alkukartoituksen tarkoituksena oli toimia ainoastaan lähtötason testauksena eikä karsintana. Kantelija myös kiistää käyttäytyneensä häiritsevästi.

3.4.3

Asian arviointia

Kantelija ei ole kantelukirjoituksessaan kiistänyt sitä, etteikö koulutuksen alussa olisi ollut kartoitusjakso. Arvioitavana onkin nähdäkseni sanotusta kartoitusjaksosta annettu etukäteisinformaatio ja kartoitusjakson merkitys koulutuksen suorittamisen kannalta. Kantelijan mukaanhan jakso olisi ollut vain lähtötason testausta varten.

Kartoitusjaksosta tiedottaminen

Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston koulutuksesta julkaisemassa hakuilmoituksessa ei ollut mainittu kartoitusjaksoa. Sen sijaan ilmoituksessa oli maininta, että valintamenettelyyn sisältyy myös osaamisen testaus. Käsitykseni mukaan siitä, että sanottu testaus sisältyy valintamenettelyyn, on pääteltävissä, että testauksella on siis merkitystä koulutukseen valinnan kannalta. Tämä tukee nähdäkseni toimiston näkemystä siitä, että puheena olevaan koulutukseen oli alun perinkin katsottu sisältyvän kartoitusjakso.

Tämän perusteella pidän uskottavana työ- ja elinkeinotoimiston ilmoitusta siitä, että nyt puheena olevan koulutuksen hakuilmoituksesta oli jäänyt inhimillisen erehdyksen vuoksi pois nimenomainen maininta kartoitusjaksosta.

Kun ilmoituksessa ei ollut myöskään täsmennetty myöskään sitä, mitä osaamisen testaus pitää sisällään, ilmoituksesta on kyllä helposti saatavissa vaikutelma, että koulutus kestää kaikilla valituilla koko vuoden. Käsitykseni mukaan opiskelijoiden kannalta on tärkeää, että hakuilmoitukset ovat mahdollisimman informatiivisia. Erityisesti tämä korostuu nähdäkseni muun muassa opiskelijavalintaa koskevassa informaatioissa. Hakijoiden tulee saada jo ilmoituksesta riittävän selkeä kuva hakuprosessista sen eri vaiheineen.

Se, mitä koulutuksen alussa on suullisesti kartoitusjaksosta kullekin hakijalle erikseen kerrottu, jää saamassani selvityksessä jossain määrin epäselväksi. Molempien yhteistyöyritysten edustajat ovat kuitenkin työ- ja elinkeinotoimistolle antamissaan selvityksissä ilmoittaneet, että koulutuksen aloitustilaisuudessa asia käytiin läpi eikä kenelläkään ollut tuolloin asiaan huomauttamista. Minulla ei ole asiakirjojen perusteella aihetta epäillä, etteikö kartoitusjaksoa olisi tuolloin tuotu hakijoiden tietoon aloitustilaisuudessa.

Tältä osin katson kuitenkin aiheelliseksi korostaa sitä, että kyse on opiskelijoiden oikeusturvan kannalta tärkeästä asiasta, joten alkukartoitusjakson ja sen merkityksen nimenomainen läpikäyminen aloitustilaisuudessa on keskeistä.

Totean lisäksi, että kartoitusjaksolla on työ- ja elinkeinotoimiston käytännössä tarkoitettu nimenomaan koulutuksen alkuvaiheessa olevaa jaksoa, jossa arvioidaan henkilöiden soveltuvuutta koulutukseen ja jonka jälkeen valitaan ne henkilöt, jotka jatkavat koulutuksessa. Tämä käytäntö

ilmenee muun muassa toimiston internet-sivuilta sekä toimiston julkaisemista muista hakuilmoituksista, joista osa on ajalta ennen nyt puheena olevaa koulutusta.

Tampereen työ- ja elinkeinotoimisto onkin nähdäkseni epäonnistunut puheena olevan hakuilmoituksen laadinnassa laiminlyöden noudattaen asiassa myös riittävää huolellisuutta.

Kartoitusjakson jälkeinen valintapäätös

Mitä tulee sitten kartoitusjakson jälkeen kantelijan kohdalla tehtyyn päätökseen, totean, että saamani selvityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto ei ole ollut mukana asiaa ratkaisemassa, vaan se on syntynyt koulutuksen tuottajan ja yhteistyöyrityksen keskinäisen neuvonpidon seurauksena.

Työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut, että työ- ja elinkeinotoimiston olisi tullut olla mukana tekemässä ratkaisua. Ministeriö on antanut kesäkuussa 2011 ohjeen työvoimapolitiisesta aikuis-koulutuksesta ja siihen hakeutuville ja osallistuville maksettavista etuuksista. (TEM/1258/07.02.02/2011). Niissä on korostettu, että yhteishankintana toteutettavissa niin sanotuissa Rekrykoulutuksissa työvoimaviranomainen ja työnantaja tekevät opiskelijavalinnan yhdessä neuvotellen yksimielisesti. Työvoimaviranomaisen tehtävä on vahvistaa valinnan tulos päätöksellään. Nyt puheena olevien tapahtumien aikaan voimassa ollut edeltävä ohje (TEM/1453/07.02.02/2009) oli näiltä osin samansisältöinen.

Kartoitusjaksosta ei ole lainsäädännössä eikä myöskään edellä mainitussa ministeriön ohjeessa mainintaa. Katson kuitenkin, että työ- ja elinkeinotoimistot voivat työvoimapolitiisen tarkoituksenmukaisuusharkintansa puitteissa sisällyttää yhteishankintana toteutettavaan koulutukseen myös sanotunlaisia kartoitusjaksoja.

Kartoitusjakso on kuitenkin nähdäkseni osa valintaprosessia. Tätä tukee esimerkiksi nyt puheena olevan koulutuksen hakuilmoituksessa oleva maininta, jonka mukaan valintamenettelyyn sisältyy osaamisen testaus. Työvoimaviranomaisten mukaan osaamisen testaus on siis tarkoittanut kartoitusjaksoa. Kartoitusjakso on näin ollen ollut osa valintamenettelyä.

Lain mukaan nimenomaan työvoimaviranomainen päättää opiskelijoiden valitsemisesta koulutukseen. Kun muutakaan ei ole säädetty, katson, että myös kartoitusjakson jälkeen tapahtuva hakijoiden määrän karsiminen on säännöksessä tarkoitettua opiskelijavalintaa. Käsitykseni mukaan työ- ja elinkeinotoimiston ei tulisi siis ainoastaan osallistua kartoitusjakson jälkeiseen päätökseen, vaan myös tehdä sanotut päätökset, saatuaan sitä ennen kouluttajan ja yhteistyöyrityksenä toimivan työnantajan näkemykset asiaan. Kyse olisi siis kuitenkin työ- ja elinkeinotoimiston päätöksestä.

Edellä kerrotun perusteella katson, että Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston olisi tullut tehdä kartoitusjakson jälkeen kirjallisesti valintapäätös, jonka mukaan kantelijan ja asiakirjojen mukaan myös erään toisen hakijan koulutus päättyy kartoitusjaksoon. Tällaista päätöstä toimisto ei ole tehnyt.

Käsitykseni mukaan toimisto olisi halutessaan voinut myös kyseenalaistaa kouluttajan sille ilmoittaman ratkaisun kantelijan koulutuksen päättymisestä, mutta näin se ei tehnyt. Toimisto on siis hyväksynyt ratkaisun. Kantelijan kannalta asian lopputulos olisi nähdäkseni pysynyt samana, vaikka toimisto olisikin antanut asiasta kirjallisen päätöksen. Toimisto totesi koulutuksen päätty-

misen kantelijalle antamassaan työvoimapoliittisessa lausunnossa, jolla se on pyrkinyt siihen, että Kantelija ei menettäisi työttömyysturvaetuuttaan. Tässä toimisto on pyrkinyt kantelijan edun mukaiseen lopputulokseen.

Toimiston menettelyn edellä kerrottuun virheellisyyteen on saattanut osaksi vaikuttaa se, että kartoitusjaksoja sekä jälkeistä valintaprosessia koskeva ohjeistus puuttuu. Kartoitusjaksojen käyttö on nähdäkseni varsin tavanomaista ja kyse on koulutukseen hakevien kannalta olennainen osa haku- ja valintaprosessia. Katsonkin, että kartoitusjaksosta tulisi olla ministeriön ohjeistuksessa nimenomainen osio, jossa käsiteltäisiin ainakin jakson käyttöä, siitä informoimista, sen merkitystä osana valintaprosessia ja jakson jälkeen tehtävää valintapäätöstä. Ohjeistuksella olisi mahdollista varmistaa se, että työ- ja elinkeinotoimistoilla olisi selkeät ja myös yhteneväiset käytännöt kartoitusjaksojen käyttämisessä valintaprosesseissa. Kehotankin työ- ja elinkeinoministeriötä arvioimaan näiltä osin ohjeistuksensa muutostarpeita.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Työvoimaviranomaisen ja yksityisen sektorin yhteishankintana toteutettavat erimuotoiset koulutukset ovat nykyisin varsin tavanomaisia. Niiden avulla onkin mahdollista tehokkaasti yhdistää työvoiman kysyntä ja tarjonta. Työvoimaviranomaisten on näissä hankinnoissa kuitenkin tarkoin huolehdittava siitä, että julkiselle vallalle säädettyä tehtävää ei siirry yksityiselle ilman lainsäädännön nimenomaista tukea. Käsitykseni mukaan opiskelijavalinnasta päättäminen on yksi tällainen seikka. Koulutukseen hakijoiden oikeusturvan asianmukainen toteutuminen edellyttää nähdäkseni sitä, että jo hakuilmoituksessa on selkeästi ilmoitettu valintaprosessin kulku ja siihen sisältyvät eri vaiheet.

Nyt puheena olevassa tapauksessa Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston koulutuksesta julkaisemasta hakuilmoituksesta on puuttunut nimenomainen maininta valintaprosessiin sisältyvästä kartoitusjaksosta. Toimisto ei ole myöskään tehnyt kartoitusjakson jälkeen kirjallista päätöstä kantelijan opintojen päättymisestä.

Saatan jaksossa 3.4.3 näiltä osin lausumani käsitykset Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettaviksi. Lisäksi saatan työ- ja elinkeinoministeriön tietoon sanotussa jaksossa esittämäni näkemyksen ohjeistuksen puutteista. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 15.6.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin ratkaisuni on antanut aihetta.

Näissä tarkoituksissa lähetän päätökseni Tampereen työ- ja elinkeinotoimistolle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.