

**ASIA**

Asiakkaan toimittaman selvityksen käsittely ja arviointi työ- ja elinkeinotoimistossa

KANTELU

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerille 22.8.2016 osoittamassaan kirjoituksessa Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoa (jäljempänä TE-toimisto) ja sen tietyn toimipisteen virkailijaa ”aiheettomista karensseista”, jotka hänelle oli määrätty sekä tammikuulle että elokuulle 2016.

Kantelijan mielestä tammikuun 2016 ”karenssi” oli ollut aiheeton, koska virkailija ei ollut lukenut hänen lähettämäänsä sähköpostiviestiä. Kertomansa mukaan kantelija oli ilmoittanut sähköpostilla virkailijalle jäävänsä sairauslomalle, mutta kun virkailija oli unohtanut lukea tuon sähköpostiviestin, kantelija oli joutunut ”karenssiin” vailla mitään järkevää syytä ja ollut koko tammikuun 2016 ilman rahaa.

Vastaavasti elokuun 2016 ”karenssi” oli kantelijan mielestä ollut aiheeton, koska virkailija ei ollut lukenut hänen postitse lähettämäänsä kirjettä. Kertomansa mukaan kantelija oli ollut 6.7.2016 lähtien sairauslomalla ja saanut elokuussa virkailijalta ”karenssikirjeen”. Kantelijaa oli kehoitettu vastaamaan ”karenssikirjeeseen” sähköisesti pankkitunnuksilla, joita hänellä kertomansa mukaan ei ollut. Kertomansa mukaan kantelija oli jo heinäkuussa 2016 lähettänyt kopion sairauslomatodistuksesta postikirjeessä.

SELVITYS

Kantelun perusteella on hankittu Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (jäljempänä ELY-keskus) 25.11.2016 päivätty yksikön päällikön ja lakimiehen allekirjoittama lausunto (KEHA/2375/2016), jonka liitteenä on ollut Uudenmaan TE-toimiston 1.11.2016 päivätty johtajan ja palvelupäällikön allekirjoittama selvitys (KEHA/2375/2016) liitteinen.

Jäljennökset edellä mainituista asiakirjoista lähetetään kantelijalle tiedoksi ohessa.

RATKAISU

1 Selvitetty Uudenmaan TE-toimiston menettely

1.1 Aktivointisuunnitelman laatimistilaisuus ja siihen liittyvät TE-toimiston antamat työvoimapolitiittiset lausunnot

TE-toimiston URA-asiakastietojärjestelmän kirjausten mukaan kantelijalle oli 20.11.2015 lähetetty sekä kirjeitse että sähköpostitse kutsu 7.12.2015 klo 13.00 pidettävään aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen. Kantelija ja kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija, joka samalla oli kantelijan osalta TE-toimiston vastuuasiantuntija, olivat 27.11.–5.12.2015 vaihtaneet useita sähköpostiviestejä asiasta. Kantelija oli sähköpostikirjeenvaihdon kestäessä kertonut olevansa sairauslomalla 2.12.2015 lähtien. Virkailija oli pyytänyt kantelijaa toimittamaan lääkärintodistuksen kyseiselle päivälle 7.12.2015 siinä tapauksessa, että kantelija oli sairaana, ja ilmoittanut kantelijalle, että sairaus oli pätevä syy olla tulematta aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen.

Kantelija ei ollut saapunut aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen. Kantelija ei ollut myöskään toimittanut TE-toimistoon lääkärintodistusta 7.12.2015 mennessä.

Edellä mainitun virkailijan poissaolon vuoksi toinen TE-toimiston virkailija oli 8.12.2015 tehnyt kantelijalle selvityspyynnön aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jäämisen syistä. Selvityspyynnössä kehoitettiin kantelijaa liittämään selvitykseen mahdollinen lääkärintodistus, jos hän vetoaa terveydellisiin syihin. Pyydetty selvitys tuli palauttaa TE-toimistoon viimeistään 22.12.2015. Lisäksi 8.12.2015 oli annettu kantelijaa koskevat automaattilausunnot OA4 ja OF1. Ensiksi mainitun lausunnon mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hänen työnhakemuksensa ei ollut voimassa 8.12.2015 alkaen. Jälkimmäisen lausunnon perustelujen mukaan selviteltiin, miksi hakija ei ollut saapunut aktivointisuunnitelman laadintaan 7.12.2015.

Kantelijan selvitys oli saapunut TE-toimistoon 16.12.2015. Selvitykseen oli sisältynyt myös 2.12.2015 päivätty lääkärintodistus, jonka mukaan kantelija oli työkyvytön 2.12.–31.12.2015.

TE-toimiston työttömyysturvayksikön virkailija oli 30.12.2015 antanut kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon 02/OM1, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapolitiittista estettä 7.12.2015–7.12.2015. Lausunnon perustelujen mukaan se, että kantelija ei ollut saapunut varatulle ajalle 7.12.2015 aktivointisuunnitelmaan laadintaan, ei asettanut estettä työttömyysetuuden maksamiselle. Lisäksi perusteluissa todettiin, että kantelija oli sairauslomalla ajan 2.12.–31.12.2015.

Kantelija oli 1.1.2016 käynnistänyt työnhakunsa uudelleen TE-toimiston sähköisessä verkkopalvelussa. Kantelija oli verkkopalvelussa ilmoittanut sairauslomansa päättyneen 31.12.2015 ja hakevansa työttömyysetuutta ja kokoaikatyötä. Kantelijan ilmoittautuminen oli esikäsitelty 7.1.2016 ja hänelle oli 12.1.2016 lähetetty kutsu saapua aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen 26.1.2016 klo 11.00. Kantelija oli saapunut suunnitelman laatimistilaisuuteen. Kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija oli 26.1.2016 antanut kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon 02/OA1, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapolitiittista estettä 8.12.2015 alkaen. Lausunnon perustelujen mukaan sillä peruttiin lausunto OA4 aiheettomana. Lisäksi perusteluissa todettiin, että hakija oli ilmoittanut TE-toimistoon etukäteen, ettei hän kykene osallistumaan suunnitelman laadintaan sairauslomansa vuoksi.

1.2 Työtarjous ja siihen liittyvät TE-toimiston antamat työvoimapoliittiset lausunnot

Kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija oli 1.7.2016 lähettänyt e-kirjeenä kantelijalle työtarjouksen. Työtarjouksessa kantelijaa oli kehoitettu ottamaan yhteyttä työnantajaan viimeistään 8.7.2016 ja ilmoittamaan TE-toimistoon yhteydenotostaan työnantajaan ja tarjotun työn saamisesta viimeistään 8.8.2016.

Kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija oli 8.7.2016 kysynyt kirjeitse, oliko kantelija ottanut yhteyttä yritykseen, jossa kyseinen työpaikka oli.

URA-asiakastietojärjestelmän kirjausten mukaan TE-toimistoon oli 20.7.2016 saapunut kantelijaa koskeva lääkärintodistus ajalle 6.7.–17.7.2016 ja kantelijan viesti, jossa hän kertoi muun muassa, että hänellä ei ollut puhelinta eikä nettiä ja että kyseinen yritys tarjosi ns. nollatuntisopimusta.

URA-asiakastietojärjestelmän kirjausten mukaan lääkärintodistus ja viesti oli toimitettu kantelussa arvosteltua TE-toimiston virkailijaa sijaistaneen toisen virkailijan postilokeroon. Kantelussa arvosteltu virkailija oli ollut vuosilomalla 11.7.–5.8.2016.

Kantelijalle oli tehty 9.8.2016 tietojärjestelmän toimesta automaattisesti selvityspyynnö ja lausunto OF1 9.8.2016 alkaen. Kantelijaa oli pyydetty selvittämään 23.8.2016 mennessä, oliko hän ottanut yhteyttä työnantajaan ja oliko hän hakenut tarjottua työtä. Automaattilausunnon OF1 perustelujen mukaan selviteltiin työtarjousta, jonka tuloksesta työnhakija ei ollut ilmoittanut TE-toimistolle määräaikaan mennessä.

Kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija oli 12.8.2016 antanut kantelijaa koskevan työvoimapoliittisen lausunnon OA1, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapoliittista estettä 9.8.2016 alkaen. Lausunnon perustelujen mukaan kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija oli perunut selvityspyynnön ja lausunnon OF1 aiheettomina.

1.3 Pyydettyjen selvitysten antamistapaa koskeva TE-toimiston ohjeistus

TE-toimiston 8.12.2015 tekemässä selvityspyynnössä kantelijaa oli pyydetty antamaan selvitys sähköisessä asiointipalvelussa (verkko-osoitteessa www.te-palvelut.fi). Lisäksi selvityspyynnössä oli todettu, että ”[V]oit palauttaa selvityksen myös tällä lomakkeella”. Lisätietojen antajana oli mainittu selvityspyynnön tehnyt TE-toimiston virkailija. Selvityspyynnössä oli mainittu Uudenmaan TE-toimiston postilokero-osoite ja TE-toimiston keskuksen puhelinnumero.

TE-toimiston 1.7.2016 kantelijalle tekemässä työtarjouksessa kantelijaa oli pyydetty asioimaan edellä mainitussa asiointipalvelussa. Lisäksi on todettu, että ”[J]os et voi käyttää asiointipalvelua, soita tai käy TE-toimistossa”. Työtarjouksessa oli mainittu sen lähettäneen, kantelussa arvostellun virkailija nimi ja Uudenmaan TE-toimiston kyseessä olevan toimipisteen puhelinnumero.

2 Arviointi

2.1 Lähtökohtia ja oikeusäänöksiä

2.1.1 Lähtökohtia

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee muun ohella valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n (536/2011) 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeuskansleri ei voi puuttua viranomaisen lainmukaisen toimi- ja harkintavallan rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Sen sijaan oikeuskansleri voi puuttua selkeisiin menettelyvirheisiin, harkintavallan väärinkäyttöön sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan.

2.1.2 Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 7 §:n (368/2014) 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

Edellä mainitun viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksen mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädetään neuvonnasta: Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Lain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Lain 25 §:ssä säädetään asioiden yhdessä käsittelemisestä: Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.

Lain 31 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta: Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Pykälän 2 momentissa säädetään asianosaisen selvittämis- ja myötävaikutusvelvollisuudesta: Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Lain 50 §:ssä (581/2010) säädetään asiavirheen korjaamisesta:

Viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

- 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
- 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Lain 52 §:ssä säädetään korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä:

Viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Kirjoitusvirhe korjataan korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta.

Asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai viranomaisen käytössä olevaan tietojärjestelmään. Uusi tai korjattu toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta.

2.1.3 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhaun käynnistämisestä ja voimassaolosta:

Henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettuun verkkopalveluun tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Työ- ja elinkeinoviranomainen voi hyväksyä muullakin tavoin esitetyn pyynnön.

Työnhaun voimassaolo lakkaa, jos työnhakija:

- 1) ilmoittaa, ettei hän enää halua pitää työnhakuaan voimassa;
- 2) ei asioi työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa viranomaisen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla; (390/2014)
- 3) ei esitä työ- ja elinkeinoviranomaiselle sen antamassa määräajassa julkisen työvoimapalvelun tarjoamisen kannalta tarpeellisia selvityksiä ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään;

- 4) ei ilmoita työ- ja elinkeinoviranomaiselle työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa; tai
- 5) ei osallistu työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin, jotka ovat välttämättömiä hänen palvelutarpeensa selvittämiseksi.

Työnhaun voimassaolon lakattua työnhaun voi käynnistää uudelleen siten kuin 1 momentissa säädetään. Jos työnhaun voimassaolo on lakannut 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun menettelyn johdosta, edellytetään lisäksi, että henkilöasiakas pyytäessään työnhaun käynnistämistä sitoutuu osallistumaan työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin.

2.1.4 Työttömyysturvalaki

Työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 1 §:n (1001/2012) 3 momentin mukaan työnhakijana pidetään henkilöä, joka ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle työtarjouksia ja muita yhteydenottoja varten postiosoitteensa ja mahdolliset muut yhteystietonsa, joiden avulla hänet voidaan viivytyksettä tavoittaa, ja joka julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyllä tavalla: 1) on rekisteröity työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään; 2) on pitänyt työnhakunsa työ- ja elinkeinotoimistossa voimassa; 3) asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla.

Lain 2 a luvun 4 §:n, sellaisena kuin se on ollut muutettuna 1.7.2012 voimaan tulleella lailla 288/2012, 1 momentissa säädettiin työstä kieltäytymisestä: Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta työstä kieltäytymisestä lukien, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa tai hänelle muuten yksilöidysti tarjottua työtä: 1) jota hänen työkykynsä huomioon ottaen voidaan pitää hänelle sopivana; 2) josta maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka tai, jollei työehtosopimusta ole, työpaikkakunnalla sellaisesta työstä maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka; ja 3) joka on lakon, työsulun tai saarron piiriin kuulumatonta. Pykälän 2 momentin mukaan jos työ olisi kestänyt enintään kaksi viikkoa, oikeutta työttömyysetuuteen ei ole 30 päivän ajalta. Pykälän 3 momentin mukaan jos henkilö on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsuhdetta ole syntynyt, hänen katsotaan kieltäytyneen työstä.

Lain 2 a luvun 9 §:n (288/2012) 1 momentissa (1370/2014) säädetään työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jäämisestä: Työnhakijalla, joka jättää saapumatta työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 15 päivän ajalta saapumatta jäämisen jälkeen. Oikeus etuuteen palautuu kuitenkin aikaisintaan siitä päivästä, jona työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma on laadittu tai tarkistettu, jollei suunnitelman laatimisen tai tarkistamisen viivästyminen johdu suunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen osallistuvasta viranomaisesta. Pykälän 2 momentissa säädetään: Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos työnhakijan saapumatta jääminen johtuu sairaudesta, tapaturmasta tai henkilöstä itsestään riippumattomasta syystä taikka jos saapumatta jäämiselle on muu hyväksyttävä syy. Korvauksetonta määräaikaa ei aseteta myöskään silloin, kun työnhakija on etukäteen ilmoittanut työ- ja elinkeinotoimistolle olevansa estynyt saapumasta työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen ja työ- ja elinkeinotoimisto hyväksyy työnhakijan esittämän syyn tilaisuuden järjestämiseksi myöhemmin.

Lain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 10 a kohdan (1388/2010) mukaan tässä laissa tarkoitetaan työllistymissuunnitelmaa korvaavalla suunnitelmalla kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa lais-

sa (189/2001) tarkoitettua aktivointisuunnitelmaa ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettua kotoutumissuunnitelmaa.

Lain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin se on ollut muutettuna 1.7.2012 voimaan tullella lailla 288/2012, säädettiin, että työ- ja elinkeinotoimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon siten kuin 11 luvun 4 §:ssä säädetään. Lain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna 1.1.2016 voimaan tullella lailla 1554/2014, säädetään tältä osin samansisältöisesti.

Lain 11 luvun 4 §:ssä, sellaisena kuin se on ollut muutettuna 1.1.2015 voimaan tullella lailla 1374/2014, säädettiin:

Työ- ja elinkeinotoimisto antaa 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon:

- 1) tarvittaessa 2 luvussa säädetyistä etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä;
- 2) 2 a luvussa säädetyistä työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä;
- 3) 7 luvun 3 §:ssä ja 12 §:n 2 momentissa säädetyistä matka-avustuksena maksettavasta työmarkkinatuesta;
- 4) työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavasta etuudesta, josta säädetään 10 luvun 2 §:n 2 momentissa ja 3 momentin 1—3 kohdassa sekä 5 §:n 1 ja 3 momentissa;
- 5) työllistymistä edistävän palvelun sisällymisestä työnhakijan kanssa laadittuun työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan;
- 6) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyistä opintojen todisteellisesta keskeytymisestä sekä 5—7 §:ssä säädetyistä työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun liittyvistä edellytyksistä;
- 7) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:ssä tarkoitetusta opiskelun tukiajasta, maahanmuuttajan velvollisuuksista sekä opintojen seurannasta ja keskeytymisestä.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus voi:

- 1) antaa 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon 2 luvun 1 §:ssä säädetyistä etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä;
- 2) antaa työvoimapoliittisen lausunnon julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:ssä tarkoitetusta opintojen keskeytymisestä ja oikeudesta työttömyysetuuteen keskeytyksen ajalta;
- 3) muuttaa työ- ja elinkeinotoimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon, joka koskee oikeutta työmarkkinatukeen, koskemaan oikeutta työttömyyspäivärahaan;
- 4) siirtää työ- ja elinkeinotoimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon toiselle työttömyysetuutta maksavalle laitokselle;
- 5) korjata työ- ja elinkeinotoimiston antamassa työvoimapoliittisessa lausunnossa olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan selvän virheen.

Työvoimapolitiittinen lausunto annetaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä. Lausuntoa on Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä täydennettävä viipymättä. Jos työnhakija on ilmoittanut työvoimaviranomaiselle hakevansa työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa, työvoimapolitiittinen lausunto voidaan antaa ja sitä voidaan täydentää ilman erillistä pyyntöä.

Työvoimapolitiittinen lausunto annetaan työnhakijalle tiedoksi 3 §:ssä tarkoitetun päätöksen yhteydessä. Työnhakijalla on oikeus pyynnöstä saada tieto lausunnosta työvoimaviranomaiselta.

Tarkempia säännöksiä työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon sisällytettävistä seikoista voidaan antaa työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen (1378/2014) 1 §:n mukaan työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman aiheutonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Työ- ja elinkeinoministeriö on 30.12.2014 antanut ohjeen TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (TEM/2192/03.01.04/2014), joka on kumottu ministeriön 31.12.2015 antamalla ohjeella TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (TEM/2435/03.01.04/2015). Viimeksi mainittu on kumottu ministeriön 30.12.2016 antamalla ohjeella TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (TEM/2565/03.01.04/2016).

2.2 Kysymyksenasettelu

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmässä työnhakijan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn seuraamuksina käytetään työnhaun voimassaolon lakkaamista sekä korvauksettomien määräaikojen ("karenssi") ja työssäolovelvoitteiden asettamista (ks. esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ohje TEM/2192/03.01.04/2014, s. 82, ohje TEM/2435/03.01.04/2015, s. 89 ja ohje TEM/2565/03.01.04/2016, s. 42). Työttömyysturvalain systematiikassa lain 2 luvun 1 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettu työnhaun voimassa pitäminen TE-toimistossa on yksi työttömyysetuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä, kun taas korvauksettomien määräaikojen ja työssäolovelvoitteiden asettaminen liittyvät nimenomaan lain 2 a luvussa erikseen säädettyyn työvoimapolitiittisesti moitittavaan menettelyyn.

Kantelija on arvostellut Uudenmaan TE-toimistoa ja sen nimeltä mainitsemaansa virkailijaa aiheuttomista "karensseista", jotka hänelle oli määrätty sekä tammikuulle että elokuulle 2016.

Saamani selvityksen perusteella asiassa ei kuitenkaan ole kysymys siitä, että kantelijalle olisi hänen selvitetyn ja työvoimapolitiittisesti moitittavaksi todetun menettelyn perusteella asetettu työttömyysturvalain 2 a luvun 4 tai 9 §:ssä tarkoitettu korvaukseton määräaika. Sen sijaan asiassa on kysymys siitä, että kantelijan työttömyysetuuden maksatus on ollut keskeytyneenä TE-toimiston edellä selostetuissa asiayhteyksissä työttömyysetuuden maksajalle antamien työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteella. Mainitut lausunnot ovat perustuneet yhtäältä siihen, että TE-toimisto on ryhtynyt selvittämään kantelijan edellä selostettujen menettelyjen mahdollista työvoimapolitiittista moitittavuutta työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitetun korvauksetoman määräajan asettamista silmällä pitäen (lausunnot OF1). Toisaalta TE-toimisto on samaan

kantelijan menettelyyn perustuen todennut suoraan lain nojalla, että kantelijan työnhaku ei ole ollut voimassa (lausunto 0A4).

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeissa työttömyysetuuden maksajalle annettavaa työvoimapolitiittista lausuntoa 0F1 kutsutaan myös tiedotteeksi. Ohjeen mukaan mainitun tiedotteen saatuaan etuuden maksaja harkitsee, keskeyttääkö se maksatuksen asian selvittämisen ajaksi. Ohjeen mukaan menettelyn tarkoituksena on ehkäistä takaisinperintätilanteita ja maksajan aiheettomia lausuntopyyntöjä TE-toimistolle. Ohjeen mukaan tiedotteen perusteluihin tulee merkitä, mitä työvoimapolitiittista asiaa TE-toimisto selvittää, jotta etuuden maksaja voi ratkaista maksamisen keskeyttämisen. Ohjeen mukaan tiedote 0F1 toimitetaan henkilölle selvityspyynnön yhteydessä. (Ks. TEM/2192/03.01.04/2014, s. 139 ja TEM/2435/03.01.04/2015, s. 151–152)

Minulla ei saamani selvityksen perusteella ole ollut aihetta kyseenalaistaa sitä kantelijan kertomaa, että hän on ainakin tammikuussa 2016 ollut vailla työttömyysetuutta TE-toimiston työttömyysetuuden maksajalle antamien edellä mainittujen työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteella (lausunnot 0F1 ja 0A4). Selvyyden vuoksi totean, että työttömyysetuuden maksajan menettely ei ole kantelun perusteella tai muutoinkaan nyt tutkittavanani.

Näin ollen kantelun perusteella arvioitavanani asiassa on, onko TE-toimiston tullut käsitellä ja arvioida kantelijan TE-toimistolta saamansa selvityspyynnön perusteella TE-toimistolle 16.12.2015 toimittamaa lääkärintodistuksen sisältävää selvitystä aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen 7.12.2015 saapumatta jäämisen syystä viipymättä ja viimeistään 30.12.2015 mainittuun selvitykseen perustuvan ensimmäisen työvoimapolitiittisen lausunnon antaessaan paitsi mahdollisen korvauksettoman määräajan asettamisen kannalta myös TE-toimiston 8.12.2015 antaman kantelijan työnhaun voimassaolon lakkaamista koskevan automaattilausunnon 0A4 voimassaolon kannalta ja edelleen ryhtyä tuon arvionsa mahdollisesti edellyttämiin toimenpiteisiin mainitun automaattilausunnon kumoamiseksi.

Samoin arvioitavanani on, onko TE-toimiston tullut käsitellä ja arvioida kantelijan TE-toimistolta saamaansa työtarjoukseen sisältyvien kehotusten perusteella TE-toimistolle 20.7.2016 toimittamaa selvitystä viipymättä ja viimeistään ennen kuin se on 9.8.2016 tehnyt kantelijalle työtarjouksen noudattamatta jättämiseen liittyvän selvityspyynnön ja antanut siihen liittyvän automaattilausunnon 0F1.

Edellä mainituilta osin asiassa on kysymys kantelijan toimittaman selvityksen käsittelyn viivytyksettömyydestä TE-toimistossa ja tuohon selvitykseen perustuvan TE-toimiston arvioinnin kattavuudesta niin työnhakijan työvoimapolitiittisesti moitittavaan menettelyyn lain mukaan liittyvien eri seuraamusten kannalta kuin aiemmin annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen kumoamisen kannalta.

Lisäksi kantelun perusteella arvioitavanani asiassa on, onko TE-toimisto varautunut asianmukaisesti niihin asiakaspalvelutilanteisiin, joissa sen asiakkaalla ei ole käytössään verkkoyhteyttä ja sähköisen asiointipalvelun käytön edellyttämiä pankkitunnuksia, ja onko TE-toimisto asianmukaisesti tiedottanut asian selvittämiseen osaltaan velvolliselle kantelijalle vaihtoehtoisista asiointitavoista.

2.3 TE-toimiston toimenpiteet kantelijan jätettyä saapumatta aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen

2.3.1. Kantelijalle aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jäämisen perusteella tehty selvityspyyntö ja samalla perusteella annetut työvoimapoliittiset lausunnot

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että TE-toimisto olisi menetellyt lainvastaisesti tai muutenkaan virheellisesti 8.12.2015 tehdessään kantelijalle selvityspyynnön ja antaessaan työvoimapoliittiset lausunnot OF1 ja OA4 kantelijan jätettyä saapumatta aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen 7.12.2015.

Tarkastelen jäljempänä erikseen kysymystä selvityspyynnön ja työvoimapoliittisen lausunnon yhteydessä annettavasta informaatiosta, joka liittyy työnhaun uudelleen käynnistämisen tarpeellisuuteen.

2.3.2 Aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jäämisen perusteella kantelijalta pyydetyn selvityksen käsittely ja arviointi TE-toimistossa sekä TE-toimiston toimenpiteet aikaisempien työvoimapoliittisten lausuntojensa kumoamiseksi

Edellä selostetun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan työnhaun voimassaolo lakkaa, jos työnhakija ei asioi työ- ja elinkeinoveranomaisen kanssa viranomaisen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. Työnhaun voimassaolon lakkaamisessa on siten kysymys suoraan lakiin perustuvasta työnhakijan laiminlyönnin seuraamuksesta. Seuraamus ei edellytä viranomaiselta työnhakijan laiminlyönnin moitittavuuden yksittäistapauksellista arviointia eikä siten myöskään selvityksen pyytämistä asianomaiselta henkilöltä tuon arvioinnin perusteeksi tai muutoinkaan hänen kuulemistaan. Edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan työnhaun voimassaolon lakattua työnhaun voi käynnistää uudelleen. Laiminlyönnin seuraamus on siten henkilön itsensä varsin helposti korjattavissa, mutta vain tulevaisuuteen nähden. Edellä mainitussa pykälässä ei oteta nimenomaisesti kantaa siihen, miten mennyttä aikaa työnhaun voimassaolon lakkaamisen ja sen uudelleen aloittamisen välillä on myöhemmin arvioitava eri asiayhteyksissä.

Edellä selostettujen säännösten mukaan samaan työnhakijan laiminlyöntiin saattaa siis liittyä paitsi työnhaun voimassaolon lakkaaminen suoraan lain nojalla myös esimerkiksi korvauksettomana määräajan asettaminen tuon laiminlyönnin yksittäistapauksellista moitittavuutta koskevan viranomaisen arvioinnin nojalla. Tuon arviointinsa perusteeksi viranomaisen on pyydyttävä työnhakijalta selvitystä ja muutoinkin kuultava häntä. Siinä tapauksessa, että työnhakijan toimittaman selvityksen perusteella laiminlyönnille on ollut työttömyysturvalain asianomaisissa säännöksissä tarkemmin määritelty hyväksyttävä syy tai pätevä syy, hänelle ei voida asettaa korvauksetonta määräaika.

Sen sijaan tulkinnanvaraisempaa on, voiko viranomainen tällöin arvioida uudelleen saman laiminlyönnin suoraan lakiin perustuvan seuraamuksen eli työnhaun lakkaamisen aiheellisuuden ja onko viranomaisella myös velvollisuus ryhtyä tuollaiseen uudelleen arviointiin ja edellyttääkö suoraan lakiin perustuvan seuraamuksen aiheettomuuden mahdollinen toteaminen kuitenkin joidenkin lisäкитеereiden täyttymistä. Tällaisista lisäкитеereistä voidaan mainita esimerkkinä työnhakijan itsensä suorittama työnhaun uudelleen käynnistäminen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisesti, työttömyysturvalain 2 luvussa säädettyjen työttömyysetuuden saamisen yleisten työvoimapoliittisten edellytysten täyttyminen ja sen laiminlyönnin korjaavan toimenpiteen suorittaminen, jota työttömyysturvalain 2 a luvun asianomaiset säännökset edellyttävät työnhakijalta, jotta hänen oikeutensa työttömyysetuuteen palautuu työvoimapoliittisesti moitittavaksi todetun menettelyn jälkeen.

Selvyyden vuoksi totean, että käytettävissäni olevan aineiston perusteella käsillä olevassa asiassa ei sen sijaan tule sovellettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:n 3 momentissa säädetty edellytys, että henkilöasiakas pyytäessään työnhaun uudelleen käynnistämistä sitoutuu osallistumaan työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin.

TE-toimiston 8.12.2015 antama automaattilausunto OA4, jonka mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hänen työnhakemuksensa ei ollut voimassa 8.12.2015 alkaen, peruttiin kantelussa arvostellun TE-toimiston virkailijan 26.1.2016 antamalla lausunnolla 02/OA1, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapolitiittista estettä 8.12.2015 alkaen. Viimeksi mainitun lausunnon perustelujen mukaan lausunto OA4 oli aiheuton. Lisäksi perusteluissa todettiin, että työnhakija oli ”ilmoittanut TE-toimistoon etukäteen, ettei hän kykene osallistumaan suunnitelman laadintaan sairauslomansa vuoksi”.

Edellä kerrotun perusteella katson, että mainitun lausunnon OA4 aiheettomuus olisi voitu – ja se olisi myös pitänyt – todeta aikaisemmin kuin 26.1.2016.

Lisäksi päättelen edellä kerrotusta, että TE-toimistokin on katsonut, että sillä on sinänsä ollut toimivalta korjata jälkikäteen työnhaun voimassaoloaika työnhakijan eduksi. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaan työvoimapolitiittinen lausunto ei ole hallintolaissa tarkoitettu päätös, mistä syystä hallintolain säännökset päätöksessä olevan virheen korjaamisesta eivät sellaisenaan koske työvoimapolitiittista lausuntoa. Mainittujen ohjeiden mukaan esimerkiksi uusi esteellinen työvoimapolitiittinen lausunto voidaan siten antaa ilman työnhakijan suostumusta (ks. TEM/2192/03.01.04/2014, s. 148 ja TEM/2435/03.01.04/2015, s. 163). Totean, että asia- virheen korjaamista koskevista hallintolain säännöksistä ilmenevät periaatteet huomioon ottaenkaan minulla ei ole aihetta epäillä, että TE-toimisto olisi työnhaun voimassaoloaika työnhakijan eduksi korjaamalla ylittänyt lainmukaisen toimivaltansa. Nähdäkseni TE-toimisto on siten käsillä olevassa asiassa voinut kerrotulla tavalla ottaa uudelleen arvioitavakseen myös kantelijan laiminlyönnin lakiin perustuvan seuraamuksen työnhaun lakkaamisesta, kun kantelijalla oli TE-toimiston saaman selvityksen mukaan ollut tuolle laiminlyönnilleen työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä syy. Vaikka edellä selostetussa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:ssä ei oteta nimenomaisesti kantaa siihen, miten mennyttä aikaa työnhaun voimassaolon lakkaamisen ja sen uudelleen käynnistämisen välillä on arvioitava, minulla ei ole aihetta epäillä TE-toimiston ylittäneen lainmukaista harkintavaltaansa siltä osin kuin se on todennut takautuvasti, että työttömyysetuuden maksamiselle ei ole ollut työvoimapolitiittista estettä 8.12.2015 alkaen.

TE-toimistolla on nähdäkseni ollut käsillä olevan asian olosuhteissa myös velvollisuus ryhtyä mainittuun uudelleen arviointiin. Kun muutkaan työnhakijan laiminlyönnit, joille viranomaisen viimeistään jälkikäteen työnhakijalta saaman selvityksen mukaan on ollut työttömyysturvalain asianomaisissa säännöksissä tarkemmin määritelty hyväksyttävä syy tai pätevä syy, eivät johda seuraamuksiin, en pidä perusteltuna sellaista työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännösten tulkintaa, jonka mukaan työnhaun lakkaaminen työnhakijan laiminlyönnin seuraamuksena olisi sellaisessa asemassa, että sen pysyvyyteen ei voitaisi jälkikäteenkään kajota, mikäli laiminlyönnille saadun selvityksen mukaan on ollut hyväksyttävä syy. Kun työttömyysturvalla on oleellinen vaikutus henkilön perustuslaissa turvattuun toimeentuloon, pidän kyseenalaisena, että hyväksyttävää syytä koskevan työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n 2 momentin säännöksen ilmentämää työnhakijan toisintoimimismahdollisuuden puuttumista tai rajoittumista ei otettaisi huomioon paitsi arvioitaessa korvauksettoman määrärajan asettamista myös arvioitaessa työnhaun lakkaamisen käsittävän seuraamuksen aiheellisuutta ja pysyvyyttä ja edelleen viranomaisen toimimisvelvollisuutta. Mikäli viranomaisen

saamansa selvityksen perusteella ei saa asettaa korvauksetonta määräaikaan työnhakijan laiminlyönnistä, sillä on nähdäkseni velvollisuus ryhtyä toimiin samaan laiminlyöntiin työnhaun lakkaamisen liittävän työvoimapolitiittisen lausuntonsa kumoamiseksi.

Kun kysymys on yhden ja saman viranomaisen työvoimapolitiittisia lausuntoja antamalla hallinnon samana laiminlyönnin eri seuraamuksista, on työnhakijalta saatua selvitystä arvioitava ja tuon arvion edellyttämät ratkaisut ja muut toimenpiteet tehtävä nähdäkseni lähtökohtaisesti samalla kertaa. Tätä edellyttävät myös asioiden yhdessä käsittelemistä koskevan hallintolain 25 §:n säännöksistä ilmenevät asioiden yhdessä valmistelua ja samalla kertaa ratkaisemista koskevat periaatteet, joiden noudattaminen nähdäkseni korostuu, kun kysymys on saman työnhakijan saman laiminlyönnin arvioimisesta yhden ja saman viranomaisen toimesta. En pidä oikeudellisesti perusteltuna syynä mainitusta lähtökohdasta poikkeamiseen yksinomaan sitä, että viranomaisen sisäiset ohjeet tai käytännöt ohjaavat arvioinnin saman viranomaisen organisaatiossa eri tahoille. Tuolloin sama laiminlyönti voi tulla eri tavalla arvioiduksi eri seuraamusten kannalta tai arviointi voi tapahtua sillä tavoin eriaikaisesti, että työnhakija on tosiasiallisesti yksinomaan tuosta syystä vailla työttömyysetuutta eli sitä etuutta, joka tuossa elämäntilanteessa on ensisijainen etuus esimerkiksi toimeentulotukeen nähden.

TE-toimisto toteaa antamassaan selvityksessä, että vakiintuneen menettelytavan mukaan työttömyysturvayksikkö ei pääasiassa muuta työnhakijaksojen alkamis- ja päättymisaikoja, vaan näissä harkintavalta on toimipaikoissa, lähinnä työnhakija-asiakkaiden vastuuvirkailijoilla. Käsillä olevassa asiassa nimenomaan se, että arviointi on kerrotulla tavalla kuulunut TE-toimiston organisaatiossa eri tahoille, on nähdäkseni osaltaan myötävaikuttanut kantelijan toimittaman selvityksen käsittelyn pitkittymiseen TE-toimistossa.

Lisäksi TE-toimisto on käsillä olevassa asiassa ryhtynyt uudelleen arviointiin vasta sen jälkeen, kun kantelija oli käynnistänyt työnhakunsa uudelleen ja kun hänelle oli laadittu aktivointisuunnitelma.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:n 3 momentin säännös huomioon ottaen en voi pitää sinällään lainvastaisena, että uudelleen arviointiin on ryhdytty vasta sen jälkeen, kun kantelija oli 1.1.2016 käynnistänyt työnhakunsa uudelleen.

Selvyyden vuoksi totean yleisellä tasolla, että sillä seikalla, että työnhakijan laiminlyönnin suoraan lakiin perustuva seuraamus työnhaun lakkaamisesta on todettu TE-toimiston antamalla ”automaattilausunnolla”, ei nähdäkseni ole itsessään merkitystä arvioinnin kannalta. Siinäkin tapauksessa, että lausunnon antamisen ”automaattisuus” perustuu asiakastietojärjestelmän sisäänrakennettuihin toiminnallisiin, ovat toiminnallisuuksien edellyttämät lähtötiedot, kuten kantelijalta edellytetty aktivointisuunnitelman laatiminen ja sitä koskevan tilaisuuden ajankohta, TE-toimiston virkailijoiden järjestelmään syöttämiä ja sellaisina käsitteäkseni myös heidän peruutettavissaan tai aiheettomiksi kuitattavissaan.

Nähdäkseni TE-toimiston olisi tullut hallintolain 7 §:stä ilmenevän hallinnon palveluperiaatteen ja saman lain 8 §:stä ilmenevän neuvontavelvollisuuden nojalla nimenomaisesti informoida kantelijaa esimerkiksi jo 8.12.2015 lähettämänsä selvityspyynnön yhteydessä siitä, että siinäkin tapauksessa, että hänellä toimittamansa selvityksen perusteella katsotaan olleen laiminlyönnilleen hyväksyttävä syy, hänellä ei kuitenkaan ole oikeutta työttömyysetuuteen ainakaan, ellei hän käynnistä työnhakuaan uudelleen. Viimeistään tähän erikseen informointiin on nähdäkseni ollut velvollisuus siinä yhteydessä, kun kantelijalle on lähetetty tiedoksi 30.12.2015 annettu lausunto OM1. En siten pidä riittävänä sitä ohjeen TEM/2192/03.01.04/2014 kohdan

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

5.3 mukaista menettelyä, että selvityspyynnön yhteydessä annettava lausunto OF1 ja työnhaun automaattista katkeamista koskeva lausunto OA4 lähetetään tiedoksi henkilölle, mutta hänelle ei edes lausunnon OF1 kumoavan lausunnon yhteydessä anneta edellä kerrottua nimenomaista informaatiota työnhaun uudelleen käynnistämisen tarpeellisuudesta. Käsillä olevassa asiassa työnhaun uudelleen käynnistämisen tarpeellisuus onkin jäänyt kantelijan itsensä pääteltäväksi. Kantelija on kuitenkin osannut käynnistää työnhaun 1.1.2016 eli sinänsä ripeästi lausunnon OF1 kumoavasta 30.12.2015 annetusta lausunnosta OM1 tiedon saatuaan.

Yleisellä tasolla totean, että työnhaun voimassaolon lakkaamisen ja sen uudelleen käynnistämisen väliseen ajanjaksoon mahdollisesti kohdistuvaa viranomaisen selvitystarvetta ei voida sivuuttaa. Toimeentulon turvaamisen näkökulmasta selvitystarpeen intensiteettiin vaikuttaa muun muassa se, miten pitkäksi tuo ajanjakso tosiasiallisesti muodostuu. Ottaen huomioon henkilöltä työnhaun uudelleen käynnistämisen yhteydessä pyydettävät tiedot näkisin, että viranomaisen selvitystarve jäisi sitä vähäisemmäksi mitä lyhyemmäksi tuo ajanjakso muodostuisi. En kuitenkaan ryhdy erikseen arvioimaan käsillä olevaa asiaa mainittuun ajanjaksoon mahdollisesti kohdistuneen selvitystarpeen kannalta. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella käsillä olevassa asiassa asian selvitystarve on tullut täytetyksi kantelussa arvostellun TE-toimiston virkailijan ja kantelijan 27.11.–5.12.2015 käymästä sähköpostikirjeenvaihdosta ilmenevillä tiedoilla ja kantelijan TE-toimistolle 16.12.2015 toimittamalla selvityksellä, työnhaun uudelleen käynnistämiseen 1.1.2016 verkkopalvelussa ilmoittamalla tiedoilla ja uudessa aktivointisuunnitelman laatimistilaisuudessa 26.1.2016 mahdollisesti antamalla tiedoilla.

Sen sijaan aktivointisuunnitelman laadintaan osallistumisen edellyttäminen kantelijalta ennen kuin TE-toimisto on 26.1.2016 antanut työnhaun katkeamisen kumoavan lausunnon OA1 on ollut nähdäkseni lakiin perustumatonta. Edellä selostetun työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n säännösten mukaan työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laadintaan tai tarkistamiseen osallistumista voidaan laiminlyönnin korjaavana toimenpiteenä edellyttää vain työnhakijalta, jonka on todettu menetelleen työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla. Kantelijaa on siten kohdeltu tältä osin kuin työnhakijaa, jonka on todettu menetelleen työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla.

Saamastani selvityksestä ei ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella aktivointisuunnitelman laatimista 26.1.2016 olisi käsillä olevassa asiassa perusteltua arvioida varsinkaan ajoituksensa johdosta kantelijan laiminlyönnin korjaamisesta riippumattomana viranomaisen toimenpiteenä.

Kun kutsu aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen oli lähetetty 12.1.2016 ja tilaisuus oli pidetty 26.1.2016, aktivointisuunnitelman laatimisen edellyttäminen on lisäksi TE-toimistossa aiheettomasti viivästyttänyt työnhaun katkeamisen kumoavan työvoimapolitiittisen lausunnon OA1 antamista. Se, että TE-toimisto oli 26.1.2016 antanut lausunnon OA1 työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen 1 §:ssä säädetyn 30 päivän kuluessa siitä, kun kantelija oli käynnistänyt työnhaunsa uudelleen, ei anna aihetta arvioida viivästystä tässä tapauksessa edellä kerrotusta poiketen.

Edellä esitetyin perustein:

- saatan Uudenmaan TE-toimiston tietoon käsitykseni, että yksi ja sama kantelijan laiminlyönti olisi tullut kantelijan TE-toimiston pyynnöstä toimittaman selvityksen perus-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

teella arvioida TE-toimistossa viivytyksettä ja samalla kertaa kaikkien tuohon laiminlyöntiin liittyvien seuraamusten kannalta;

- saatan Uudenmaan TE-toimiston tietoon käsitykseni, että TE-toimiston olisi tullut nimenomaisesti informoida kantelijaa esimerkiksi jo hänelle 8.12.2015 lähettämänsä selvityspyynnön yhteydessä ja viimeistään 30.12.2015 antamansa työvoimapoliittisen lausunnon yhteydessä siitä, että kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen käynnistämättä työnhakuaan uudelleen; ja
- kiinnitän Uudenmaan TE-toimiston huomiota siihen, että TE-toimisto oli tammikuussa 2016 edellyttänyt kantelijalta perusteettomasti myös aktivointisuunnitelman laadintaan osallistumista ennen esteettömän työvoimapoliittisen lausunnon antamista, kun TE-toimisto oli saamansa selvityksen perusteella todennut jo 30.12.2015 kantelijalla olleen hyväksyttävä syy olla saapumatta aiempaan aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen.

2.4 Kantelijalle lähetettyyn työtarjoukseen liittyvät TE-toimiston toimenpiteet

2.4.1 Kantelijan työtarjouksessa esitettyjen kehotusten perusteella toimittaman selvityksen käsittely ja arviointi TE-toimistossa

Kantelussa arvostellun TE-toimiston virkailijan kantelijalle 1.7.2016 e-kirjeenä lähettämässä työtarjouksessa kantelijaa oli kehotettu sekä ottamaan yhteyttä siinä mainittuun työnantajaan viimeistään 8.7.2016 että ilmoittamaan TE-toimistolle yhteydenotostaan työnantajaan ja tarjotun työn saamisesta viimeistään 8.8.2016. Lisäksi kantelussa arvosteltu virkailija oli 8.7.2016 kysynyt kirjeitse, oliko kantelija ottanut yhteyttä yritykseen, jossa kyseinen työpaikka oli. Saamani selvityksen perusteella 8.8.2016 on kuitenkin ollut se päivämäärä, jolloin kantelijan oli viimeistään ilmoitettava TE-toimistolle edellä mainituista seikoista.

Asiassa sovellettavaksi tullut TE-toimiston työprosessi on kuvattu työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen TEM/2435/03.01.04/2015 liitteessä 1. Prosessikuvaus on edellyttänyt työnhakijan ottavan yhteyttä työnantajaan viiden arkipäivän kuluessa työtarjouksen päiväyksestä tai hakuajan kuluessa. Siinä tapauksessa, että työnhakija ei ilmoittanut yhteydenotostaan työnantajaan 14 päivän kuluessa tai viimeistään hakuajan päättymistä seuraavana päivänä, prosessikuvaus on edellyttänyt TE-toimistolta selvityspyynnön lähettämistä työnhakijalle ja lausunnon OF1 antamista 15. päivästä työtarjouksen päiväyksen jälkeen tai hakuajan päättymistä seuraavasta päivästä. Saamani selvityksen perusteella käsillä olevassa kantelijan asiassa ei ole menetelty edellä selostetun prosessikuvausten mukaisesti. Kun kuitenkin kantelijakin on kertonut saaneensa ”karenssikirjeen” vasta elokuussa 2016, minulla ei ole ollut aihetta ryhtyä kantelijan oikeusturvan kannalta enemmälti selvittämään ja arvioimaan edellä selostetun prosessikuvausten ja saamani selvityksen välistä eroavuutta.

TE-toimistoon oli 20.7.2016 saapunut kantelijaa koskeva lääkärintodistus ajalle 6.7.–17.7.2016 ja kantelijan viesti, jossa hän kertoi muun muassa, että hänellä ei ollut puhelinta eikä nettiyhteyttä ja että kyseinen yritys tarjosi ns. nollatuntisopimusta. Kantelija on siten reagoinut TE-toimiston kehotuksiin ennen sitä päivämäärää 8.8.2016, jolloin hänen viimeistään tuli ilmoittaa TE-toimistolle työtarjouksessa mainituista seikoista.

Saamani selvityksen perusteella lääkärintodistus ja viesti oli ainakin aluksi toimitettu kantelussa arvosteltua virkailijaa sijaistaneen TE-toimiston toisen virkailijan postilokeroon. Kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija oli ollut vuosilomalla 11.7.–5.8.2016. Vuosiloman päättymisajankohta huomioon ottaen nimenomaan kantelussa arvostellulle virkailijalle itselleen on

siten jäänyt hyvin niukasti aikaa, käytännössä vain yksi arkipäivä eli 8.8.2016, kantelijan toimittaman lääkärintodistuksen ja viestin arviointiin. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella hän ei ole tuossa ajassa pystynyt arviointia suorittamaan, vaan arviointi on viivästynyt.

Edellä esitetyn perusteella saatan Uudenmaan TE-toimiston tietoon käsitykseni, että kantelijalle lähetetyssä työtarjouksessa mainittua määräpäivää, jolloin kantelijaa oli kehoitettu viimeistään ilmoittamaan TE-toimistolle työtarjouksessa mainituista seikoista, ei ollut asetettu kantelussa arvostellun virkailijan vuosiloman ajankohta huomioon ottaen siten, että kantelijan toimittama selvitys olisi voitu TE-toimistossa arvioida asianmukaisesti ennen asiakastietojärjestelmän automaattisia jatkotoimenpiteitä.

2.4.2 Työtarjouksen noudattamatta jättämisen selvittämiseen liittyvät TE-toimiston toimenpiteet

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella kantelijan TE-toimistolle toimittaman selvityksen arvioinnin viivästyminen on johtanut siihen, että kantelijalle oli tietojärjestelmän toimesta automaattisesti 9.8.2016 tehty selvityspyyntö ja annettu työvoimapolitiittinen lausunto OF1 9.8.2016 alkaen. Kantelijaa oli pyydetty selvittämään 23.8.2016 mennessä, oliko hän ottanut yhteyttä työnantajaan ja oliko hän hakenut tarjottua työtä. Automaattilausunnon OF1 perustelujen mukaan selviteltiin työtarjousta, jonka tuloksesta työnhakija ei ollut ilmoittanut TE-toimistolle määräaikaan mennessä.

TE-toimistolta saamani selvityksenkin perusteella vaikuttaa siltä, että kantelijalle lähetetty työtarjous olisi voitu kuitata asiakastietojärjestelmässä aiheettomaksi ennen 9.8.2016 tapahtunutta automaattiselvityspyynnön tekemistä ja automaattilausunnon OF1 antamista. Käsittääkseni tämä aiheettomaksi kuittaaminen olisi ollut mahdollista niin kantelussa arvostellulle TE-toimiston virkailijalle kuin häntä sijaistaneelle TE-toimiston toiselle virkailijalle.

Kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija oli 12.8.2016 antanut kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon OA1, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapolitiittista estettä 9.8.2016 alkaen. Lausunnon perustelujen mukaan kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija oli perunut selvityspyynnön ja lausunnon OF1 aiheettomina.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija olisi edellä kerrotuin tavoin selvityspyynnön ja lausunnon OF1 aiheettomaksi arvioidessaan ja esteettömän työvoimapolitiittisen lausunnon OA1 antaessaan ylittänyt harkintavaltansa. Kantelijan TE-toimistolle toimittaman selvityksen asianmukainen arviointi on kuitenkin edellä kerrotuin tavoin jäänyt suorittamatta ennen asiakastietojärjestelmän automaattisesti tekemää selvityspyyntöä ja sen automaattisesti antamaa työvoimapolitiittista lausuntoa OF1. Nähdäkseni kantelussa arvostellulla virkailijalla ei kuitenkaan ole ollut muuta mahdollisuutta kuin joko antaa tietojärjestelmän tehdä työtarjouksen noudattamatta jättämiseen liittyvät automaattitoimenpiteet tai kuitata työtarjoukseen liittyvä lausunto aiheettomaksi havaitessaan, että hän ei pysty suorittamaan arviointiaan määräajassa.

Kiinnitän yleisellä tasolla huomiota siihen, että asiakastietojärjestelmän sisäänrakennetuissa toiminnallisuuksissa tulisi ottaa huomioon myös se mahdollisuus, että asianomainen vastuuvirkailija ei ole määräajassa ehtinyt arvioida automatisoitujen toimenpiteiden perustellisuutta.

2.5 Pyydettyjen selvitysten toimittamistavasta kantelijalle annettu informaatio

2.5.1 Selvityspyyntö 8.12.2015 ja sitä edeltänyt sähköpostikirjeenvaihto

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija on kantelijan kanssa 27.11.–5.12.2015 käymässään sähköpostikirjeenvaihdossa tullut tietämään, että kantelijan puhelin- ja nettiyhteydet tulisivat katkeamaan ja että ne myös sittemmin katkesivat marraskuun viimeinen päivä ja että kantelija halusi hänen laittavan ”kirjekyyhkyn matkaan seuraavan postin”.

Kantelussa arvosteltu TE-toimiston virkailija ei ole sähköpostikirjeenvaihdon kestäessä tuonut nimenomaisesti esiin, miten kantelijan olisi edellä kerrotuissa olosuhteissa tullut toimittaa se sairauslomatodistus, jonka virkailija oli kehottanut kantelijaa toimittamaan. Virkailijan sähköpostiallekirjoituksesta on ilmennyt hänen työpuhelinnumeronsa ja -sähköpostiosoitteensa ja Uudenmaan TE-toimiston vaihteen puhelinnumero, toimipisteen käyntiosoite ja valtakunnallisten TE-palveluiden verkko-osoite.

Nähdäkseni kantelussa arvostellun TE-toimiston virkailijan olisi kerrotuissa olosuhteissa tullut hallintolain 7 §:stä ilmenevän hallinnon palveluperiaatteen ja saman lain 8 §:stä ilmenevän neuvontavelvollisuuden nojalla ilmoittaa kantelijalle nimenomaisesti postiasioinnin mahdollisuudesta ja sen postiosoitteen, johon kyseinen lääkärintodistus oli tullut toimittaa.

TE-toimiston 8.12.2015 tekemässä selvityspyynnössä kantelijaa oli pyydetty antamaan selvitys sähköisessä asiointipalvelussa (verkko-osoitteessa www.te-palvelut.fi). Lisäksi selvityspyynnössä oli todettu, että ”[V]oit palauttaa selvityksen myös tällä lomakkeella”. Selvityspyynnössä oli mainittu Uudenmaan TE-toimiston postilokero-osoite ja sen vaihteen puhelinnumero.

Edellä kerrotun perusteella selvityspyynnössä on tuotu esiin vaihtoehtoiset asiointitavat sähköpostiasiointia lukuun ottamatta. TE-toimiston yhteystiedoista puuttuu sähköpostiasioinnissa tarvittava TE-toimiston kirjaamon sähköpostiosoite.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella kantelijalle ei ole missään vaiheessa ilmoitettu mahdollisuudesta lähettää pyydetty lääkärintodistus ja selvitys sähköpostitse Uudenmaan TE-toimiston kirjaamoon eikä myöskään kirjaamon sähköpostiosoitetta. Pidän tätä ongelmallisena jo siitä syystä, että kirjaamon sähköpostiosoitteen puuttuminen ohjaa asiakasta lähettämään sähköpostinsa tiedossaan olevaan yksittäisen virkailijan sähköpostiosoitteeseen, mikä asianomaisen virkailijan poissa ollessa voi johtaa varsin usein sähköpostitse saapuneen selvityksen käsittelyn viivästymiseen.

Edellä kerrotuin perustein saatan Uudenmaan TE-toimiston tietoon käsitykseni, että tiedot vaihtoehtoisista asiointitavoista ja niiden käytön edellyttämät TE-toimiston yhteystiedot tulisi saattaa kussakin asiointitilanteessa kattavasti asiakkaan tietoon ja että TE-toimiston konkreettiset kehotukset asiakirjojen tai muun selvityksen toimittamisesta tulisi mukauttaa ainakin samassa konkreettisesti asiointitilanteessa esiin tulleisiin asiakkaan asiointimahdollisuuksien rajoituksiin.

2.5.2 Selvityspyyntö 8.8.2016 ja sitä edeltänyt työtarjous

TE-toimiston 1.7.2016 tekemässä työtarjouksessa kantelijaa oli kehoitettu asioimaan edellä mainitussa asiointipalvelussa (verkko-osoitteessa www.te-palvelut.fi/omaasiointi). Lisäksi on todettu, että ”[J]os et voi käyttää asiointipalvelua, soita tai käy TE-toimistossa”. Työtarjoukses-

sa on mainittu lähettäjänä kantelussa arvostellun virkailijan nimi sekä Uudenmaan TE-toimiston postilokero-osoite ja vaihteen puhelinnumero.

Edellä kerrotun perusteella työtarjouksessa on tuotu esiin vaihtoehtoiset asiointitavat sähköpostiasiointia lukuun ottamatta. TE-toimiston yhteystiedoista puuttuu sähköpostiasioinnissa tarvittava TE-toimiston kirjaamon sähköpostiosoite.

Edellä on jo käsitelty selvityspyynnössä esiin tuotuja vaihtoehtoisia asiointitapoja ja TE-toimiston yhteystietoja.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella kantelijan ei ole hänelle 1.7.2016 lähetetyssä työtarjouksessa edellytetty ilmoittavan TE-toimistolle yhteydenotostaan työnantajaan ja tarjotun työn saamisesta sellaisessa aikataulussa (viimeistään 8.8.2016) eikä hänen ole myöskään hänelle 9.8.2016 lähetetyssä selvityspyynnössä edellytetty toimittavan pyydettyä selvitystä TE-toimistolle sellaisessa aikataulussa (viimeistään 23.8.2016), että minun olisi aihetta ryhtyä käsillä olevassa asiassa enemmälti arvioimaan, onko kantelijan kertomasta pankkitunnusten puuttumisesta seuraavalla sähköisen asiointipalvelun käyttömahdollisuuden puuttumisella ollut vaikutusta kantelijan mahdollisuuksiin noudattaa mainittuja aikatauluja.

Edellä kerrotuin perustein saatan Uudenmaan TE-toimiston tietoon käsitykseni, että tiedot vaihtoehtoisista asiointitavoista ja niiden käytön edellyttämät TE-toimiston yhteystiedot tulisi saattaa kussakin asiointitilanteessa kattavasti asiakkaan tietoon.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä kohdissa 2.3.2, 2.4.1, 2.5.1 ja 2.5.2 esittämäni käsitykset Uudenmaan TE-toimiston tietoon.

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aihetta.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
