



ASIA Työnhakijan oikeusturva ja oikeus asianmukaiseen asiakaspalveluun työvoimapalveluissa

1 KANTELU JA SELOSTUS ASIAN AIKAISEMISTA VAIHEISTA

A on kirjoituksessaan 11.7.2013 oikeuskanslerille arvostellut Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelyä työttömyysturva-asiassaan.

1.1 A:n kantelukirjoitus

A oli kertomansa mukaan 20.3.2013 käynyt TE-toimistossa ilmoittautumassa työttömäksi työnhakijaksi. Siellä A oli neuvottu täyttämään ilmoittautumislomake ”kotona netissä”, koska hänellä ei ollut asiointiin tarvittavia pankkitunnuksiaan mukanaan TE-toimistossa. A oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi kotonaan ja koska hänen tietokoneensa ei toiminut pankkitunnuksilla, viranomaissivusto ohjasi hänet täyttämään työnhakutiedot avoimelle verkkolomakkeelle. A oli hakenut Kansaneläkelaitokselta (KELA) peruspäivärahaa 20.3.2013 lukien.

A oli 22.3.2013 käynyt uudelleen henkilökohtaisesti TE-toimistossa. A:lla oli mukanaan henkilöllisyysasiakirja (passi) sekä koulu- ja työtodistuksensa, koska hän oli ilmoittautuessaan verkon kautta saanut ohjeen viedä asiakirjat viipymättä TE-toimistoon. Kantelukirjoituksen mukaan A kertoi häntä palvelleelle TE-toimiston virkailijalle, ettei ollut varma, oliko ilmoituksen teko verkossa onnistunut. Toimistovirkailija lähti selvittämään asiaa. Palatessaan hän kertoi, että verkkoilmoitus oli löytynyt ja että työhakemus oli siten kunnossa. Tämän jälkeen A antoi tälle samalle henkilölle asiakirjansa. Asiakirjat vastaanottanut henkilö ryhtyi kopioimaan niitä, mutta kertoi sitten, ettei suurta asiakirjamäärää kannata kopioida vaan A voisi tuoda ne mukanaan työllistämisen neuvontapalaveriin, johon tulee tilata etukäteen aika pankkitunnuksin verkossa tai puhelimitse. Kertomansa mukaan A kertoi tällöin, ettei pankkitunnistautuminen onnistu hänen kotikoneellaan ja ettei hän pysty sisäkorvaimplanttinsa vuoksi vaikeuksista puhumaan puhelimesta, vaan kuulee erittäin huonosti. Kertomansa mukaan A pyysi, että palaveriaika ilmoitettaisiin hänelle sähköpostitse eikä missään tapauksessa soittamalla. Käydessään

26.3.2013 uudelleen TE-toimistossa A pyysi tätä uudelleen toiselta henkilöltä. Tästä huolimatta hänelle soitettiin TE-toimistosta 2.4.2013 ja ilmoitettiin palaveriaika.

A:n mukaan hänen käynnillään 22.3.2013 tapaamansa virkailija onkin saattanut olla Spring House -nimisen yrityksen työntekijä eikä TE-toimiston virkailija.

A oli työttömyysturvan hakijana jäänyt siihen käsitykseen, että edellä mainitun asioinnin tuloksena hänen peruspäiväraahakemuksensa oli kirjautunut asianmukaisesti TE-toimiston tietojärjestelmään ja että hakemus oli tullut vireille 21.3.2013.

1.2 Viranomaiskäsittelyn vaiheita

Pirkanmaan TE-toimisto on 19.4.2013 antanut KELA:lle työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ole estettä 2.4.2013 alkaen.

Lausunnon perusteella antamassaan päätöksessä 22.4.2013 KELA myönsi A:lle peruspäivärahan 11.4.2013 lukien, koska lausunnon mukaan A:n työnhaku ei ollut voimassa ajalla 20.3.2013-1.4.2013. A:n omavastuu-aika oli siten 2.4.2013-10.4.2013.

A:n valitettua päätöksestä työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan Pirkanmaan TE-toimisto on KELA:lle antamassa lausunnossa 6.6.2013 kertonut, että A ilmoittautui työnhakijaksi verkon kautta ilman tunnistautumista 21.3.2013 ja otti seuraavan kerran yhteyttä 2.4.2013. Lausuntoon on kirjattu, että ”Valituksessaan A vetoaa siihen, että hänen työnhakunsa on ollut voimassa 21.3.2013 alkaen. Teknisestä syystä hän ei pystynyt pankkitunnuksia käyttämään eli tunnistautumaan. Hän vetoaa myös siihen, että kävi TE-toimistossa 22.3., jolloin sanottiin, että kaikki on kunnossa.”

TE-toimiston lausunnossa on viitattu työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ään. Lausunnossa on todettu, että kyseisen lainkohdan 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 säädetyllä tavalla: 1) on rekisteröity työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään; 2) pitänyt työnhakunsa työ- ja elinkeinotoimistossa voimassa ja 3) asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla.

TE-toimiston lausunnossa on todettu, että henkilön ilmoittautuessa verkon kautta ilman tunnistautumista hän saa ohjeen, jonka mukaan avoimella lomakkeella täytettyjen tietojen voimaantulo edellyttää aina henkilökohtaista käyntiä ja henkilötodistuksen esittämistä työ- ja elinkeinotoimistossa viimeistään ensimmäisenä työttömyyspäivänä. Tällöin siis neuvotaan ottamaan ensi tilassa henkilökohtaisesti yhteyttä työ- ja elinkeinotoimistoon, sillä työnhaku käynnistetään vasta henkilökohtaisen käynnin (ja tunnistuksen) yhteydessä. Lausunnon mukaan TE-toimiston URA-järjestelmässä ei ole merkintää siitä, että A olisi käynyt TE-toimistossa 22.3.2013. Ensimmäinen yhteydenottomerkintä on 2.4.2013. Lausunnossa on todettu myös, että verkon kautta ilmoittautuessaan A:n olisi ollut mahdollista käyttää myös sellaista selainta, jossa verkkopankkitunnusten käyttö olisi toiminut.

KELA on lausunnossaan 11.6.2013 työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle ilmoittanut, ettei asiassa ole ollut aihetta KELA:n itseoikaisuun.

1.3 Kantelussa esitetyt vaatimukset

A on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, onko hänen työttömyysturva-asiansa eri vaiheissa toimittu lakien ja asetusten sekä hyvän hallintotavan mukaisesti. Hän on myös pyytänyt tutki- maan, onko Pirkanmaan TE-toimiston toiminta sellaista, että siinä on jätetty virkavelvollisuu- teen kuuluvat tehtävät yksityisen yrityksen tehtäväksi. A kertoo, ettei hän ymmärtänyt 22.3.2013 TE-toimistossa asioidessaan, että hänen kanssaan asioinut henkilö, jolle hän antoi asiakirjansa, ei ollutkaan TE-toimiston virkailija vaan jonkun ulkopuolisen yrityksen työnteki- jä.

Lisäksi A on huomauttanut, että Pirkanmaan TE-toimisto ei ole lainkaan ottanut huomioon kuulovammaisten tarvitsemia palvelumuotoja. A kertoo, että hänellä on noin vuoden ollut sisä- korvaimplanti, jolla hän kuulee erittäin huonosti puhelimesta ja hälyisessä konttoriympäristös- sä.

2 SELVITYS

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on 22.8.2013 antanut lausunnon, johon on liitetty Pirkanmaan TE-toimiston 20.8.2013 antama selvitys. Pirkanmaan TE-toimisto on anta- nut lisäselvityksen 10.10.2013.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut lausunnon 12.12.2013. Ministeriöstä on saatu selvitystä sähköpostitse 8.8.2014.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta on toimitettu jäljennös tarkastuspöytäkirjasta 7.11.2013, joka on laadittu apulaisoikeusasiamiehen Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistoon 24.10.2013 tekemästä tarkastus- ja tutustumiskäynnistä.

Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston selvityksessä 20.8.2013 on kerrottu, että Pirkanmaan TE-toimiston toimintamallia muutettiin vuoden 2013 alussa niin, että palvelujen tuottamisessa lähtökohdaksi otettiin palvelujen monikanavaisuuden mahdollisimman laajamittainen hyödyn- täminen. Muutoksen kulmakivenä oli toiminnan organisoiminen niin, että asiakkaat saavat yk- silöllistä palvelutarpeensa mukaista asiantuntijatasoista palvelua ajanvarauksella tapahtuvissa palvelutapahtumissa. Muutoksella pyrittiin pois pitkistä jonotusajoista ja lyhytaikaisista pinta- puoluisista asiakastapaamisista. Palvelun painopistettä muutettiin työttömyyden hoidosta työllisyyden hoitoon. Muutoksen toteuttamista on mahdollistanut TE-hallinnon sähköisten palvelui- den sekä puhelinpalveluiden tehokas hyödyntäminen asiakaspalvelussa sekä työnhaun neuvon- nan ja ohjauksen palveluiden tehostaminen ja laajentaminen ostopalveluiden avulla.

Ajanvarauksella toteutettavien palveluiden lisäksi Pirkanmaan TE-toimisto tarjoaa palvelua ilman ajanvarausta. Ilman ajanvarausta saatavia palveluja ovat mm. Spring House Oy:n verk- koneuvojien antama ohjaus työnhaun sähköisiin palveluihin sekä työnhaun neuvontaan ja opas- tukseen liittyen (mm. työnhakijaksi ilmoittautuminen, verkkopalveluiden käytön opastus, CV- netin tekeminen, työpaikkojen etsintä jne). Verkkoneuvojien palvelut toteutetaan yksilöohjauk- sena sekä ryhmäohjauksena. Verkkoneuvojat eivät tee työvoimapoliittisia lausuntoja, eikä heil- lä ole oikeuksia TE-hallinnon asiakasrekisterissä olevien asiakkaiden tietoihin. Verkkoneuvojat erottautuvat TE-toimiston henkilöstöstä rinnassa olevan kyltin avulla. Lisäksi TE-toimiston virkailijat on tunnistettavissa kaulasta roikkuvasta kuvallisesta henkilökortista. Verkkoneuvojat kertovat aina asiakkaalle palvelutapahtuman alussa oman asemansa ja valtuutensa TE-palvelun tuottajana.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Selvityksen mukaan A:n käynneistä 22.3.2013 ja 26.3.2013 Pirkanmaan TE-toimistossa ei ole merkintää URA-asiakasjärjestelmässä, koska kyseessä on ollut Spring House Oy:n verkkoneuvoja. TE-toimisto on selvityksessään kertonut korjaavansa itseoikaisuina A:n työttömyysetuuteen liittyvän asian asiakkaan eduksi niin, että työttömyysetuutta maksetaan siitä päivästä alkaen kun hän on ilmoittautunut työnhakijaksi avoimella lomakkeella eli 21.3.2013 alkaen. Itseoikaisu tiedotetaan selvityksen mukaan Pirkanmaan TE-toimiston puolesta myös työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle, jossa asia on vireillä asiakkaan tekemän valituksen johdosta.

Spring House Oy:n verkkosivujen mukaan Spring House on valmennustalo, joka yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon kanssa toteuttaa muun muassa verkkoasioinnin ohjausta. Sivujensa mukaan Spring House toimii kaikilla 15 ELY-keskusalueella. Pirkanmaalla 28 yhtiön valmentajaa valmentaa ja ohjaa alueen työnhakijoita työhaussa, urasuunnittelussa ja verkkopalveluiden käyttöönotossa toimien työ- ja elinkeinotoimistojen tiloissa. Sivujen mukaan palvelussa kohdataan yksilöllisesti ja ryhmämuotoisessa ohjauksessa lukuisia työnhakijoita päivän aikana.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan esittänyt, että käytännössä työnvälitys ja ammatinvalinta- ja uraohjaus ovat TE-toimiston itse tuottamia palveluja. Ulkopuolisilta palveluntuottajilta ostopalveluna hankitaan erityisesti valmennuspalveluja (L julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 4 luvun 4 §, työnhakuvalmennus, uravalmennus, työhönvalmennus), koulutuskokeiluja (4 luvun 5 §), työvoimakoulutusta (5 luku), yritystoiminnan kehittämispalveluja (8 luvun 5 §) sekä asiantuntija-arviointeja (4 luvun 2 §).

Lausunnon mukaan Pirkanmaan TE-toimisto on hankkinut kantelukirjoituksessa mainittujen verkkoneuvojen palvelua työnhakuvalmennuksena. Työnhakuvalmennuksen sisältöä ei ole laissa tarkemmin määritelty. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut ohjeen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (TEM/1198/03.10.02/2013, 18.6.2013). Ohjeen mukaan (s. 31) työnhakuvalmennus parantaa asiakkaan työnhakutaitoja siten, että asiakkaalla on valmiudet omatoimiseen työnhakuun. Työnhakuvalmennuksessa asiakas perehtyy työnhakuprosessiin ja oppii käyttämään työnhakukanavia ja arvioimaan laajalaisesti eri työpaikkavaihtoehtoja oman työnhakunsa ja osaamisensa näkökulmasta.

Lausunnossa todetaan, että ministeriö on pyytänyt jokaiselta TE-toimistolta selvitystä siitä, onko toimisto ostanut yksityisiltä yrityksiltä tai muilta palveluntuottajilta palvelua, johon liittyy esimerkiksi asiakkaiden neuvontaa verkko- tai muiden palveluiden käyttöön TE-toimiston tiloissa tai muuta asiakaspalvelutehtävien hoitoon liittyvää palvelua.

Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Hämeen, Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin TE-toimistot ovat selvityksensä mukaan tarjonneet työnhakuvalmennuksena ulkopuoliselta palveluntuottajalta hankittua palvelua, joka on sisältänyt muun muassa opastusta verkkoasiointiin TE-toimiston tiloissa.

Ministeriön Pirkanmaan TE-toimistolta saaman selvityksen mukaan TE-toimisto toteuttaa ilman ajanvarausta saatavat palvelut työnhakuvalmennuksena hankittuna yksilö- ja ryhmäohjauksena ulkopuolisen palveluntuottajan verkkoneuvojen toimesta. Palveluun kuuluu verkkoneuvojen antama yleinen ohjaus työhaun sähköisiin palveluihin sekä työhaun neuvontaan ja opastukseen liittyen mm. työnhakijaksi ilmoittautuminen, verkkopalvelujen käytön opastus, CV-netin tekeminen ja työpaikkojen etsintä. Verkkoneuvojilla ei ole oikeuksia TE-hallinnon asiakasrekisterissä oleviin tietoihin. Kun asiakas tulee TE-toimistoon ilman ajanvarausta, verkkoneuvoja opastaa asiakasta siinä, miten hän voi hoitaa asiansa sähköisten palvelujen avulla.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Asiakas pääsee TE-toimiston asiantuntijan luokse käyntiasioinnin yhteydessä ilman aikavarausta, jos asiakkaan asiointitarpeen katsotaan sitä edellyttävän. TE-toimiston jokaisessa toimipaikassa on TE-toimiston aukioloaikana paikalla yksi tai useampi TE-toimiston virkamies.

Lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että TE-toimistot ovat hankkineet työnhakuvalmennuksena ulkopuoliselta palveluntuottajalta palvelua, joka ei sisällöltään ole kaikilta osin vastannut työnhakuvalmennuksen laissa ja ministeriön antamassa ohjeessa määriteltyä sisältöä.

Ministeriön näkemyksen mukaan työnhakuvalmennuksen sisältöön kuuluvana voidaan pitää esimerkiksi asiakkaan neuvontaa ja ohjausta työhakemuksen kirjoittamisessa sekä CV-netin ja muiden välittömästi työnhaussa tukevien verkkopalvelujen käytössä. Ministeriön käsityksen mukaan työnhakuvalmennuksen sisältöön kuuluvana ei sen sijaan voida pitää asiakkaan yleistä ohjausta siinä, miten asioida TE-palveluissa. Kun työnhakuvalmennuksena on hankittu palvelua, joka toteutetaan non-stop periaatteella TE-toimiston tiloissa, ministeriön mukaan vaikuttaa siltä, että työnhakuvalmennuksena on jossain määrin hankittu ulkopuolista henkilöresurssia kompensoimaan TE-toimiston omien virkailijaresurssien vähenemistä.

TE-toimistojen henkilökohtaista asiantuntijapalvelua tarjotaan useimmissa toimistoissa aikavarauksella. Toimiston henkilökohtaisena asiantuntijapalveluna voidaan ministeriön käsityksen mukaan pitää ainakin asiakkaalle sopivien palveluvaihtoehtojen kartoittamista ja niistä sopimista, työnhakijan haastattelun järjestämistä, työllistymissuunnitelman laatimista ja sen toteutumisen arviointia sekä muuta ohjauksellista palvelua asiakkaalle. Asiakkaan palvelutarpeen arviointi, työnhakijan haastattelun järjestäminen sekä työllistämissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen on laissa säädetty TE-toimiston tehtäväksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on vuoden 2013 kesäkuussa linjannut, että TE-toimiston aukioloaikoina kaikissa TE-toimiston toimipaikoissa henkilöasiakkaan on käyntiasioinnin yhteydessä ilman ajanvarausta voitava aloittaa työnhakunsa (myös muutoin kuin verkon kautta), saada opastusta ja neuvontaa asioinnin jatkumisesta, saada työttömyysetuutta koskeva asiansa vireille ja jättää asiakirjoja.

Ministeriön käsityksen mukaan aikavarauksella järjestettävä TE-toimiston henkilökohtainen asiantuntijapalvelu sekä käyntiasiointina ilman aikavarausta järjestettävä minimipalvelu ovat sisällöltään viranomaistehtäviä, joita ei voida ulkoistaa ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettaviksi. Ministeriön näkemyksen mukaan vaikuttaa siltä, että erityisesti Pirkanmaan ja Lapin TE-toimistoissa, joissa selvitysten mukaan ilman aikavarausta asioiva asiakas kohtaa ensimmäiseksi ulkopuolisen palveluntuottajan, lähestytään rajaa, jossa TE-toimistolle kuuluvaa tehtävää on siirretty ulkopuoliselle palveluntuottajalle.

3 RATKAISU

3.1 Ulkopuoliset palveluntuottajat työvoima- ja yrityspalveluissa

3.1.1 Työvoimapalveluita koskevia säännöksiä

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto tarjoaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Pykälän 2 momentin mukaan julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan

palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä kyseisen lain mukaiset tuet ja korvaukset.

Lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan laissa tarkoitetaan työnhakijalla henkilöasiakasta, jonka työnhaku on voimassa kyseisen lain 2 luvun 1 ja 2 §:ssä säädettyllä tavalla.

Lain 1 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjotaan asiakkaiden omatoimisesti käytettävänä palveluina ja henkilökohtaisena palveluna. Asiakkaan asiointitapa sekä yhteydenpito julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjoavan viranomaisen ja asiakkaan välillä määräytyvät arvioidun palvelutarpeen perusteella.

Lain 4 luvun 4 §:n 3 kohdan mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi tarjota henkilöasiakkaalle valmennusta työhön sijoittumisessa ja työpaikalla suoritettavassa koulutuksessa (*työhönvalmennus*).

Lain 1 luvun 5 §:n 1 momentissa on säädetty, että työ- ja elinkeinotoimisto voi tuottaa kyseisessä laissa tarkoitettut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalla. Pykälän 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tehtävistä palvelua hankittaessa, menettelystä hankinnasta päätettäessä ja hankintasopimusta tehtäessä, hankintasopimuksen sisällöstä sekä sopimuksen tekemistä edeltävästä hankinta- ja tarjousmenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1073/2012) 1 §:n mukaan työvoima-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnasta. Työ- ja elinkeinotoimisto voi hankkia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen määräämissä rajoissa.

Lain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin kantelun tarkoittamaan aikaan voimassa olleen 2 kohdan mukaan työnhaun voimassaolo lakkaa, jos työnhakija ei uusi työnhakuaan työ- ja elinkeinoviranomaisen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla tai ei esitä työ- ja elinkeinoviranomaiselle sen antamassa määräajassa julkisen työvoimapalvelun tarjoamisen kannalta tarpeellisia selvityksiä ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään (kohta 3).

Lain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee informoida työnhakijaa työnhaun käynnistämisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen työnhakuun liittyvistä seikoista, hänelle tarjolla olevista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, työnhaun voimassaolon edellytyksistä sekä muutosturvasta. Pykälän 2 momentin mukaan työtöntä työnhakijaa tulee 1 momentissa säädetyn lisäksi informoida tarvittaessa hänen työllistymistään edistävästä muista palveluista, 8 §:ssä säädettyistä työttömän työnhakijan yleisistä velvollisuuksista sekä työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä.

Lain 13 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämistä varten pidetään yllä työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää.

3.1.2 Arviointi

Puheena olevassa kanteluasiassa nousee esiin ainakin kaksi periaatteellisesti ja käytännön kannalta erityyppistä mutta laillisuusvalvonnallisesti merkittävää näkökulmaa. Ne ovat: 1) Työvoimaviranomaisen vastuu yksityisen palveluntuottajan hoitamien työvoimapalvelujen käytännön toteuttamisessa (*työnhakuvalmennustehtävien ulkoistaminen*) ja 2) Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston asianomaisten virkamiesten menettely kantelukirjoituksesta ja asiakirjoista ilmenevin tavoin epäonnistuneessa asiakaspalveluprosessissa.

A:n työttömyysturva-asiaa koskeneen asiakaspalvelutapahtuman eri vaiheisiin osallistuneiden ja niistä osavastuussa olleiden TE-toimiston virkailijoiden henkilöllisyydestä tai heidän virka-asemastaan ei ole asiakirjoissa tarkempaa tietoa. Laillisuusvalvonnallisesti se ei ole merkityksellistä, koska edellä mainitun 2) kohdan kannalta on olennaista koettaa selvittää niitä syitä, joiden vuoksi työvoimahallinnon asiakkaan asiakaspalvelu on alun perin vakavasti epäonnistunut ja mitä tapahtuneesta voidaan vastaisen varalle oppia.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 47/2002 vp, joka koski hallituksen esitystä (nykyistä lakia edeltäväksi) laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 225/2002 vp) todennut, että annettaessa hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle on säännösperusteisesti taattava oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (lausunnossa viittaus PeVM 10/1998 vp eli perustuslain uudistuksesta annettuun lausuntoon).

Julkisen työvoimapalvelun käsitteestä

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä HE 225/2002 vp on todettu, että julkinen työvoimapalvelu on kansainvälisesti vakiintunut käsite, jota käytetään sekä työvoimapolitiikan toimeenpanosta vastaavasta organisaatiosta että organisaation tarjoamasta palveluvalikoimasta. Käsitteellisesti julkisen vallan tarjoama kokonaisuus käsittää kolme tehtäväaluetta, joita ovat 1) tiedon välitys työpaikoista, työnhakijoista ja työmarkkinoista; 2) työpaikkojen välittäminen ja 3) työvoiman työllistymistä edistävät toimenpiteet. Tätä kokonaisuutta kutsutaan vakiintuneesti yhteiskäsitteellä julkinen työvoimapalvelu.

Ulkopuolisilta palveluntuottajilta hankittavien työvoimapalvelujen laajuus

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukainen julkinen työvoimapalvelu on olennaisilta osin perustuslakiin perustuvaa toimivaltaisen viranomaisen viranomaistoimintaa ja tietyiltä osin perustuslaissa tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista. Kappaleen alussa mainitun lain 5 §:n 1 momentin mukaan mm. työ- ja elinkeinotoimistot voivat tuottaa laissa tarkoitettuja palveluita itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta. Lain mukaan työ- ja elinkeinotoimiston ulkopuolisilta palveluntuottajilta hankkimista palveluista tehtävien sopimusten sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 133/2012 vp) perusteluissa todetaan, että työnvälitys ja ammatinvalinta- ja uraohjaus olisivat jatkossakin pääsääntöisesti työ- ja elinkeinotoimiston itse tuottamia palveluja. Joissakin tilanteissa näiden palvelujen hankkiminen ostopalveluina

voisi olla tarkoituksenmukaista. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi palvelujen alueellisen saatavuuden varmistaminen tai palvelun järjestäminen jollekin tietylle asiakasryhmälle.

Hallituksen esityksen mukaan julkiset työvoimapalvelut voidaan siis jopa kokonaisuudessaan siirtää ulkopuolisen palveluntarjoajan toteutettavaksi. Tällöin ollaan tilanteessa, jossa hallinto- tehtävät on tapauskohtaisesti siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon 12.12.2013 mukaan työnvälitys ja ammatinvalinta- ja uraohjaus ovat käytännössä TE-toimiston itse tuottamia palveluja. Palveluntuottajilta on ostopalveluina hankittu erityisesti valmennuspalveluja.

Ministeriön mukaan ministeriön käsitys on, että aikavarauksella järjestettävä TE-toimiston asiantuntijapalvelu sekä käyntiasiointina ilman aikavarausta järjestettävä minimipalvelu ovat sisällöltään viranomaistehtäviä, joita ei voida ulkoistaa ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettavaksi.

Lausunnon mukaan Pirkanmaan TE-toimisto on selvityksessään ministeriölle todennut, että toimiston jokaisessa toimipaikassa on toimiston aukioloaikana paikalla yksi tai useampi TE-toimiston virkamies. Sen sijaan Lapin TE-toimiston selvityksen mukaan pienissä toimipaikoissa voi syntyä tilanteita, joissa ei ole yhtään virkailijaa paikalla tai toimipaikoissa tapahtuvaa asiakaspalvelua ei voida järjestää työturvallisuus huomioon ottaen esimerkiksi yllättävien poissaolojen, vuosilomien ja muiden syiden johdosta. Selvityksensä mukaan ministeriö on sittemmin 26.3.2014 antanut ohjeen TE-toimistojen palveluajoista, joina asiakkaan on voitava ilman ajanvarausta asioida TE-toimiston virkamiehen kanssa.

Lain säädellä väljästi hankittavien palvelujen laajuudesta hallinnonalan ministeriön tulisi huolehtia sellaisesta alaisensa hallinnon ohjeistamisesta, että palvelutarjonnan yhdenmukaisuus voidaan valtakunnallisesti varmistaa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole selvittänyt antaneensa TE-toimistoille ohjeita siitä, kuinka laajoina palvelut voidaan kussakin tilanteessa hankkia ulkopuolisilta toimijoilta tai siitä, mitkä toiminnot on säilytettävä TE-toimiston tai sen viranhaltijoiden itse tuottamina.

Ulkoistettujen palvelujen sisältö

Kantelun tarkoittamassa tapauksessa ei ole kyse siitä, että julkinen työvoimapalvelu olisi kokonaisuudessaan siirretty ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Pirkanmaan TE-toimisto on hankkinut tehtäviinsä kuuluvaa työnhakuvalmennusta hoitamaan ulkopuolisen palveluntuottajan, joka on toteuttanut siltä ostettua palvelua TE-toimiston tiloissa.

Ministeriön mukaan Pirkanmaan TE-toimisto oli hankkinut A:n kantelussa tarkoitettujen verkoneuvojen palvelua työnhakuvalmennuksena. Työnhakuvalmennuksen sisältöä ei ole laissa tarkemmin määritelty.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki tuli voimaan 1.1.2013. Ministeriö on 18.6.2013 antanut ohjeen (TEM/1198/03.10.02.2013) lain soveltamisesta. Ohje on kumottu 26.5.2014 annetulla ja 1.6.2014 voimaan tulleella ohjeella (TEM/566/00.03.05.02/2014). Kyseisissä ohjeissa on määritelty muun muassa työnhakuvalmennuksen sisältöä.

Käytettävissäni olevan 26.5.2014 annetun ohjeen mukaan työnhakuvalmennuksessa asiakas perehtyy työnhakuprosessiin ja oppii käyttämään työnhakukanavia ja arvioimaan laaja-alaisesti eri työpaikkavaihtoehtoja oman työnhakunsa ja osaamisensa näkökulmasta. Työnhakuvalmen-

nukseen voi sisältyä työnhakuun liittyvää verkkopalvelujen ohjausta. Ohjeen mukaan työnhakuvalmennus on työllistymistä edistävää palvelua. Asiakkaan yleinen ohjaus TE-palveluissa asiointissa ja yleisesti sähköisten TE-palvelujen käytössä ei ole yksinään julkisista työvoimapalveluista annetun lain mukaista työnhakuvalmennusta, mutta voi olla osa sitä.

Ministeriön uusi ohje ei juurikaan selvennä sitä, mitä työvoimatoimiston tarjoamia palveluja voidaan pitää työnhakuvalmennuksena. Ainakaan asiakkaan yleistä ohjausta koskevilta sanamuodoiltaan päivitetty ohje ei ole viranomaistoiminnan käytännön toimeenpanoa koskevana ohjeena riittävän konkreettinen. Ministeriön oikeuskanslerinvirastolle antamassa lausunnossa todettuun verrattuna ohje näyttää olevan myös tulkinnanvarainen ja ainakin työnhakuvalmennuksen sisältökuvauksen osalta joiltakin osin ristiriitainenkin.

Viranomaisen käytännön toimintaa ja ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuutta palvelevien ministeriön ohjeiden tulee olla sisällöltään selkeitä, johdonmukaisia ja muutoinkin sellaisia, että ne tukevat hallinnon asiakkaiden asioita käsittelevien viranomaisten sujuvaa, joutuisaa ja yhdenmukaista työskentelyä. Ohjeiden tulee työvoimahallinnossa antaa yksiselitteistä ja helposti ymmärrettävää käytännön tason opastusta toimivaltaisen viranomaisen (TE-toimisto) ja lainmukaista palvelutoimintaa antavan yksityisen palveluntuottajan välisestä työnjaosta sekä siihen kuuluvasta vastuusta erityisesti laissa säädettyjä työvoimapalveluja hakevaan asiakkaaseen nähden.

Asia on noussut esiin myös A:n kantelussa, jonka tarkoittamat tapahtumat ovat sattuneet vuoden 2013 maaliskuussa eli ennen ministeriön 18.6.2013 antamaa ohjetta. Hänen tapauksessaan Spring House Oy:n työntekijä on toiminut TE-toimistossa tavalla, jossa ministeriönkin mukaan lähestytään tilannetta, jossa viranomaiselle kuuluvia tehtäviä on siirretty yksityiselle palveluntuottajalle. Tästä on seurannut, että A:n käynnistä TE-toimistossa ei ole ollut merkintää toimiston asiakaspalvelujärjestelmässä koska hän on tietämättään asioinut yksityisen palveluntuottajan eli Spring House Oy:n työntekijän kanssa. Käyntimerkinnän puuttumisen seurauksena A:lle ei ole maksettu työttömyysetuutta hänen työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisestaan lukien koska hän ei toimiston tietojen mukaan ollut varmistanut verkossa tekemäänsä työttömäksi ilmoittautumistaan käymällä TE-toimistossa vaikka A oli tosiasiallisesti asioinut toimistossa.

Ulkoistettujen palvelujen laadun seuranta

Työhallinnon asiakkaiden perusoikeuksien toteutuminen edellyttää ulkopuolisen palveluntuottajan järjestämien palvelujen laadun seuranta. Tämä on korostuneesti tarpeen silloin, jos työvoimahallinnon palveluja annetaan huomattavassa määrin, tai – kuten selvitysten perusteella voidaan päätellä – ajoittain ja paikallisesti lähes kokonaan ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

TE-toimistojen tehtävistä ja toiminnasta säätävässä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ei ole säännöksiä siitä, mikä taho ja millä tavoin näiden ulkopuolisten tahojen (*”palveluntuottajien”*) palvelujen toteuttamista ja laatua seuraa, valvoo ja ohjaa. Ylimpänä viranomaisena tällaiset tehtävät kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka tehtävänä ministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 1 kohdan mukaan on työ- ja elinkeinopolitiikan strategia, ohjaus ja toimeenpano.

Vertailun vuoksi totean, että kuntien vastuusta valvoa yksityisiltä palveluntuottajilta hankkimien palvelujen laatua on laissa nimenomaisesti säädetty. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sille kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

tai hankkimalla palveluja muun muassa yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Samassa lainkohdassa on säädetty, että hankkiessaan palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan on varmistettava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunnan vastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteuttaminen tosin poikkeaa em. laissa säädettyjen julkisten työvoimapalvelujen toteuttamisesta ainakin sikäli, että on mahdollista, että asianomaisia palveluja antaa yksinomaan yksityisen palveluntuottajan henkilöstö ja palvelutoiminta tapahtuu kokonaisuudessaan yksityisen palveluntuottajan tiloissa.

Pirkanmaan TE-toimisto on selvityksessään kertonut, että Pirkanmaan ELY-keskus ja Pirkanmaan TE-toimisto valvovat yhdessä ulkoisten palveluntuottajien palvelun laatua ja oikeellisuutta TE-palvelun tuottajana. A:n kanteluasian selvitysaineiston perusteella voidaan yksiselitteisesti todeta, että ainakaan kyseisenä ajankohtana palveluntuottajalla ei ole ollut tietoa eikä jäsentynyttä käsitystä oikeista menettelytavoista. Menettelyvirheiden perustavanlaatuisuus huomioon ottaen myös menettelytapojen valvonta on ollut puutteellista tai sitä ei ole ollut käytännössä ollenkaan.

Jonkinlaisena lievennyksenä voidaan tosin pitää sitä, että kysymys on ollut 1.1.2013 voimaan tulleen työvoimapalvelu-uudistuksen alkuajoista. Huomattava kuitenkin on, että ilman A:n omaa tapahtumainkuvauskeltaan ja tiedoiltaan seikkaperäistä kantelua, puheena olevat viranomaistoiminnan ja yksityistetyn palvelutoiminnan rajanvetoa ja työnjakoa koskevat, työhallinnon asiakkaiden oikeusturvankin kannalta merkitykselliset ongelmat olisivat jääneet ainakin tuossa vaiheessa selvittämättä.

3.1.3 Johtopäätökset

Olen edellä todennut, että laissa säädettyistä julkisen työvoimapalvelun tehtävistä (tässä työttömyysturva) viranomaisena vastaavan TE-toimiston ja toisaalta viranomaistehtäviin liittyvissä asioissa työhallinnon asiakkaan palvelutoiminnasta (työhönvalmennus) huolehtivan yksityisen palveluntarjoajan välisen toimivallan ja tehtävien sekä erityisesti yksityiselle palveluntarjoajalle uskotun palvelutoiminnan laajuus ja sisältö on oltava etukäteen tarkoin ja selkeästi määriteltynä ja ohjeistettuna. A:n kanteluasiassa hankitun selvityksen perusteella on kuitenkin todettava, että ainakaan hänen peruspäiväraha-asiansa ja sen yhteydessä todettujen ongelmien käsitteilyaikaan eli keväästä 2013 viranomaisen ja toisaalta yksityisen palveluntarjoajan tehtävien ja vastuiden välistä suhdetta koskevat puutteet ovat ainakin TE-toimiston jokapäiväisessä asiakaspalvelutyössä olleet merkitykseltään ja laajuudeltaan huomattavat.

Työvoimahallinnon asiakkailta on oikeus hallintolain ja sen taustalla olevan perustuslain 21 §:n mukaiseen hyvään hallintoon ja oikeusturvaan myös siltä osin kuin ulkopuolinen, yksityinen palveluntarjoaja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 5 §:n 1 momentin perusteella hoitaa kyseisessä laissa tarkoitettuja palveluja. Kuten A:n peruspäiväraha-asiansa ja sen yhteydessä todetut ongelmat osoittavat, mainitut vakavat puutteellisuudet ovat jäljempänä tarkemmin todettavalla tavalla sellaisenaan ja suoraan vaikuttaneet myös julkisen työvoimapalvelun ydinpalvelua (työttömyysturva) hakeneen työttömän työnhakijan saaman palvelun laatuun ja jopa siihen, millä tavalla peruspäiväraha-asia on alun perin ratkaistu. Nimenomaan tästä, työvoimahallinnon asiakkaan asianmukaisen asiakaspalvelun ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta pidän A:n kanteluasiassa todettua työvoimahallinnon virheellistä menettelyä vakavana.

3.2 Kuulovammaisen työnhakijan palvelu Pirkanmaan TE-keskuksessa

3.2.1 Säännöksiä

Kuten edellä tässä päätöksessä on todettu, hyvästä hallinnosta ja hallinnon asiakkaan oikeusturvasta säädetään perustuslaissa ja hallintolaissa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa on säädetty, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla.

Hyvästä hallinnosta tarkemmin säätävän hallintolain (434/2003) 7 §:n (*Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus*) mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perusteluissa todetaan, että hallinto on muuttunut entistä asiakaslähtöisemmäksi ja palvelukeskeisemmäksi. Perustelujen mukaan asiointin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimukseen kuuluisi sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi esitystavalta sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä.

3.2.2 Arviointi

Kuten asiakirjoista ilmenee, A oli hakenut peruspäivärahaa 20.3.2013 alkaen, jolloin hän oli ensimmäistä kertaa käynyt henkilökohtaisesti Pirkanmaan TE-toimistossa. Työvoimaviranomaisen lausuntoon viitaten KELA oli 22.4.2013 päätöksensä perusteluissa todennut, että A:lla ei ollut oikeutta peruspäivärahaan 20.3.2013 alkaen, koska hänen työhakemuksensa ei ollut voimassa 20.3.2013-1.4.2013. Valituksessaan 21.5.2013 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle A totesi, että hän oli tehnyt työnhakuilmoituksen 21.3.2013. Lausunnossaan 6.6.2013 KELA:lle TE-toimisto vetosi edellä todettuihin perusteluihin siitä, että A ei ollut ilmoittautunut ja rekisteröity työnhakijaksi lain edellyttämällä tavalla (tunnistautumalla sähköisessä asiointissa). A:n henkilökohtaisen asiointin osalta lausunnossa oli lakonisesti todettu, että ”TE-toimiston URA-järjestelmässä ei ole merkintää siitä, että A olisi käynyt TE-toimistossa 22.3.2013. **Ensimmäinen yhteydenottomerkintä on 2.4.2013**” (lihavoinnit tässä). KELA esitti lausunnossaan 11.6.2013 valituksen hylkäämistä samoilla perusteilla.

Selvityksessään oikeuskanslerille 20.8.2013 Pirkanmaan TE-toimisto selostaa menettelytapoja, joiden mukaisesti Spring House Oy:n verkkoneuvojan olisi tullut opastaa A:ta menettelemään, kun hän oli TE-keskuksessa varmistamassa työnhakijaksi ilmoittautumisensa. Sen mukaan yksityisen palveluntarjoajayrityksen työntekijän olisi tullut pyytää työvoimatoimistossa ”paikan päällä” ollutta A:ta a) soittamaan Pirkanmaan TE-toimiston CC-palveluun tai b) laittamaan sähköinen yhteydenottopyyntö TE-toimistolle verkkosivujen kautta. ”Molempien kanavien kautta asiakkaan yhteydenoton päivämäärä olisi tullut kirjattua URA-asiakasjärjestelmään, identiteetti tarkistettua, työnhaku ja työttömyysturva vireytettyä oikeasta päivästä alkaen ja asiakas olisi saanut palvelutarpeensa mukaan ajanvarauksen asiantuntijalle.”

Pirkanmaan TE-toimiston selvityksestä on ymmärrettävissä, että se katsoo Spring House Oy:n työntekijän toimineen A:n asiointitilanteessa virheellisesti ainakin siten, että hänen olisi kuulunut toimia työhallinnon URA-asiakasjärjestelmän asiakaspalveluprosessissa määritellyllä tavalla. Sen perusteella TE-toimisto ilmoitti, että se korjaa A:n avoimella lomakkeella työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen päiväksi 21.3.2013 aikaisemmin ilmoittamansa 2.4.2013 asemesta. Pidän TE-toimiston tätä A:n kanteluasian käsittelyn aikana ilmoittamaa itseoikaisuun päätymistä oikeana ja kyseisestä asiointitilanteesta esitetty selvitys huomioon ottaen ainoana mahdollisena. Sitä, olisiko työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumispäiväksi voitu kirjata 20.3.2013, jolloin A ainakin kertomansa mukaan asioi TE-toimistossa, en enää puutu, kun peruspäivärahoikeuden aloittamispäivä on luvattu hoitaa itseoikaisuna.

Pirkanmaan TE-toimiston selvityksestä ei ilmene, onko ja millä tavoin A:n TE-toimistossa 22.3.2013 ensimmäisenä ja ilmeisesti ainoana vastaanottanut Spring House Oy:n työntekijä neuvoillaan tai toimillaan edesauttanut sitä, että A olisi tiennyt tai osannut menetellä kyseisellä työhallinnon uuden URA-asiakasjärjestelmän palveluprosessissa määritellyllä tavalla. TE-toimistossa henkilökohtaisesti 22.3.2013 asioineelle A:lle on asioinnin perusteella luonnollisesti syntynyt sellainen kuva, että hän oli saanut osakseen asiakaspalvelua ja että asiointitilanteessa jonkinlaisia kirjallisia merkintöjä tehnyt ja niitä TE-toimiston virkailijalle siirtänyt Spring House Oy:n työntekijäksi myöhemmin osoittautunut henkilö olisi jollakin vaikuttavalla tavalla edistänyt A:n työttömyysturva-asian vireille tuloa ja vieläpä siitä päivästä lukien, kun A TE-toimistossa asioi. On selvää, että työvoimaviranomaisen toimipaikassa asioinut työnhakija tai työttömyysturvan hakija on voinut luottaa siihen, että hän sai hänet vastaanottaneelta ja hänen asiaansa hoitaneelta palvelua sellaisen asian vireillepanoon, jota varten hän oli TE-toimistoon henkilökohtaisesti saapunut. Asiakkaan tehtävänä ei ole tiedustella tai selvittää esimerkiksi sitä, missä asemassa TE-toimiston vastaanotto- tai muissa tiloissa työtään tekevä henkilö on ja kuuluuko asiakkaan ilmoittaman konkreettisen työvoima-asian hoitaminen miltään osin hänen tehtäviinsä tai valtuuksiinsa. Asiakkaalta ei voida edellyttää, että hänen tulisi tehdä tällaisia päätelmiä myöskään pelkästään esimerkiksi työntekijän rintaan kiinnitetyn kyltin perusteella. Yksityistettyjä palveluja tarjoavan työntekijän on itse tiedettävä tehtäviensä rajat, toimittava niiden mukaan ja epäselvissä tapauksissa ilmaistava ne selkeästi asiakkaalle.

Tässä yhteydessä en voi olla kiinnittämättä huomiotani Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossaan 22.8.2013 apulaisoikeuskanslerille esittämään viittaukseen, jonka mukaan ELY-keskuksella ei ole asiasta lausuttavaa, koska työnhaun voimassaolon alkaminen on asia, johon ”asiakkaan on ollut mahdollista hakea muutosta”. Viittauksen johdosta on tarpeen todeta, että kantelussa oikeuskanslerille kysymys ei ole asiakkaan etuusasiasta (tässä peruspäivärahan alkamisajankohta), vaan viranomaisten menettelystä etuuden saantia koskevan asian käsittelemisen eri vaiheissa. Sen vuoksi oudoksun ELY-keskuksen viittausta asiakkaalla olleeseen muutoksenhakumahdollisuuteen, etenkin kun Pirkanmaan TE-toimisto oli jo selvi-

tyksessään 20.8.2013 – jonka ELY-keskus oli saanut – ilmoittanut korjaavansa todetun virheen itseoikaisuna.

A on kantelussaan kertonut molemmilla käynneillään Pirkanmaan TE-toimistossa kertoneensa, että hän ei sisäkorvaimplanttinsa vuoksi kuule puhelimesta kunnolla. Hän on myös kertonut pyytäneensä, että hänelle sovittava palaveriaika ilmoitettaisiin muulla tavoin kuin puhelimitse. Tästä huolimatta hänelle soitettiin 2.4.2013 TE-toimistosta.

A:n asiointi TE-toimiston virkailijan kanssa ei siten ole täyttänyt hallintolain 7 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen palveluperiaatteen ja palvelun asiainmukaisuuden vaatimuksia.

A:n peruspäiväraha-asian vireille tulossa ja asian hoitamisessa muutoinkin ilmenneet edellä kerrotut hankaluudet sekä TE-toimiston selvityksessään asiasta kertoma huomioon ottaen on mahdollista, että A:n ilmoittama tieto kuulovammastaan ja vaikeudesta asioida puhelimitse ei ole tavoittanut TE-toimiston asianomaista virkailijaa.

Edellä on jo todettu, että A:n kanteluasian yhteydessä esiin nousseet, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjä palveluja tarjoavien viranomaisten ja toisaalta niihin liittyviä ulkoistettuja työnhakuvalmennuspalveluja tarjoavien elinkeinonharjoittajien tehtäviä ja vastuunjakoja sekä erityisesti työvoimahallinnon asiakkaaseen nähden palvelutoiminnan asianmukaisuutta koskevat ongelmat ovat ajallisesti ja sisällöllisesti liittyneet 1.1.2013 voimaantulleeseen, edellä mainittuun lakiin ja samanaikaisesti käyttöön otettuun työvoimapalvelujen uuteen palveluprosessiin.

Kaikkialla julkisessa hallinnossa lisääntyvän sähköisen asioinnin ja siihen liittyvien uudenlaisten palveluprosessien perustarkoituksena on edistää julkisen hallinnon palvelukykyä ja saada aikaan säästöjä nimenomaan viranomaisille. Työvoimapalvelulainsäädännön uudistamisen hallintotoimintaa tehostavat perustavoitteet ovat sinänsä hyväksyttäviä ja ymmärrettäviä. Lainsäätäjän harkintavallassa on ollut, missä määrin itse palveluprosessia, esimerkiksi työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumiseen ja etuuden hakemiseen liittyviä toimia, siirretään työn- tai työttömyysperusteisen sosiaalietuuden hakijan omaksi tehtäväksi.

On kuitenkin selvää, että laissa säädettyjen etuusasioiden käsittelystä ja etuuksien ja palvelujen myöntämisestä vastaava julkinen valta (laissa säädetty viranomaiset) ei voi asettaa etuuden tai palvelun hakijan tietotekniselle välineistölle tai ohjelmistoille, mobiililaitteistolle jne. eikä liioin hakijoiden henkilökohtaisille valmiuksille minkäänlaisia vaatimuksia. Perustuslain 6 §:ssä kaikille perusoikeutena turvattuun yhdenvertaisuuteen kuuluu, että kaikkien on voitava hakea laissa säädettyjä etuuksia ja palveluita sekä asioida viranomaisen kanssa, vaikka heillä ei lainkaan olisi edellä tarkoitettuja laitteita tai valmiuksia. Voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä, että työvoimaetuuden hakija ohjataan asioimaan sähköisesti, jos hänellä on sellaiseen valmiudet. Toisaalta TE-toimiston palvelupisteeseen nimenomaan henkilökohtaisesti saapuneelle asiakkaalle on kyettävä antamaan ainakin hänen asiansa vireillepanon edellyttävää palvelua, eikä osoitettava viranomaisen toimipisteeseen saapunutta työvoimaetuuden hakijaa tekemään asian vireille panemiseksi välttämättömät toimet palvelupisteen ulkopuolella itse. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa 12.12.2013 apulaisoikeuskanslerille todetaan, että Pirkanmaan TE-toimiston mukaan asiakas pääsee TE-toimiston asiantuntijan luokse käyntiasioinnin yhteydessä ilman ajanvarausta, ”jos asiakkaan asiointitarpeen arvioidaan edellyttävän sitä”. Sitä, etteikö kuulovammaisen A:n asiointitarve olisi – erityisesti hänen em. asiointitilanteessaan ilmenneet seikat huomioon ottaen – edellyttänyt pääsyä TE-toimiston virkailijan luo, ei voi olla epäilystäkään.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Kokoavasti totean, että ihmisten oikeuksia ja etuuksia (tässä työnvälitys/työttömyysturva) koskevan lain ollessa toimintaa ohjaavalta sisällöltään väljä, tulee hallinnonalan ohjauksen olla yksityiskohtaista ja kattavaa, jotta hallinnon asiakkaiden perustuslain takaama oikeusturva ja yhdenvertaisuus palvelun saamisessa voidaan valtakunnallisesti varmistaa.

Hallinnon ohjaus kuuluu kyseisen hallinnonalan ministeriölle, tässä työ- ja elinkeinoministeriölle. Riittävien ohjeiden puute muun muassa työnhakuvalmennuksen sisällöstä on vaikuttanut TE-toimiston palveluprosessin epäonnistumiseen ja jopa työttömyysturvahakemuksen virheelliseen ratkaisemiseen kantelun tarkoittamassa tapauksessa.

- 1) Edellä tässä päätöksessä lausumaani viitaten kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön huomiota seuraavaan:
 - ministeriön tulee valvoa, että TE-toimistoille viranomaistehtävinä kuuluvia tehtäviä ei ulkoisteta yksityisten palveluntuottajien hoidettaviksi
 - ministeriön tulee antaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamisesta vastaaville TE-toimistoille riittävän yksityiskohtaiset ja selkeät ohjeet lain yhdenmukaisen soveltamisen ja asianmukaisen asiakaspalvelun turvaamiseksi
 - ministeriön tulee valvoa, että seuraavassa kohdassa 2) luetellut seikat toteutuvat TE-toimistoissa.

- 2) TE-toimistojen (tässä kanteluasiassa Pirkanmaan TE-toimisto) huomiota kiinnitän seuraavaan:
 - kaikilla TE-toimiston henkilöasiakkailta tulee käyntiasioinnin yhteydessä olla mahdollisuus ilman ajanvarausta aloittaa työnhakunsa, saada työttömyysetuutta koskeva asiansa viireille, saada opastusta ja neuvontaa sekä jättää asiakirjoja
 - viranomaisina toimivien TE-toimistojen asiakaspalvelutiloissa työnhakuvalmennustehtävistä huolehtivien yksityisten palveluntarjoajien henkilöstön tulee tietää tehtäviensä rajat ja menetellä toiminnassaan asianmukaisesti.

- 3) Pirkanmaan TE-toimiston huomiota kiinnitän siihen, mitä edellä olen lausunut erityisryhmien oikeudesta tasavertaiseen ja asianmukaiseen asiakaspalveluun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni työ- ja elinkeinoministeriölle sekä Pirkanmaan TE-toimistolle.

Jäljennös päätöksestäni lähetetään myös Pirkanmaan ELY-keskukselle tiedoksi.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi