



ASIA Työ- ja elinkeinotoimiston menettely päätöksen perustelemisessa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 29.2.2016 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston (jäljempänä TE-toimisto) ja Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) menettelyä.

Kantelun mukaan kantelija oli ottanut yhteyttä TE-toimistoon kysyäkseen mahdollisuutta työhaastattelun matkakulujen korvaamiseen. Tällöin häneltä oli pyydetty selvitystä yritystoiminnasta, josta kantelija oli antanut selvityksen jo aiemmin. Lisäksi kantelija on arvostellut TE-toimiston menettelyä vastaamisessa hänen koulutuksen tukemista koskevaan hakemukseensa. Kantelija oli saanut sähköpostitse vastauksen, että yksittäisiä kursseja ei makseta. Mitään kirjallista valituskelpoista päätöstä hän ei ollut saanut.

Kantelija on arvostellut Kelan menettelyä työttömyysetuuttaan koskevassa asiassa. Hän on katsonut, että hänen työttömyysetuuttaan koskevan päätöksen antaminen on viipynyt ja että hän ei ole saanut päätöstä eikä valitusosoitusta työttömyysetuutensa maksamisen keskeytyksestä.

SELVITYS

Kantelun johdosta Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on antanut 19.8.2016 päivätyn yksikön päällikön ja lakimiehen allekirjoittaman lausunnon, jonka liitteenä on Uudenmaan TE-toimiston palvelujohtajan 28.6.2016 päivätty selvitys.

Kela on antanut oikeuskanslerinvirastoon 27.7.2016 saapuneen Lakipalveluryhmän yksikön päällikön ja lakimiehen allekirjoittaman lausunnon, jonka liitteenä on Eteläisen vakuutuspiirin 7.6.2016 päivätty selvitys ja Etuuspalveluiden Lakiyksikön 20.6.2016 päivätty lausunto.

ELY-keskuksen lausunto ja TE-toimiston selvitys

Lausunnossa on todettu, että URA-asiakastietojärjestelmän mukaan kantelija oli ilmoittautunut työnhakijaksi 13.8.2014. Kantelijalle oli 18.8.2014 annettu työvoimapoliittinen lausunto OA1, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapoliittista estettä 14.8.2014 alkaen. Lausunnon perustelujen mukaan kantelijan määräaikainen työ oli päättynyt 13.8.2014 eikä kantelijalla ollut opintoja tai yrittäjyyttä tuolla hetkellä. Puhelinkeskustelussa 14.1.2016 kantelija oli kertonut, että hänellä oli työllistymistä estävä vanhentunut tietyn lentokonetyypin tyyppikelpuutus, jonka hän uusii heti, kun pystyy sen maksamaan. Kantelijalle oli ilmoitettu, että TE-toimisto ei voi maksaa kurssi- tai lupamaksuja. Kantelijan 1.2.2016 verkossa jättämän yhteydenottopyynnön johdosta kantelijaan oli oltu yhteydessä samana päivänä. Kantelija oli halunnut anoa matka-avustusta Irlannissa 15.2.2016 pidettävää työhaastattelua varten. Hänelle oli kerrottu, ettei matka-avustusta myönnetä ulkomaille työhaastatteluun. Keskustelun yhteydessä oli tullut ilmi, että kantelijalla oli ollut yritystoimintaa, jota ei ollut asianmukaisesti selvitetty. Kantelijalle oli tällöin kerrottu, että asiassa tullaan tekemään selvityspyyntö.

TE-toimisto oli 1.2.2016 pyytänyt kantelijaa selvittämään yritystoimintaansa. Samalla TE-toimisto oli antanut maksajalle tiedotteen OF1, jonka mukaan kantelijan yritystoimintaa selvittellään. Maksaja harkitsee, keskeytetäänkö etuuden maksatus käsittelyajaksi (työttömyysturvalaki 11 luku 6 §). Kantelijaa oli 24.2.2016 pyydetty täydentämään selvitystään vielä yritystoiminnan nimellä ja y-tunnuksella. Kantelijalle oli 29.2.2016 annettu työvoimapoliittinen lausunto OM1, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapoliittista estettä 14.8.2014 alkaen. Lausunnon perustelujen mukaan kantelijan yritystoiminta oli loppunut vuonna 2012 eikä hänellä ollut YEL-vakuutusta. Samalla oli poistettu maksajalle annettu tiedote OF1/1.2.2016.

Lausunnossa on viitattu TE-toimiston vastaukseen kantelijan koulutuksensa tukemista koskeeseen hakemukseen. Selvityksessään TE-toimisto on ilmoittanut, että ELY-keskus oli antanut TE-toimistolle linjauksen, ettei yksittäisiä koulutuspaikkoja hankita. Perusteena tälle on nykyisen lainsäädännön mahdollistama työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen koulutuksen suorittaminen sekä mahdollisuus työvoimakoulutuksissakin tehdä erilaisia henkilökohtaistamisia. Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta tai sitä koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (1073/2012) ei ole erikseen säädetty menettelystä hankittaessa työvoimakoulutusta yksittäisenä opiskelupaikkana. Lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 14 luvun 1 §:n muutoksenhakua koskevat säännökset ovat sanamuotonsa perusteella tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa henkilöt ovat hakeneet opiskelijaryhmälle hankittuun työvoimakoulutukseen ja TE-toimisto on tehnyt opiskelijavalintaa koskevan päätöksen. Yksittäisen opiskelijapaikan hankkiminen työvoimakoulutuksena on ratkaisuna luonteeltaan samankaltainen kuin TE-toimiston ratkaisu omaehtoisten opintojen tukemiseen työttömyysetuudella, josta ei tehdä erillistä päätöstä ja johon ei voi hakea valittamalla muutosta. Hallintolain esitöiden mukaan hallintolain mukaisia päätöksiä ovat kaikki sellaiset ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Tapauksessa TE-toimiston ratkaisu, jonka mukaan kantelijan hakemaa koulutusta ei hankita työvoimakoulutuksena, päättää kantelijan hakemusasian käsittelyn. Lausunnon mukaan erityisesti tilanteissa, joissa TE-toimisto katsoo, ettei työnhakijan opiskelua voida tukea, on tärkeää, että työnhakijalle kerrotaan selkeästi perustelut tehdyille ratkaisulle. Lausunnossa on viitattu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen omaehtoista opiskelua koskevan ratkaisun perustelemista koskevaan kanteluratkaisuun dnro 3457/4/10, jonka mukaan ratkaisun perustelut tulisi antaa työnhakijalle kirjallisesti. TE-toimisto voi itse muuttaa päätöstään hallintolain mukaisessa itseoikaisumenettelyssä, jos oikaisulle laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Viranomaisen voi hallintolain nojalla ratkaista asian uudelleen, jos sen päätös on perustunut esimerkiksi selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai lakia on sovellettu väärin taikka asiaan on

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

päätöksenteon jälkeen tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Hakijalla on mahdollisuus harkita, olisiko hänellä esittää jotain sellaisia asiaan liittyviä lisä- tai uusintaperusteluita tai -tietoja, joita TE-toimisto ei ehkä aiemmin, riittävässä määrin, ole huomionnut, ja pyytää niiden perusteella asian uusintakäsittelyä.

Kansaneläkelaitoksen selvitys ja lausunto

Kelaan 2.2.2016 saapuneen F1-lausunnon perusteella kantelijan työttömyysetuustietoihin oli muodostunut maksuuste 1.2.2016 alkaen. Kantelija oli hakenut työttömyysetuutta ajalta 29.1.2016 – 25.2.2016 Kelan asiointipalvelussa perjantaina 26.2.2016. Maksuusteen vuoksi työttömyysetuutta oli samana päivänä maksettu automaatiolla 31.1.2016 asti. Kantelijan työttömyysajan ilmoitus oli käsitelty seuraavan viikon maanantaina 29.2.2016 ja kantelijalle oli lähetetty postitse ilmoitus maksuusteesta F1-lausunnon vuoksi. Kantelijalle oli saman päivän aikana puhelimitse ja asiointipalvelussa kerrottu, mistä maksuuste johtui ja että Kela odotti työvoimapolitiittista lausuntoa kantelijan oikeudesta työttömyysetuuteen. Kela oli saanut tiedon TE-toimiston uudesta lausunnosta kantelijalta itseltään 29.2.2016 ja TE-toimistolta 1.3.2016. Kantelijan työttömyysetuus oli laitettu 1.3.2016 maksuun ajalta 1.2. – 28.2.2016.

Etuuspalvelujen Lakiyksikkö on todennut lausunnossaan, että työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n mukaisesta maksamisen keskeytyksestä ei ole lain nojalla annettava päätöstä. Sen sijaan etuus oikeutta koskeva päätös on annettava viivytyksettä, kun päätöksen antamiseksi tarvittavat tiedot ovat käytettävissä. Kelan mukaan asiakas saa uuden päätöksen, jos hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen uuden lausunnon perusteella. Muussa tapauksessa työttömyysetuuden maksamista jatketaan ilman uutta päätöstä. Lakiyksikön mukaan Kelan Eteläinen vakuutuspiiri oli ratkaissut kantelijan hakemuksen viivytyksettä (saman päivän kuluessa), kun se oli saanut TE-toimistolta tiedon työvoimapolitiittisesta lausunnosta, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapolitiittista estettä, ja Kela oli jatkanut kantelijan työttömyysetuuden maksamista kantelijan toimittaman työttömyysajan ilmoituksen mukaisesti.

VASTINE

Kantelijalle on 1.2.2017 varattu tilaisuus antaa lausuntojen ja selvitysten johdosta vastine. Vastinetta ei ole annettu.

RATKAISU

TE-toimiston menettely

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kantelija on arvostellut TE-toimiston menettelyä selvityksen pyytamisestä yritystoiminnasta, josta hän oli kantelun mukaan antanut selvityksen jo aiemmin. TE-toimiston selvityksen mukaan matkakustannusten korvausta koskevassa puhelinkeskustelussa TE-toimiston asiantuntija oli pannut merkille, ettei kantelijan yritystoiminnan päättymistä ollut alun perin selvitetty todisteellisesti. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asiakkaan oman oikeusturvan takaamiseksi TE-toimistossa oli tehty selvityspyyntö kantelijan yritystoiminnan päättymisestä. ELY-keskus on lausunnossaan viitannut työ- ja elinkeinoministeriön ohjeeseen TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpa-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

nossa (TEM/2435/03.01.04/2015). Ohjeen mukaan työnhakijan palauttama selvitys voi olla eri tavoin puutteellinen. Hakija ei ehkä ole vastannut kaikkiin kysymyksiin tai hän ei toimita kaikkia pyydettyjä liitteitä. Hakijan antamasta selvityksestä voi myös käydä ilmi uusi työttömyys-turvaan vaikuttava seikka, joka ei ole aikaisemmin ollut TE-toimiston tiedossa, tai TE-toimisto huomaa, ettei kaikkia asian ratkaisuun vaikuttavia seikkoja ole kysyty. Kantelijalle oli tehty yritystoimintaa koskevat selvityspyynnöt 1.2.2016 ja 24.2.2016, ja kantelija oli antanut selvitykset 10.2.2016 ja 26.2.2016. Selvityspyynnön tekemisen yhteydessä työttömyysetuuden maksajalle annetaan tiedote OF1, joka myös toimitetaan asiakkaalle selvityspyynnön yhteydessä. Kun kantelijalta oli saatu tarvittava selvitys, esteetön työvoimapoliittinen lausunto oli annettu viivytyksettä eli 29.2.2016.

Saadun selvityksen ja käytettävissä olleen asiakirja-aineiston perusteella asiassa ei tältä osin ole ilmennyt aihetta epäillä TE-toimiston lainvastaista tai velvollisuuksien vastaista menettelyä.

Kantelija on arvostellut koulutuksensa tukemista koskevaan hakemukseensa saamaansa vastausta. Kantelusta ja asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli tiedustellut ainakin kahteen kertaan (maaliskuussa 2015 ja tammikuussa 2016) TE-toimistolta mahdollisuutta saada koulutustukea tai sitä, maksaisiko TE-toimisto hänen vanhentuneen tietyn lentokonetyypin tyyppikelpuutuksen uusimisen, joka oli ensiarvoisen tärkeä hänen hakiessaan liikennealantöitä. Kantelun mukaan hänelle oli vastattu, että tuet ovat harkinnanvaraisia ja pyydetty tekemään hakemus. Kantelija on kertonut hankkineensa koulutuksestaan tarjouksen ja liittäneensä sen TE-toimistoon tekemäänsä hakemukseen. Kantelun mukaan hän oli saanut asiasta kuukauden kuluuttua sähköpostitse vastauksen, jonka mukaan yksittäisiä kursseja ei makseta.

Hallintolain 20 §:ssä säädetään asian vireilletulosta. Pykälän mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Hallintolain 43, 44 ja 45 §:n mukaan viranomaiselle tehtyyn hakemukseen on annettava kirjallinen, perusteltu päätös. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset. Lain 46 ja 47 §:n mukaan päätökseen on liitettävä valitusosoitus tai oikaisuvaatimusohjeet.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintolain 43 §:ssä vahvistetaan kirjallisen hallintopäätöksen antamista koskeva pääsääntö. Vaatimus kirjallisen hallintopäätöksen antamisesta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n mukaisena oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeena. Ratkaisun saaminen kirjallisessa muodossa takaa sen, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi. (Niemi, Keravuori-Rusanen, Kuusikko: Hallintolaki. Juva 2010, s. 326-327).

ELY-keskus on lausunnossaan todennut, että yksittäisten opiskelupaikkojen hankkimisesta työvoimakoulutuksena on käytännössä luovuttu johtuen mahdollisuudesta opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna ja siitä, että volyymihankintoina hankittavissa työvoimakoulutuksissa voidaan järjestää yksilöllisiä tarpeita vastaavia ratkaisuja. Lainsäädäntö, sen nojalla annetut ohjeet tai ELY-keskuksen linjaukset eivät kuitenkaan estä koulutuspaikan hankkimista, jos se katsotaan tarkoituksenmukaisimmaksi keinoksi järjestää asiakkaan palvelutarpeen mukainen koulutus. Näin ollen ELY-keskus on katsonut lausunnossa, että ratkaisua olla hankkimatta yksittäistä koulutuspaikkaa työvoimakoulutuksena ei tulisi perustella yksinomaan ELY-keskuksen antamalla linjauksella.

TE-toimiston päätökseen kantelijan koulutuksen tukemista koskevassa asiassa ei voi hakea muutosta. Hakijan tulee kuitenkin saada tietoonsa erityisesti kielteisen päätöksen perusteet hallintolain edellyttämällä tavalla, ja vaikka päätökseen ei voisi hakea muutosta, hänellä on mahdollisuus pyytää asian uudelleen käsittelyä hallintolain mukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella katson, että jos kysymys ei ole ollut pelkästä tiedustelusta, vaan hakemuksesta, kantelijan sähköpostitse saama lyhyt vastaus ei ole täyttänyt hallintolain 43, 44 ja 45 §:n kirjallisen päätöksen antamista ja päätöksen perustelemista koskevien säännösten vaatimuksia.

Kelan menettely

Kantelussa on arvosteltu Kelan menettelyä TE-toimiston 1.2.2016 antaman F1-lausunnon saavuttua Kelaan. Selvityksistä ilmenee, että TE-toimisto lähettää antamansa työvoimapolitiittiset lausunnot/tiedotteet tiedoksi asiakkaalle. Kela on todennut, että tieto mahdollisesta maksamisen keskeytyksestä lähetetään asiakkaalle vasta sen jälkeen, kun asiakas on toimittanut kyseistä aikaa koskevan työttömyysajan ilmoituksen eli hakenut työttömyysetuutta samalle ajalle, mihin maksamisen keskeytys tosiasiallisesti kohdistuu. Maksamisen keskeytyksestä ei anneta päätöstä. Kantelijalle on hänen 26.2.2016 toimittamansa työttömyysetuushakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmoitettu maksuusteestä ja kerrottu, että Kela odottaa työvoimapolitiittista lausuntoa. Uuden 29.2.2016 annetun työvoimapolitiittisen lausunnon saavuttua Kelaan 1.3.2016 kantelijan peruspäiväraha ajalta 1.2.2016 – 28.2.2016 oli pantu samana päivänä maksuun.

Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä Kelan lainvastaista tai velvollisuuksien vastaista menettelyä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston huomiota päätöksen antamiseen ja sen perustelemiseen hallintolain edellyttämällä tavalla.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle.

Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja Kansaneläkelaitokselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
