

**ASIA Työ- ja elinkeinotoimiston menettely asian selvittämisessä****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 12.1.2016 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimiston (jäljempänä TE-toimisto) menettelyä. Kantelija on arvostellut TE-toimiston menettelyä muun muassa kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hän ei lääkärintodistuksesta ilmenevän terveydentilansa vuoksi voinut ottaa vastaan hänelle osoitettuja työpaikkoja, mutta tästä huolimatta hänen työmarkkinatukensa oli katkaistu 15.4.2015 alkaen.

Kantelija on 18.4.2016 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa edelleen arvostellut TE-toimiston menettelyä. Erityisesti hän on arvostellut sekavaksi kantelunsa liitteinä olevaa 4.4.2016 päivättyä työvoimapoliittista lausuntoa, jossa hänen on todettu 25.6.2016 menetelleen toistuvasti työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavasti. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 28.4.2016 siirtänyt kirjoituksen oikeuskanslerin käsiteltäväksi.

SELVITYS

Kantelun perusteella Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on antanut 13.4.2016 päivätyn yksikön päällikön ja johtavan lakimiehen allekirjoittaman lausunnon, jonka liitteenä on Pohjois-Karjalan TE-toimiston 21.3.2016 päivätty selvitys liitteineen.

ELY-keskus on antanut 2.8.2016 päivätyn yksikön päällikön ja johtavan lakimiehen allekirjoittaman lisälausunnon, jonka liitteenä on Pohjois-Karjalan TE-toimiston 26.7.2016 päivätty selvitys liitteineen.

Jäljennökset lausunnoista ja selvityksistä lähetetään kantelijalle tiedoksi ohessa.

Selvityksen mukaan TE-toimisto oli yhdessä Kiteen kaupungin sosiaalitoimen ja kantelijan kanssa laatinut 1.4.2015 aktivointisuunnitelman, jonka kantelija oli allekirjoittanut. Suunnitelmassa oli sovittu, että kantelija toteuttaa omatoimista työnhakua ja aloittaa kuntouttavan työtoiminnan ajalla X:ssä 8.4.2015 – 7.7.2015 yhtenä päivänä viikossa neljä tuntia. Suunnitelmas-
sa oli myös todettu, että hakija ei ollut halukas menemään työttömien terveystarkastukseen vaan käy omalla lääkärillä. Ilmoituksensa mukaan hän ei ollut tarvinnut sairauslomaa, koska oli mielestään työkykyinen. Kantelija ei kuitenkaan aloittanut kuntouttavaa työtoimintaa eikä ollut missään yhteydessä kuntouttavan työtoiminnan järjestäjään. TE-toimisto oli tehnyt asiassa työttömyysturvaan liittyvän selvityspyynnön 20.4.2015, mutta kantelija ei ollut antanut vastinettaan selvityspyyntöön. TE-toimisto oli 28.5.2015 antanut kantelijalle seuraavan sisältöisen työvoimapolitiittisen lausunnon: ”Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän on ilman pätevää syytä laiminlyönyt hakea työtä ja parantaa työllistymisedellytyksiään työllistymissuunnitelmassaan tai sitä korvaavassa suunnitelmassa suunnitellulla tavalla. TE-toimisto on todennut laiminlyönnin 15.4.2015.” Perusteluina lausunnonle oli esitetty seuraavaa: ”Hakija ei aloittanut aktivointisuunnitelmassa sovittua kuntouttavaa työtoimintaa. Ei vastannut asiaa koskevaan selvityspyyntöön”. Lisäksi perusteluissa oli viitattu työttömyysturvalain 2 a luvun 11 §:ään.

Kantelijalle oli tehty 25.6.2015 uusi aktivointisuunnitelma, jossa kuntouttavan työtoiminnan paikkaa oltiin muuttamassa, mutta kantelija oli kieltäytynyt allekirjoittamasta suunnitelmaa ja oli poistunut palaverista. TE-toimisto oli tehnyt kantelijalle samana päivänä selvityspyynnön, johon kantelija oli antanut vastineensa 13.7.2015. Selvityksessään kantelija oli perustellut allekirjoittamatta jättämistään muun muassa sillä, että hän oli ollut muutamaa vuotta aikaisemmin X:ssä töissä ja saanut kaksi astmakohtausta, joten kyseiseen paikkaan hän ei katsonut voivansa mennä. Kantelija oli todennut lääkärin kieltäneen häntä menemästä pölyisiin paikkoihin. Hän ei ollut selvityksessään ottanut mitään kantaa siihen, ettei ollut allekirjoittanut 25.6.2015 laadittua aktivointisuunnitelmaa vaan oli perustellut ainoastaan 1.4.2015 laaditun suunnitelman toteuttamatta jättämistään. Hän oli perustellut vastineessaan kieltäytymistään myös matkakuluilla ja kritisoinut kunnan sosiaalityöntekijän toimintaa. Vastineessaan hän oli myös vedonnut 21.4.2015 laadittuun lääkärinlausuntoon, jonka kopion hän oli kertonut toimittaneensa TE-toimistoon. Merkintä kyseisestä lääkärinlausunnosta löytyy URA-järjestelmästä vasta 16.12.2015, jolloin hakijan yhteydenottokortille on kirjattu seuraavasti: ”Asiointipostilaatikossa lääkärintodistus. Toimitettu vastuuvirkailijalle.” Kyseinen lääkärinlausunto oli merkintöjen mukaan vasta tuossa vaiheessa saapunut TE-toimistoon ja kirjattu hakijan tietoihin. TE-toimisto oli antanut asiassa 23.7.2015 seuraavan sisältöisen työvoimapolitiittisen lausunnon: ”Hakija on 25.6.2015 menetellyt toistuvasti työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasti. Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 25.6.2015 alkaen”. Perusteluina lausunnonle oli esitetty seuraavaa: ”Hakija ei aloittanut aktivointisuunnitelmassa sovittua kuntouttavaa työtoimintaa 15.4.2015. Hakija kieltäytyi allekirjoittamasta aktivointisuunnitelman 25.6.2015”. Lisäksi perusteluissa oli viitattu työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:ään.

Lisälausunnossaan 2.8.2016 ELY-keskus on viitannut 13.4.2016 päivättyyn lausuntoonsa ja todennut, että edellisen kantelukirjoituksen jälkeen kantelija oli hakenut 1.3.2016 alkaen työttömyysetuutta. Hänelle oli annettu 4.4.2016 seuraavan sisältöinen työvoimapolitiittinen lausunto: ”Hakija on 25.6.2016 menetellyt toistuvasti työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasti. Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 1.3.2016 alkaen”. Lausuntoa on perusteltu seuraavasti: ”Hakija ilmoittanut hakevansa työttömyysetuutta 1.3.2016 alkaen. Työssäoloehto OP9/25.6.2016 on edelleen voimassa”. Lisäksi on viitattu työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:ään. Lausunto on siis vaikutuksiltaan ja perusteluiltaan samansisältöinen kuin edellinen 23.7.2015 annettu lausunto. ELY-keskus on todennut, että työvoimapolitiittisessa lausunnossa on ollut vuosilukuvirhe, joka on korjattu 26.7.2016 annetulla uudella lausunnolla.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvun 11 §:ssä (288/2012) säädetään työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönnistä. Pykälän 1 momentin mukaan työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä laiminlyö hakea työtä ja parantaa työllistymisedellytyksiään työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta. Aika lasketaan siitä päivästä, jona työ- ja elinkeinotoimisto on todennut laiminlyönnin.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 12 §:ssä (288/2012) säädetään työllistymistä edistävästä palvelusta kieltäytymisestä ja palvelun keskeyttämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta palvelusta kieltäytymisestä lukien, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy muusta työllistymistä edistävästä palvelusta kuin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitetusta omaehtoisesta opiskelusta. Edellytyksenä 1 momentin soveltamiselle on, että palveluun osallistumisesta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa taikka henkilö on omatoimisesti hakenut työvoimakoulutukseen. Jos työnhakija omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei hänelle voida järjestää 1 momentissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, hänen katsotaan kieltäytyneen siitä.

Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan kuntouttava työtoiminta on työttömyysturvalain 2 a luvun 12 §:ssä tarkoitettua palvelua.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:ssä (288/2012) säädetään toistuvasta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Pykälän 1 momentin mukaan jos työnhakija kuuden kuukauden tarkastelujakson kuluessa toistuvasti menettelee 1 tai 4 §:ssä taikka 9–12 §:ssä tarkoitetulla tavalla työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasti, hänelle asetetaan työssäolovelvoite toistuvasta menettelystä lukien.

TE-toimiston toimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003), jossa säädetään sekä hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määrääjässä täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Arviointia

ELY-keskus on lausunnossaan todennut, että kantelija oli 13.7.2015 päivätyssä selvityksessään ilmoittanut toimittaneensa kopion 21.4.2015 päivätyistä lääkärinlausunnosta. URA-järjestelmän mukaan lääkärinlausunto oli saapunut TE-toimistoon vasta 16.12.2015. ELY-keskuksen lausunnon mukaan TE-toimiston olisi tullut ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista pyytää kantelijaa täydentämään selvitystään kyseisellä lääkärinlausunnolla, kun hän oli nimenomaisesti viitannut siihen ja kertonut toimittaneensa sen TE-toimistoon.

Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan selvittämällä tarkoitetaan muun muassa tosiseikkojen arvioimista. Viranomaisen velvollisuus selvityksen asianmukaisuuteen korostaa huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Asia ratkaistaan siitä saadun selvityksen perusteella. Selvittämällä tarkoitetaan myös riittävää perehtymistä asiassa esitettyihin tosiseikkoihin. Selvityksen riittävyys ja sen oikea tulkitseminen ovat olennaisia edellytyksiä asian oikealle ratkaisemiselle ja perusteleminen.

Asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli 13.7.2015 päivätyssä selvityksessään viitannut terveydentilaansa ja lääkärin ohjeisiin (”lääkäri on kieltänyt menemästä pölyisiin paikkoihin”). Hän oli myös todennut toimittaneensa 21.4.2015 päivätyn lääkärinlausunnon. Lääkärinlausuntoa ei kuitenkaan ollut TE-toimiston URA-järjestelmässä ennen kuin 16.12.2015.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan asia tulee selvittää riittävästi ja asianmukaisesti hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Saadun selvityksen perusteella kantelijan asia ei ole tullut riittävästi ja asianmukaisesti selvitettyksi ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista, koska kantelijan mainitsema lääkärintodistus ei ollut TE-toimistossa käytettävissä asiaa ratkaistaessa. Kantelija on selvityksessään kertonut terveydentilastaan, mutta hänen terveydentilaansa liittyviä seikkoja ei ollut selvitetty ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista. TE-toimiston olisi tullut pyytää kantelijaa hallintolain 22 §:n mukaisesti täydentämään selvitystään ennen asian ratkaisemista.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta työtehtävien hoidossa.

Asiakirjoista ja saadusta selvityksestä ilmenee, että kantelijalle 4.4.2016 annetussa työvoimapoliittisessa lausunnossa on ollut vuosilukuvirhe, jonka johdosta kantelija on pitänyt lausuntoa sekavana. Vuosilukuvirhe on korjattu 26.7.2016 annetulla uudella lausunnolla. Totean, että 4.4.2016 päivätyn työvoimapoliittisen lausunnon laatimisessa ei ole toimittu riittävän huolellisesti.

Kantelija on kantelussaan pyytänyt oikeuskansleria auttamaan häntä saamaan työttömyysetuuden takautuvasti 15.4.2015 alkaen. Tältä osin totean, että oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa muuttaa viranomaisten päätöksiä, vaan niihin tulee hakea muutosta säännönmukaista muutoksen-hakutietä. Työvoimapoliittiseen lausuntoon ei voi hakea muutosta valittamalla, mutta lausunnon perusteella annettavasta Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätöksestä voi valittaa työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen. Oikeus

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

työttömyysetuuteen kuuluu työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ja viime kädessä vakuutusoikeuden ratkaistavaksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä lausumani perusteella kiinnitän Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimiston huomiota käsittelemiensä asioiden riittävään ja asianmukaiseen selvittämiseen hallintolain edellyttämällä tavalla sekä huolellisuuteen virkatehtävien hoitamisessa.

Tässä tarkoituksessa jäljennös päätöksestäni lähetetään Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimistolle.

Jäljennös päätöksestäni lähetetään tiedoksi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

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