

**ASIA****Työ- ja elinkeinotoimiston päätös starttiraha-asiassa****KANTELU**

A osoitti 14.4.2012 oikeuskanslerille kantelun koskien työ- ja elinkeinotoimiston (jäljempänä TE-toimisto) menettelyä starttiraha-asiassa. A katsoi kantelussaan, että TE-toimiston 17.1.2012 antama päätös A:n starttirahahakemukseen oli virheellinen. Kantelun mukaan hakemus oli hylätty sillä perusteella, että A oli aiemmin toiminut yrittäjänä muussa yrityksessä kuin mihin hän haki starttirahaa. A:n mielestä viranomaisen on soveltanut asiaa koskevaa lainsäädäntöä virheellisesti.

SELVITYS

TE-toimisto on antanut asiasta oikeuskanslerinvirastolle selvityksen.

VASTINE

A on antanut vastineensa. A tuo vastineessaan muun muassa esille, että hänen tekemänsä oikaisuvaatimuksen starttirahapäätökseen käsitteli alkuperäisen päätöksen tehnyt henkilö. A katsoo, että kyseinen henkilö on ollut esteellinen käsittelemään oikaisuvaatimusta.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Kanteluajankohtana voimassa olleen julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai työ- ja elinkeinotoimiston muuhun kuin 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tämän lain mukaista tukea, avustusta tai etuutta, ei saa hakea valittamalla muutosta.

Lainkohdan 2 momentin mukaan asianosainen saa hakea 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen oikaisua. Oikaisuvaatimus tehdään päätöksen tehneelle viranomaiselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Lainkohdan 3 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista annetun asetuksen 2 §:n mukaan työvoimatoimisto voi sen käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa myöntää etuuden, jos palvelua tai toimenpidettä ja etuuden myöntämistä pidetään henkilöasiakkaan palvelutarpeen kannalta tarpeellisenä.

Asetuksen 13 §:n 1 momentin mukaan starttirahan myöntämisen edellytyksenä on, että:

- 1) hakijalla on yrittäjäkokemusta tai yrittäjätoiminnassa tarvittava koulutus, joka voidaan järjestää myös tuen maksamisen aikana;
- 2) hakijalla arvioidaan olevan muutoin riittävät valmiudet aiottuun yritystoimintaan yritystoiminnan laatu ja vaativuus huomioon ottaen;
- 3) aloitettavaksi aiotulla yrityksellä on edellytyksiä kannattavaan toimintaan;
- 4) hakija ei saa valtionavustusta omiin palkkakustannuksiinsa;
- 5) hakijalle ei makseta työttömyysturvalain mukaista työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea samalta ajalta;
- 6) yritystoimintaa ei ole aloitettu ennen kuin tuen myöntämisestä on päätetty;
- 7) yritystoiminta ei ilmeisesti käynnistyisi ilman hakijalle myönnettävää tukea;
- 8) tuki ei vääristä samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien välistä kilpailua.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen;

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Arviointi

TE-keskuksen päätöksessä todetaan, että ”työ- ja elinkeinotoimisto ei myönnä hakijalle starttirahaa, koska hakijan katsotaan olevan jo yrittäjä (B Oy, jossa asiakastiedon mukaan hakija osakas/hallituksen puheenjohtaja, Tmi A sekä Maatalousyhtymä A, C ja D että Maatalousyhtymä E, A, C ja E). Valtioneuvoston asetus julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista 1346/2002 1 luku 2 § ja 5 luku 13 § 6 kohta. Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002 7 luku 11 §.” Päätökseen ei sisälly muita perusteluja.

Päätöksessä viitataan asetukseen julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista. Asetuksessa säädetään etuuksien myöntämisen yleisestä edellytyksestä. Asetuksen mukaan työvoimatoimisto voi sen käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa myöntää etuuden, jos palvelua tai toimenpidettä ja etuuden myöntämistä pidetään henkilöasiakkaan palvelutarpeen kannalta tarpeellisenä. Lisäksi asetuksessa säädetään edellä tarkemmin selostetulla tavalla starttirahan myöntämisen edellytyksistä.

Aloittavalle yrittäjälle myönnettävä starttiraha on yksi valtion työllistymisen tukimuoto. Se on tarkoitettu turvaamaan yrittäjän toimeentulo yrityksen perustamisen jälkeen, kun yrityksen toiminta yksin ei takaa yrittäjän toimeentuloa. (HE 225/2002) Tuen myöntämisen edellytyksenä on sitä koskevan lainsäädännön mukaan muun muassa se, että yrittäjäyys on henkilölle sopiva työllistymisen muoto, yrityksellä on edellytyksiä kannattaa ja että tuelle on tosiasiallinen tarve. Työvoimaviranomaisen tehtäviin kuuluu arvioida muun muassa edellä mainittuja seikkoja. Tästä syystä TE-toimiston päätös olla myöntämättä hakijalle starttirahaa ei ole sinänsä lainvastainen tai ylitä viranomaisen harkintavaltaa. Tältä osin asiassa ei ole havaittavissa lain tai

virka-velvollisuuksien vastaista menettelyä. Arvioin seuraavassa kuitenkin starttirahapäätöstä myös hallintolain näkökulmasta.

Hallintolain mukaan päätös on perusteltava. Perustelu muodostuu ratkaisun pohjana olevista tosiseikoista ja niihin sovellettavista oikeussäännöksistä. Oikeus saada perusteltu päätös on perustuslailla turvattu hyvän hallinnon tae. Perustelujen tarkoitus on antaa päätöksen kohteelle mahdollisuus arvioida päätöksen oikeellisuutta ja harkita myös mahdollista muutoksenhakua. On myös erittäin tärkeää, että sekä laillisuusvalvontaviranomaiset että muut viranomaiset voivat arvioida päätöksen lainmukaisuutta.

Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että viittauksella oikeussäännön mukaiseen abstraktiin oikeustositseikastoon ei voida korvata konkreettista tosiasiakuvausta. Mikäli perusteluna toistetaan ainoastaan laissa mainitut edellytykset tai niiden puuttuminen, perustelu jää liian yleiseksi. (Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn perusteet, Talentum, Helsinki 2008, s. 246 -247) Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on toistuvasti todettu, että pelkästään lainkohtiin viittaaminen ei täytä hallintolain mukaista perusteluvelvollisuutta. Päätöksestä tulee käydä ilmi, kuinka lakia on sovellettu kyseisessä tapauksessa.

TE-toimisto ei ole päätöksen mukaan pitänyt starttirahan myöntämistä tarpeellisenä sen vuoksi, että hakijan katsottiin ”olevan jo yrittäjä”. TE-toimiston oikeuskanslerinvirastolle antamassa selvityksessä todetaan, että kantelija oli hakemuksensa mukaan aloittanut B Oy:ssä vuonna 2005 ja hakemuksen liitteessä ilmoittanut olleensa palkkatyössä. Hän ei hakemuksessa eikä haastattelussa ollut ilmoittanut mitään omistuksestaan ja asemastaan B Oy:ssä. Lisäksi hänellä oli Tmi A -niminen yritys, joka oli ollut aktiivitulassa vuodesta 1994. Toiminimi oli tuottanut samanlaisia palveluja, joita sisältyi myös perustettavan uuden osakeyhtiön toimintaan. Lisäksi hänellä oli osallisuutta suvun maatalousyrittötoiminnassa.

Edellä mainitut selvityksessä esiin tuodut seikat eivät kuitenkaan käy päätöksestä ilmi. Päätöksen perusteella jää epäselväksi, millä tavoin A:n yrittäjätaustaa on arvioitu suhteessa yhtäältä työvoimapalveluihin kuuluvan tuen myöntämisen yleisiin edellytyksiin ja toisaalta starttirahan myöntämisen edellytyksiin. Niin ikään epäselväksi jää, minkä vuoksi päätöksessä viitataan tuolloin voimassa olleeseen julkisesta työvoimapalvelusta säädetyn lain säännökseen, jossa säädetään työllistämistuen kestosta (Laki julkisesta työvoimapalvelusta 7 luku 11 §).

Edellä kerrotuilla perusteilla katson, että TE-toimiston 27.1.2012 antama päätös kantelijan starttirahahakemukseen ei täytä hallintolain vaatimuksia.

Kantelijan vastineessaan esittämän esteellisyysväitteen vuoksi totean vielä, että virkamiehen esteellisyyttä tulee arvioida hallintolain 28 §:n säännösten valossa. Asiassa ei ole tullut esiin, että asiaa käsitellessiin virkamiehiin olisi liittynyt epäily hallintolain mukaisesta esteellisyydestä. Kun oikaisumenettely on nimenomaan säädetty järjestettäväksi siten, että päätöksen tehnyt viranomainen ratkaisee oikaisuvaatimuksen, ei asiassa ole tältä osin ilmennyt aihetta epäillä lain tai virka-velvollisuuksien vastaista menettelyä.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän TE-toimiston huomiota hallintolain mukaiseen päätösten perusteluvelvollisuuteen. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni. Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aihetta.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

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