



## **ASIA Työvoimapolitiittista lausuntoa koskevan asian selvittäminen ja lausunnon perusteleminen**

### **KANTELU**

Kantelija arvostelee 18.4.2018 päivätyssä kantelussaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston (jäljempänä TE-toimisto) menettelyä työttömyyspäivärahaa koskevassa asiassa.

### **SELVITYS**

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on antanut 4.7.2018 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on Uudenmaan TE-toimiston 26.6.2018 päivätty selvitys.

### **VASTINE**

Kantelija on antanut selvityksestä vastineensa.

### **RATKAISU**

Kantelusta ja selvityksistä ilmenevää

Kantelussa pyydetään tutkimaan, onko Uudenmaan TE-toimisto menetellyt lainmukaisesti pyytäessään kantelijaa antamaan selvityksen hänen työsuhteensa päättymiseen johtaneista syistä ilman, että selvityspyynnössä on mainittu selvityspyynnön perustetta. Lisäksi kantelussa pyydetään tutkimaan TE-toimiston menettelyn lainmukaisuus, kun se on heti kantelijan työsuhteen irtisanomisen jälkeen vaatinut kantelijalta selvitystä irtisanomisen riitauttamisesta ja edellyttänyt esittämään todisteet mahdollisesta riitauttamisesta asiaa hoitavan tahon antamalla todistuksella. Edelleen kantelussa pyydetään tutkimaan menettelyn lainmukaisuus siltä osin, kun kantelijaa on vaadittu todistamaan irtisanomisen perusteena olevan hänen sairautensa. Kantelussa on pyydetty kannanottoa siihen, onko TE-toimiston ja sen asiaa käsitelleen virkamiehen toiminta ollut hallintolain ja hyvän hallintotavan sekä virkamiehiä koskevien säännösten mukaista.

Kantelun mukaan kantelija on ollut työkyvytön elokuusta 2016 lähtien. Hänen työnantajansa käyttämä työterveyspalvelujen tuottaja järjesti 6.10.2016 kantelijan töihin palaamisen mahdollistamiseksi niin sanotun kolmikantaneuvottelun, jossa työnantaja ilmoitti, ettei hänellä ole tarjota kantelijalle keveämpää työtä. Uutta kolmikantaneuvottelua ei työkyvyttömyyden jatkuessa järjestetty. Kantelija ilmoittautui TE-toimiston verkkosivuilla työttömäksi työnhakijaksi 1.9.2017 sairausvakuutuksen päiväraha-kauden päättyttyä.

Kantelija ilmoitti joulukuussa 2017 TE-toimistolle, että hän oli saanut postitse työnantajaltaan irtisanomisilmoituksen. TE-toimisto vaati kantelun mukaan välittömästi selvityspyynnöllään selvitystä työsuhteen päättämisperusteesta. Kantelijan oikeus työttömyysetuteen perustui työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momenttiin ja hänen työskentelynsä yrityksessä oli katsottu päättyneen työttömyysturvalain 2 luvun 6 §:n 1 momentin nojalla 1.9.2017. Työsuhteen irtisanomisella ei olisi siten pitänyt olla vaikutusta kantelijan työttömyysetuuksiin eikä hän lähtökohtaisesti ollut voinut menetellä työvoimapolitiittisesti moitittavasti enää joulukuussa 2017.

Kantelun mukaan TE-toimiston kantelijalle osoittamaa selvityspyyntöä ei oltu perusteltu lainkaan eikä siinä viitattu siihen, että TE-toimisto olisi epäillyt kantelijan syyllistyneen työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettuun työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyyn. Kysymyksessä ei asiaa jälkikäteen arvioituna kuitenkaan voinut olla minkään muun asian selvittäminen. Selvityspyyntö oli kantelun mukaan kantelijan oikeusturvan ja lain vastainen.

Kantelija antoi 4.1.2018 TE-toimistolle selvityksensä, jossa hän ilmoitti, että hänen työttömyytensä perustuu siihen, ettei hänen työnantajallaan ollut tarjota hänelle hänen työkykyään vastaavaa työtä. Kantelija oli maininnut olevansa edelleen sairaslomalla ja epäilevänsä tullessa irtisanotuksi sairautensa perusteella. Edelleen kantelija oli ilmoittanut, että lisätietoja hänen irtisanomisensa perusteista voi antaa hänen esimiehensä, jonka sähköpostiosoitteen kantelija oli selvityksessään ilmoittanut. Kantelun mukaan TE-toimiston virkamies antoi selvityksen perusteella lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuksiin 90 päivän ajalta, koska hän oli 15.12.2017 eronnut työstään ilman pätevää syytä tai aiheuttanut työsuhteen päättymisen.

Kantelussa todetaan, että TE-toimiston tulee lausuntoja antaessaan noudattaa hallintolakia, jonka mukaan asia tulee selvittää riittävästi, tosiseikkoihin tulee perehtyä huolellisesti ja tehdyt johtopäätökset pitää perustella. Lausunnon antaja oli ilman perusteluja katsonut kantelijan aiheuttaneen työsuhteen päättymisen, koska työnantaja oli ilmoittanut irtisanomisperusteeksi työntekijään liittyvät syyt. Kantelun mukaan työvoimapolitiittista lausuntoa ei ollut perusteltu kunnolla. Kantelijalla ei ollut mitään mahdollisuuksia todistaa, että työnantaja oli irtisanonut hänet hänen sairautensa perusteella eikä irtisanomisperustetta ollut mahdollista riitauttaa, koska se ei ollut tiedossa.

Kantelun mukaan lausunnon antaja ei ollut myöskään perehtynyt lausunnon perusteena olevaan säännökseen eli työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:ään perusteellisesti. Pykälän 3 momentin mukaan työnhakijalla on oikeus riitauttaa työsuhteen päättäminen kolmen kuukauden kuluessa työsuhteen päättymisestä eikä työnhakijalle voida tuona aikana asettaa karenssia. Kantelun mukaan TE-toimisto oli lainvastaisesti edellyttänyt, että riitauttaminen olisi tullut tehdä heti irtisanomisen jälkeen ja että se olisi tullut todistaa. Koska kantelijalle oli myönnetty työttömyysetuuksia jo 1.9.2017 alkaen, ei TE-toimistolla ollut enää oikeutta vaatia selvitystä työsuhteen päättymisestä, koska työsuhteen olemassaololla tai sen päättämällä ei enää ollut tosiasiallisesti vaikutusta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuuksia. TE-toimiston antama lausunto

oli lisäksi osoitettu väärälle työttömyyskassalle. Toimisto oli korjannut kyseisen virheellisen tiedon uudessa lausunnossaan 1.2.2018.

Kantelija teki asiamiehensä välityksellä asiassa uudelleen käsittelypyynnön 8.2.2018 TE-toimiston antaman neuvon mukaisesti. Koska käsittelypyyntöön ei tullut mitään vastausta, pyysi kantelijan asiamies uudelleen TE-toimistoa toimittamaan lausunnot, jotta työsuhteen päättäminen voitaisiin riitauttaa 15.3.2018 mennessä. Myöhemmin selvisi, että TE-toimisto oli antanut uudelleen käsittelypyynnön perusteella 21.2. ja 5.3.2018 työvoimapoliittiset lausunnot, mutta kantelijan asiamies ei ollut saanut niistä tietoa. Kyseiset lausunnot olivat kantelun mukaan samalla tavalla lainvastaisia kuin 18.1.2018 annettu lausunto eikä niitä käsiteltäessä ollut otettu huomioon kantelijan uudelleen käsittelypyynnössään esittämiä perusteluja. Kantelun mukaan TE-toimiston virkamies oli ollut esteellinen käsittelemään kantelijan asiaa hänen 18.1.2018 antamansa työvoimapoliittisen lausunnon jälkeen, koska hän ei ollut voinut ”kasvojaan menettämättä” tulla myöhemmin eri tulokseen kuin ensimmäisessä lausunnossa. Kyseinen virkamies antoi kantelijan asiassa 6.3.2018 lausunnon, jossa kantelijalle määrätty karenssi poistettiin. Kantelun mukaan TE-toimiston virkamies ei ollut toiminut kantelijan asiassa huolellisesti eikä hoitanut sitä viipymättä.

Uudenmaan TE-toimiston selvityksen mukaan kantelijalle oli 21.12.2017 osoitettu selvityspyynnö työsuhteen irtisanomisesta. Kantelijalta 4.1.2018 saadun selvityksen liitteenä oli työsuhteen irtisanomisilmoitus, jossa työsuhteen irtisanomisen perusteena mainittiin työsopimuslain 7 luvun 2 § eli työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet. Selvityksessään kantelija ilmoitti, ettei hän tiedä irtisanomisen perusteista eikä työsuhteen päättämisaikakohtaa ja että hän ei aio riitauttaa irtisanomista. Kantelijan työnantajalta kysyttiin lisätietoja irtisanomisen perusteista ja 17.1.2018 saadussa vastauksessa todettiin, että ”Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n mukaisesti.”. Työnantajalta ei selvityksen mukaan saatu tarkempia tietoja. Asiaa kysyttiin työnantajalta uudelleen 1. ja 5.3.2018 ja saaduissa vastauksissa todettiin kantelijan irtisanomisen tapahtuneen olennaisen ja pitkäkestoisen työkyvyn alenemisen johdosta ja että työnantajalla ei ollut tarjota korvaavaa työtä. Sen jälkeen kantelijalle annettiin 6.3.2018 työttömyysetuuden maksamisen mahdollistava lausunto.

Toimiston selvityksen mukaan se ei kantelijan esittämällä tavalla voi odottaa kolmea kuukautta irtisanomisen riitauttamista työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa. Selvityksen mukaan se ei olisi asiakkaankaan etu. TE-toimistolla tulee olla todisteellinen tieto työsuhteen päättymisen riitauttamisesta, jotta se voidaan ottaa asian käsittelyssä huomioon.

TE-toimisto on selvityksessään todennut, että jostain syystä kantelijan tietoihin oli merkitty työttömyysetuuden maksajaksi Suomen Elintarviketyöläisten Työttömyyskassa, minkä vuoksi tieto selvityspyynnön tekemisestä 21.12.2017 meni kyseiselle kassalle eikä Julkisten ja hyvinvointialoja työttömyyskassalle, kuten olisi pitänyt. Toimisto on pahoitellut tapahtunutta selvityksessään ja todennut, että tieto on korjattu kantelijan tietoihin häneltä saadun tiedon perusteella TE-toimiston sitä tiedusteltua ja kantelijaa koskevat lausunnot on sen jälkeen siirretty kyseiselle työttömyyskassalle.

Selvityksen mukaan kantelijan palveluprosessia on hoidettu kokonaisuudessaan asiallisesti ja aktiivisesti. Asiaa on hoidettu lain ja ohjeiden mukaisesti kulloisessakin tilanteessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella normaalien käytäntöjen mukaisesti.

Uudenmaan ELY-keskus on lausunnossaan todennut, että TE-toimiston menettelyyn työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa sovelletaan hallintolakia ja että lausunnon antamisessa on kysymys hallintoasian käsittelystä. Selvityksen mukaan TE-toimiston on huolehdittava asian

selvittämisestä ja kuultava työnhakijaa työvoimapolitiittiseen lausuntoon vaikuttavista seikoista ennen asian ratkaisemista. Selvityspyynnön tulee olla mahdollisimman tarkasti yksilöity niin, että työnhakija tietää, mitkä seikat hänen tulee selvittää ja mitä asiakirjoja liittää selvitykseen. Työsuhteen päättymisen ja sen syy voidaan todeta ja työvoimapolitiittinen lausunto antaa lähtökohtaisesti työnhakijan ilmoittamien tietojen perusteella. TE-toimisto voi harkintansa mukaan tehdä työnhakijalle lisäselvitys- tai täydennyspyynnön, jos hakija ei ole vastannut kaikkiin kysymyksiin tai toimittanut kaikkia pyydettyjä liitteitä. Lausunnon mukaan lisäselvityspyyntö on tehtävä aina silloin, jos ilmenee uusi selvittävä asia tai jos kaikkia ratkaisuun vaikuttavia seikkoja ei ole kysytty. Lausunnon mukaan työvoimapolitiittiset lausunnot tulee aina perustella ja erityisen tärkeää selkeä perusteleminen on silloin, kun lausunto on työnhakijalle kielteinen. Lausunnossa on mainittava, miksi asiassa on sovellettu lausunnosta ilmeneviä säännöksiä ja ilmoitettava lausunnon perusteena olevat pääasialliset tosiseikat.

ELY-keskuksen lausunnon mukaan kantelijan työsopimuksen irtisanomisen jälkeen TE-toimiston tehtävänä oli selvittää ja ratkaista työsuhteen päättymisen syy ja se, onko kantelija itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen. Lausunnon mukaan TE-toimisto pyrki selvittämään kantelijan irtisanomisen perusteita työnantajalta. Keskuksen näkemyksen mukaan kantelijan selvitys ja esittämät terveystiedot huomioon otettuina TE-toimiston olisi ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista tullut tarkemmin selvittää irtisanomisen syitä kantelijan työnantajalta, koska kantelijan työsopimuksen irtisanomiseen johtanut syy oli jäänyt epäselväksi. Työnantajalta saatu selvitys ei keskuksen näkemyksen mukaan ollut riittävä lausunnon antamiseksi ja perustelemiseksi. Lausunnon mukaan TE-toimiston tulee tarvittaessa pyytää työnhakijaa todentamaan työkyvyttömyytensä toimittamalla asiassa riittävä lääketieteellinen selvitys, jolloin asia voidaan ratkaista ilman riitautusta. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kantelijalle annetusta lausunnosta ei ilmene, mihin seikkoihin se on perustunut.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan TE-toimisto ei toiminut kantelijan asiassa riittävän huolellisesti. TE-toimisto ei selvittänyt asiaa hallintolain 31 §:ssä edellytetyllä tavalla eikä perustellut lausuntoaan hallintolain 45 §:ssä tarkoitettulla tavalla. TE-toimiston menettely aiheutti ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kantelijan asian käsittelyn viivästymisen

## Arviointi

Työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevan asian selvittäminen

Työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon siten kuin 11 luvun 4 §:ssä säädetään.

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon tarvittaessa 2 luvussa säädetystä etuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisistä edellytyksistä ja 2 a luvussa säädetystä työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 32 §:n mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kantelija oli saanut työnantajaltaan 15.12.2017 päivätyn ilmoituksen työsopimuksen irtisanomisesta. Ilmoituksen mukaan työsuhde oli irtisanottu työsopimuslain 7 luvun 2 §:n mukaisesti. Lainkohdassa säädetään työntekijän henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista. Kantelijan ilmoitettua irtisanomisestaan TE-toimistolle, oli toimisto 21.12.2017 osoittanut kantelijalle selvityspyynnön, jossa todettiin hänen työsuhteensa päättyneen ja pyydettiin selvittämään työsuhteen päättymiseen johtaneet syyt ja päättymispäivä sekä liittämään mukaan kopiot irtisanomis- tai purkuilmoituksesta. Edelleen selvityspyynnössä pyydettiin lähettämään asiaa hoitavan tahon selvitys, mikäli kantelija oli riitauttanut työsuhteen päättymisen.

Työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen kuuluu TE-toimiston lakisääteisiin tehtäviin eikä minulla siten ole syytä laillisuusvalvonnallisesti arvostella toimistoa siitä, että se ryhtyi kantelijan irtisanomisestaan tekemän ilmoituksen perusteella selvittämään kantelijan oikeutta työttömyysetuuteen ja antamaan työvoimapoliittisen lausunnon.

Viranomaisen tavoitteena hallintoasioita käsitellessään tulee olla se, että sen tekemät ratkaisut ovat lainmukaisia ja sisällöltään oikeita. Se edellyttää muun ohella, että viranomaisella on käytettävissään riittävät ja oikeat tiedot ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Tämän vuoksi viranomaisella on yleinen velvollisuus huolehtia (virallisperiaate) asian selvittämisestä, vaikka asianosaisella on osaltaan velvollisuus edesauttaa asian selvittämistä. Tilanteesta ja selvitysvastuun jakautumisen perusteista riippuen selvitysvastuu voi olla myös asianosaisella.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että selvitysvastuun määräytymisen peruslähtökohtana on, että käytännön vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä kuuluu sille, jonka tavoitteiden tai etujen toteuttamiseksi asia on pantu vireille. Viranomainen panee tavallisesti asian viireille yleisen edun tai julkisen intressin toteuttamiseksi ja tällainen asia sisältää yleensä velvoitteen, rajoituksen tai kiellon asettamisen yksityiselle asianosaiselle, ihmiselle tai yritykselle. Esimerkiksi tällaisen asian ratkaisemiseksi viranomaisella on velvollisuus hallintolain mukaan hankkia tarvittava selvitys. Selvitystä pyytäessään viranomaisen on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 228 ja 247)

Käytettävissä olevien tietojen perusteella työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa oli kysymys TE-toimiston kantelijan ilmoituksen perusteella käsiteltäväksi ottamasta hallintoasiasta. Asian viireille panijana ja käsitelijänä TE-toimistolla oli tieto siitä, minkälaisista seikoista se tarvitsee tietoa asian käsittelemiseksi. Silloin, kun viranomainen selvitysvelvollisuutensa toteuttamiseksi pyytää selvitystä ja kuulee asianosaista, on paitsi asian selvittämisen ja asianosaisen oikeusturvan myös käsittelyn joutuisuuden vuoksi asianmukaista, että selvityspyynnöstä käy riittävästi ilmi selvityksen antamista varten tarpeelliset seikat.

Kantelijalle osoitetun selvityspyynnön tarkoituksena oli selvittää hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen. Kysymys oli siten hänen oikeuksiinsa välittömästi vaikuttavan asian selvittämisestä. Viranomaisen on yleensäkin, mutta erityisesti tämän kaltaisissa asioissa, pyrittävä käsittelemään toimivaltaansa kuuluvat asiat paitsi viivytyksettömästi myös perusteellisesti. Sen vuoksi tulee asiaa selvittäessä selvityspyynnöt muotoilla siten, että selvityksen antaja tietää,

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

mihin asiaan hän antaa selvityksensä, miksi ja mitä selvitystä hänen tulee antaa. Kantelija on kantelunsa perusteella ollut ainakin jossain määrin epä tietoinen saamansa selvityspyynnön tarkoituksesta ja hänelle on ollut epäselvää, minkälaista selvitystä hänen tulisi toimittaa. Kantelijalle osoitetusta selvityspyynnöstä ei arvioni mukaan riittävän selkeästi ilmennyt, minkä asian käsittelemiseksi selvitystä pyydettiin ja minkä vuoksi. Näkemykseni mukaan kantelijalle TE-toimistosta toimitettu selvityspyyntö ei ollut hallintolain 32 §:n vaatimusten mukainen.

TE-toimiston selvityksen liitteenä olevan sähköpostikirjeenvaihdon mukaan TE-toimisto tiedusteli 17.1.2018 kantelijan työnantajalta kantelijan irtisanomisen syytä. Viestissä oli todettu, että kantelija oli irtisanottu 15.12.2017 ja tiedusteltu sitä, että ”mikä on ollut irtisanomisen syynä?”. Työnantaja vastasi samana päivänä viestiin seuraavasti; ”Työsopimuslain 7. luvun 2 §:n mukaisesti.”

Viitataan työnantajalle osoitetun selvityspyynnön osalta siihen, mitä olen edellä lausunut selvityspyynnölle asetettavista vaatimuksista ja totean, että myöskään kantelijan työnantajalle 17.1.2018 osoitettu selvityspyyntö ei täyttänyt hallintolain 32 §:n vaatimuksia.

Kantelija ei 4.1.2018 TE-toimistolle antamansa selvityksen mukaan tiennyt, mikä hänen irtisanomisensa peruste oli ja hän pyysi TE-toimistoa asian tarkemmaksi selvittämiseksi ottamaan yhteyttä työnantajaansa. Kantelija oli kertonut, ettei hän ollut ollut töissä elokuun 2016 jälkeen ja että irtisanominen oli tapahtunut hänen sairauslomansa aikana. Kantelija oli lisäksi tuonut esille epäilynsä, että irtisanominen johtui hänen terveydentilastaan samoin kuin sen, ettei työnantajalla ollut tarjota hänelle töitä, joihin hänen työkykynsä riittäisi.

Työsopimuslain 7 luvun 1 §:n mukaan työnantaja saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen vain asiallisesta ja painavasta syystä. Luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään siitä, mitä pidetään työntekijästä johtuvana tai hänen henkilöönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ja pykälän 2 momentissa siitä, mitä perusteita ei voida pitää sellaisina. Pykälän 2 momentin mukaan asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää esimerkiksi työntekijän sairautta, vammaa tai tapaturmaa, ellei hänen työkykynsä ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista.

Kun edellä mainitulla tavalla samassa pykälässä on säädetty sekä siitä, mitä pidetään työntekijän henkilöön liittyvinä asiallisina ja painavina irtisanomisperusteina ja siitä, mitä ei, ei kantelijan työnantajan 17.1.2018 antamasta hyvin lyhyestä selvityksestä ollut pääteltävissä, mikä oli kantelijan irtisanomisen peruste ja oliko syy irtisanomiseen ollut lainkohdassa tarkoitettulla tavalla asiallinen ja painava vai ei. Toisin sanoen TE-toimisto ei voinut saamansa selvityksen perusteella arvioida ja tehdä johtopäätöksiä kantelijan työsuhteen päättymisen syystä. Kun otetaan lisäksi huomioon, kantelijan selvityksessään tilanteestaan esittämänsä muun muassa hänen terveydentilaansa koskevat seikat, ei TE-toimistolla arvioni mukaan ollut käytettävissään selkeää selvitystä, että asian voisi katsoa olleen hallintolain 31 §:n tarkoittamalla tavalla riittävästi ja asianmukaisesti selvitetty työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseksi.

Työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on muun ohella antaa työ- ja elinkeinotoimistolle työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset.

Työttömyysturvalain 13 luvun 1 momentin 3 kohdan mukaan työ- ja elinkeinotoimistolla on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista tai muuten tämän lain tai Suomea sitovassa

sosiaaliturvasopimuksessa tai sosiaaliturvaa koskevassa muussa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanemista varten välttämättömät tiedot työnantajalta.

Edellä mainittujen säännösten perusteella asiaa olisi ollut mahdollista selvittää tarkemmin lisäselvityspyynnöllä sekä kantelijan työnantajalta (irtisanomisperusteen tarkentaminen) että kantelijalta (esim. työkyky). Siitä huolimatta TE-toimisto antoi kantelijaa koskevan kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon ja selvitti asiaa tarkemmin vasta kantelija tekemän uudelleenksittelypyynnön jälkeen kantelijan työnantajalta. Lisäselvityksen jälkeen TE-toimisto antoi kantelijalle työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan estettä työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut. Mikäli TE-toimisto olisi selvittänyt asian hallintolain edellyttämällä tavalla jo ensi vaiheessa riittävästi, ei asian käsittely olisi viivästynyt tapahtuneella tavalla eikä asian käsittelemisestä olisi aiheutunut kantelijalle ylimääräistä vaivaa.

#### Työvoimapolitiittisen lausunnon perusteleminen

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentissa on säädetty tilanteista, jolloin päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten 45 §:ää koskevien perustelujen mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annettavat ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Päätöksiä ovat esityksen mukaan myös erillisestä hakemuksesta annetut ennakkotiedot ja –ratkaisut.

TE-toimisto antoi 18.1.2018 kantelijan asiassa työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan hänellä ei ollut oikeutta työttömyysetuteen, koska hän oli 15.12.2017 eronnut työstä ilman pätevää syytä tai aiheuttanut työsuhteen päättymisen (TLL 2a luku 1 §). Lausunnon perustelujen mukaan kantelijan työnantaja irtisanoi kantelijan työsopimuslain 7 luvun 2 §:n perusteella ja koska kyseessä oli työntekijän henkilöön liittyvä irtisanomisperuste, hakijan katsottiin aiheuttaneen työsuhteen päättymisen. Perustelujen mukaan kantelija ei ollut riitauttanut työsuhteen päättymistä eikä hän ollut osoittanut, että irtisanomisen syynä olisi todellisuudessa ollut hänen sairautensa.

TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto sitoo työttömyysetuuden maksajaa. Lausunto on eräänlainen työttömyysetuutta koskevaa päätöstä edeltävä sitova kannanotto, joka tosiasiallisesti sisältää työttömyysetuuteen liittyvän ratkaisun työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen. Vaikka lausuntoon ei työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan saa erikseen hakea muutosta valittamalla, voi se tulla muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, kun Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätökseen työttömyysetuudesta haetaan muutosta. Edellä mainittuun viitaten on mielestäni perusteltua rinnastaa työvoimapolitiittiset lausunnot hallintolaissa tarkoitettuihin päätöksiin perusteluille asetettavien vaatimusten osalta. Lausunnon perusteluilla on erityistä merkitystä silloin, kun lausunto on työttömälle työnhakijalle kielteinen ja hänellä ei katsota olevan oikeutta työttömyysetuuteen.

Kun otetaan huomioon kantelijalle annetun työvoimapolitiittisen lausunnon perusteena käytetyn työsopimuslain 7 luvun 2 §:n sisältö ja sen sisältämät erilaiset tilanteet ja tulkintavaihtoehdot, totean, että kantelijalle 18.1.2018 annetun työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluista ei selkeästi ilmene, miten esitetyillä selvityksillä on työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:ää soveltamalla päädytty siihen, että kantelija on eronnut työstään ilman pätevää syytä tai aiheuttanut työsuhteen

teensa päättymisen. Lausunnon perusteluista ei ilmene, miten lausunnosta ilmenevään lopputulokseen on päädytty eivätkä perustelut siten täytä hallintolain 45 §:n vaatimuksia.

#### Työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n 3 momentin tulkinta

Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleen työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä oli eronnut työstään tai joka on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen 90 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen. Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana ja nykyisin voimassa olevan pykälän 3 momentin mukaan, jos työntekijä, jonka työsopimus on irtisanottu työsopimuslain 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettulla perusteella on todisteellisesti riitauttanut irtisanomisen tai purkamisen kolmen kuukauden kuluessa työsuhteen päättymisestä, ei ennen työsopimusasiassa tehtyä lopullista ratkaisua voida katsoa, että hän olisi tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, jollei riitautusta ole pidettävä ilmeisen aiheettomana.

Siltä osin kun kantelussa arvostellaan sitä, että TE-toimisto on edellä mainitun lainkohdan vastaisesti käsitellyt kantelijalle 18.1.2018 annetun työvoimapoliittista lausuntoa koskevan asian odottamatta edellä mainitun lainkohdan 3 momentissa mainitun kolmen kuukauden ajanjakson täyttymistä, olen ottanut säännöksen tulkintaan kantaa kantelijan asiamiehen tekemässä kantelussa OKV/735/1/2018. Kyseisessä kantelussa oli kysymys työ- ja elinkeinoministeriön TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa TEM/2390/03.01.04/2017 antaman ohjeen lainmukaisuudesta. Asiassa antamassaan selvityksessä työ- ja elinkeinoministeriö otti kantaa lainkohdan tulkintaan. Ministeriön mukaan työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n 3 momentissa säädetty kolmen kuukauden määräaika ei ole määräaika, jonka kuluessa työnhakijan on riitautettava työsuhteen päättymisen, vaan määräaika, jonka kuluessa tehty riitauttaminen otetaan huomioon pykälää sovellettaessa. Ministeriön mukaan kyseinen lainkohta ei tarkoita sitä, että työnhakijalle ei riitauttamisen vuoksi asetettaisi korvauksetonta määräaikaakaan vaan sitä, että TE-toimisto harkitsee myöhemmin, tuleeko määräaika asettaa.

Totesin edellä mainitussa asiassa, että minulla ei ollut perusteita katsoa, että työ- ja elinkeinoministeriön TE-toimistoille antama ohjaus kyseisen säännöksen soveltamisesta olisi lainvastainen eikä minulla ollut perusteita laillisuusvalvonnallisesta arvostella ministeriötä ohjauksen antamisessa. Kyseinen kantelu ei aiheuttanut toimenpiteitäni.

#### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto antoi kantelijalle 18.1.2018 työvoimapoliittisen lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän oli eronnut työstään ilman pätevää syytä tai aiheuttanut työsuhteensa päättymisen. Työ- ja elinkeinotoimisto oli myöhemmin kantelijan uudelleen käsittelypyynnön jälkeen selvittänyt asiaa tarkemmin, jolloin kantelijan työnantaja oli kertonut irtisanomisen johtuneen kantelijan olennaisesta ja pitkäkestoisesta työkyvyn alentumisesta eikä työ- ja elinkeinotoimisto katsonut työttömyysetuuden maksamiselle kantelijalle mainitun selvityksen saamisen jälkeen antamassaan työvoimapoliittisessa lausunnossa olevan estettä. Asiassa kantelijalle ja hänen työnantajalleen osoitettuja kuulemis- ja selvityspyynnöjä ei oltu yksilöity hallintolain 32 §:n vaatimalla tavalla eikä asiaa oltu ennen lausunnon antamista selvitetty hallintolain 31 §:n edellyttämällä tavalla. Työ- ja elinkeinotoimiston menettely oli viivästyttänyt kantelijan asian käsittelyä.

Työ- ja elinkeinotoimiston 18.1.2018 antaman työvoimapoliittisen lausunnon perusteluista ei selkeästi ja ilman tulkintaa ilmennyt, miten esitetyillä selvityksillä ja lausunnossa mainittua



lainkohtaa soveltamalla oli päädytty lausunnosta ilmenevään edellä mainittuun johtopäätökseen ja lopputulokseen. Lausuntoa ei ollut perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla.

Kiinnitän Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston huomiota hallintolain kuulemista ja selvittämistä koskevien 31 ja 32 §:n sekä perustelemista koskevan 45 §:n soveltamiseen työvoimapolitiittisia lausuntoja annettaessa.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Kantelun liitteet palautetaan kantelijalle.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen