



TE-toimiston työvoimapoliittiset lausunnot

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 27.6.2020 toimittamassaan kantelussa TE-toimiston menettelyä ja 26.6.2020 saamaansa työvoimapoliittista lausuntoa (0Q1), jonka mukaan kantelija oli eronnut työstä ilman pätevää syytä. Kantelija on katsonut hänellä olleen pätevä syy erota työstä, koska hänen työnantajansa ei ollut maksanut hänelle palkkaa. Palkka oli kantelijan erotessa työstä ollut myöhässä 12 päivää, eikä sitä ollut maksettu vielä 27.6.2020 mennessä. Kantelijan mukaan oli myös käynyt ilmi, että työnantaja ei ollut toiminut työntekijän rekisterimerkin-
töjen suhteen asianmukaisesti, mikä oli aiheuttanut ongelmia uuden työn alkamisessa.

SELVITYS

ELY-keskus on antanut 27.11.2020 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on TE-toimiston 26.10.2020 päivätty selvitys liitteineen. Ne lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

TE-toimiston antamasta selvityksestä ilmenee muun ohessa, että toimisto on 12.6.2020 antanut työvoimapoliittisen lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän on 25.5.2020 eronnut työstä ilman pätevää syytä. Kantelija on 13.6.2020 jättänyt TE-toimistolle yhteydenottopyynnön verkossa, aiheena työttömyysturva. TE-toimistosta on lähetetty 22.6.2020 kantelijalle sähköpostia, jossa on muun ohessa todettu, että kantelija voi pyytää sähköpostilla asiansa uudelleen käsittelyä mm. ilmoittamalla, mihin asiaan kantelija hakee muu-

tosta ja millä perusteella, sekä laittamalla tarvittavat liitteet mukaan liitetiedostoina. TE-toimistosta on myös samana päivänä lähetetty kantelijalle tekstiviesti, jossa on viitattu kantelijan sähköpostiin toimitettuun ohjeeseen. Kantelija on 22.6.2020 lähettänyt TE-toimistoon sähköpostin, jossa hän on todennut haluavansa saada karenssiin muutoksen, lopettaneensa työt vasta 8.6.2020 ja aloittaneensa uuden työn 9.6.2020. Kantelija on kertonut lopettaneensa työt aiemmassa työpaikassa, koska hänelle jätettiin palkat maksamatta. Kantelija on lisäksi kertonut tehneensä palkkaturvahakemuksen. Viestiin on ollut liitettynä uusi työsopimus ja aiemman työnantajan kanssa käytyjä tekstiviestikeskusteluja.

TE-toimisto on 26.6.2020 antanut uuden työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän oli 25.5.2020 eronnut työstä ilman pätevää syytä. Kantelija on 27.6.2020 jättänyt TE-toimistolle verkossa sähköisen yhteydenottopyynnön ja lähettänyt toimistolle sähköpostia. TE-toimistosta on vastattu kantelijalle 29.6.2020 tekstiviestillä, jossa on todettu, että työttömyysturvalausunnon perusteluista voi tiedustella lisää työttömyysturvaneuvonnan puhelinnumerosta p. 0295 020 701, ma-pe klo 9.00–16.15, ja että määräaikainen maksuste päättyy 23.8.2020.

TE-toimisto on edelleen 22.7.2020 antanut työvoimapolitiittisen lausunnon (0Q1), jonka mukaan kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän on 8.6.2020 eronnut työstä ilman pätevää syytä. TE-toimisto on 22.7.2020 kumonnut kyseisen lausunnon kantelijalle antamallaan uudella lausunnolla (0P9) ja lisäksi täydentänyt tämän lausunnon perusteluita 22.7.2020 antamassaan toisessa lausunnossa (0Z9). TE-toimiston mukaan, koska 0P9-lausunnossa on kyse veloitelausunnosta, kyseistä lausuntoa ei olisi saanut antaa kantelijaa kuulematta. Toimisto on todennut menettelyssään tapahtuneen virheen siltä osin kuin toimisto on antanut kyseisen 0P9-lausunnon sekä tähän lausuntoon liittyvän tiedottavan 0Z9-lausunnon. Toimisto on ilmoittanut ottavansa kantelijan asian uudelleen käsiteltäväksi ja kuulevansa häntä asiassa. TE-toimisto on pahoitellut kantelijan asiassa tapahtunutta virhettä ja ilmoittanut samalla ottavansa nämä seikat huomioon palvelujen ja toiminnan kehittämisessä.

ELY-keskuksen antaman lausunnon mukaan TE-toimisto on 27.10.2020 ottanut kantelijan asian uudelleen käsittelyyn ja kuullut häntä 22.7.2020 annettujen virheellisten työvoimapolitiittisten lausuntojen johdosta. Kantelijalle on 12.11.2020 annettu uusi työvoimapolitiittinen lausunto, jonka mukaan kantelija on 8.6.2020 menetellyt toistuvasti työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasti. Kun kantelija on itse irtisanoutunut työstään, TE-toimiston tehtävänä on työttömyysturvalain 2 a luvun 2 §:n perusteella ollut ratkaista, onko kantelijalla ollut pätevä syy erota työstä. TE-toimisto on kantelijalle 12.6.2020, 26.6.2020 ja 22.7.2020 antamissaan työvoimapolitiittisissa lausunnoissa katsonut, että hänellä ei ole ollut pätevää syytä erota työstä.

ELY-keskuksen mukaan työvoimapolitiittinen lausunto ei ole hallintolaissa tarkoitettu päätös, ja uusi esteellinen työvoimapolitiittinen lausunto voidaan antaa ilman työnhakijan suostumusta.

Työnhakijaa on kuitenkin kuultava hallintolain 34 §:n mukaisesti ennen uuden työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen (TEM/2414/03.01.04/2018) sekä TE-toimistoille annetun työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohjeen mukaan työvoimapolitiittiset lausunnot tulee aina perustella. Lausunnossa on mainittava miksi ko. työttömyysturvalain tai muun lain säännöstä on sovellettu. Lausunnon perusteluksi ei riitä lain säännöksen toistaminen, vaan perusteluissa on ilmoitettava lausunnon perusteena olevat pääasialliset toiseikat. Menettelytapaohjeen mukaan työsuhteen päätyminen ja päätymissyy voidaan todeta, ja työvoimapolitiittinen lausunto voidaan lähtökohtaisesti antaa työnhakijan ilmoittamien tietojen perusteella. Tarvittaessa työsuhteen päätymissyy selvitetään työtodistuksen, irtisanomisilmoituksen, työnantajan ja työntekijän tekemän sopimuksen tai muun vastaavan selvityksen perusteella. ELY-keskuksen mukaan kantelijalle annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen 12.6.2020, 26.6.2020 sekä 22.7.2020 perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi, mihin kantelijan työsuhteen päätympäivä perustuu ja miten kantelijan asiassa antama kirjallinen selvitys on huomioitu.

ELY-keskuksen mukaan TE-toimiston olisi selvittäessään kantelijan työstään eroamista tullut myös kuulla häntä työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:n mukaisen työssäolovelvoitteen asettamisesta. TE-toimisto on kuullut kantelijaa 27.10.2020 ja hänelle on asetettu työvoimapolitiittisella lausunnolla 12.11.2020 työssäolovelvoite. ELY-keskus katsoo, että TE-toimisto on ratkaissut kantelijan asian harkintavaltansa rajoissa. TE-toimisto on ottanut viivytyksettä kantelijan asian uudelleen käsittelyyn sekä korjannut antamansa työvoimapolitiittiset lausunnot. TE-toimiston menettelyllä työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisessa ei ole ollut kantelijalle etuusvaikutusta, koska lausunnot 26.6.2020 ja 22.7.2020 on annettu karenssiajan 26.5.2020-23.8.2020 sisällä. Kantelijan on mahdollista hakea muutosta maksajan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella antamaan päätökseen valittamalla siitä määräajassa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä sitä, että TE-toimiston työttömyysturva-asioissa ratkaisuprosessit on varmistettu siten, että asioiden selvittäminen on säännösten ja ohjeiden rajoissa mahdollisimman kattavaa, asiakkaan työttömyysturvaan vaikuttavat seikat tunnistetaan sekä annetut työvoimapolitiittiset lausunnot ovat asianmukaisesti perusteltuja.

RATKAISU

1. Sovellettavat oikeusohjeet

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.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Näihin kuuluu 7 §:n (368/2014) säännös palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Pykälän 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.

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](#), s. 48) 1 §:ää koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan hallintolaisissa säädettäisiin sellaisista hallintoasiassa noudatettavista menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat olennaisesti yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa. Näin varmistetaan puolueeton ja riittävän monipuolinen harkinta hallintoasiassa sekä edistetään asian ratkaisemista aineellisesti oikein. Oikeusturvan takeisiin kuuluu myös se, että päätöksenteon kohteena olevalle asianosaiselle taataan tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksiensa ja etujensa valvomiseen.

Hallituksen esityksessä ([HE 72/2002 vp](#), s. 88-89) todetaan, että hallintolain 34 §:ssä tarkoitetun asianosaisen kuulluksi tuleminen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

Hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 98) 43 §:n (*päätöksen muoto*) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annettavat ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus.

Hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 39) mukaan hallintolaissa vahvistettaisiin myös päätöksen perusteluvollisuutta koskeva yleinen periaate (45 §). Perusteluvollisuuden merkitys on korostunut perusoikeusuudistuksen myötä. Niin ikään Euroopan yhteisön oikeutta sovellettaessa perusteluvollisuus on otettava huomioon yhteisön yleisenä oikeudellisenä periaatteena ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 41 artiklassa asetetaan osana oikeutta hyvään hallintoon hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä.

2. Arviointi

Työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvussa (288/2012) tarkoitettu työvoimapolitiittisesti moitittava menettely johtaa kyseisen luvun säännöksissä tarkemmin säädetyin edellytyksin työttömyysetuuden menettämiseen tai keskeytymiseen. Toimivaltaani laillisuusvalvojana ei kuitenkaan kuulu arvioida sitä, onko kantelija tässä tapauksessa menetellyt työvoimapolitiittisesti moitittavasti työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettusti. Tehtäviini ei kuulu tässä yhteydessä näin ollen arvioida myöskään sitä, onko kantelijalla ollut pätevä syy erota työstään ja miten hänen asiassaan olisi tullut soveltaa mainitun lain 2 a luvun 1 §:ssä säädettyä työstä eroamista ja erottamista, 2 §:ssä säädettyä työstä eroamisen pätevää syytä sekä 14 §:ssä säädettyä toistuvasti työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä koskevia säännöksiä.

Olen aiemmassa ratkaisukäytännössäni (mm. [OKV/663/1/2019](#), 31.3.2020 ja [OKV/93/1/2019](#), 13.2.2020) todennut, että työvoimapolitiittinen lausunto ei ole hallintolaissa tarkoitettu päätös, eivätkä hallintolain säännökset päätöksessä olevan virheen korjaamisesta koske työvoimapolitiittista lausuntoa. Työnhakijaa on kuitenkin kuultava hallintolain 34 §:n nojalla ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. Hallintolain esitöissä on tuotu esille asianosaisen kuulluksi tuleminen oikeus oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Asianosaisen kuuleminen palvelee ja edistää myös asian selvittämistä, viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

Olen edellä mainitussa ratkaisukäytännössäni myös korostanut työvoimapolitiittisten lausuntojen periaatteellista merkitystä työnhakijalle. TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto sitoo työttömyysetuuden maksajaa. Lausunto on eräänlainen työttömyysetuutta koskevaa päätöstä edeltävä sitova kannanotto, joka tosiasiallisesti sisältää ratkaisun työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen ja jolla on välittömästi häneen ulottuvia tuntuvia vaikutuksia. Vaikka lausuntoon ei työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n 4 momentin (288/2012) mukaan saa erikseen hakea muutosta valittamalla, se voi tulla muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, kun Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätökseen työttömyysetuudesta haetaan muutosta.

Työvoimapolitiittisella lausunnolla on edellä kuvatuin tavoin keskeinen vaikutus asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Hallintolain esitöissä on korostettu oikeusturvan takeina sitä, että asianosaisella on tosiasiallinen mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Vaikka työvoimapolitiittinen lausunto ei olekaan hallintolain 45 §:ssä tarkoitettu päätös, katson, että hallintolain 1 §:ssä säädetyt hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamista ja edistämistä sekä lain 7 §:ssä säädettyä asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuutta koskevat periaatteet velvoittavat viranomaista kaikissa asian käsittelyvaiheissa huolellisuuteen ja näin ollen myös siihen, että työvoimapolitiittinen lausunto on sisällöltään oikea ja asianmukaisesti perusteltu.

Edellä esitetyn vuoksi ja edellä todetut asianosaisen oikeusturvaa koskevat näkökohdat huomioiden ottaen voidaan näkemykseni mukaan edellyttää, että työvoimapolitiittiset lausunnot ovat riittävästi perusteltuja. Siihen, mitä tämä konkreettisesti tarkoittaa, on saatavissa johtoa hallintolain 45 §:n 1 momentissa asetetuista perustelujen vähimmäisvaatimuksista sekä hallinnon sisäisestä ohjauksesta (edellä viitattu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (TEM/2414/03.01.04/2018) sekä TE-toimistoille annettu työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohje).

Kantelija on arvostellut TE-toimiston hänelle 26.6.2020 antamaa työvoimapolitiittista lausuntoa. Asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli jo tätä ennen 12.6.2020 saanut työvoimapolitiittisen lausunnon, jossa kantelijan oli todettu eronneen työstään 25.5.2020 ilman pätevää syytä. Kantelija on edellä selostettujen vaiheiden jälkeen lähettänyt 22.6.2020 TE-toimistoon sähköpostin, jossa hän on muun ohessa ilmoittanut lopettaneensa työt vasta 8.6.2020. Kantelijan sähköpostiviestiin liitetyistä aiemman työnantajan kanssa käydyistä tekstiviestikeskusteluista käy selville, että kantelija on 2.6. ja 3.6.2020 tiedustellut työnantajalta, miksi hänelle ei ole maksettu palkkaa, ja 8.6.2020 ilmoittanut työnantajalleen irtisanovansa työsopimuksensa palkan maksamattomuuden vuoksi. Viestin liitteenä olleessa palkkaturvahakemuksessa työsuhteen päättymispäiväksi on merkitty 8.6.2020 ja uudessa työsopimuksessa työsuhteen alkamispäiväksi 9.6.2020.

Totean, että TE-toimisto on kantelijan 22.6.2020 toimittamista lisätiedoista ja selvityksistä huolimatta antanut 26.6.2020 uuden työvoimapolitiittisen lausunnon, joka on sisältänyt virheellisen tiedon kantelijan työsuhteen päättymispäivästä. Lausunnossa ei ole arvioitu tai otettu kantaa kantelijan esittämään selvitykseen eikä muutoinkaan perusteltu sitä, mihin tieto työsuhteen

päättymispäivästä perustuu. TE-toimisto ei ole myöskään kuullut kantelijaa ennen 22.7.2020 antamia työvoimapolitiittisia lausuntoja, vaan on kuullut häntä vasta kantelun tutkimiseksi toimistolle tekemäni selvityspyynnön jälkeen 27.10.2020. Saadun selvityksen mukaan myös TE-toimiston 12.6.2020 ja 22.7.2020 kantelijalle antamien työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteissa on ollut puutteita, jotka ELY-keskuskin on lausunnossaan maininnut.

ELY-keskus on tuonut esille, että TE-toimiston menettelyllä työvoimapolitiittisten lausuntojen (26.6.2020 ja 22.7.2020) antamisessa ei ole voimassa olleen karenssiajan vuoksi ollut kantelijan osalta etuusvaikutusta, ja että työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella annettuun päätökseen voi hakea muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta. Totean, että näillä seikoilla ei ole merkitystä arvioitaessa TE-toimiston menettelyn moitittavuutta käsiteltävänä olevassa asiassa.

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

TE-toimisto on edellä kerrotuin tavoin menetellessään laiminlyönyt hallintolaissa säädetyt velvoitteensa kuulla asianosaista ja käsitellä hänen asiansa huolellisesti. Toimisto on myös laiminlyönyt perustella antamansa työvoimapolitiittiset lausunnot riittävästi ja asianmukaisesti.

Kiinnitän TE-toimiston huomiota hallintolain 7 §:n 1 momentin asian asianmukaista käsittelyä ja palvelun asianmukaisuutta sekä 34 §:n asianosaisen kuulemista koskevien hallintolain säännösten noudattamiseen. Kiinnitän myös toimiston huomiota hallintolain 1 §:ssä säädetyin hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamisen ja edistämisen sekä 7 §:ssä säädetyin asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksiin työvoimapolitiittisia lausuntoja annettaessa ja niitä perusteltaessa.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen