

**ASIA TE-toimiston menettely****KANTELU**

Kantelija on osoittanut oikeuskanslerille 11.1.2019 päivätyn TE-toimiston menettelyä koskevan kantelun. Kantelija on arvostellut kantelussaan mainitsemiaan työvoimapoliittisia lausuntoja ristiriitaisiksi, virheellisiksi ja epäselviksi. Kirjoituksen mukaan asiassa ei ollut noudatettu hyvää hallintotapaa, ja työvoimapoliittisia lausuntoja oli annettu sellaisilla päivämäärillä, että kantelijan oli ollut mahdotonta ymmärtää toimivansa ”toistuvasti moitittavasti”. Asian käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan. Kantelija on arvostellut myös TE-toimiston henkilökunnan käyttäytymistä asiakkaita kohtaan.

SELVITYS

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on antanut 23.5.2019 päivätyn johtavan asiantuntijan ja lakimiehen lausunnon, jonka liitteenä on työ- ja elinkeinotoimiston (jäljempänä TE-toimisto) 3.5.2019 päivätty selvitys liitteineen.

Jäljennökset lausunnosta ja selvityksestä lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Kantelija oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi 15.10.2018 alkaen työsuhteen markkinointitoimistossa päätyttyä 12.10.2018. Työhaun muutoksesta (työttömästä työssä olevaksi) oli tullut ilmoitus 22.10.2019, ja samana päivänä oli alkanut työsuhte henkilöstöpalveluyrityksessä. Ilmoitus siirtymisestä uudelleen työttömäksi työnhakijaksi oli tullut 17.11.2018 alkaen työsuhteen henkilöstöpalveluyrityksessä päätyttyä 16.11.2018.

Kantelijalle oli tehty selvityspyyntöjä työttömyysturva-asian selvittämiseksi työttömyysturvain mukaisesti. TE-toimiston tehtävänä on selvittää asiakkaan oikeus työttömyysetuuteen.

Selvityspyyntö työsuhteen päättymisestä markkinointitoimistossa oli tehty 22.10.2019.

Selvityksen mukaan kantelijalle oli annettu 13.11.2018 erehdyksessä työttömyysetuuden maksumisen salliva OA1-lausunto keikkatyön alkamisesta 22.10.2018 alkaen henkilöstöpalveluyrityksessä, koska keikkatyön aikana asiakkaalla voi olla mahdollista saada soviteltua työttömyysetuutta. Mainittua OA1-lausuntoa ei olisi tullut antaa tässä tilanteessa lainkaan, koska kantelijalle 22.10.2018 tehtyä selvityspyyntöä työsuhteen päättymisestä ei ollut vielä ratkaistu. Virhe oli toistunut 22.11.2018 annetulla toisella OA1-lausunnolla kantelijan ilmoitettua henkilöstöpalveluyrityksen työsuhteen päättymisestä 16.11.2018. Nämä molemmat OA1-lausunnot olivat virheellisiä, ja ne oli oikaistu 4.12.2018 tehdyn kuulemisen jälkeen.

Kanteliija oli vastannut 22.10.2018 tehtyyn selvityspyyntöön 4.11.2018. Selvityksessä kanteliija oli kertonut irtisanoutumisen ensisijaiseksi syyksi auton käytön välttämättömyyden ja ettei hänellä ole mahdollista tehdä osamaksusopimusta eikä vakuutuksia eikä hoitaa auton huoltoja. Selvityksessä oli vedottu myös terveydellisiin seikkoihin, mutta niistä ei ollut kuitenkaan esitetty lääkärintodistusta. Selvityspyynnössä oli pyydetty esittämään asiaan mahdollisesti liittyvät asiakirjat, esimerkiksi lääkärintodistus. Mainittu työsuhte oli alkanut 19.2.2018.

Kantelijan asia oli tullut työttömyysturvayksikössä työjonosta käsittelyyn 3.12.2018, jolloin käsittelyaika olisi ollut 29 päivää. Tällöin oli huomattu edellä mainitut virheellisesti annetut OA1-lausunnot ja pyydetty kantelijan vastuuvirkailijaa tekemään niiden korjaamiseksi tarvittava kuuleminen. Kuuleminen oli tehty 4.12.2018. Kanteliija oli vastannut kuulemiseksi tehtyyn selvityspyyntöön 4.12.2018 kertoen ettei hänellä ole uutta kerrottavaa.

Kantelijalle oli 26.11.2018 tehty automaattinen selvityspyyntö työtarjoukseen liittyen, koska kanteliija oli ilmoittanut, ettei ottanut yhteyttä työnantajaan. Työttömyysturvalain mukaisesti työtarjous on asiakasta velvoittava ja mikäli asiakas ei ota yhteyttä työnantajaan, TE-toimiston tulee selvittää, onko asiaan työttömyysturvalain mukainen hyväksyttävä syy. Tähän selvityspyyntöön kanteliija oli vastannut 26.11.2018. Asian 30 päivän mukainen viimeinen käsittelyaika oli siten 26.12.2018. Vastauksessaan kanteliija oli kertonut muun muassa, ettei hakenut tehtävään, koska kyseessä oli henkilöstövuokrausyritys ja että hän etsii vakituista ja luotettavaa työnantajaa.

Kantelijan asioissa oli annettu lausunnot 7.12.2018. Markkinointitoimistosta irtisanoutumisesta oli annettu OQ1-lausunto, koska asiassa ei ollut esitetty työttömyysturvalain mukaista hyväksyttävää syytä irtisanoutumiseen. Samana päivänä on annettu OP9-lausunto työtarjousta koskevassa asiassa, koska kanteliija ei ollut esittänyt työttömyysturvalain mukaista hyväksyttävää syytä kieltäytyä yhteydenottamisesta työtarjouksen työnantajaan.

Lausunto OP9 annetaan, kun kyseessä on työttömyysturvalain mukainen toistuva moitittava menettely. Käytännössä se tarkoittaa kahta moitittavaa menettelyä kuuden kuukauden aikana. TEM:n ohjeen mukaan huomioon tulee ottaa kaikki sellainen menettely, mistä voi seurata korvauksettoman määrääjän asettaminen. Kanteliija oli eronnut työstään 12.10.2018 ilman työttömyysturvalain mukaista hyväksyttävää syytä sekä jättänyt ottamatta yhteyttä työtarjouksen perusteella työnantajaan ilman työttömyysturvalain mukaista hyväksyttävää syytä. Työtarjous on tehty 21.11.2018, ja määräaika yhteydenottoon työnantajaan olisi ollut 29.11.2018. Kanteliija ilmoitti 26.11.2018, ettei ota yhteyttä työnantajaan kyseisen työtarjouksen johdosta. Nämä kaksi moitittavaa menettelyä tapahtuivat kuuden kuukauden sisällä, joten TE-toimiston oli käsiteltävä ne moitittavan menettelyn säädösten mukaisesti.

Kantelijan pyynnöstä asia on käsitelty uudelleen 27.12.2018 ja 11.1.2019, mutta asiassa ei ollut esitetty sellaisia seikkoja, joiden perusteella annettuja lausuntoja olisi voitu muuttaa.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Työttömyysturvalain (1290/2002) 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 (1457/2016) 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettun työvoimapolitiittisen lausunnon muun muassa tarvittaessa 2 luvussa säädetystä etuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä sekä 2 a luvussa säädetystä työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä.

Työ- ja elinkeinoministeriön työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista antaman asetuksen (1556/2016) 1 §:n mukaan työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman aiheutonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 4 §:n (1451/2016) 1 momentin 2 kohdan mukaan työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytyy 30 päivän kuluttua työstä kieltäytymisestä lukien 60 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy muusta kuin 1 kohdassa tarkoitettusta (työ, johon hänet on valittu) työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamasta tai hänelle muuten yksilöidysti tarjotusta työstä. Saman luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan mitä 4 §:ssä säädetään, sovelletaan vain työhön, josta maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka tai, jollei alalla ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkka on vähintään 1 134 euroa kuukaudessa.

TE-toimistojen menettelyyn sovellettavan hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan kyseisen 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 viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

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.

Arviointia

ELY-keskuksen lausunnon mukaan työttömyysturvalaki edellyttää, että TE-toimisto selvittää kantelijan olosuhteet ja niiden vaikutuksen hänen oikeuteensa saada työttömyysturvaetuutta. Kun kantelija oli ilmoittanut itse irtisanoutuneensa työstään, TE-toimiston tehtävä oli työttömyysturvalain 2 a luvun 2 §:n perusteella ollut ratkaista, onko kantelijalla ollut pätevä syy erota työstä. Kantelijan kieltäytyessä työstä 26.11.2018 TE-toimiston tehtävä oli työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:n perusteella ollut ratkaista, onko kantelijalla ollut siihen pätevä syy. ELY-keskus on todennut, että TE-toimiston 3.5.2019 antamasta selvityksestä eikä työvoimapolitiittisen lausunnon 7.12.2018 perusteluista kuitenkaan käy ilmi, miten TE-toimisto on huomioinut työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa palkkauksesta säädetyn.

ELY-keskus on katsonut asiassa käytettävissä olevien tietojen perusteella sekä edellä selostettuihin työttömyysturvalain säännöksiin ja sen nojalla annettuihin ohjeisiin viitaten, että TE-toimisto oli ratkaissut kantelijan asian harkintavaltansa rajoissa sekä toiminut lainsäädännön ja sen nojalla annettujen ohjeiden mukaisesti, lukuun ottamatta kantelijalle annettuja virheellisiä työvoimapolitiittisia lausuntoja 13.11.2018 OA1 ja 22.11.2018 OA1. Niiden osalta ELY-keskus viittaa TE-toimiston selvityksessä 3.5.2018 esitettyyn. ELY-keskuksen mukaan työvoimapolitiittisen lausunnon 7.12.2018 OQ1 antaminen on TE-toimiston virheen vuoksi viivästynyt ja sitä ei ole annettu työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016) 1 §:n mukaisessa määräajassa.

TE-toimisto on pahoitellut virheellisiä lausuntoja ja niiden aiheuttamaa sekaannusta. Asiaan kiinnitetään huomiota ja TE-toimistossa tiedostetaan, että asiakkaan asioiden käsittelyssä tulee noudattaa suurta huolellisuutta. Kyseiset lausunnot antaneen virkailijan kanssa on keskusteltu asiasta. Toimisto on todennut pitävänsä ymmärrettävänä, että usean työttömyysturvaan liittyvän asian käsittely samaan aikaan tuntuu asiakkaasta sekavalta. Kun tilanteeseen liittyy vielä virheiden korjaamista, niin tilanne hankaloituu entisestään. Työttömyysturva-asian käsittely on viivästynyt käsiteltävien asioiden suuren määrän ja siitä johtuvan ruuhkautumisen takia. Kantelijan kohdalla valitettavan virheen takia asian käsittely on viivästynyt lisää. TE-toimisto kiinnittää huomiota käsittelyaikoihin ja pyrkii kaikin tavoin pysymään säädetyssä 30 päivän ajassa. TE-toimisto on pahoitellut viivästynyttä käsittelyaikaa. Lisäksi TE-toimisto on todennut, että lausunnoissa pyritään mahdollisimman selkeisiin perusteluihin.

TE-toimiston mukaan kantelijan mainitsemaan toimipaikan porraskäytävässä kuultuun keskustelun osaan on vaikea ottaa kantaa, ja jälkikäteen on mahdotonta selvittää, mihin se on liittynyt. On kuitenkin erittäin ikävää, että kantelijalle on jäänyt kuulemansa perusteella sellainen kuva, että tilanteessa olisi keskusteltu jonkun asiakkaan asiasta. TE-toimistossa kiinnitetään huomiota virkailijoiden käymien keskustelujen sisältöön ja paikkoihin, missä keskusteluja käydään. Julkinen tai mikään muu sellainen paikka, missä joku ulkopuolinen voi keskustelun kuulla, ei ole sopiva paikka puhua asiakkaiden tilanteista tai ylipäättään työhön liittyvistä asioista, ja esimerkiksi portaikko ei ole sopiva paikka.

Totean, että kantelijan asiassa oli kysymys hänen oikeuksiinsa kuten työttömyysetuuden saaminen, välittömästi vaikuttavan asian selvittämisestä. Viranomaisen on yleensäkin, mutta erityisesti tämän kaltaisissa asioissa, pyrittävä käsittelemään toimivaltaansa kuuluvat asiat paitsi viivytyksettömästi myös perusteellisesti. Hallinnon asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta asioita käsiteltäessä. Kantelijan asiassa ei ole TE-toimistossa toimittu riittävän huolellisesti, vaan hänelle on annettu virheelliset työvoimapolitiittiset lausunnot 13.11.2018 ja 22.11.2018.

Virheelliset lausunnot ovat olleet omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja hämmennystä sekä vaarantaneet kantelijan oikeusturvaa.

TE-toimiston antama työvoimapoliittinen 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.

Käsitykseni mukaan tämän vuoksi on perusteltua asettaa työvoimapoliittisten lausuntojen ja hallintolaissa tarkoitettujen päätösten perusteluille samat vaatimukset. Lausunnon perusteluilla on erityistä merkitystä silloin, kun lausunto on työttömälle työnhakijalle kielteinen ja hänellä ei katsota olevan oikeutta työttömyysetuuteen. Totean, että kantelijalle 7.12.2018 annetun työvoimapoliittisen lausunnon perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, mitä työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa on säädetty palkkauksesta.

Selvityksen mukaan kantelija oli vastannut selvityspyyntöön 4.11.2018, ja työvoimapoliittinen lausunto oli annettu 7.12.2018. Asetuksessa säädetty 30 päivän enimmäisaika on siten ylittynyt. Totean, että TE-toimiston selvityksessään esittämä syy viivästymiselle eli asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä syy asetuksessa säädetyn määräajan ylittämiseen. TE-toimiston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapoliittisen lausunnon saaminen säädetyssä ajassa ja myös ennakoida mahdollisia poikkeuksellisia tilanteita.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän TE-toimiston huomiota hallintolain 7 §:n edellyttämään asioiden asianmukaiseen ja huolelliseen käsittelyyn sekä velvollisuuteen antaa työvoimapoliittiset lausunnot säädetyssä määräajassa.

Viitataan myös käsitykseeni perustelemista koskevan hallintolain 45 §:n soveltamisesta työvoimapoliittisia lausuntoja annettaessa.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO