



TE-toimiston menettely asiakkaan neuvonnassa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 12.8.2020 päivätysssä kirjoituksessa arvostellut TE-toimiston menettelyä. Kantelijalta oli evätty työttömyysturva, koska hän ei ollut hakeutunut opiskelemaan keväällä tai kesällä 2019 koulutuksiin, jotka alkaisivat syksyllä 2019.

Kantelija oli selvittänyt TE-toimistolle tieto- ja viestintätekniikan keskeytyneitä opintojaan loppukesästä 2019. Sen jälkeen hän oli 17.9.2019 saanut uuden selvityspyynnön, joka oli koskenut opintoihin hakeutumista, ja antanut siihen selvityksensä. Koska kantelija oli valmistunut hoiva-avustajaksi keväällä 2019, hän kyseenalaistaa, miksi hän olisi tuolloin jälleen hakeutunut johonkin koulutukseen. Kantelija oli luullut hoiva-avustajan koulutuksen riittävän. Hän on viitannut tältä osin työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiin hoiva-avustajan koulutuksesta.

SELVITYS

ELY-keskus on antanut 27.1.2021 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on TE-toimiston 8.1.2021 päivätty selvitys asiakirjoineen. Lausunto ja selvitys lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Selvityksen mukaan kantelija oli ilmoittautunut työnhakijaksi TE-toimistoon 25.5.2019. Puhelin-keskustelussa 29.5.2019 kantelija oli ilmoittanut eronneensa lähihoitajan sekä datanomin opinnoista ja aloittavansa pian kesätyöt hoiva-avustajana. Koska tieto- ja viestintäteknikan perustutkintoon johtavien opintojen todisteellisesta päättymisestä ei ollut saatu kantelijan toimittamasta selvityksestä riittäviä tietoja, TE-toimisto oli antanut 25.7.2019 työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän oli päätoiminen opiskelija.

Kantelija oli toimittanut myöhemmin TE-toimistolle todistuksen tieto- ja viestintäteknikan perustutkintoon johtavista opinnoista eroamisesta. TE-toimisto oli pyytänyt 23.8.2019 kantelijalta selvitystä opinnoista eroamisen syystä. Selvityksessään kantelija oli perustellut eroamista terveydellisillä syillä. TE-toimisto oli todennut 16.9.2019 antamassaan lausunnossa, ettei kantelija ollut esittänyt pätevää syytä oppilaitoksesta eroamiselle. Koska kantelija oli kuitenkin opiskellut päätoimisesti kansanopistossa 20.8.2018-24.5.2019, ammatillisesta koulutuksesta eroamisesta asetettava este työttömyysetuuden saamiselle oli jo purkautunut. TE-toimisto oli todennut, ettei työttömyysetuuden maksamiselle ole työvoimapolitiittista estettä 25.5.2019 alkaen.

Seuraavaksi TE-toimisto oli pyytänyt kantelijalta selvitystä siitä, oliko hän hakenut keväällä tai kesällä 2019 opiskelemaan koulutuksiin, jotka alkavat syksyllä 2019. Selvityksessään TE-toimistolle 22.9.2019 kantelija oli kertonut, ettei ollut hakenut mihinkään oppilaitokseen muun muassa terveydentilastaan johtuvista syistä. TE-toimisto oli katsonut, ettei kantelija ollut esittänyt pätevää syytä jättää hakematta koulutukseen vuonna 2019 ja antanut 15.10.2019 työvoimapolitiittisen lausunnon 1.9.2019 alkaen. Lausunnon mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska ”hakija on 17-24 vuotias, vailla ammatillista koulutusta ja ilman pätevää syytä jättänyt hakematta lukioon tai soveltuvaan tutkintoon johtavaan ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen tai on kieltäytynyt mainitusta koulutuksesta”.

Kantelussaan kantelija on kertonut suorittaneensa hoiva-avustajakoulutuksen ja työllistyneensä koulutuksen jälkeen kesätöihin työkykyään vastaavaan työhön hoiva-avustajana. Kantelijan mukaan TE-toimisto ei ole huomionnut tätä, vaan on evännyt työttömyysturvan, koska TE-toimisto ei lue hoiva-avustajakoulutusta ammattitutkinnoksi. Kantelija on viitannut kantelussaan selvitykseen hoiva-avustajakoulutuksesta (TEM 2014) ja selvitykseen hoiva-avustajien työllistymisestä (STM 2013). Kantelija on kysynyt, miksi olisi hakeutunut joihinkin koulutuksiin, koska oli valmistunut hoiva-avustajaksi luullen sen riittävän itselleen ajatellen työllistymistään.

Vastauksena kantelijan esiin tuomaan TE-toimisto on todennut seuraavaa: Työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:n mukaan alle 25-vuotiaan nuoren, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta (koulutusta vailla oleva nuori), on tullut hakea edellisessä syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähin-

tään kahta opiskelupaikkaa, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet hän täyttää. Tutkintoon johtavalla, ammatillisia valmiuksia antavalla koulutuksella tarkoitetaan esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädettyjä ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja, sekä ammattikorkeakoulututkintoja ja yliopistoissa suoritettavia alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja. Hoiva-avustajakoulutusta ei voida pitää tutkintoon johtavana, ammatillisia valmiuksia antavana koulutuksena. Esimerkiksi vuonna 2014 julkaistussa selvityksessä hoiva-avustajan koulutuksesta, johon kantelija viittaa, todetaan, että hoiva-avustajan koulutus koostuu kahdesta lähihoitajan tutkinnon osasta, joiden lisäksi suoritetaan yksi valinnainen osa jostakin muusta ammatillisesta perustutkinnosta. Selvityksen mukaan opiskelija voi joko välittömästi nämä osat suoritettuaan tai myöhemmin jatkaa koko lähihoitajatutkinnon suorittamista.

Myös hoiva-avustajakoulutusta tarjoavien eri oppilaitosten mukaan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle valmiudet työllistyä hoiva-alan avustaviin työtehtäviin, ja koulutuksen jälkeen on mahdollisuus hakeutua täydentämään koulutus lähihoitajatutkinnoksi. Hoiva-avustajakoulutuksessa ei siten suoriteta koko tutkintoa, vaan tutkinnon osia. Vaikka hoiva-avustajakoulutuksen avulla on mahdollista työllistyä hoiva-alalle, kysymys ei ole tutkintoon johtavasta, ammatillisia valmiuksia antavasta koulutuksesta. Kantelija on näin ollen työttömyysturvalain mukaan koulutusta vailla oleva nuori, ja hänen olisi tullut hakea vuonna 2019 vähintään kahta syksyllä 2019 alkavaa opiskelupaikkaa.

Kantelija oli ilmoittautunut työnhakijaksi verkossa 25.5.2019. Työvoimapolitiininen lausunto OK6 on annettu 15.10.2019. Kantelija oli asioinut mainitulla aikavälillä lähinnä verkon kautta, kerran puhelimitse 29.5.2019 ja kerran alle 30-vuotiaiden monialapalvelupiste Ohjaamossa käyntiasiointina 18.9.2019. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän (URA) kirjausten perusteella kantelijalle ei ollut annettu neuvontaa opiskeluasioissa tai yhteishaussa opiskelemaan hakeutumisesta mainitulla aikavälillä. TE-toimiston asiantuntijoiden ei ollut enää mahdollista tarkasti todentaa ja muistaa, mitä on neuvottu asiointitilanteissa, joten täydentävää tietoa URA-kirjauksiin ei ollut saatavissa.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:ssä säädetään koulutusta vailla olevan nuoren (alle 25-vuotias nuori), joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, oikeudesta työttömyysetuuteen. Pykälän 1 momentin mukaan koulutusta vailla olevan nuoren on tullut hakea edellisessä syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet

hän täyttää. Pykälän 2 momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan koulutusta vailla olevalla nuorella ei ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen syyslukukauden alkamisesta lukien, jos hän on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta opiskelupaikkaa 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Työttömyysturvalain 2 luvun 15 §:ssä säädetään pätevistä syyistä jättää hakematta opiskelupaikkaa sekä pätevistä syyistä keskeyttää opinnot. Koulutusta vailla olevalla nuorella on pätevä syy jättää hakematta opiskelupaikkaa, jos syynä on hänen terveydentilansa, oppimisvaikeudet, kielitaito tai muu näihin verrattava seikka.

Työttömyysturvalain 2 luvun 13-16 §:ää sovelletaan alle 25-vuotiaaseen nuoreen, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Säännökset koskevat sekä työmarkkinatukea että työttömyyspäivärahaa hakevia koulutusta vailla olevia nuoria.

Tutkintoon johtava, ammatillisia valmiuksia antava koulutus on suoritettu, kun henkilö on saanut oppilaitokselta sitä osoittavan todistuksen. Myös väliaikainen todistus (eli todistuksella suorite-
tuista tutkinnon osista), jossa oppilaitos toteaa opiskelijan suorittaneen kaikki opintosuoritukset hyväksytysti, on riittävä osoitus tutkintoon johtavan koulutuksen suorittamisesta työttömyysturvalain 2 luvun 13 ja 16 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:n mukaan koulutusta vailla olevan nuoren tulee hakea edellisessä mahdollisessa syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet hän täyttää. Hakemisvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraa 13 §:n 2 momentin mukaan työttömyysetuuden menetys syyslukukauden alusta lukien. Syyslukukauden katsotaan alkavan 1. päivänä syyskuuta. Työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä selvitetään edellinen syksyllä alkavia tai alkaneita opintoja koskenut koulutukseen hakeminen. Sillä seikalla, onko koulutusta vailla oleva nuori ollut koulutushaun aikana työttömänä työnhakijana TE-toimistossa, ei ole merkitystä selvitetäessä hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen.

Koulutusta vailla olevaan nuoreen sovelletaan työttömyysturvalain 2 a luvun säännöksiä, kun kyse on työhön, työvoimakoulutukseen tai työllistymistä edistävään palveluun taikka työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan liittyvästä työvoimapolitiisesti moitittavasta menettelystä. Seurauksena voi olla korvaukseton määräaika tai toistuvasta menettelystä 2 a luvun 14 §:n mukainen työssäolovelvoite. Menettelytapaohjeen mukaan koulutukseen hakematta jättämisestä tai koulutuksesta kieltäytymisestä ilman pätevää syytä annetaan lausunto OK6. Koulutusta vailla olevan nuoren koulutukseen hakeutuminen selvitetään 1.9. alkaen.

TE-toimiston ja TE-hallinnon asiakaspalvelukeskuksen neuvontavelvollisuudesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 2 luvun 3 §:ssä, jonka mukaan työnhakijaa tulee informoida työnhaun käynnistämisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen asiakkuuteen ja työttömyysturvaan liittyvistä menettelytavoista.

Hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003). TE-toimistojen menettelyyn sovellettavan hallintolain 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 7 §:n 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 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. Perustuslain takaama hallinnon palveluiden asianmukaisuus edellyttää, että viranomaisen antamat tiedot ja neuvonta on ajantasaista ja oikeansisältöistä.

Arviointi

ELY-keskuksen lausunnon mukaan asiakkaan käynnistäessä työnhakunsa verkossa hänet ohjataan tutustumaan TE-palvelujen verkkosivustolla, miten asioida TE-palveluissa, mikä merkitys työnhaun voimassa ololla on, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia työnhakijalla on ja miten työttömyysetuutta haetaan. TE-toimiston tulee varmistaa alkukartoituksen tai työnhakijan haastattelun yhteydessä, että asiakas on saanut tarvitsemansa tiedot ja että asiakas on saanut tarvitsemansa tiedot hänelle parhaiten soveltuvimmalla tavalla.

Lausunnon mukaan URA-asiakastietojärjestelmän merkintöjen perusteella on todettavissa, että kantelija oli käynyt keskustelua TE-toimiston virkailijoiden kanssa lähinnä puhelimitse ja verkossa. Käytyjen keskustelujen kaikkea sisältöä ei ole kirjattu URA-asiakastietojärjestelmään. TE-toimiston antaman selvityksen tai URA-asiakastietojärjestelmään tehtyjen kirjausten perusteella kantelijalle ei ole annettu neuvontaa opiskelusta tai opiskelemaan hakeutumisesta. URA-asiakastietojärjestelmään tehdyistä merkinnöistä käy ilmi, että kantelijan kanssa on keskusteltu koulutukseen liittyvistä asioista haastattelun yhteydessä 29.5.2019 sekä työllistymissuunnitelman laatimisen yhteydessä 20.11.2019. Kantelijan koulutustarve on kartoitettu 20.11.2019. Yksiselitteistä kirjausta siitä, että keskusteluissa olisi tullut esille, että kantelijalla ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:ssä tarkoitettua tutkintoa, ei kuitenkaan ole saatavilla.

ELY-keskus on todennut, että virkamiehillä on velvollisuus objektiivisesti tuoda esiin mahdolliset eri toimintavaihtoehdot, joita asiakkaalla voi eri tilanteissa olla. TE-toimiston tulee täten neuvoa asiakasta esimerkiksi siinä, mikä vaikutus opinnoilla on työttömyysetuuden saamiseen. ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä sitä, että TE-toimiston työttömyysturvaa koskeva neuvonta ja asioiden selvittäminen säännösten ja ohjeiden puitteissa on mahdollisimman kattavaa jokaisessa asiakastilanteessa ja asiakkaan työttömyysturvaan mahdollisesti vaikuttavat seikat tunnistetaan ja ne kirjataan asianmukaisesti URA-asiakastietojärjestelmään. Työnhakijaa tulee palvella TE-toimistossa myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesti ottaen huomioon työvoimapolitiittinen näkökulma.

Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon asianmukaisuus edellyttävät, että viranomaisen antaman neuvonnan on oltava oikeansisältöistä ja selkeää. Myös palveluperiaate edellyttää, että viranomainen toimii asianmukaisesti.

Saadun selvityksen ja lausunnon mukaan kantelija oli asioinut TE-toimistossa verkon kautta sekä puhelimitse 29.5.2019 ja lisäksi käynyt asioimassa Ohjaamossa 18.9.2019. URA-asiakastietojärjestelmän mukaan hänelle ei ollut annettu neuvontaa opiskeluasioissa tai yhteishaussa opiskelemaan hakeutumisessa. Asiakastietojärjestelmän kirjauksiin on 29.5.2019 merkitty, että kantelija ei ole hakenut jatko-opiskelemaan. Kantelun perusteella kantelija on ollut siinä käsityksessä, että hänellä on tutkinto, koska hän oli valmistunut hoiva-avustajaksi. Asiakastietojärjestelmän kirjauksista ja saaduista selvityksistä ei käy ilmi, että kantelijan kanssa olisi keskusteltu työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:ssä tarkoitetun tutkinnon puuttumisesta. Kantelijan opiskeluja koskevia asioita on kirjausten mukaan selvitetty vasta 20.11.2019 haastattelukäynnillä.

Edellä esitetyn perusteella TE-toimiston kantelijalle antamassa neuvonnassa on nähdäkseni ollut puutteita, ja kantelija on jäänyt epätietoiseksi seikoista, jotka vaikuttavat hänen oikeutensa työttömyysturvan saamiseen. Tämä on vaarantanut kantelijan oikeusturvaa.

Johtopäätös ja toimenpiteet

Asiasta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella TE-toimisto ei ole neuvonut kantelijaa tämän työttömyysturva-asiassa hallintolain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden mukaisesti.

Kiinnitän TE-toimiston huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuden asianmukaiseen toteuttamiseen.

Lähetän päätökseni mainitussa tarkoituksessa TE-toimistolle.

Päätökseni lähetetään tiedoksi ELY-keskukselle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen