



29.10.2020

OKV/138/10/2020

OKV/138/10/2020-OKV-1

**ASIA****Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen automaattisesti****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 9.9.2019 osoittamassaan kantelussa työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelyä työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa.

**SELVITYS**

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on antanut 13.12.2019 päivätyyn lausunnon, jonka liitteenä on TE-toimiston 21.11.2019 päivätty selvitys.

**VASTINE**

Kantelija on antanut vastineen.

**RATKAISU****Kantelu**

Kantelija on 29.8.2019 ilmoittautunut te-keskus.fi –sivuston kautta työnhakijaksi, mutta ei työttömäksi työnhakijaksi. Kantelijalle 3.9.2019 annetun työvoimapoliittisen lausunnon mukaan hänellä ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen ja lausunnosta käy ilmi, että se on automaattilausunto. Kantelijan mukaan työttömyysturvalaki ei mahdollista työvoimapoliittisen lausunnon antamista tilanteessa, jossa asiakas ei ole oikeissa hakea työttömyysetuutta. Hän toteaa, että lausuntoon ei ole mahdollista hakea erikseen muutosta, vaan se onnistuu vasta etuudenmaksajan tekemään päätökseen eikä kantelijalla siten ole mahdollisuutta saada asiaa muutoksenhaun kautta tutkittavaksi. Kantelija pyytää tutkimaan TE-toimiston menettelyn lainmukaisuuden.

**Selvitys ja lausunto**

TE-toimiston selvityksessä on viitattu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momenttiin ja erityisesti sen 2 ja 3 kohtiin, joissa säädetään työnhaun voimassaolon lakkaamisesta tietyissä tilanteissa ja todettu, että kyseiset lainkohdat eivät edellytä etuuden hakemista eivätkä työttömyyttä. Kantelijan työnhaku on katkennut Työnhaun tilannetarkistus- eräajolla. TE-toimiston URA- asiakastietojärjestelmässä ei ole määrämuotoista tietoa siitä, hakeeko asiakas etuutta vai ei eikä eräajo tutki, onko asiakkaalla voimassaolevaa ”maksulausuntoa” vai ei. Järjestelmä tarkistaa, onko asiakkaalla aikaisempaa lausuntoa ja koska kantelija oli aikaisempia työvoimapoliittisia lausuntoja, annettiin hänelle automaattilausunto.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Selvityksen mukaan kantelijalla työnhaun käynnistäminen johtui siitä, että hän halusi lähettää järjestelmän kautta TE-toimistolle pyynnön tehdä muutoksia aiempaan työttömyyden alkamisilmoitukseensa, minkä hän olisi voinut tehdä myös esimerkiksi puhelimitse. Kun työnhakijaksi ilmoittautuminen tehtiin Oma asioinnin kautta, järjestelmä toimi ilmoittautumisessa annettujen tietojen perusteella.

ELY-keskuksen lausunnossa on viitattu kantelijalle annettuun työvoimapoliittiseen lausuntoon, jonka mukaan kantelijalle oli annettu hänen ilmoittautuessaan työnhakijaksi ohjeistus, johon kantelijan oli tullut vastata määräaikaan 2.9.2019 mennessä. TE-toimiston selvityksen mukaan kantelijan työnhaku oli lakannut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentin ja erityisesti momentin 2 ja 3 kohtien perusteella.

ELY-keskus on viitannut työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä säädettyyn ja todennut, että työvoimapoliittinen lausunto annetaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä ja mikäli työnhakija ilmoittaa työvoimaviranomaiselle hakevansa työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa, niin lausunto voidaan antaa ja sitä täydentää ilman erillistä pyyntöä. Lausunnon mukaan TE-toimiston selvityksessä on annettu selvitys siitä, minkä seikkojen vuoksi automaattinen lausunto kuitenkin annettiin kantelijan tilanteessa, vaikka hän ei hakenut työttömyysetuutta. Kyseisessä tilanteessa ei keskuksen käsityksen mukaan olisi voitu antaa työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n perusteella työvoimapoliittista lausuntoa. ELY-keskuksen käsityksen mukaan edellä mainitussa lainkohdassa ei määritellä, millä tavalla työvoimapoliittinen lausunto voidaan antaa.

Lausunnon mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa rekisterinpitäjänä TE-toimistojen asiakastietojärjestelmän yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 13 luvun 2 §:n perusteella ja keskuksen saaman selvityksen perusteella automaattisten työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen on kiinteä osa sanottua järjestelmää.

## Vastine

Kantelija toteaa vastineessaan, että TE-toimisto ei selvityksessään ota kantaa siihen, onko hänelle annettu työvoimapoliittinen lausunto perustunut lakiin. Kantelijan näkemyksen mukaan TE-toimiston käyttämä asiakastietojärjestelmä on virheellisesti suunniteltu, kun kantelussa tarkoitettu tilanne on päässyt syntymään. Hänen mielestään ELY-keskuksen olisi tullut ottaa kantaa siihen, onko työ- ja elinkeinoministeriö tai ELY-keskus toiminut virheellisesti ottaessaan kyseisen järjestelmän tuotantokäyttöön.

## Arviointi

Kantelija on 29.8.2019 ilmoittautunut työvoimahallinnon nettisivun kautta työnhakijaksi. Hänelle 3.9.2019 annetun työvoimapoliittisen lausunnon mukaan kyseinen lausunto oli työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 1 momentin mukainen työvoimapoliittinen lausunto. Lausunnon antoi TE-toimisto ja sen mukaan hakijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuteen, koska hänen työnhakemuksensa ei ollut voimassa 3.9.2019 lähtien. Lausunnon mukaan se perustui työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ään ja 10 luvun 2 §:n 2 momenttiin. Lausunnon saajana oli työttömyyskassa ja lausunto oli toimitettu työnhakijalle eli kantelijalle tiedoksi.

Työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työttömyysetuuteen on tässä laissa säädetyin edellytyksin oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla.

Lain 10 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan työttömyysetuutta maksetaan vain siltä ajalta, jona henkilö on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuna työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa.

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

Lain 11 luvun 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan TE-toimisto antaa 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettua työvoimapolitiittisen lausunnon tarvittaessa 2 luvussa säädetystä etuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä ja 3 kohdan mukaan sellaisesta työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavasta etuudesta, josta säädetään 10 luvun 2 §:n 2 momentissa.

Lain 11 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan työvoimapolitiittinen lausunto annetaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä. Lausuntoa on Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä täydennettävä viipymättä. Jos työnhakija on ilmoittanut työvoimaviranomaiselle hakevansa työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa, työvoimapolitiittinen lausunto voidaan antaa ja sitä voidaan täydentää ilman erillistä pyyntöä. Pykälän 4 momentin mukaa työvoimapolitiittinen lausunto annetaan työnhakijalle tiedoksi 3 §:ssä tarkoitettua päätöksen yhteydessä.

Työvoimapolitiittinen lausunto annettiin kantelijalle, koska hänen työnhakunsa TE-toimistossa oli lakannut eikä hänellä siten ollut oikeutta työttömyysetuuteen. Kantelija ei kantelunsa mukaan ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, vaan ainoastaan työnhakijaksi eikä hän ollut hakenut tai hakemassa työttömyysetuutta. Käytettävissäni olevien tietojen mukaan työttömyyskassa, johon kantelija kuuluu, ei ollut kyseistä lausuntoa pyytänyt eikä kantelija ollut ilmoittanut TE-toimistolle hakevansa työttömyysetuutta. Kantelija ei siten käytettävissäni olevien tietojen perusteella ollut työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu koko-aikatyötä hakeva työtön työnhakija, jonka työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä olisi tullut antaa työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto eikä lausunnon antamiselle siten ollut lainmukaista perustetta.

Työvoimapolitiittinen lausunto ei ole päätös, jolla olisi päätetty kantelijan oikeuksista tai velvollisuuksista eikä sen antamisesta ole käytettävissäni olevien tietojen perusteella seurannut kantelijalle vahinkoa. Kantelija on kuitenkin kokenut lausunnon olevan syyllistävä ja loukkaava. Kantelijalla ei ole ollut mahdollisuutta saada lausuntoa poistetuksi tai muutetuksi, koska siihen ei voi työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan hakea erikseen muutosta, vaan muutoksenhaku tapahtuu haettaessa muutosta etuudesta annettuun päätökseen.

Selvityksen perusteella kantelijalle annettu työvoimapolitiittinen lausunto on ollut automaattilausunto, jonka TE-toimiston asiakastietojärjestelmä on tietyin ehdoin antanut. Järjestelmä näyttää mahdollistavan sen, että työvoimapolitiittinen lausunto voidaan antaa myös tilanteissa, joissa sen antamiselle ei ole perustetta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään perustuslain 21 §:ään pohjaavista hyvän hallinnon perusteista. Lain 7 §:ssä säädetään 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.

Kyseisen lainkohdan tarkoituksena on hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan korostaa paitsi viranomaistoiminnan tukoksellisuutta myös asiakasnäkökulmaa, mikä tarkoittaa asioinnin järjestämistä siten, että hallinnossa asioivat saavat asianmukaisesti tarvitsemiaan hallinnon palveluita ja niitä annettaessa kiinnitetään huomiota asioivien tarpeisiin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään, joka koskee automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä, todennut, että sääntelyä on arvioitava muun muassa perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden kannalta ja katsonut, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai osansaisten oikeusturvaa (mm. [PeVL 7/2019 vp](#) ja [PeVL 49/2017 vp](#))

Tässä tapauksessa ei ole kysymys perustuslakivaliokunnan lausunnoissa tarkoitettua automaattisesta päätöksenteosta, mutta kylläkin siihen rinnastettavasta työttömien työnhakijoiden työttömyysetuihin ja siten heidän oikeuksiinsa vaikuttavien sitovien lausuntojen antamisesta automatisoidusti. Hyvän hallinnon perusteiden toteutumisesta on huolehdittava kaikessa hallinnon palvelujen tuottamisessa riippumatta palvelujen tuottamistavasta.

Hallintolain 7 §:ssä tarkoitettu asianmukaisuus ja asiakasnäkökulma palvelujen järjestämisessä tarkoittavat muun muassa sitä, että hallinnossa asioiva saa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisesti eikä hänen tarvitse muun muassa joutua sellaisen palvelun kohteeksi, jolle ei ole lainmukaisia perusteita ja jonka hän voi kokea loukkaavaksi. Tästä näkökulmasta arvioituna työvoimapoliittisen lausunnon antaminen kantelijalle edellä kuvatussa tilanteessa ei ole ollut lainkohdassa tarkoitettulla tavalla asianmukaista palvelua.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta (KEHA-keskus) ja sen tehtävistä. Lain 3 a §:n 1 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen yhteisiä henkilö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 13 luvun 1.7.2020 voimaan tulleissa 1 ja 2 §:ssä säädetään TE-toimiston asiakastietojärjestelmästä ja järjestelmän rekisterinpitäjistä. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käytetään julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämiseen ja tuottamiseen sekä muun muassa työttömyysturvalaissa työ- ja elinkeinotoimistolle säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Luvun 2 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus ja työ- ja elinkeinotoimistot ovat työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän yhteisrekisterinpitäjiä.

KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluu tietohallinnon ohjaus ja kehittäminen sekä sähköiset palvelut ja järjestelmät. Käsitykseni mukaan TE-toimiston käyttämän asiakastietojärjestelmä ja sen tuottamat automaattiset palvelut kuuluvat siten KEHA-keskuksen tehtävälleen.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

TE-toimisto antoi kantelijaa koskevan työvoimapoliittisen lausunnon työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, vaikka kantelija ei ollut työttömänä työnhakijana TE-toimistossa eikä hän ollut hakenut tai aikonut hakea työttömyysetuutta. Kantelija oli kokenut annetun lausunnon olevan häntä syyllistävä. Lausunto oli automaattilausunto, jonka TE-toimiston käyttämä asiakastietojärjestelmä oli tiettyjen ehtojen täytyessä antanut.

Kantelijan kohdalla eivät käsitykseni mukaan täytyneet työttömyysturvalaissa säädetty perusteet työvoimapoliittisen lausunnon antamiselle eikä sitä siten olisi tullut antaa. Hallintolain 7 §:ssä tarkoitettu asianmukaisuus ja asiakasnäkökulma palvelujen järjestämisessä tarkoittavat muun muassa sitä, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisesti eikä hallinnossa asioivan tarvitse joutua lakiin perustumatoman ja häntä mahdollisesti loukkaavan palvelun kohteeksi. Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen kantelijalle edellä kuvatussa tilanteessa ei ole ollut lainkohdassa tarkoitettulla tavalla asianmukaista palvelua, vaikka lausunnon antaminen ei käytettävissä olevien tietojen perusteella aiheuttanut kantelijalle hänen oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa kohdistuvia kielteisiä seuraamuksia.

Saatan edellä esittämäni TE-toimiston ja ELY-keskuksen tietoon. Lisäksi saatan päätökseni anonymisoina KEHA-keskuksen tietoon ja pyydän sitä edellä esitetty huomioiden kertomaan arvionsa TE-toimistojen käyttämän asiakastietojärjestelmän asianmukaisuudesta siltä osin kuin kysymys on automaattisesti annettavista työvoimapoliittisista lausunnoista. Kyseinen arvio tulee toimittaa oikeuskanslerinvirastoon viimeistään 11.12.2020.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen