



Helsingin kaupungin työllisyyspalvelujen ja Uudenmaan TE-toimiston menettely

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 27.6.2022 osoittamassaan kantelussa arvostellut Helsingin kaupungin työllisyyden kuntakokeilun (Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut) sekä Uudenmaan TE-toimiston menettelyä.

Kantelija on tyytymätön 19.7.2021 Kelalle annettuun virheelliseen työvoimapoliittiseen lausuntoon, jonka seurauksena hänen etuuspäätöksensä oli viivästynyt. Kantelijan mukaan hän ei ole saanut selvitystä eikä tietoa siitä, missä vaiheessa hänet on siirretty Helsingin kuntakokeilun asiakkaaksi.

Kantelija on arvostellut opintoihinsa ja opintojen tukemiseen liittyvien asioiden selvittämistä. Kantelija ei ollut saanut lukuisista yrityksistään huolimatta millään asiointitavalla yhteyttä kuntakokeiluun ja vastuuvirkailijaansa, kun hän oli yrittänyt saada neuvontaa opintoihinsa liittyvissä kysymyksissä. Kantelijan mukaan tämä oli johtanut esteelliseen työvoimapoliittiseen lausuntoon ja kantelijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen vaikeuttaen hänen toimeentuloaan ja estäen hänen oikeuttaan työvoimapoliittisiin palveluihin.

Kantelija on edelleen arvostellut hänelle 21.6.2022 annettua esteellistä työvoimapoliittista lausuntoa lainvastaiseksi ja huonosti perustelluksi. Kantelija on toimittanut oikeuskanslerin viras-

toon samaa asiaa koskevan 5.7.2022 päivätyn lisäkirjoituksen, jossa hän ilmoittanut, että hänelle oli selvinnyt, että hänen opintojensa tukeminen työttömyysetuudella ei enää tule kyseeseen, ja että hänen tältä osin esittämänsä ei näin ollen tarvitse ottaa huomioon.

Lisäksi kantelija on 25.11.2022 päivätyssä lisäkirjoituksessaan arvostellut hänelle 4.10.2022 annettuja työvoimapoliittisia lausuntoja.

SELVITYS

Helsingin kaupungin työllisyyspalvelujen selvitys

Helsingin kaupungin maahanmuutto- ja työllisyysasioiden johtaja on antanut 26.1.2023 päivätyn selvityksen.

Työllisyyspalvelujen selvityksen mukaan Uudenmaan TE-toimisto oli käynnistänyt kantelijan työnhaun 10.7.2021. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020, myöhemmin kuntakokeilulaki) säännösten perusteella TE-toimisto vastaa henkilöasiakkaan työnhaun käynnistämisestä, työnhakija-asiakkaan siirtämisestä kuntakokeilun asiakkaaksi sekä asiakassiirrosta ilmoittamisesta kuntakokeilulain 5 §:n mukaisesti. TE-toimiston asiakastietojärjestelmän yhteydenottoihin ei ollut merkitty asiakassiirron tarkkaa ajankohtaa.

Kantelijan työllistymissuunnitelma oli päivitetty 2.11.2021. Kantelija ei ollut merkinnyt työllistymissuunnitelman tehtäviä toteutuneeksi, minkä seurauksena hänelle oli 28.1.2023 tehty asiasta selvityspyyntö. Kantelija oli vastannut selvityspyyntöön ja kertonut hakeneensa opinto-oikeutensa palauttamista passiivirekisteristä, mutta ei kirjautuneensa yliopistolle, koska hänellä ei ollut varmuutta siitä, miten yliopistolle kirjautuminen vaikuttaisi hänen työttömyysetuuteensa. Kantelija oli samassa yhteydessä toivonut yhteydenottoa, jotta hän voisi selvittää mahdollisuuden opiskella työttömyysetuudella. Kantelijan lähettämä selvitys oli hyväksytty työllisyyspalveluissa, mutta häneen ei ollut oltu yhteydessä työttömyysetuudella opiskelusta.

Kantelija oli 13.4.2022 osallistunut työllisyyspalveluiden järjestämään ryhmäinfoon, jossa hänelle oli annettu yleisneuvontaa työttömyysturvasta, erilaisista palveluista sekä uudesta asiakaspalvelumallista. Samana päivänä kantelija oli jättänyt yhteydenottopyynnön vastuuasiantuntijalleen opinnoista ja niiden tukemisesta. Kantelijan yhteydenottopyyntöön ei ollut vastattu. Hän oli jättänyt uuden yhteydenottopyynnön 19.5.2022 sekä soittanut työllisyyspalvelujen neuvontaan 25.5.2022. Kantelijaan oli oltu yhteydessä 27.5.2022 ja neuvottu opintojen vaikutuksesta työttömyysetuuteen. Kantelijalle oli kerrottu, että omaehtoisten opintojen tuki on harkinnanvarainen ja että Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualue on toimivaltainen arvioimaan opintojen pää- ja sivutoimisuutta. Kantelijalle on kerrottu lisäksi, että opinnot katsotaan

todennäköisesti päätoimisiksi, ja hänelle oli tehty selvityspyyntö opinnoista läsnäolevaksi ilmoitautumisen perusteella. Selvityspyyntöön tekeminen perustui kokeilualueen kunnan kuntakokoulun 20 §:n 2 momentin mukaiseen tiedonantovelvollisuuteen toimittaa TE-toimistolle viipymättä tarpeelliset tiedot työvoimapolitiittisen lausunnon antamista varten. Puhelun jälkeen kantelija oli jättänyt yhteydenottopyynnön, johon kantelijan vastuuvirkailijan esihenkilö oli vastannut 30.5.2022.

Kesäkuussa 2022 kantelija oli ollut useaan otteeseen yhteydessä työllisyyspalveluihin sekä puhelimitse että käymällä työllisyyspalveluiden eri toimipisteillä. Kantelijan kanssa oli käyty läpi opintojen tilannetta sekä mahdollisia uudelleen kouluttautumismahdollisuuksia. Kantelija oli jättänyt yhteydenottopyynnön 27.6.2022 ja häneen oli oltu yhteydessä 30.6.2022, jolloin hänen kanssaan oli käyty läpi päätoimisesta opiskelusta annettavan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteita sekä kantelijan mahdollisuuksia omaehtoisin opintojen sellaisten opintojen osalta, joita oli jo aiemmin tuettu omaehtoisina opintoina.

Kantelija oli asioinut työllisyyspalveluissa 19.8.2022 ja hänen kanssaan oli käyty läpi hänen kokonaistilannettaan. Kantelijaa oli myös kehoitettu olemaan yhteydessä TE-palveluiden työttömyysturvaneuvontaan opiskeluun liittyvissä kysymyksissä. Selvityksessä on todettu, että valtakunnallinen työttömyysturvan vastuualue oli järjestänyt toimivaltaansa koskevien asioiden asiakasneuvonnan kyseisen puhelinpalvelun kautta. Kantelija oli jättänyt 27.9.2022 yhteydenottopyynnön uuteen TE-toimiston tekemään kuulemiseen opinnoistaan. Hänelle oli vastattu 30.9.2022 ja neuvottu asiassa.

Työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen osalta selvityksessä on viitattu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1373/2018, myöhemmin ELY-asetus) 16 a §:n 1 momentin 7 kohtaan, jonka mukaan Uudenmaan TE-toimisto antaa kaikkien TE-toimistojen toimialueilla työvoimapolitiittisen lausunnon niistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, joista säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 ja 11 §:ssä (opiskelu ja päätoimisen opiskelun päättymisen). Edellä mainitusta poiketen 11.7.2022 lukien kokeilualueen kunnilla oli ollut mahdollisuus antaa lain 682/2022 mukaisesti opintoihin liittyvä työvoimapolitiittinen lausunto tilanteissa, joihin ei liity työvoimapolitiittista harkintaa. Lain sanamuodon mukaan kyseessä on mahdollisuus ja epäselvässä tilanteessa selvityspyyntö ohjataan ratkaistavaksi Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueelle, jolla on lopullinen vastuu työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta. Niin sanotun OM8-lausunnon kokeiluluontoinen väliaikainen käyttöönotto on kokeilualueen kunnille vapaaehtoista, eikä työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 1-6 kohdan mukaisista päätoimisista opinnoista annettavaa lausuntotyyppiä ollut otettu Helsingin työllisyyspalveluissa käyttöön.

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto

Uudenmaan ELY-keskus on antanut 16.8.2023 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on Uudenmaan TE-toimiston selvitys asiakirjoineen.

Kantelijan työnhaun alkaminen ja ensimmäinen työvoimapolitiittinen lausunto

ELY-keskuksen lausunnossa on viitattu TE-toimiston selvitykseen, jonka mukaan asiakastietojärjestelmän kirjausten perusteella kantelija oli ilmoittautunut työnhakijaksi TE-palvelujen Oma asiointi –verkkopalvelussa 10.7.2021. Asiakkuus oli ohjautunut verkkopalvelusta suoraan kuntakokeiluun.

ELY-keskus toteaa, että kokeilun alueen kunnan asiakkaita ovat muun ohella työttömät työnhakijat, joiden kotikunta on kyseisessä kunnassa ja joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan. Uudenmaan TE-toimisto on katsonut, että kantelija on kuulunut kuntakokeilun kohderyhmään, ja tehnyt suoraan asiakkuuden siirron Helsingin kuntakokeiluun asiakastietojärjestelmässä. Tiedottaminen asiakkaalle on tapahtunut Oma asiointi -palvelussa.

TE-toimiston selvityksestä kävi ilmi, että Helsingin kuntakokeilu oli 13.7.2021 tehnyt Uudenmaan TE-toimistolle kuntakokeiluilmoituksen ja että TE-toimiston virkailija oli 16.7.2021 antanut työttömyysetuuden maksamisen mahdollistavan työvoimapolitiittisen lausunnon peruspäivärahalausuntana. TE-toimisto on nyt selvityksessään todennut, että työvoimapolitiittinen lausunto oli annettu virheellisellä etuuslajilla, sillä lausunto tulee antaa työmarkkinatukilausuntana, ellei ole täysin selvää, että työssäoloehto on täytynyt. Asiassa olisi tullut antaa sen vuoksi peruspäivärahalausunnon asemesta työmarkkinatukilausunto. Työvoimapolitiittinen lausunto oli annettu etuuslajin osalta työmarkkinatukilausuntana vasta 25.8.2021 kantelijan yhteydenoton perusteella. Asiassa on aiheutunut aiheetonta viivytystä. TE-toimisto on pahoitellut kantelijalle viivästyksestä aiheutunutta haittaa.

ELY-keskus on todennut, että TE-toimisto oli antanut työvoimapolitiittisen lausunnon sinällään säädetyssä määräajassa, mutta se ei vastannut etuuslajin osalta sisäistä ohjeistusta. Tämä oli vaikuttanut siihen, että työttömyysetuuden maksatus oli viivästynyt. Maksaja ei ollut kuitenkaan pyytänyt uutta lausuntoa, vaikka kantelija on kertonut hakeneensa etuutta. Sitten TE-hallinnon asiakaspalvelukeskus oli välittömästi työnhakijan pyynnöstä antanut lausunnon oikealla etuuslajilla. Kokeilun alueen kunnalla ei tuolloin voimassa olleen lainsäädännön perusteella ole ollut oikeutta antaa kyseistä lausuntoa.

Lisäksi ELY-keskus on todennut, että ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista tulee selvittää työttömyysturvalain 2 luvussa säädetyt etuuden saamiset yleiset työvoimapolitiittiset edel-

lytykset. Työttömyysturvalain 2 luvussa 10 ja 11 §:ssä säädetään opiskelun vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Kantelija oli verkkoilmoittautumislomakkeessa maininnut ammatikseen korkeakouluopiskelija. Työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdan (1001/2012) mukaan yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamista pidetään päätoimisine opintoina. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan työnhakijan korkeakouluopintojen vaikutusta työttömyysetuuteen olisi tullut siten selvittää heti alkuvaiheessa. Tältä osin selvittämisvelvollisuus on kuulunut TE-toimistolle, joka on ollut vastuussa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta, kuten edellä on todettu.

Asiakirjoista saatujen tietojen perusteella kantelija oli menettänyt jo opinto-oikeutensa yliopistolla, joten hänen opintonsa olisi tullut katsoa päättyneiksi työttömyysturvalain 2 luvun 11 §:n 3 momentin 3 kohdan nojalla. Hän ei olisi ollut päätoiminen opiskelija vaan työttömyysturvalain mukaisesti työtön kuten hänen oli todettu olleen, mutta kesken jääneet korkeakouluopinnot ja niiden vaikutus työttömyysetuuteen olisi näin tullut jo alkuvaiheessa esille.

Työvoimapolitiittinen lausunto 21.6.2022

TE-toimiston selvityksen mukaan Helsingin kuntakokeilu oli 27.5.2022 tehnyt kantelijalle selvityspyynnön kantelijan yliopisto-opinnoista Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan valtakunnallisella vastuualueella käsiteltäväksi. Selvityspyynnön yhteydessä kuntakokeilu oli tehnyt myös hallintolain mukaisen kuulemisen aiemman työttömyysetuuden maksatuksen mahdollistavan lausunnon korjaamisesta. Kantelija oli vastannut selvityspyyntöön 27.5.2022. Kantelija oli lisäksi 13.6.2023 ilmoittanut toimittavansa lisäselvitystä, minkä vuoksi asiassa oli avattu selvityspyyntö lisäselvityksen toimittamiseksi. Työttömyysturvan valtakunnallinen vastuualue on 21.6.2022 antanut saatujen selvitysten perusteella työvoimapolitiittisen lausunnon OM6 ”Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän on päätoiminen opiskelija”. Lausunto on annettu takautuvasti 1.4.2022 alkaen.

Asia oli uudelleen käsitelty Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueella 4.7.2022 ja 4.10.2022. Kantelija oli hakenut muutosta työttömyysetuuden maksajan antamaan päätökseen. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on 19.4.2023 antamallaan päätöksellä hylännyt valituksen.

TE-toimisto on selvittänyt, että 21.6.2022 annetun työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Hakijalla on opinto-oikeus Helsingin yliopistossa (oikeustieteellinen tiedekunta) 1.4.2022 alkaen. Hakija hakenut opinto-oikeuden palauttamista, ilmoittautunut läsnäolevaksi 1.4.2022 alkaen. Korkeakoulututkintoon johtavat opinnot ovat työttömyysturvalain mukaan päätoimisia.”

TE-toimisto on selvityksessään todennut, että työvoimapolitiittiset lausunnot tulee aina perustella siten, että ne ovat asiakkaalle ymmärrettäviä. Lausunto on annettu URA-asiakastietojärjestelmässä, jossa lausunnon perusteluille varattu tila on ollut hyvin rajallinen, minkä vuoksi perustelut oli kirjoitettu tiiviisti. Työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluissa olisi kuitenkin tullut selkeämmin ilmaista, että kantelijan työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla aiemmin päättäneiksi katsottujen, jo lähtökohtaisesti päätoimisten opintojen, katsotaan alkavan uudelleen. Kyseinen tieto on ilmaistu vasta 4.10.2022 uudelleen käsittelyn seurauksena annetussa OZ9-tiedoteläusunnossa: "Hakijalla opinto-oikeus Helsingin yliopisto, oikeustiede. Hakija läsnä oleva opiskelija 1.4.2022 alkaen. Opinnot katsotaan alkaneen 1.4.2022, mistä alkaen hakijalla mahdollisuus suorittaa opintoja. Opintoja ei osoitettu sivutoimiseksi tai päättäneen työttömyysturvalain edellyttämällä tavalla."

Työvoimapolitiittiset lausunnot 4.10.2022

Kantelija on 25.11.2022 päivätyssä kirjoituksessaan arvostellut Uudenmaan TE-toimiston 4.10.2022 antamia työvoimapolitiittisia lausuntoja. Kantelun mukaan lausunnoista ei ilmene, millä perusteella aiemmin 7.9.2016 annettua työvoimapolitiittista lausuntoa on muutettu.

TE-toimisto on selvittänyt, että kantelija oli hakenut muutosta työttömyysetuuden maksajan antamaan päätökseen, joka perustui 21.6.2022 annettuun työvoimapolitiittisen lausuntoon. TE-toimiston työttömyysturvan vastuualue oli muutoksenhakuasian käsittelyn yhteydessä huomannut asiavirheen aiemmassa 7.9.2016 annetussa lausunnossa. Kantelijalle oli 4.10.2022 annettu takautuvasti ajalle 8.4.2016-7.4.2017 OM6-lausunto, jonka mukaan hänellä ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän oli päätoiminen opiskelija, sillä opintojen oli katsottu alkaneen uudelleen 8.4.2016.

TE-toimisto on todennut, että työohjeistuksen mukaisesti työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluista tulee selvästi käydä ilmi, että lausunnolla kumotaan aiemmin annettu lausunto. Perusteluihin tulee kirjata myös tieto siitä, että asiakasta on kuultu ennen lausunnon korjaamista. Asiakkaalle 4.10.2022 annetun takautuvan lausunnon yhteydessä olisi siten tullut selkeästi ilmaista, että kyseisellä lausunnolla kumotaan aiemmin 7.9.2016 annettu työvoimapolitiittinen lausunto virheellisenä. TE-toimisto oli myös 4.10.2022 antanut työttömyysedun maksun mahdollistavan työvoimapolitiittisen lausunnon 8.4.2017 alkaen. Lausunnossa oli katsottu, että hakijan opinnot Helsingin yliopistossa olivat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden, joten opintojen katsottiin päättäneen 8.4.2017 alkaen.

TE-toimiston tiedossa ei ole, että kantelija olisi hakenut muutosta 4.10.2022 annettuihin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin. TE-toimisto on pahoitellut asiassa vuonna 2016 annettua virheellistä työvoimapolitiittista lausuntoa ja siitä kantelijalle aiheutunutta ylimääräistä haittaa ja vaivaa.

Asiakkaan asiointi ja neuvonta

ELY-keskukselle osoitetussa selvityspyynnössä oli pyydetty ottamaan kantaa myös Helsingin kaupungin työllisyyspalvelujen selvityksessä esille tuotuun opinnoista lausumisen toimivallan jakoon kokeilualueen kuntien ja Uudenmaan TE-toimiston valtakunnallisen työttömyysturvan vastuualueen välillä ja siihen, miten asiakkaan asiointi ja neuvonta tuossa tilanteessa toteutuu.

ELY-keskus on viitannut julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 2 luvun 4 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen on tarvittaessa informoitava työnhakijaa hänen työnhakuaan ja työllistymistään edistävistä muista palveluista sekä työttömyysetuuden hakemisesta ja työttömyysetuuden saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä. ELY-keskuksen mukaan kyseinen lainkohta koskee TE-toimiston neuvontavelvollisuutta. Lainkohdan nojalla työtöntä työnhakijaa tulee tarvittaessa informoida työttömyysetuuden saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä.

ELY-keskuksen lausunnon mukaan neuvontaa tulee antaa sekä menettelystä että asian aineellisesta sisällöstä, mutta neuvontaan ei kuulu yksittäisen työttömyysturva-asian ennakointi. Neuvontavelvollisuus koskee vain TE-toimiston omaan toimivaltaan kuuluvia asioita. Kuntakokeilulain 8 §:n 2 momentissa säädetään edellä kerrotun työnhakijan informointivelvollisuuden soveltamisesta myös kokeilualueen kuntaan. Työttömyysetuuden saamisen keskeiset työvoimapolitiittiset edellytykset ovat siten osa asiakaspalveluprosessiin kuuluvaa neuvontavelvollisuutta. Kokeilualueen kunta toimii työvoimaviranomaisena omalla alueellaan, joten viranomaisen roolissa sen tulee neuvoa asiakkaitaan työttömyysetuuden saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Neuvontavelvollisuuden on katsottu koskevan lähtökohtaisesti omaan toimivaltaan kuuluvia asioita.

Kuntakokeilulain 12 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kokeilualueen kunnan toimivaltaan kuuluu lyhytkestoisten opintojen soveltaminen (työttömyysturvalaki 2 luku 10 b) ja 4 kohdan mukaan työttömyysetuudella tuetuista omaehtoisista opinnoista päättäminen. Lakiin on 11.7.2022 lisätty uusi 2 momentti, jossa säädetään kokeilualueen kunnan toimivallasta antaa työvoimapolitiittinen lausunto työnhakijan opintojen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Kokeilualueen kunta voi, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston työttömyysturvan vastuualueen lisäksi, antaa omalla toimialueellaan työvoimapolitiittisen lausunnon muun ohella työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 1–4 ja 6 kohdassa tarkoitetuista päätoimisista opinnoista tilanteissa, joihin ei liity harkintaa.

Kokeilualueen kunnan osalta kysymys on mahdollisuudesta antaa työvoimapolitiittinen lausunto kyseisissä tilanteissa. Viimekätinen vastuu lausunnon antamisesta on Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueella. Helsingin kuntakokeilu on lausunnossaan ilmoittanut, ettei

se ole ottanut tähän tarkoitukseen tarkoitettua lausuntotyyppiä lainkaan käyttöönsä. Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueen toimivaltaan kuuluu antaa työvoimapolitiittinen lausunto työttömyysturvalain 2 luvun 10 ja 11 §:ssä säädetystä opiskelusta ja opiskelun päättymisestä ELY-asetuksen 16 a §:n nojalla.

ELY-keskus toteaa, että etuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä säädetään työttömyysturvalain 2 luvussa, ja opiskelun vaikutuksesta työttömyysetuuteen säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 10–11:ssä. Kuntakokeilulain 20 §:n 2 momentissa säädetään myös kokeilualueen kunnan velvollisuudesta ilmoittaa viipymättä TE-toimistolle tarpeelliset tiedot työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon laatimista varten. Kokeilualueen kunta pyytää tarvittaessa asiakkailtaan selvitystä niistä seikoista, joilla voi olla vaikutusta asiakkaiden työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin. Siltä osin, kun kokeilualueen kunta ei ole toimivaltainen antamaan työvoimapolitiittista lausuntoa asiakkailleen, tulee asiakkaiden antamat selvitykset toimittaa toimivaltaiselle taholle käsiteltäväksi. Lausunnon antamiseen toimivaltainen taho vastaa viime kädessä lausunnon sisällöllisestä ja menettelyllisestä oikeellisuudesta.

TE-toimisto on selvityksessään todennut, että Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueella ei ole henkilökohtaista asiakaspalvelua työnhakijoille. Työttömyysturvan sisällön osalta neuvonta on keskitetty valtakunnalliseen TE-asiakaspalvelukeskuksen Työttömyysturvaneuvontaan, joka on erikoistunut työttömyysturvalakiin ja sen soveltamiseen. Työttömyysturvaneuvonnasta asiakas saa tietoa muun muassa työttömyysturvan saamisen edellytyksistä, opiskelun vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysturvaa, selvityspyynnön vastaamisesta sekä muutoksenhausta annettuihin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin. Työttömyysturvaneuvonnassa hoidetaan sekä ennakoiva että jälkikäteinen neuvonta. Työnhakija voi olla etukäteen yhteydessä työttömyysturvaneuvontaan työttömyysturvaan liittyvissä asioissa, tai työnhakija voi ottaa yhteyttä työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen jälkeen. Lausuntoon liittyvien kysymysten osalta asiakkaita neuvotaan ottamaan myös suoraan yhteys Työttömyysturvaneuvontaan. Lausunnoissa on myös Työttömyysturvaneuvonnan yhteystiedot (puhelinnumero). Työttömyysturvaneuvonnan kautta asiakas voi jättää tarvittaessa yhteydenottopyynnön lausunnon antaneeseen tahoon Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueelle. Työttömyysturvan vastuualueella ei ole siis suoraa asiakaspalvelua, vaan yhteydenottopyyntö tapahtuu aina Työttömyysturvaneuvonnan kautta. Tällä tavalla taataan Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueen virkailijoiden työrauha eli mahdollisuus keskittyä lausuntojen antamiseen ja siten varmistaa harkintaa vaativien työvoimapolitiittisten lausuntojen osalta lausuntojen antaminen säädetyn (1556/2016) määräajan puitteissa.

VASTINE

Kantelijalle on 24.10.2023 varattu tilaisuus antaa lausunnosta ja selvityksistä vastine. Vastinetta ei ole annettu.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. 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) 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.

Hallintolain 23 § edellyttää asian käsittelyä ilman aiheutonta viivytystä.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi muun muassa päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Arviointi

Asiakkaan asiointi ja neuvonta

Selvityksensä mukaan Helsingin työllisyyspalvelut vastasi 1.3.2021 käynnistyneessä työllisyyden kuntakokeilussa TE-toimiston asemasta julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisestä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetussa laissa (kuntakokeilulaki) tarkemmin määrätyssä laajuudessa. Kuntakokeilulailla siirrettyihin tehtäviin kuuluu yhtenä olennaisimpana yksittäisenä tehtäväkokonaisuutena TE-toimistosta siirrettyjen asiakkaiden asiakasprosessin

hoitaminen. Asiakkuus on osin yhteinen TE-toimiston kanssa, sillä kuntakokeilulailla ei siirretty kokeilualueen kunnalle kaikkia TE-toimiston tehtäviä.

Kuntakokeilulain 10 §:n mukaan kokeilualueen kunnan tehtävänä on muun muassa antaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja neuvonta- ja tietopalveluita. Kantelun ja työllisyyspalvelujen selvityksen mukaan kantelija oli pyrkinyt selvittämään opintoihinsa liittyvää asiaa työllisyyspalveluissa useita kertoja ja jättänyt työllisyyspalveluihin useita yhteydenottopyyntöjä. Työllisyyspalvelut oli antanut kantelijalle yleisneuvontaa, vastannut kantelijan opintoihin liittyviin kysymyksiin, ohjannut kantelijaa hänen tilanteessaan sekä ohjannut kantelijaa olemaan yhteydessä opintojen pää- ja sivutoimisuuden arvioinnissa työttömyysturvaneuvontaan. Työllisyyspalveluista ei ollut kuitenkaan kaikissa tilanteissa vastattu riittävän nopeasti kantelijan yhteydenottoihin. Kerrotun seurauksena kantelija ei ollut saanut kaikissa tilanteissa kohtuullisessa ajassa riittävää neuvontaa yrityksistään huolimatta.

Työllisyyspalvelut on viitannut selvityksessään 21.6.2022 ja 4.10.2022 kantelijalle annettuihin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin, jotka ovat koskeneet hänen opintojensa pää- ja sivutoimisuutta. Ensiksi mainitun lausunnon osalta työllisyyspalvelut ei ole ollut toimivaltainen viranomainen. Jälkimmäisen lausunnon osalta työllisyyspalvelut on siirtänyt asian Uudenmaan TE-toimiston käsiteltäväksi, jolla on lopullinen vastuu työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta. Lisäksi työllisyyspalvelujen selvityksessä on todettu kantelijalle 16.7.2021 ja 25.8.2021 annettujen lausuntojen osalta, että työllisyyspalvelut ei ollut toimivaltainen antamaan työvoimapolitiittista lausuntoa OA1 ennen 2.10.2022 tehtyä lakimuutosta.

Helsingin työllisyyspalvelujen selvityksen mukaan kuntakokeilujen käynnistyessä kokeilualueen kunnille ei siirretty laajasti TE-toimiston työttömyysturvalain mukaisia tehtäviä. Selvityksessä todetaan eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan todenneen mietinnössään [TyVM 16/2020 vp](#), että useat tahot esittivät asiantuntijakuulemisissa ehdotetun työnjaon lisäävän työttömyysturva-asioiden hoitamisen edellyttämää työmäärää sekä aiheuttavan viivettä työttömyysturvalausuntojen antamiseen. Valiokunta katsoi, että työttömyysturvatehtäviä on tarpeen siirtää kokeilukunnille ehdotettua laajemmin siten, että tarpeetonta edestakaista ilmoittelua kokeilualueen kunnan ja TE-toimiston välillä vähennetään ja työvoimapolitiittisen lausuntojen antamista yksinkertaistetaan.

Selvityksessä on todettu, että sittemmin oli tehty erityisesti opintoihin liittyneitä säädösmuutoksia. Opintoja koskeva toimivalta oli jaettu kokeilualueen kuntien ja Uudenmaan TE-toimiston valtakunnallisen työttömyysturvan vastuualueen välillä siten, että TE-toimistolla oli lopullinen vastuu työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta. Kokeilualueen kuntien toimivalta oli opintoasioissa muutoinkin huomattavasti vastuualueen toimivaltaa rajoitetumpi.

Työllisyyspalveluissa oli tunnistettu jo aikaisemmin yhtäältä työttömyysetuudella opiskelua koskevan lainsäädännön monimutkaisuuteen liittyvät haasteet ja toisaalta toimivaltaiseen viranomaiseen liittyvät epäselvyydet niissä asioissa, joissa lausunnon antaa muu taho kuin jossa asiakas varsinaisesti asioi. Työllisyyspalveluiden vastatessa laajasti yleisestä palveluprosessista asiakkaiden työttömyysturvaan liittyvät kysymykset kohdistuvat paljolti työllisyyspalveluiden vastuuasiantuntijoille ja itse järjestettyyn keskitettyyn neuvontaan myös sellaisten kysymysten osalta, joissa varsinainen toimivalta asian ratkaisemiseen on toisella viranomaisella. Selvityksen mukaan henkilöstön osaamiseen, neuvonnan antamiseen ja siinä tukemiseen sekä yhteydenottopyyntöihin vastaamiseen, mukaan lukien ohjaaminen toimivaltaisen viranomaisen neuvonnasta vastaavalle taholle, on kiinnitetty ja tullaan jatkossakin kiinnittämään työttömyysetuudella opiskelun suhteen erityistä huomiota.

Palveluperiaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus antaa asiakkaalle asianmukaista palvelua sekä osana tätä myös tarpeellista neuvontaa asian hoidossa. Palveluperiaatteeseen kuuluva asianmukaisuuden vaatimus edellyttää, että neuvonnan tulisi olla asiaan soveltuvaa, sopivaa, yhteistyökykyistä ja asian kohteena olevaa asiakasta mahdollisimman hyvin huomioivaa sekä hyödyttävää. Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon asianmukaisuus edellyttävät, että viranomaisen antamien tietojen ja neuvonnan on oltava ajantasaista, oikeasisältöistä ja virheetöntä sekä selkeää. Kerrottu on tärkeää, jotta hallinnossa asioiva voi valvoa oikeuksiaan.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Neuvontavelvollisuuteen kuuluu viranomaisen yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa. Asioinnilla tarkoitetaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Selvityksen perusteella Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut on jättänyt vastaamatta kantelijan useisiin yhteydenottopyyntöihin, joilla kantelija on pyrkinyt saamaan neuvontaa työttömyysturva-asiassaan. Työllisyyspalvelujen virheellinen menettely on johtanut siihen, että kantelijaa ei ollut neuvottu asiointissa hallintolain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden mukaisesti eikä kantelijan asiaa ollut käsitelty asianmukaisesti ja riittävän huolellisesti.

Työvoimapoliittinen lausunto 16.7.2021

Saadun selvityksen mukaan Uudenmaan TE-toimiston 16.7.2021 antama työttömyysetuuden maksamisen mahdollistava työvoimapoliittinen lausunto oli ollut etuuslain osalta virheellinen ja virhe oli vaikuttanut kantelijan työttömyysetuuden maksamisen viivästymiseen. Lisäksi ELY-keskus on lausunnossaan todennut, että kantelijan ilmoitettua ammatikseen korkeakouluopiskelija opintojen vaikutus kantelijan työttömyysetuuteen olisi tullut selvittää jo heti asioinnin alkuvaiheessa.

Viranomaisen on kaikissa asian käsittelyvaiheissa oltava huolellinen hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon ja lain 7 §:ssä säädettyjen asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuutta koskevien periaatteiden mukaisesti. Hallinnon asianmukaisuus edellyttää asian huolellista käsitteilyä. TE-toimisto ei ollut menetellyt kantelijan työttömyysturva-asiassa ja työvoimapolitiittista lausuntoa antaessaan riittävän huolellisesti.

Työvoimapolitiittiset lausunnot 21.6.2022 ja 4.10.2022

ELY-keskuksen lausunnon mukaan asiakastietojärjestelmästä kävi ilmi, että kantelija oli 29.6.2022 jättänyt kuntakokeiluun 21.6.2022 annettua työvoimapolitiittista lausuntoa koskevan uudelleen käsittelypyynnön, joka on välitetty edelleen Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueelle. Vastuualue oli 4.7.2022 antanut asiassa uuden OM6-lausunnon, jossa todettiin, ettei hakijan antama selvitys antanut aihetta muuttaa aiemmin annettua päätöstä. Perustelujen osalta lausunto oli samansisältöinen kuin 21.6.2022 annettu lausunto. Kantelijan uuden uudelleen käsittelypyynnön seurauksena Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualue oli 4.10.2022 antanut OZ9-tiedotelausunnon, joka on ollut lopputulemalta sama kuin aiemmin, mutta lausunnon perusteluja oli TE-toimiston selvityksestä ilmenevin tavoin tarkennettu.

ELY-keskus on todennut, että sisäisessä työohjeessa lausuntojen perusteleminen todetaan, että lausunnon perustelujen tulee olla ymmärrettävät ja että lausunnon perusteluita voi tarvittaessa jatkaa toisella samalla lausuntokoodilla annetussa lausunnossa, jos perustelutekstille varattu tila ei riittävä. Tuolloin lausunnoista tulee käydä ilmi, että perustelut jatkuvat toisessa lausunnossa. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kerrotulla tavalla olisi tullut menetellä, mikäli perusteluteksti ei ole mahtunut sille varattuun tilaan.

ELY-keskuksen käsityksen mukaan Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueen 21.6.2022 antamassa työvoimapolitiittisessa lausunnossa perustelujen kannalta olennaisia asioita on ollut, että kantelijan yliopistotutkintoon tähtäävät opinnot on katsottu ensin päättyneen työttömyysturvalain mukaan. Sitten hän oli hakenut opiskeluoikeuden palautusta, joka oli myönnetty 21.12.2021, mutta edellyttänyt vielä ilmoittautumista. Kantelija oli ilmoittautunut läsnä olevaksi opiskelijaksi yliopistoon 1.4.2022. Yliopistotutkintoon johtavien opintojen, jotka ovat työttömyysturvalain mukaan päätoimisia opintoja, oli katsottu alkaneen uudelleen läsnäoloilmoittautumisesta 1.4.2022 lukien. ELY-keskus on yhtynyt TE-toimiston näkemykseen siitä, että lausunnon perustelut ovat olleet jonkin verran epätarkat. ELY-keskus on todennut, etteivät ne ole kuitenkaan olleet kantelijan väittämällä tavalla lainvastaiset.

ELY-keskus on todennut 4.10.2022 annettujen lausuntojen osalta, että työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa on kysymys hallintoasian käsittelystä. Virheellinen työvoimapoliittinen lausunto on korjattava asiavirheenä. Työvoimapoliittisen lausunnon korjaaminen työnhakijan vahingoksi edellyttää tämän kuulemista ennen asian ratkaisemisesta. Sisäisessä työohjeessa todetaan, että kuuleminen tapahtuu kirjallisesti tekemällä työnhakijalle selvityspyyntö, jossa kerrotaan, millä tavoin annettu lausunto on virheellinen, ja varataan työnhakijalle mahdollisuus lausua oma näkemyksensä asiasta. Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualue on toiminut edellä kerrotulla tavalla. Asiakirjat on tehty sähköisesti, joten ne ovat olleet välittömästi luettavissa myös sähköisesti kantelijan omassa TE-palveluiden sähköisessä palvelussa.

TE-toimiston selvityksen mukaan kantelijalle 4.10.2022 annetun takautuvan lausunnon yhteydessä olisi tullut selkeästi ilmaista, että kyseisellä lausunnolla kumotaan aiemmin 7.9.2016 annettu työvoimapoliittinen lausunto virheellisenä. TE-toimiston mukaan perusteluihin tulisi kirjata myös tieto siitä, että asiakasta on kuultu ennen lausunnon korjaamista.

Totean, että TE-toimiston antama työvoimapoliittinen lausunto sitoo työttömyysetuuden maksajaa ja sillä on periaatteellista merkitystä työnhakijalle. Lausunto on eräänlainen työttömyysetuutta koskevaa päätöstä edeltävä sitova kannanotto, joka tosiasiallisesti sisältää ratkaisun työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen, ja jolla on välittömästi häneen ulottuvia tuntevia 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.

Työvoimapoliittisella 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. Hallintolaissa ilmaistut hyvän hallinnon perusteet velvoittavat viranomaista kaikissa asian käsittelyvaiheissa huolellisuuteen samoin kuin nähdäkseni myös siihen, että sen antamat lausunnot ovat sisällöltään informatiivisia ja riittävästi perusteltuja.

Viranomaisen itsensä kannalta lausuntojen laatuun panostamisella voi ajatella olevan ainakin lähtökohtaisesti sellainen suotuinen vaikutus, että perustelut vähentävät väärinymmärryksiä ja sitä kautta työhallinnon asiakkaiden tarpeettomia yhteydenottoja ja kanteluita. Lisäksi lausuntojen perusteleminen on omiaan ehkäisemään virheellisen lausuntojen mahdollisuutta, sillä kannanottoaan perustellessaan virkamies tulee samalla kontrolloineeksi sen oikeudellista kestävyttä.

Edellä esitetyt asianosaisen oikeusturvaa koskevat näkökohdat huomioon ottaen voidaan näkemykseni mukaan edellyttää, että työvoimapoliittiset lausunnot ovat ymmärrettäviä ja riittävästi

perusteltuja. Yhdyn TE-toimiston selvityksessään ja ELY-keskuksen lausunnossaan esittämään näkemykseen, että kantelijan asiassa 21.6.2022 ja 4.10.2022 annetut edellä selostetut työvoimapoliittiset lausunnot olivat perusteluiltaan suppeat ja puutteelliset, mikä vaikeutti niiden ymmärrettävyyttä.

Toimenpiteet

Kiinnitän Helsingin kaupungin työllisyyspalveluiden huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen ja tiedusteluihin vastaamiseen hyvän hallinnon ja hallintolain 8 §:n edellyttämällä tavalla.

Kiinnitän kantelijan työttömyysturva-asiassa 16.7.2021 annetun työvoimapoliittisen lausunnon osalta Uudenmaan TE-toimiston huomiota asioiden asianmukaiseen ja huolelliseen käsittelyyn. Saatan lisäksi Uudenmaan TE-toimiston tietoon edellä työvoimapoliittisten lausuntojen sisällöstä ja perustelemisesta esittämäni näkemykset.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen