

28.5.2020

EOAK/2401/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

Työllistämismenettelyn toimeenpano

1 KANTELU

Kantelija arvosteli X kaupungin työllisyysasiainsihteerin menettelyä. Kantelijan mukaan kaupunki ei järjestänyt hänelle työntekomahdollisuutta 1.4.2020 alkaen, vaikka laki niin määrää. Kaupungin menettelyn seurauksena kantelijan työttömyysetuus pienenee, kun hän saa työttömyyspäivärahan sijasta työmarkkinatukea. Kantelijan mukaan kaupunki ei ole pyynnöistä huolimatta toimittanut TE-toimistolle tai kantelijalle kirjallista vastinetta siitä, miksi se ei järjestä kantelijalle työtä työllistämismenettelyn nojalla.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kaupungin selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Kaupungin selvitys

Kaupungin mukaan työllisyysasiainsihteeri selvitti 24.3.2020 puhelinkeskustelussa kantelijalle, että koronaepidemian takia kaupunki ei pysty työllistämään kantelijaa heti 1.4.2020 alkaen, kun hänen työllistämismenettelynsä astuu voimaan. Työllisyysasiainsihteeri kertoi, että työn tarjoaminen menettelyn nojalla viivästyy, koska millään palveluyksiköllä ei ole mahdollisuutta tarjota kantelijalle sopivaa työtehtävää ottaen huomioon hänen aikaisempi työkokemuksensa, koulutuksensa, tämän hetkinen työ- ja toimintakykynsä ja voimassa olevat poikkeustilanteen tuomat rajoitukset uusien henkilöiden työhön sijoittamisessa sekä palveluyksiköiden toiminnassa.

Työllisyysasiainsihteeri kertoi kantelijalle, että kaupunki on koronaviruksen takia erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa esimerkiksi osa kaupungin toiminnoista on jouduttu sulkemaan kokonaan valtioneuvoston antamien määräysten ja linjausten mukaisesti ja nämä toimenpiteet väistämättä vaikuttavat uusien henkilöiden työllistämiseen.

Koska kantelijalla on työ- ja toimintakyvyn rajoitteita, työllisyysasiainsihteeri totesi kantelijalle, että sopivan työtehtävien löytymisessä täytyy aina ottaa huomioon henkilöllä mahdollisesti olevat työrajoitteet siten, että työllistettävällä henkilöllä on tehdyn arvion mukaan mahdollisuus selviytyä hänelle tarjotuista työtehtävistä eikä hänelle tarjota sellaisia työtehtäviä, joista jo lähtökohtaisesti on perusteet olettaa, että henkilö ei kykene selviytymään. Työllisyysasiainsihteeri kertoi kantelijalle, että melkein kaikki kaupungin organisaatiossa olevat palkkatuettujen henkilöiden työtehtävät vaativat hyvää fyysistä työ- ja toimintakykyä ja työssä pitää pystyä esimerkiksi

kantamaan, nostamaan, työskentelemään ja käyttämään esimerkiksi erilaisia koneita.

Työllisyysasiansihteri kertoi kantelijalle, että poikkeustilanteen takia kaupungilla ei ole valitettavasti tällä hetkellä mahdollisuutta tarjota kantelijalle työtehtäviä, jotka vastaisivat hänen työ- ja toimintakykyään. Työllisyysasiansihteri painotti, että työn aloittamisen ajankohta valitettavasti siirtyy, mutta työn tarjoamisen velvoite ei kunnan osalta raukea ja heti, kun tilanne koronaepidemian ja kaupungin palveluysiköiden toiminnan suhteen normalisoituu ja sopivia työtehtäviä on mahdollista järjestää, niitä tarjotaan kantelijalle velvoitteen nojalla.

Kaupungin mukaan se ei pysty välttämättä työllistämään uusia henkilöitä lain velvoittamalla tavalla heti siitä päivästä alkaen, kun henkilön työllistämismuutoksen astuu voimaan. Kysymys ei ole siitä, että työn tarjoamisen velvoite raukeaa vaan siitä, että työn aloittaminen ajankohta valitettavasti siirtyy.

Sopivien työtehtävien löytyminen velvoitteen nojalla työllistettäville henkilöille on kaupungin mukaan tällä hetkellä erittäin haastavaa, vaikka henkilöllä ei olisi mitään todettuja rajoitteita työ- ja toimintakyvyssä rajaamassa työtehtäviä. Kaupungin eri palveluysiköiden toimintaa on jouduttu sopeuttamaan vallitsevan tilanteen takia joko sulkemalla toimipisteitä kokonaan ja siirtämään henkilöstöä korvaavaan työhön. Toiminnassa olevissa palveluysiköissä toimintaa on jouduttu sopeuttamaan joltain osin, koska toimintaa säätelevät poikkeustilasta johtuvat valtioneuvoston linjaukset.

Kaupungin 30.3.2020 alkaneet yhteistoimintaneuvottelut henkilöstön lomauttamiseksi määräajaksi koronaepidemiasta johtuvan poikkeustilanteen takia päättyivät 22.4.2020. Neuvottelujen tuloksena henkilöstöä joudutaan tämän hetkisen tiedon mukaan lomauttamaan määräajaksi kesän ajaksi eri pituisiksi jaksoiksi, mikäli kaikille lomautusuhan alaisille henkilöille ei ole mahdollista löytää sopivaa korvaavaa työtä.

Kaupungin mukaan TE-toimisto ei ole pyytänyt työllisyysasiansihteriltä mitään kirjallista selvitystä asiasta eikä toimistolla ole ollut tähän mitään tarvetta, joten tämä väittämä kantelussa ei pidä paikkaansa. Työllisyysasiansihteri oli yhteydessä TE-toimiston asiantuntijaan kantelijan velvoitetyöllistämisen useaan otteeseen puhelimitse ja sähköpostilla eikä TE-toimistossa ollut mitään epäselvyyttä asian osalta.

Työllisyysasiansihteri sai TE-toimistosta sähköpostiviestin 31.3.2020, jossa välitettiin kantelijan viesti, jonka mukaan kantelija halusi kirjallisen vastauksen siihen, miksi kaupunki ei työllistä häntä velvoitteen mukaan. Työllisyysasiansihteri lähetti pyynnön mukaisesti 3.4.2020 kantelijalle kirjallisen vastauksen.

Kaupungin mukaan osa TE-toimistoista on ohjeistanut kuntia velvoitetyöllistettävien osalta niin, että mikäli sopivaa työtä ei poikkeusoloissa pystytä järjestämään, velvoitteen piirissä oleville henkilölle voi ilmoittaa, että asiaan palataan, kun tilanne normalisoituu. Vallitsevassa tilanteessa olisi kohtuullista, että linjaukset näiltä osin olisivat yhteneväisiä kaikkien TE-toimistojen alueilla.

3.2 Asiaa koskevat säännökset ja ohjeet

Työllistämismuutoksen toimeenpanosta on säännökset julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL, 916/2012) 11 luvussa ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun asetuksen (JTYPA, 1073/2012) 10 luvussa. Lisäksi toimintaa ohjaa työ- ja elinkeinoministeriön

ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (TEM-ohje, TEM/2376/00.03.05.02/2017).

JTYPL:n 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. Työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää 2 momentin mukaan 60 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä kestoaltaan vähintään sellaisena, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työsäoloehdon.

Jos JTYPL:n 11 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa 1 tai 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, 3 momentin mukaan hänen kotikuntansa on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi (työllistämiselvoite). Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä.

JTYPA:n 10 luvun 31 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimiston on ilmoitettava työllistämiselvölliselle kunnalle tämän työllistämiselvöllisyydestä. Työllistämiselvöllisyydestä tulee käydä ilmi työllistämiselvoitteen peruste, työllistettävän koulutus ja työkokemus sekä muut työllistämisen kannalta tarpeelliset tiedot. Työllistämiselvöllisyys on tehtävä viimeistään kaksi viikkoa ennen työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 7 §:ssä säädetyn päivärahauden enimmäisajan päättymistä.

TEM-ohjeen mukaan TE-toimiston on ilmoitettava kunnalle työllistämiselvöllisyydellä sen velvollisuudesta työllistää henkilö. Työllistämiselvöllisyys on tehtävä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun velvoitteen piiriin kuuluvan kanssa on keskusteltu velvoitteen täyttämistä ja päädytty valitsemaan velvoitetyö, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymistä. Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että henkilö voi aloittaa työn heti enimmäisajan täytyttyä.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä 26.5.2020 saadun tiedon mukaan TE-toimistoja on muistutettu kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisestä poikkeusolojen aikana seuraavasti:

Velvollisuus turvata pitkään työttömänä olleelle ikääntyneelle mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai koulutukseen taikka velvollisuus järjestää mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, on voimassa myös poikkeusolojen aikana. Poikkeusoloista huolimatta myös kunnan työllistämiselvoite on voimassa normaalisti, jos työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää edellä mainittua soveltuvaa palvelua.

TE-toimiston tulee tehdä kunnan työllistämisvelvoitteen piiriin kuuluvasta henkilöstä työllistämismuutos julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 31 §:n mukaisesti. Kunnan tehtävänä on ilmoituksen perusteella järjestää työ.

Jos kunta on lomauttanut henkilöstöään, kunnalla voi olla työsopimuslain mukaisesti velvollisuus tarjota työtä lomautetuille työntekijöilleen ennen uuden työntekijän palkkaamista. Koska työllistämisvelvoitteen piiriin kuuluvalla työttömällä on subjektiivinen oikeus työhön, kunta voi joutua vahingonkorvausvastuuseen, jos kunta ei järjestä työtä laissa edellytetyllä tavalla. Vahingonkorvausvelvollisuuden arvioiminen ei kuitenkaan kuulu TE-hallinnon toimivaltaan eikä TE-toimiston tule ottaa kantaa siihen, miten kunnan tulee em. lakien välisessä ristiriitatilanteessa toimia.

3.3 Asian arviointi

JTYPL:n 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä. Kantelijan kohdalla säännös tarkoittaa sitä, että työntekomahdollisuus olisi pitänyt järjestää 1.4.2020 alkaen.

JTYPL:n joitakin säännöksiä on muutettu väliaikaisesti COVID-19 pandemian aiheuttamien tilapäisten toimintaedellytysten heikkenemisen vuoksi. Hallitus ei ole kuitenkaan esittänyt muutoksia työllistämisvelvoitetta koskeviin säännöksiin.

Kaupunki ei ole saamani selvityksen perusteella pystynyt tarjoamaan kantelijalle työtä heti 1.4.2020 alkaen työllistämisvelvoitteen tultua voimaan. Työllistämisvelvoitteen toimeenpano viivästyy, koska kaupungin mukaan sen palveluyksiköllä ei ole COVID-19 pandemian vuoksi mahdollisuutta tarjota kantelijalle työtehtävää, joka sopisi hänelle hänen aikaisempi työkokemuksensa, koulutuksensa ja tämän hetkinen työ- ja toimintakyky huomioon ottaen. Kaupunki on painottanut kantelijalle, että työn aloittamisen ajankohta siirtyy, mutta työn tarjoamisen velvoite ei raukea, vaan heti, kun tilanne normalisoituu ja sopivia työtehtäviä on mahdollista järjestää, niitä tarjotaan kantelijalle velvoitteen nojalla.

Tässä yhteydessä viitataan aikaisempaan laillisuusvalvontaratkaisuun. Apulaisoikeusasiamies (AOA) Jussi Pajujoja katsoi helmikuussa 2017 antamassaan koskevassa ratkaisussaan (dnro 576/4/16), että

... kaupunki oli laiminlyönyt julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisen työllistämisvelvoitteensa. Kantelija oli käytettävissäni olevan selvityksen perusteella täyttänyt laissa säädetty edellytykset ja työ- ja elinkeinotoimisto oli osoittanut kaupungin tarjoamaan hänelle velvoitettyä työtä. Kaupungin olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut toimia asiassa siten, että kantelija olisi voinut aloittaa työn ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahansa enimmäisajan täytyessä.

Kaupunki vetosi asiassa siihen, että sillä ei ollut tarjota kantelijalle suoraan hänelle soveltuvaa työtä. AOA totesi, että työ- ja elinkeinotoimistot ovat velvollisia toimittamaan kunnille osoituksen yhteydessä tietoja työnhakijan koulutuksesta ja työhistoriasta. Kaikkien osapuolten kannalta on tietenkin hyvä, jos tarjottu työ vastaa työnhakijan osaamista. Laissa ei ole kuitenkaan säädetty tarjottavan työn osalta lopulta muuta kuin, että sen on oltava alan säännöllisen työajan mukaista työtä. AOA:n käsityksen mukaan soveltuvan työn etsimisen tulisi tapahtua heti siinä vaiheessa, kun kunta saa ilmoituksen velvoitettytyöllistettävästä henkilöstä. Juuri tämän vuoksi myös työhallinnolle on säädetty velvollisuus tehdä osoitus vähintään kaksi viikkoa ennen päivärahaoikeuden päättymistä. Lain mukaan kunnan tulisi järjestää asia siten, että velvoitettyö käynnistyisi heti työttömyyspäivärahan päätyttyä.

AOA saattoi käsityksensä kaupungin menettelyn lainvastaisuudesta kaupungin tietoon. AOA korosti kaupungille velvoitetyöllistämistä koskevien säännösten asianmukaista noudattamista. AOA totesi, että kantelija oli ilmoittanut kärsineensä taloudellista menetystä kaupungin menettelyn johdosta. Hän oli esittänyt menetyksistään oman laskelmansa käyttäen lähtökohtana sitä, että kaupunki ei hänelle velvoitetyötä tarjoa. Puhelimitse saadun tiedon mukaan velvoitetyö oli toteutunut. Tilanne oli siis muuttunut kantelijan kantelussaan esittämästä. Kantelijan subjektiivinen oikeus velvoitetyöhön välittömästi ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan päättymisen jälkeen oli kuitenkin viivästynyt kaupungin lainvastaisen menettelyn johdosta. AOA totesi, että tästä viiveestä oli hänen nähdäkseen aiheutunut kantelijalle taloudellista menetystä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että oikeusasiamies voi perusoikeuksien valvontatehtävänsä puitteissa tehdä perusoikeuksien loukkausten johdosta hyvitysesityksiä. AOA totesi, että tavoitteena tuli hänen nähdäkseen olla se, että viranomaisen tulee pyrkiä saattamaan tilanne vastaamaan sitä, mikä se olisi ollut ilman perusoikeuden loukkausta.

Edellä kerrotun perusteella AOA kehotti kaupunkia ottamaan asian käsiteltäväkseen hyvitysesityksenä, arvioimaan menettelyään velvoitetyön toteutumisen viivästymisessä sekä korjaamaan menettelystään mahdollisesti syntyneen epäkohdan.

Saamani selvityksen perusteella katson, että X kaupunki ei ole toiminut työllistämisvelvoitteen osalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännösten mukaisesti. Kaupungin olisi käsitykseni mukaan tullut toimia asiassa siten, että kantelija olisi voinut aloittaa työn ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahansa enimmäisajan täytyessä. Vaikka kaupungin selvityksessä kerrotut syyt ovat kaupungin näkökulmasta ymmärrettäviä, ne eivät ole laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyväksyttäviä syitä siirtää työllistämisvelvoitteen toimeenpanoa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen X kaupungin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni X kaupungille.

Totean, että kantelija on kertonut, että kaupungin menettelyn seurauksena hänen työttömyysetuutensa pienenee, kun hän saa työttömyyspäivärahan sijasta työmarkkinatukea. Kantelijan subjektiivinen oikeus velvoitetyöhön välittömästi ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan päättymisen jälkeen on viivästynyt X kaupungin lainvastaisen menettelyn johdosta. Tästä viiveestä on nähdäkseen aiheutunut kantelijalle taloudellista menetystä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että oikeusasiamies voi perusoikeuksien valvontatehtävänsä puitteissa tehdä perusoikeuksien loukkausten johdosta hyvitysesityksiä. Näkemykseni mukaan viranomaisen tulee pyrkiä saattamaan tilanne vastaamaan sitä, mikä se olisi ollut ilman perusoikeuden loukkausta.

Edellä kerrotun perusteella kehotan X kaupunkia ottamaan asian käsiteltäväkseen hyvitysesityksenä, arvioimaan menettelyään velvoitetyön toteutumisen viivästymisessä ja korjaamaan menettelystään mahdollisesti syntyneen epäkohdan. Pyydän kaupunkia ilmoittamaan minulle 30.9.2020 mennessä toimenpiteistään asiassa.