

20.11.2015

Dnro 2410/4/14

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **TE-TOIMISTON LÄHETTÄMÄN KUTSUN TÄSMÄLLISYYS**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli 30.5.2014 päivätyssä kirjoituksessaan Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä hänen asiassaan. Kantelija kertoi toimiston lähettäneen hänelle kirjeen, jossa hänen ilmoitettiin olevan velvoitettu osallistumaan koulutukseen. Kirjeessä ei ollut kantelijan mukaan kuitenkaan kenenkään nimeä, jolta hän olisi voinut pyytää selvitystä kirjeen sisällöstä. Hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, onko toimisto menetellyt lainmukaisesti käyttäessään julkista valtaa edellä kuvatulla tavalla.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Selvitykset tapahtumista

##### *Työ- ja elinkeinotoimiston selvitys 12.9.2014*

Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kilpailutti vuodelle 2104 valmennuspalvelun, jonka tarkoituksena oli tarkentaa pitkään työttömänä olleiden palvelutarvetta. Palvelu hankittiin Tampereen aikuiskoulutuskeskukselta ja Valmennuskeskus Public Oy:ltä. Palvelun nimi oli "Uraohjausta kohti työelämää".

Valmennus koostui 5 päivää kestävästä lähiopetuksesta, jonka jälkeen seurasi enintään 14 tuntia kestävä yksilöohjaus. Valmennuksen päätyttyä toimistolla on tiedossaan työnhakijan alustava palvelutarve työllistymissuunnitelman pohjaksi. Toimiston mukaan Pirkanmaalla aloitti uusi valmennusryhmä lähes viikoittain. Valmennukseen kutsuttiin pitkään työttömänä olleita työnhakijoita ja valmennuksen alkamispäivä oli asiakkaalle hänen seuraava asiointipäivänsä. Toimisto viittaa selvityksessään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (jäljempänä myös JTYPL) 2 luvun 1 §:ään, jonka mukaan työnhaun voimassaolo lakkaa, jos työnhakija ei uusi työnhakuaan työ- ja elinkeinoviranomaisen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. Kutsukirjeessä oli sen mukaan mainittu, että hyväksyttäviä syitä olla aloittamatta koulutusta ovat muun muassa työn tai koulutuksen aloittaminen.

Kirjeessä ei ollut toimiston mukaan kenenkään yksittäisen asiantuntijan nimeä tai yhteystietoja, koska palvelun hallinta on vaikeaa, jos heidän henkilökohtaisiin sähköposteihin ja puhelimiin tulee yhteydenottoja. Kirjeessä oli ilmoitettu numero keskitettyyn asiakaspalveluun sekä mainittu päivystyspuhelimien numero. Lisäksi siinä oli sähköpostiosoite yhteydenottoa varten.

Toimiston mukaan kantelija ei ollut ottanut yhteyttä toimistoon kutsun saatuaan, mutta oli sen sijaan ollut yhteydessä valmennuspalvelun tuottajaan sekä puhelimitse että sähköpostitse.

### *Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto 8.6.2015*

Ministeriö toteaa, että JTYPL:n 4 luvun 4 §:n mukaan toimisto voi tarjota henkilöasiakkaalle uravalmennusta tukemaan ammatinvalinta- tai uravaihtoehtojen selkiyttämistä, koulutukseen hakeutumista ja työelämävalmiuksien kehittämistä. Sitä hankitaan henkilöasiakkaille, jonka toimiston virkailija arvioi tarvitsevan toimiston antaman uraohjauksen lisäksi toiminnallisempaa, intensiivisempää ja pitkäkestoisempaa tukea urasuunnittelussaan.

Palvelun tarjoaminen perustuu toimiston arvioon hakijan palvelutarpeesta. Työllistymistä edistävästä palveluista sovitaan työnhakijan kanssa laadittavassa työllistämissuunnitelmassa tai sitä vastaavassa suunnitelmassa. Palvelua voidaan tarjota myös muille. Palvelusta kieltäytymisen perusteella asetettava työttömyysetuuden menetys määräajaksi voi kuitenkin ministeriön mukaan kohdata hakijaa vain silloin, kun palvelusta on sovittu edellä mainitussa suunnitelmassa.

Edelleen ministeriö toteaa, että työnhakijan on pidettävä työnhakunsa voimassa siten kuin JTYPL:ssä säädetään. Työhaun voimassaolo lakkaa, ellei työnhakija uusi työnhakuaan viranomaisen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. Asiointipäivä voidaan sitoa tarjotun palvelun aloittamiseen. Työhaun voimassaolon lakattua työnhakija voi käynnistää työhaun uudelleen. Ainoastaan silloin, kun työnhaku on lakannut sen vuoksi, ettei työnhakija ole osallistunut hänen palvelutarpeensa selvittämiseksi välttämättömiin tutkimuksiin, edellytetään, että työnhakija työhaun käynnistyessä sitoutuu osallistumaan sanottuihin tutkimuksiin.

Ministeriön mukaan nyt puheena olevasta uravalmennuksesta ei ollut sovittu kantelijan työllistymissuunnitelmassa tai vastaavassa suunnitelmassa. Näin ollen kutsu ei ole ministeriön näkemyksen mukaan ollut kantelijaa velvoittava eikä valmennuksesta kieltäytymisestä olisi voinut seurata työttömyysetuuden menetystä, olisipa syy kieltäytymiselle ollut mikä tahansa. Ministeriön mukaan toimiston käyttämä ilmaus ”Seuraava asiointipäiväsi uusitaan vain hyväksyttävän syyn perusteella” on epäselvä/virheellinen. Asiointipäivän uusiminen tai työhaun saattaminen voimaan uudelleen työhaun katkettua ei edellytä hyväksyttävää syytä.

Ministeriö katsoo edelleen, että kutsun perusteella työttömyysetuuden hakija on voinut perustellusti käsittää, että hänelle seuraa työttömyysetuuden menetys, jos hän ei esitä hyväksyttävää syytä olla osallistumatta valmennukseen. Kutsu ei sen käsityksen mukaan täytä kaikilta osin hallintolain 9 §:n mukaisen selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimusta.

Puheena oleva kutsu ei ministeriön mukaan ole hallintolaissa tarkoitettu päätös, joten siihen ei sovellu suoraan lain 44 §:ssä säädetty velvoite ilmoittaa muun muassa sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta saa tarvittaessa lisätietoja. Neuvontavelvollisuus edellyttää kuitenkin ministeriön mukaan, että viranomaisen lähettämästä asiakirjasta ilmenee, mistä asiakas saa tarvittaessa lisätietoja. Tällaisena tahona voi olla esimerkiksi keskitetty puhelinpalvelu. Ministeriö toteaa kuitenkin, että asiakkaalle tulee aina tiedusteltaessa ilmoittaa asiaa hoitavan virkailijan nimi ja se miten hänet tavoittaa.

Ministeriön näkemyksen mukaan kantelijalle lähetetyssä kutsussa on ilmoitettu sähköpostiosoite, johon voi ilmoittaa esteestä. Lisäksi siinä oli kerrottu verkkoasiointimahdollisuudesta ja soittomahdollisuudesta Työlinjalle. Myös toimiston puhelinnumero oli kutsun alalaidassa, mutta selkeää ilmoitusta siitä, keneltä tai mistä voi kysyä kutsuun liittyviä lisätietoja, ei kutsussa ollut.

Lausuntonsa lopussa ministeriö kiinnittää huomionsa siihen, että toisin kuin toimisto oli todennut, kantelija oli soittanut kutsun saatuaan sekä toimistoon että Työlinjalle. Toimistosta häntä oli kehoitettu selvittämään palvelulinjalta, kuka kutsun oli lähettänyt. Työlinjalla kantelija oli keskustellut saamastaan kutsusta, mutta keskustelusta ei ole käytössä tarkempaa selvitystä. Kantelija oli myös osallistunut puheena olevaan valmennukseen eikä hänelle aiheutunut työttömyysturvavaseuraamuksia asiasta.

*Kantelijan vastine 26.7.2015*

Kantelija on vastineessaan todennut ministeriön lausunnon osoittavan, että todellisuudessa toimisto on saattanut lähettää allekirjoittamattomia kutsuja myös tahoille, joille kutsu on ollut velvoittava. Lisäksi kantelija kiinnittää huomiota siihen, että toimisto oli oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä ilmoittanut totuudenvastaisesti, ettei hän olisi ottanut toimistoon yhteyttä kutsun saatuaan.

*Toimiston lisäselvitys 15.9.2015*

Ministeriön lausunnosta ei käynyt ilmi, oliko se lähettänyt sitä tiedoksi Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistolle. Tämän vuoksi pyysin toimistoa vielä antaman lisäselvityksensä ministeriön lausunnossa esittämän johdosta.

Toimiston mukaan uravalmennusta tarjotaan henkilöasiakkaille, joiden työttömyys on pitkittynyt. Se lähettää asiakkaalle joko suoraan kutsun uravalmennukseen tai sitten siitä sovitaan työllistymissuunnitelmassa.

Kun toimisto lähettää kutsukirjeen, se merkitsee asiakkaan seuraavaksi asiointipäiväksi valmennuksen alkamispäivän. Jos asiakkaalla on valmennuksesta kysyttävää tai hänellä on este osallistua, häntä pyydetään olemaan yhteydessä toimistoon. Yhteydenottotavat tiedotetaan kutsussa. Jos hän ei ole yhteydessä toimistoon eikä tule valmennukseen, hänen työnhakunsa päättyy. Asiakas voi vireyttää työnhaun kuitenkin halutessaan jo seuraavana päivänä.

Jos valmennuksesta on sovittu työllistymissuunnitelmassa, eikä asiakas toimi sovitulla tavalla, toimisto tekee asiasta selvityspyynnön. Tällöin seurauksena saattaa olla työttömyysturvan menettäminen määräajaksi.

Toimiston mukaan sillä on käytössään asiakaspuheluille keskitetty puhelinpalvelu (CC-palvelu). Tämän palvelun numero oli mainittu kutsukirjeen alaviitteen osoitekentässä. Lisäksi kutsun tekstiosassa oli mainittu päivystyspuhelimien numero, johon oli mahdollista soittaa maanantaina, keskiviikkona ja perjantaina klo 10–11. Kutsussa oli myös kirjaamon sähköpostiosoite yhteydenottoja varten. Sen sijaan asiantuntijoiden henkilökohtaisiin sähköposteihin ei toimisto voi yhteydenottoja ohjata.

Toimiston mukaan kantelija oli soittanut 20.5.2014 keskitettyyn puhelinpalveluun, josta hänet oli ohjattu selvittämään asiaa palvelulinjan kanssa ja jättämään tätä varten yhteydenottopyyntö kirjaamon kautta. Kantelija ei ollut toimiston mukaan kuitenkaan ottanut yhteyttä kirjaamon sähköpostiosoitteeseen eikä soittanut kutsussa mainittuun päivystyspuhelimeen, jotta asiaa olisi voitu tarkemmin selvittää. Hän oli toimiston mukaan kuitenkin soittanut vielä samana päivänä Työlinjalle. Lisäksi kantelija oli ollut yhteydessä valmennuspalvelun tuottajaan sekä puhelimitse että sähköpostitse.

Toimisto on ilmoittanut uudistaneensa uravalmennuksen kutsukirjettä saamansa palautteen jälkeen. Se on liittänyt selvitykseensä uuden kutsukirjepohjan.

## *Kantelijan lisävastineet 12. ja 26.10.2015*

Kantelija on uudistanut aiemmin esittämänsä. Hän toimitti lisäselvityksenä jäljennöksen saamastaan kutsukirjeestä ja totesi, että hänelle lähetetyssä kirjeessä ei ole ollut päivystyspuhelimien numeroa toisin kuin työ- ja elinkeinotoimiston ensimmäisen selvityksen liitteenä lähettämässä kutsukirjepohjassa.

## *Työ- ja elinkeinotoimiston lisäselvitys 4.11.2015*

Työ- ja elinkeinotoimisto on ilmoittanut, että Uravalmennuksen kutsukirjettä on muokattu saadun palautteen perusteella. Toimiston mukaan päivystyspuhelimien numero on ollut mainittuna vuonna 2014 lähetetyissä kirjeissä. Toimisto ei kuitenkaan pysty ilmoittamaan tarkkaa ajanjaksoa, jolloin päivystyspuhelimien numeron sisältäviä kirjeitä on lähetetty. Toimiston mukaan kaikissa kutsukirjeissä on kuitenkin ollut vähintään keskitetyn puhelinpalvelun (CC) ja Työlinjan numerot sekä kirjaamon sähköpostiosoite asiakkaiden yhteydenottoa varten.

## *Kantelijan lisävastine 17.11.2015*

Kantelija katsoo lisävastineessaan, että toimiston lisäselvitys ei sisällä mitään sellaista, joka osoittaisi hänen vastineessaan esittämänsä pätemättömäksi.

### 3.2

Asian arviointia

#### 3.2.1

Sovellettavista oikeusohjeista

Työ- ja elinkeinotoimiston selvityksissä sekä ministeriön lausunnossa on selostettu niitä JTYPL:n säännöksiä, joiden pohjalta toimiston menettelyä on arvioitava. Lisäksi tarkastelen menettelyä hyvän hallinnon perusteiden kannalta. Niistä säädetään hallintolain 2 luvussa ja nyt tulevat arvioitavaksi palveluperiaate, neuvonta sekä selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimus (7-9 §:t). Niiden mukaan viranomaisen on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Edelleen viranomaisen on annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen käyttämän kielen on oltava selkeää ja ymmärrettävää.

Tarkastelen jäljempänä näiden säännösten valossa Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston kantelijalle lähettämää kutsukirjettä ja sen sisältöä. Lisäksi arvioin lopuksi myös toimiston menettelyä sen antaessa selvityksiään tämän kanteluasian yhteydessä.

#### 3.2.2

Kutsu valmennukseen ja työnhaun uusiminen

Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston mukaan kantelijalle lähetetyllä kutsulla on tarjottu hänelle valmennuspalvelua, jonka tavoitteena on ollut tarkentaa pitkään työttömänä olleiden palvelutarvetta ja rakentaa urasuunnitelmaa. Toimiston mukaan valmennuksen aloituspäivä oli samalla asiakkaan seuraava asiointipäivä.

Kutsussa on siis nähdäkseni yhdistetty kaksi asiaa: se on ollut kutsu valmennukseen ja samalla siinä on ilmoitettu työnhaun uusimispäivästä. Kutsussa nämä asiat ja niihin liittyvät seikat on kuitenkin sekoitettu siten, että kutsu on nähdäkseni ilmaisultaan epäselvä.

Kuten ministeriö on ensinnäkin todennut, kutsun noudattamatta jättämisellä voisi siis olla erilaiset seuraukset riippuen siitä, onko valmennuksesta sovittu nimenomaisesti työnhakijan työllistymissuunnitelmassa vai ei. Jos valmennuksesta on sovittu suunnitelmassa, ilman pätevää syytä tapahtuvasta kieltäytymisestä voi seurata määräaikainen työttömyysetuuden menetys. Muussa tapauksessa tällaista karenssia ei ministeriön mukaan voi kieltäytymisestä seurata.

Työ- ja elinkeinotoimiston kantelijalle lähettämässä kutsussa on todettu, että jos hän ei saavu palveluun eikä ota yhteyttä, seurauksena voi olla työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi. Kun kantelijan kohdalla sanotusta valmennuksesta ei kuitenkaan ollut saamani selvityksen mukaan sovittu työllistymissuunnitelmassa, ei nähdäkseni siitä kieltäytymisestä olisi myöskään voinut seurata hänelle karenssia.

Toimisto on siis sitonut työnhaun uusimispäivän valmennuksen aloittamispäivään. Käsitakseni tämä mahtuu menettelyllisesti toimistoille laissa säädettyyn harkintavaltaan. JTYPL:n mukaan työnhaun voimassaolo nimittäin lakkaa, jos työnhakija ei asioi toimiston kanssa sen asettamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. Työnhaun uusimatta jättämisestä ei ole seurauksena karenssi, vaan työttömyysetuuden maksaminen katkeaa siitä päivästä, jolloin työnhaun on katsottava katkenneen.

Kantelijalle lähetetyssä kutsussa on lisäksi todettu, että seuraava asiointipäivä uusitaan vain hyväksyttävän syyn perusteella. Tällä toimisto on ymmärtääkseni tarkoittanut sitä, että saadaksesen työnhaun uusimispäiväänsä siirrettyä tuosta valmennuksen aloituspäivästä tuonnemmaksi, kantelijan olisi tullut esittää hyväksyttävä syy olla tulematta valmennukseen. Kun ministeriön mukaan kutsu ei edellä kerrotuin tavoin olisi kuitenkaan ollut kantelijaa velvoittava, voidaan myös tätä viittausta asiointipäivän uusimiseen pitää virheellisenä. Eli vaikka toimistolla on sinänsä toimivalta asettaa määräaika ja määrätä uusimistavasta, mitenkään onnistuneena ei voida pitää nyt tapahtunutta järjestelyä, jossa uusiminen on sidottu sellaisen valmennuksen alkamispäivään, johon osallistuminen ei ole työnhakijaa velvoittava siten, että kieltäytymisestä voisi seurata esimerkiksi karenssi.

Totean vielä, että työnhaun katkeamiseen ja jatkumiseen ei tavanomaisesti myöskään liity ”hyväksyttävän syyn” arviointi, vaan työnhaku katkeaa, jos ei ilmoitaudu toimiston edellyttämällä tavalla. Työnhaun saa kuitenkin pääsääntöisesti voimaan vaikkapa seuraavana päivänä. Poikkeuksena tästä ovat ne ministeriön lausunnossa mainitut tilanteet, joissa työnhaun päättäminen on seurausta siitä, ettei työnhakija ole osallistunut palvelutarpeen selvittämisen kannalta tarpeellisiin tutkimuksiin, joista on nimenomaisesti hänen kanssaan sovittu.

### 3.2.3

Kutsukirjeen allekirjoittaminen ja ohjaus lisätietojen saamiseen

Saamani selvityksen mukaan kantelija oli osallistunut puheena olevaan valmennukseen, joten kutsukirjeessä mainittujen hyväksyttävien syiden arviointi ei missään vaiheessa ajankohtaistunut. Kantelija oli kuitenkin kutsukirjeen saatuaan pyrkinyt saamaan lisätietoja siinä tarkoitettusta valmennuksesta sekä erityisesti siitä, kuka oli laatinut kutsun, jossa häntä kohtaan oli käytetty julkista valtaa asettamalla hänelle velvoitteita ja uhka työttömyysetuuden menettämisestä, jollei hän toimisi kutsussa esitetyllä tavalla. Kantelija ei ole kertomansa mukaan saanut edes kysyttäessä tietoonsa kutsun laatijan henkilöllisyyttä.

Hallintolaissa on nimenomaisesti säädetty hallintoasiassa annettavan päätöksen sisällöstä (44 §). Hallintopäätöksestä on sen mukaan käytävä ilmi muun muassa sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä.

Käsitykseni mukaan nyt esillä oleva kutsukirje valmennukseen ei ole kuitenkaan hallintolaissa tarkoitettu päätös. Se, että kutsussa mainitaan työttömyysetuuden mahdollisesta menettämisestä kutsusta kieltäytymistapauksessa, ei käsitykseni mukaan tee kirjeestä kuitenkaan hallintolaissa tarkoitettua päätöstä, joka edellyttäisi, että siitä ilmenisi tietyn henkilön nimi ja yhteystiedot.

Viranomaisten lähettämien kirjeiden osalta ei hallintolaissa ole asetettu vaatimusta henkilön nimen sisällyttämisestä kirjeeseen. Käsitykseni mukaan tässä arvioinnissa on merkittävänä seikkana mukana viranomaisen toiminnan tuloksellisuus. Yhä useammin viranomaisessa tietty ryhmä tms. vastaa jostakin toiminnosta siten, että toimintoa koskevaan informaatioon lisätään ryhmän käytössä oleva yhteinen puhelinnumero, johon ryhmän jäsenet vastaavat vuorollaan. Käsitykseni mukaan tämänkaltaista menettelyä ei voida pitää hallintolain palveluperiaatteen ja neuvonnan vastaisena. Luonnollisesti viranomaisen tulee huolehtia siitä, että kirjeessä ilmoitettu numero on oikea ja että siihen myös vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Olen jo edellä pitänyt ongelmallisena sitä, että Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto on yhdistänyt kutsussa tarkoitetun valmennuksen aloituspäivän työhaun uusimispäivään siten, että valmennuksen aloituspäivä oli samalla uusimispäivä. Mielestäni erityisesti siihen, että ministeriön lausunnossa ilmaistuin tavoin mukaan kutsu ei olisi ollut kantelijaa velvoittava, nivoutuu huonosti se, että valmennuksen aloituspäivä olisi myös työhaun uusimispäivä.

Työhaun uusimispäivästä sovitaan käsitykseni mukaan pääsääntöisesti työnhakijan ja virkailijan välillä, ensimmäisen kerran yleensä työllistymissuunnitelmaa laadittaessa ja tämän jälkeen henkilökohtaisessa tapaamisessa tai puhelinkeskustelussa. Luonnollisesti tuolloinkin työ- ja elinkeinotoimiston virkailijan näkemys työnhakijan palvelutarpeen mukaisesta uusimispäivästä on ratkaiseva. Virkailija voi määrätä työnhakijalle uusimispäivän, joka hänen näkemyksensä mukaan vastaa parhaiten työnhakijan senhetkistä palvelutarvetta. Työhaun uusimispäivään liittyy kuitenkin nähdäkseni kiinteästi normaalitilanteissa se, että työnhakijalle annetaan selkeästi esimerkiksi se puhelinnumero, johon soittamalla työhaun uusiminen tapahtuu. Yleensä työnhakijan tulee soittaa hänen asiaansa hoitavalle virkailijalle, jonka kanssa työnhakija käy läpi tilannettaan. Samalla päivitetään mahdollisesti työnhakijan työllistymissuunnitelmaa ja työnhakijalle asetetaan seuraava työhaun uusimispäivä.

Käsitykseni mukaan myös edellä esitetyn kannalta Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston menettely yhdistää valmennuksen aloituspäivä työhaun uusimispäivään on epäonnistunut.

### 3.2.4

Kantelijalle lähetetyssä kutsukirjeessä ilmoitetut yhteystiedot

Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston kantelijalle lähettämässä kutsukirjeessä oli mainittu kaksi nimenomaista tapaa ottaa yhteyttä kutsun johdosta. Siihen, että toimisto liitti ensimmäiseen selvitykseensä kutsukirjepohjan, joka poikkesi kantelijalle lähetetystä kutsusta, palaan jäljempänä jaksossa 3.2.6.

Toimisto oli ensiksikin pyytänyt ottamaan heti yhteyttä toimiston kirjaamon sähköpostiosoitteeseen, jos kantelija ei pääsisi osallistumaan. Viestissä pyydettiin ilmoittamaan myös syy, miksi ei pysty osallistumaan. Lisäksi kutsussa mainittiin, että on mahdollista soittaa CC-palvelun numeroon.

Kutsussa oli myös muistutettu kantelijaa, että mikäli hän on saanut työtä tai päässyt opiskelemaan, hänen tulee ilmoittaa muutoksista verkkopalvelussa tai soittaa Työlinjalle. Kutsun alareunassa olevissa toimiston yhteystiedoissa oli ilmoitettu myös toimiston puhelinnumero, joka oli sama kuin CC-palvelun numero.

Selvennykseksi totean, että en tarkastele tässä yhteydessä valmennuksen järjestäjän valmennusesitteessä mainittuja yhteystietoja, vaan keskityn työ- ja elinkeinotoimiston kutsukirjeessä todettuun.

Kutsukirjeessä on annettu nähdäkseni kaksi yhteydenottotapaa niitä tapauksia varten, että kantelija ei pystyisi valmennukseen osallistumaan. Työlinjan numero on mainittu puolestaan sitä varten, jos kantelija olisikin työllistynyt tai aloittanut opiskelun. Lisäksi toimiston CC-palvelun numero on ollut ymmärtääkseni toimiston käyttämiin kirjepohjiin kuuluvissa vakioyhteystiedoissa.

Yhteystiedoista puuttuu sen sijaan numero tai muu yhteystieto, josta kantelija olisi voinut tiedustella lisätietoja valmennuksesta. Käsitykseni mukaan kutsukirjeissä pitäisi tällainen yhteystieto mainita. Luontevimpana yhteydenottotapana olisi nähdäkseni puhelinnumero. Sen pitäisi lisäksi olla sellainen, että siihen vastaavilla olisi valmius kutsusta lisätietoa haluavaa myös palvella. Tämänkaltainen menettely täyttäisi paremmin hallintolain mukaista palveluperiaatetta ja neuvontavelvollisuutta.

Toisin kuin työ- ja elinkeinotoimisto aluksi ilmoitti, kantelija otti kutsun saatuaan yhteyttä toimistoon. Hän oli soittanut ymmärtääkseni CC-palvelun numeroon ja Työlinjalle. CC-palvelusta häntä oli ohjattu ottamaan yhteyttä palvelulinjalle. Käsitykseni mukaan jo se osoittaa, että sitä numeroa ei voida pitää toimivana yhteydenottokanavana liittyen tiedusteluihin koskien koulutustarjouksia. En pidä myöskään Työlinjaa toimivana yhteydenottokanavana koulutustarjousasioissa silloin kun on kyse työnhakijalle jo lähetetystä tarjouksesta. Ja kantelijalle lähetetyssä kutsussa Työlinjan numero olikin mainittu muussa tarkoituksessa.

Toimisto oli liittänyt ensimmäiseen selvitykseensä kutsukirjepohjan, jossa oli edellä mainitun CC-palvelun numeron tilalla mainittu kyseisen valmennuksen peruutuksille tarkoitettu päivystysnumero. Kirjeen mukaan se on kiireellisiä tapauksia varten ja numero on käytössä kolmena päivänä viikossa (ma, ke ja pe) klo 10–11. Myös tuo numero oli siis tarkoitettu nimenomaisesti vain peruutuksille eikä lisätietojen saamiseksi. Ottaen huomioon sen, että numero oli tarkoitettu kiireellisiä tapauksia varten, pidän ilmoitettuja päivystysaikoja hyvin rajoitettuna.

### 3.2.5

Toimiston syksyllä 2015 käyttämä kutsukirjepohja

Työ- ja elinkeinotoimisto liitti syyskuussa antamaansa selvitykseen tarkennetun kutsukirjemallin. Se on otsikoitu sanoin ”Velvoittava kutsu”.

Kutsussa on myös mainittu päivämäärä, johon saakka kutsun saavan työnhaku on voimassa. Jos saaja on estynyt saapumasta tilaisuuteen, pyydetään häntä ottamaan yhteyttä CC-palvelun puhelinnumeroon. Lisäksi kutsussa on edelleen muistutettu siitä, että työn tai opiskelun aloittamisesta tulisi ilmoittaa verkkosivuilla. Lopussa on vielä maininta siitä, että jos saaja ei saavu paikalle eikä ota yhteyttä, hänen työnhakunsa katkeaa ja työttömyysturvaan voi tulla katkoksia.

Jo kutsun otsikointi on nähdäkseni ongelmallinen ottaen huomioon sen, mitä työ- ja elinkeinoministeriö on todennut kantelijalle lähetetyn kutsun velvoittavuudesta. Katson myös, että palveluperiaatetta toteuttaa huonosti se, että yhteystietona annetaan puhelinnumero vain esteen ilmoittamista varten. Oma näkemykseni on, että kutsun saajalla tulisi olla mahdollisuus soittaa toimistoon myös siinä tapauksessa, että hänellä olisi muuta tiedusteltavaa tarjottuun koulutukseen tms. liittyen. Ja kun nyt saamastani selvityksestä ilmenneen perusteella CC-palvelun numerosta ei tällaisiin tiedusteluihin pystytä vastaamaan, kutsussa tulisi nähdäkseni mainita lisätietoja varten sellainen numero, johon soittamalla lisätietoa saisi. Käsitykseni

mukaan myös se, että kutsu on tarkoitettu samalla työhaun uusimispäiväksi, korostaa kutsussa annettavan yhteystiedon asianmukaisen toimivuuden tarvetta. Aiemmin esittämäni viitaten totean myös, että työhaun uusimispäivän yhdistäminen koulutuksen aloituspäivään voi toimia luontevammin nähdäkseni silloin, kun kutsu on työvoimapoliittisesti sen saajaa velvoittava

Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto on sisällyttänyt myös tähän kutsupohjaan maininnan siitä, että työn tai opiskelun aloittamisesta on ilmoitettava toimistolle. Tämä muistutuksenomainen maininta ei sinällään ole virheellinen, mutta ei nähdäkseni myöskään välttämätön. Työnhakijalle on tuo tieto nähdäkseni annettu jo alkuinformaatiossa ja siitä lienee maininta myös toimiston verkkosivuilla.

Oma näkemykseni onkin se, että toimiston tulisi rajoittaa kutsussa oleva tieto koskemaan vain kulloinkin kyseessä olevaa koulutusta tms. tarjottua palvelua. Muun informaation antaminen voi olla omiaan hämmentämään kutsun saajaa. Jos palvelusta olisi sovittu saajan suunnitelmassa, kutsun otsikkona voisi olla velvoittava kutsu ja myös työhaun uusimispäivän sitominen palvelun alkamispäivään voisi olla perusteltua. Tämän lisäksi kutsussa tulisi nähdäkseni mainita yhteystietona puhelinnumero, johon kutsun saaja voisi soittaa, olipa hänen koulutukseen liittyvä asiansa joko ilmoitus esteestä tai muu tiedustelu. Mielestäni toimistojen tulee palvella koulutustarjouksen saavia asiakkaitaan siten, että he voivat tarjouksessa mainittuun numeroon soittamalla päästä vaivattomasti keskustelemaan asiasta tietävän henkilön kanssa. Luonnollisesti paras tilanne on silloin, jos työnhakija pääsee keskustelemaan sen henkilön kanssa, joka on ollut mukana päättämässä koulutuksen tarjoamisesta työnhakijalle. Toimistojen työjärjestelyistä johtuen tämä ei ole aina välttämättä mahdollista, mutta silloinkin työnhakijalla on oikeus saada tietää, ketkä tarjouksen lähettämisestä ovat päättäneet.

### 3.2.6

Työ- ja elinkeinotoimiston kantelun johdosta antamista selvityksistä

Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto ilmoitti ensimmäisessä selvityksessään, että kantelija ei olisi ottanut yhteyttä toimistoon kutsun saatuaan. Tämän tiedon ministeriö kuitenkin kumosi lausunnossaan ja toimiston lisäselvityksessä sanotut yhteydenotot (puhelut) on mainittu.

Lisäksi toimisto oli liittänyt ensimmäiseen selvitykseensä mallikirjeen kutsupohjasta, johon se viittasi antaessaan selvitystä siitä, mitä kantelijalle lähetetyssä kutsussa oli kerrottu. Kantelijan ja tämän asian esittelijän välisessä puhelinkeskustelussa kävi kuitenkin ilmi, että kantelijan saama kutsu poikkesi toimiston selvitykseensä liittämästä kutsusta. Toimisto ilmoitti selvityksensä, että kutsukirjepohjaa on muutettu saatujen palautteiden perusteella. Toimisto ei ilmoituksensa mukaan pysty enää löytämään tarkkaa ajanjaksoa, jolloin sen toimittama kutsukirjepohja oli ollut käytössä.

Kantelija on vastineissaan pyytänyt oikeusasiamiestä arvioimaan, onko toimisto valehdellut selvitystä antaessaan ja täyttääkö sen menettely mahdollisesti rikoslain tunnusmerkistöjä (muun muassa väärennys ja väärän todistuksen antaminen viranomaiselle).

On ymmärrettävää, että virheet ovat herättäneet kantelijassa epäluuloa toimiston toimintaa kohtaan. En katso kuitenkaan asiassa olevan perusteita epäillä, että Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto olisi tietoisesti pyrkinyt johtamaan laillisuusvalvojaa harhaan tai salaamaan asiaan liittyviä tietoja.

Virheet osoittavat kuitenkin huolimattomuutta kanteluasiaan selvitystä annettaessa. Kantelijan puhelinsoittojen osalta virhe olisi ollut varsin helposti vältettävissä tarkistamalla puhelutiedot. Kantelija oli kuitenkin kantelussaan ilmoittanut soittaneensa toimistoon asiassa. Kutsupohjan osalta tapahtunut virhe on sen sijaan nähdäkseni ymmärrettävämpi. Toimiston selvityksen



mukaan kutsupohjaa oli päivitetty palautteen myötä, joten sen sisältö on vuoden aikana muuttunut. Käsitykseni mukaan toimisto on siis selvityksiä antaessaan ollut itsekkin siinä virheellisessä käsityksessä, että myös kantelijalle oli lähetetty juuri kantelun liitteeksi toimitetun sisältöinen kutsu ja se on antanut selvityksensä tätä taustaa vasten.

Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee kiinnittää jatkossa huomiota huolellisuuteen kanteluihin selvityksiä antaessaan. Lisäksi totean, että hyvän hallinnon mukaisena menettelynä voidaan pitää sitä, että viranomaisen myöntää oman virheensä, kun sellaisen havaitsee ja tarvittaessa pahoittelee tapahtunutta.

4

#### YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto on nähdäkseni menetellyt harkintavaltansa puitteissa lähettäessään kantelijalle kutsun puheena olevaan valmennukseen. Toimiston tehtävänä on pyrkiä työllistämään työnhakijoita tarjoamalla heille töitä tai koulutusta, jonka toimisto katsoo edistävän työnhakijan työllistymismahdollisuuksia. Kantelija oli myös osallistunut sanottuun valmennukseen. Näin ollen kutsussa viitattuihin työvoimapolitiisiin arviointeihin mahdollisen valmennuksesta kieltäytymisen osalta ei siis ole jouduttu.

Käsitykseni mukaan juuri esimerkiksi sanotut kutsuun sisältyvä velvoite on eräs seikka, minkä vuoksi kutsujen tulee olla sisällöltään selkeitä ja tarkkarajaisia. Kutsun saajan pitää voida vaikeuksitta ymmärtää, mihin hänet on kutsuttu ja mitä seurauksia hänelle voi mahdollisesti koitua, jos hän ei kutsua noudata. Lisäksi kutsussa tulee olla mainittuna yhteystieto/tietoja mahdollisia saajan yhteydenottoja varten.

Edellä jaksoissa 3.2.2–3.2.5 todetuin tavoin katson, että Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston kantelijalle lähettämä kutsu ei kaikilta osin täyttänyt kutsun selkeydelle ja ymmärrettävyydelle asetettuja vaatimuksia. Nähdäkseni keskeisimpiä kriittisiä havaintoja on se, että kutsussa oli viitattu mahdollisena seurauksena valmennuksesta kieltäytymisestä työttömyysetuuden menetys määrääjäksi, vaikka tällainen ei saamani selvityksen mukaan olisi ollut mahdollista.

Myös kutsussa mainitut yhteystiedot olivat nähdäkseni varsin epäselvät. Yhteystietoja oli sinänsä mainittu peräti kolme. Kutsun perusteella saajalla olisi toimiston käsityksen mukaan kuitenkin voinut olla tarvetta ilmoittaa vain mahdollisesta esteestä, mitä varten oli annettu kaksi yhteydenottotapaa (kirjaamon sähköpostiosoite ja CC-palvelun numero). Lisäksi kutsussa oli mainittu, todennäköisesti muistutukseksi, Työlinjan numero, johon työnhakija voi ilmoittaa työn tai opiskelun aloittamisesta. Siitä ei kantelijan kohdalla ollut kuitenkaan kyse.

Työhallinto on viimeisten vuosien aikana muuttanut radikaalisti palvelukonseptiaan. Sen myötä työhallinto on ohjannut asiakkaitaan asioimaan toimistokäyntien sijasta verkossa ja puhelinpalvelussa. Täysin kivuttomasti tämä siirtymä ei ole kuitenkaan tapahtunut. Puhelinpalvelu on ollut ajoittain ruuhkautunut ja erityisesti Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistossa jonotusajat ovat olleet kohtuuttomankin pitkiä. Olen käsitellyt jonotusaikoja muun muassa omassa aloitteessani.

Kun työhallinto haluaa ohjata asiakkaat asioimaan puhelimitse, tulisi sen myös varmistua siitä, että puhelinpalvelu toimii asianmukaisesti ja viivytyksettä. Koulutustarjousten ja muiden vastaavien työnhakijoille lähetettävien kutsujen kohdalla asianmukaista palveluperiaatetta toteuttaisi nähdäkseni parhaiten se, että työ- ja elinkeinotoimistot ilmoittaisivat kutsussa yhteystietona jonkin muun puhelinnumeron kuin esimerkiksi CC-palvelun puhelinnumeron. Käsitykseni mukaan olisi työhallinnon omankin toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisempaa, että kutsun saaja voisi soittaa suoraan numeroon, jossa vastaava henkilö olisi lähtökohtaisesti perillä kutsukirjeeseen liittyvästä asiasta tai voisi ainakin sen vaikeuksitta selvittää ja vastata soittajan tiedontarpeeseen. Menettely, jossa kutsussa ilmoitettuun numeroon soittaessaan

kutsunsaaja ohjataan soittamaan johonkin toiseen työhallinnon numeroon, on mielestäni kankea eikä sovi hyvin moderniin palveluajatteluun.

Työ- ja elinkeinoministeriöön sekä eri työ- ja elinkeinotoimistoihin kohdistamillani tarkastuksilla olen havainnut, että työ- ja elinkeinotoimistoilla on suhteellisen laajat valtuudet oman toimintansa kehittämisessä ja toimintatapojen luomisessa. Myös nyt puheena olevan kaltaisten kutsukirjeiden laatiminenkin ja kehittäminen tapahtuu ymmärtääkseni jokaisessa toimistossa itsenäisesti. Kutsuja on luonnollisesti hyvin paljon erilaisia ja erilaisiin tarkoituksiin, eikä niihin voikaan olla yhtä tai edes muutamaa kaikkiiin soveltuvaa mallipohjaa. Niihin hyvin moneen on nähdäkseni kuitenkin sisällytettävä esimerkiksi tässä kanteluasiassa kritiikin alaiseksi joutuneita kohtia, minkä lisäksi luonnollisesti kutsukirjeen selkeys ja ymmärrettävyys ovat vaatimuksia, jotka kaikkien kutsujen on täytettävä.

Työ- ja elinkeinotoimiston toiminnan yhdenmukaisuuden kannalta olisi nähdäkseni perusteltua, että työ- ja elinkeinoministeriö osallistuisi ainakin jossakin määrin ohjauksenomaisesti toimistojen käyttämien kirjepohjien laadintaprosessiin, jotta kirjeet täyttäisivät muun muassa hallintolain vaatimukset ja niissä olevat viittaukset mahdollisiin työvoimapolitiisiin seurauksiin olisivat täsmällisiä. Lisäksi myös kysymys kutsussa ilmoitettavasta yhteystiedosta on nähdäkseni sellainen, jossa ministeriön näkemys voi olla tarpeen.

Edellä kerrotussa tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni työ- ja elinkeinoministeriölle ja saatan sen tietoon edellä jaksoissa 3.2.2–3.2.5 esittämäni käsitykset. Lisäksi pyydän ministeriötä arvioimaan yhdessä Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston kanssa toimiston syyskuussa 2015 toimittamaan lisäselvitykseen liittämää muokattua kirjepohjaa siitä esittämäni näkemysten valossa. Edelleen pyydän ministeriötä arvioimaan laajemmin kutsukirjeiden täsmällisyysvaatimuksista ja yhteydenottotietojen ilmoittamisesta esittämäni. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 2.5.2016 mennessä toimenpiteistään asiassa.

Lähetän lisäksi päätökseni Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistolle. Pyydän toimistoa ottamaan edellä jaksossa 3.2 esittämäni käsitykset huomioon kutsukirjeiden laatimisessa. Kiinnitän lisäksi vastaisen varalle toimiston huomiota huolellisuuteen kantelun johdosta annettavien selvitysten laadinnassa.

Asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.