

24.10.2019

EOAK/4179/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

TE-TOIMISTON ASIAKASPALVELU

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston Tampereen toimistossa saamaansa asiakaspalvelua. Hänen mukaansa asiakaspalvelussa työskentelevät henkilöt käyttävät virheellistä kieltä puhuessaan ”liiton päivärahasta”. Häneltä on lisäksi kysytty, saako hän liiton maksamaa päivärahaa. Kantelijan mukaan TE-toimisto on suhtautunut liian kevyesti hänen asiasta antamaansa palautteeseen. Kantelija pitää arkaluontoisen tiedon kysymistä erityisen tuomittavana, koska Tampereen toimipisteessä asiakkaita neuvotaan suurelta osin avoimessa tilassa, jossa muut asiakkaat odottavat vuoroaan parin metrin päässä ja kuulevat toisten asiakkaiden tietoja. Lisäksi kantelija kertoo kysyneensä häntä toimipisteessä palvelleen X Oy:n työntekijän nimeä, mutta työntekijä oli näyttänyt nimikortistaan vain etunimen ja kieltäytynyt ilmoittamasta sukunimeään.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto antoi 6.9.2018 päivätyn lausunnon.

3 RATKAISU

3.1 TE-toimiston selvitys tapahtumista

Toimiston mukaan Tampereen toimipisteen 1. kerroksen aulatilassa asiakkaiden on mahdollista tehdä omatoimista työnhakua ja saada neuvontaa työnhaun ohjaajilta. Palvelua tuottaa TE-toimiston yhteistyökumppani X Oy. X Oy tuottaa työnhaun, yrittelijäisyyden ja verkkopalvelujen palveluja sekä urasuunnittelun ryhmä- ja yksilöohjausta työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaille perustuen valmennuspalvelujen hankintasopimukseen.

Toimiston mukaan aulatilassa ei lähtökohtaisesti tiedustella asiakkaalta hänen tietojaan, ainoastaan neuvotaan asiakasta mm. verkkoasiointinissa ja lomakkeiden täytössä. Aulassa ei myöskään ole varsinaista jonotusta tai asetelmaa, jossa muut asiakkaat odottaisivat neuvontavuoroaan lähietäisyydellä, mutta on mahdollista, että satunnaisissa ruuhkatilanteissa lähistöllä voi olla muita itsenäisesti asioivia tai neuvontaa odottavia asiakkaita. Asiakkaan tiedoista ei kuitenkaan ole tällöinkään tarpeellista ääneen keskustella, vaan asiakas ohjataan itse täyttämään tietonsa.

Asiakkailta ei milloinkaan tarkoituksellisesti tiedustella heidän mahdollista kuulumistaan ammattiliittoon, vaan tavoitteena on ollut selvittää asiakkaan työttömyysetuuden maksaja. Toimiston mukaan asiakaspalvelija on kuitenkin erehdyksessä käyttänyt sanaa ammattiliitto, kun hän on todellisuudessa halunnut oikean maksatuslomakkeen antamiseksi tietää, onko asiakas kassan jäsen. TE-toimistolla tai X Oy:llä ei ole tarvetta tai halua tiedustella asiakkaiden mahdollista ammatillista järjestäytymistä.

TE-toimisto on ollut X Oy:hyn yhteydessä liittyen virheelliseen sanavalintaan, ja yhtiö on tarkentanut ohjeistustaan ja painottanut asian merkitystä kaikille asiakaspalvelijoilleen. Se on lisäksi toimittanut TE-toimistolle nähtäväksi asiaa koskevat kirjalliset ohjeensa, jotka tietosuoja-asiantuntija on tarkistanut. Pirkanmaan TE-toimisto ja X Oy ovat sitoutuneet yksityisyydensuojaa ja

tietosuojaa koskeviin lakeihin, säädöksiin ja ohjeisiin, mutta inhimillisten virheiden mahdollisuutta liittyen sanavalintoihin asiakaspalvelutilanteissa ei ole täysin pystytty eliminoimaan. Asiakastyössä puhekielen ja ammatillisen tarkemman kielen sekoittuminen on edelleen mahdollista, vaikka asian korjaamiseksi on X Oy:ssa tehty työtä.

Virheen tehneen asiakaspalvelijan nimeä tiedusteltaessa X Oy:n edustaja ei antanut TE-toimistolle tapaukseen liittyvän asiakaspalvelijan koko nimeä, vaan vetosi työntekijän yksityisyydensuojaan. Työntekijä on tehnyt tapaukseen liittyvästä asiakaspalvelutilanteesta uhkatilannereportin, mikä osaltaan puolsi päätöstä olla luovuttamatta henkilön koko nimeä. TE-toimisto konsultoi asiassa myös KEHA:n tietosuoja-asiantuntijaa, jonka mukaan asiakaspalvelijan koko nimen tietäminen ei vaikuta asiakkaan mahdollisuuteen tehdä mahdolliset kantelut tai rikosilmoitukset. TE-toimisto arvioi tilanteen kokonaisuutta ja tuli siihen lopputulokseen, että yksittäisen asiantuntijan nimen luovuttaminen ei ole tarpeellista eikä perusteltua.

3.2 Asian arviointi

Saamani selvityksen perusteella kantelukirjoituksessa arvostelun kohteena on siis X Oy:n työntekijän menettely. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja X Oy ovat solmineet valmennuspalvelujen hankintasopimuksen. Sen perusteella X Oy on tuottanut Pirkanmaan TE-toimistolle työnhaun, yritteliäisyyden, verkkopalvelujen ja urasuunnittelun ryhmä- ja yksilöohjausta.

Tarkastelen arviointini aluksi julkisen työvoimapalvelun käsitettä ja palvelujen hankkimista yksityiseltä yritykseltä.

3.2.1 Julkinen työvoimapalvelu ja sen hankkiminen yksityiseltä yritykseltä

Oikeusohjeita

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL, 916/2012) 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto tarjoaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Pykälän 2 momentin mukaan julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä kyseisen lain mukaiset tuet ja korvaukset.

Lain 1 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjotaan asiakkaiden omatoimisesti käytettävänä palveluina ja henkilökohtaisena palveluna. Asiakkaan asiointitapa sekä yhteydenpito julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjoavan viranomaisen ja asiakkaan välillä määräytyvät arvioidun palvelutarpeen perusteella. Lain 4 luvun 4 §:n 3 kohdan mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi tarjota henkilöasiakkaalle valmennusta työhön sijoittumisessa ja työpaikalla suoritettavassa koulutuksessa (työhönvalmennus).

Julkisen työvoimapalvelun käsitettä on määritelty muun muassa hallituksen esityksessä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta (JTYPL:ää edeltävä laki) ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 225/2002 vp). Siinä on todettu, että julkinen työvoimapalvelu on kansainvälisesti vakiintunut käsite, jota käytetään sekä työvoimapolitiikan toimeenpanosta vastaavasta organisaatiosta että organisaation tarjoamasta palveluvalikoimasta. Käsitteellisesti julkisen vallan tarjoama kokonaisuus käsittää kolme tehtäväaluetta, joita ovat 1) tiedon välitys työpaikoista, työnhakijoista ja työmarkkinoista; 2) työpaikkojen välittäminen ja 3) työvoiman työllistymistä edistävät toimenpiteet. Tätä kokonaisuutta kutsutaan yhteiskäsitteellä julkinen työvoimapalvelu.

Julkiseen työvoimapalveluun kuuluvien tehtävien ulkoistaminen

Työ- ja elinkeinotoimiston tuottama julkinen työvoimapalvelu on julkisen tehtävän hoitamista ja siihen sovelletaan muun muassa hallintolain säännöksiä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 47/2002 vp) edellä mainitun JTYPL:ia koskevan hallituksen esityksen johdosta ja siinä valiokunta totesi, että annettaessa hallintotehtäviä viranomaismekanismien ulkopuolelle on säännöspäätöksellisesti taattava oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa.

JTYPL:n mukaisten tehtävien siirtämisestä yksityiselle toimijalle säädetään lain 1 luvun 5 §:n 1 momentissa. Sen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi tuottaa kyseisessä laissa tarkoitettuja palveluita itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalta. Pykälän 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tehtävistä palvelua hankittaessa, menettelystä hankinnasta päätettäessä ja hankintasopimusta tehtäessä, hankintasopimuksen sisällöstä sekä sopimuksen tekemistä edeltävästä hankinta- ja tarjousmenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1073/2012) 1 §:n mukaan työvoima-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnasta. Työ- ja elinkeinotoimisto voi hankkia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen määrittämissä rajoissa.

Pirkanmaan ELY-keskus on hankkinut TE-toimiston selvityksessään viittaamalla sopimuksella X Oy:ltä työnhaun, yrittäjällisyyden, verkkopalvelujen ja urasuunnittelun ryhmä- ja yksilöohjauksella Pirkanmaan TE-toimiston asiakkaille. Valmennuksen sisältöä on sopimuksessa kuvattu seuraavasti: palvelun tavoitteena on auttaa työnhakijoita erityisesti työnhakuun, itsensä työllistämiseen, yrittäjällisyyteen, verkkopalveluihin ja urasuunnitteluun liittyvissä asioissa. Työnhakija-asiakkaat saavat valmennuksessa neuvoja, ohjausta ja tietoa työnhakuun liittyvistä asioista. Sopimuksessa todetaan edelleen, että palveluun osallistuttuaan työnhakija-asiakas tietää työnhaun kanavat ja hänellä on ajantasaiset työnhakuasiakirjat sekä tarpeelliset tiedot ja taidot hakea työtä. Hän osaa myös hyödyntää verkkoasiointipalveluja. Valmennus antaa myös perustietoa osaamisen kehittämisen, itsensä työllistämisen ja yrittäjyyden mahdollisuuksista.

Sopimus vaikuttaisi käsitykseni mukaan sisältävän JTYPL 4 luvussa mainittuja palveluja muistuttavia toimintoja. JTYPL 4 luvun 1 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto välittää tietoa ja antaa neuvontaa julkisena työvoima- ja yrityspalveluna muun muassa avoimista työpaikoista ja työnhausta, koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista ja yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista. Luvun 3 ja 4 §:ien mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen voi tarjota ammatinvalinta- ja uraohjausta henkilöasiakkaan tukemiseksi ammatinvalinnassa, ammatillisessa kehittämisessä, työelämään sijoittumisessa ja elinikäisessä oppimisessa. Edelleen työ- ja elinkeinotoimisto voi tarjota henkilöasiakkaalle valmennusta työn hakemisessa (työnhakuvalmennus) sekä ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkiyttämisessä, ammatilliseen koulutukseen hakeutumisessa ja työelämävalmiuksien kehittämisessä (uravalmennus).

X Oy:n toiminnan arviointi laillisuusvalvonnassa

Apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale on arvioinut puheena olevan yrityksen, X Oy:n, yhteistyötä työ- ja elinkeinohallinnon kanssa 24.11.2014 antamassaan päätöksessä Dnro [OKV/1205/1/2013](#). Siinä todetaan, että X on Oy valmennustalo, joka toteuttaa muun muassa verkkoasioinnin ohjausta. Sen työntekijät ohjaavat työntekijöitä työnhaussa, urasuunnittelussa ja verkkopalveluiden käytössä (työhönvalmennus) toimien työ- ja elinkeinotoimistojen tiloissa. Sanotussa ratkaisussa kyse oli tilanteesta, jossa asiakas oli saapunut TE-toimistoon aikomuksenaan ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Häntä oli kuitenkin palvellut X Oy:n työntekijä eikä ilmoittautuminen ollut rekisteröitynyt asianmukaisesti toimiston ns. URA-järjestelmään.

Apulaisoikeuskansleri arvioi ratkaisussaan muun muassa työvoimaviranomaisen vastuuta yksityisen palveluntuottajan hoitamien työvoimapalvelujen käytännön toteuttamisessa (työnhakuvalmennustehtävien ulkoistaminen). Hän totesi näiltä osin muun muassa seuraavaa:

”Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukainen julkinen työvoimapalvelu on olennaisilta osin perustuslakiin perustuvaa toimivaltaisen viranomaisen viranomaistoimintaa ja tietyiltä osin perustuslaissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamista. ... työ- ja elinkeinotoimistot voivat tuottaa laissa tarkoitetut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta. Lain mukaan työ- ja elinkeinotoimiston ulkopuolisilta palveluntuottajilta hankkimista palveluista tehtävien sopimusten sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 133/2012 vp) perusteluissa todetaan, että työnvälitys ja ammatinvalinta- ja uraohjaus olisivat jatkossakin pääsääntöisesti työ- ja elinkeinotoimiston itse tuottamia palveluja. Joissakin tilanteissa näiden palvelujen hankkiminen ostopalveluina voisi olla tarkoituksenmukaista. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi palvelujen alueellisen saatavuuden varmistaminen tai palvelun järjestäminen jollekin tietyille asiakasryhmälle.

Hallituksen esityksen mukaan julkiset työvoimapalvelut voidaan siis jopa kokonaisuudessaan siirtää ulkopuolisen palveluntarjoajan toteutettavaksi. Tällöin ollaan tilanteessa, jossa hallinto-tehtävät on tapauskohtaisesti siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolelle.”

Edelleen hän totesi ulkoistettujen palvelujen sisällöstä seuraavaa:

”Kantelun tarkoittamassa tapauksessa ei ole kyse siitä, että julkinen työvoimapalvelu olisi kokonaisuudessaan siirretty ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Pirkanmaan TE-toimisto on hankkinut tehtäviinsä kuuluvaa työnhakuvalmennusta hoitamaan ulkopuolisen palveluntuottajan, joka on toteuttanut siltä ostettua palvelua TE-toimiston tiloissa. Ministeriön mukaan Pirkanmaan TE-toimisto oli hankkinut A:n kantelussa tarkoitettujen verkkoneuvojen palvelua työnhakuvalmennuksena. Työnhakuvalmennuksen sisältöä ei ole laissa tarkemmin määritelty.

Käytettävissäni olevan 26.5.2014 annetun ohjeen mukaan työnhakuvalmennuksessa asiakas perehtyy työnhakuprosessiin ja oppii käyttämään työnhakukanavia ja arvioimaan laaja-alaisesti eri työpaikkavaihtoehtoja oman työnhakunsa ja osaamisensa näkökulmasta. Työnhakuvalmennukseen voi sisältyä työnhakuun liittyvää verkkopalvelujen ohjausta. Ohjeen mukaan työnhakuvalmennus on työllistymistä edistävää palvelua. Asiakkaan yleinen ohjaus TE-palveluissa asiointissa ja yleisesti sähköisten TE-palvelujen käytössä ei ole yksinään julkisista työvoimapalveluista annetun lain mukaista työnhakuvalmennusta, mutta voi olla osa sitä.

Ministeriön uusi ohje ei juurikaan selvennä sitä, mitä työvoimatoimiston tarjoamia palveluja voidaan pitää työnhakuvalmennuksena. Ainakaan asiakkaan yleistä ohjausta koskevilta sanamuodoiltaan päivitetty ohje ei ole viranomaistoiminnan käytännön toimeenpanoa koskevana ohjeena riittävän konkreettinen. Ministeriön oikeuskanslerinvirastolle antamassa lausunnossa todettuun

verrattuna ohje näyttää olevan myös tulkinnanvarainen ja ainakin työnhakuvalmennuksen sisältökuvauksen osalta joiltakin osin ristiriitainenkin.

Viranomaisen käytännön toimintaa ja ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuutta palvelevien ministeriön ohjeiden tulee olla sisällöltään selkeitä, johdonmukaisia ja muutoinkin sellaisia, että ne tukevat hallinnon asiakkaiden asioita käsittelevien viranomaisten sujuvaa, joutuisaa ja yhdenmukaista työskentelyä. Ohjeiden tulee työvoimahallinnossa antaa yksiselitteistä ja helposti ymmärrettävää käytännön tason opastusta toimivaltaisen viranomaisen (TE-toimisto) ja lainmukaista palvelutoimintaa antavan yksityisen palveluntuottajan välisestä työnjaosta sekä siihen kuuluvasta vastuusta erityisesti laissa säädettyjä työvoimapalveluja hakevaan asiakkaaseen nähden.”

Apulaisoikeuskansleri arvioi myös ulkoistettujen palvelujen laadun seurantaan:

”Työhallinnon asiakkaiden perusoikeuksien toteutuminen edellyttää ulkopuolisen palveluntuottajan järjestämien palvelujen laadun seurantaan. Tämä on korostuneesti tarpeen silloin, jos työvoimahallinnon palveluja annetaan huomattavassa määrin, tai – kuten selvitysten perusteella voidaan päätellä – ajoittain ja paikallisesti lähes kokonaan ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

TE-toimistojen tehtävistä ja toiminnasta säätävässä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ei ole säännöksiä siitä, mikä taho ja millä tavoin näiden ulkopuolisten tahojen (”palveluntuottajien”) palvelujen toteuttamista ja laatua seuraa, valvoo ja ohjaa. Ylimpänä viranomaisena tällaiset tehtävät kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka tehtävänä ministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 1 kohdan mukaan on työ- ja elinkeinopolitiikan strategia, ohjaus ja toimeenpano.”

Johtopäätöksensä apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa:

”Työvoimahallinnon asiakkailta on oikeus hallintolain ja sen taustalla olevan perustuslain 21 §:n mukaiseen hyvään hallintoon ja oikeusturvaan myös siltä osin kuin ulkopuolinen, yksityinen palveluntarjoaja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 5 §:n 1 momentin perusteella hoitaa kyseisessä laissa tarkoitettuja palveluja. Kuten A:n peruspäiväraha-asiassa ja sen yhteydessä todetut ongelmat osoittavat, mainitut vakavat puutteellisuudet ovat jäljempänä tarkemmin todettavalla tavalla sellaisenaan ja suoraan vaikuttaneet myös julkisen työvoimapalvelun ydinpalvelua (työttömyysturva) hakeneen työttömän työnhakijan saaman palvelun laatuun ja jopa siihen, millä tavalla peruspäiväraha-asia on alun perin ratkaistu. Nimenomaan tästä, työvoimahallinnon asiakkaan asianmukaisen asiakaspalvelun ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta pidän A:n kanteluasiassa todettua työvoimahallinnon virheellistä menettelyä vakavana.”

Totean tässä yhteydessä lisäksi, että TE-toimiston ostopalveluna hankkima toiminto oli arvioitavana myös apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen 30.1.2018 antamassa päätöksessä Dnro [OKV/2011/1/2017](#). Tapauksessa henkilö oli toimittanut henkilökohtaisesti TE-toimistoon palkkatukiasiaan liittyviä maksatushakemuksia. Henkilön mukaan häntä palvellut vahvistamari oli ottanut kopion hakemuksesta ja ilmoittanut, että virkailija palaa asiaan.

Sanotut hakemukset pitää toimittaa KEHA-keskukseen ja apulaisoikeuskansleri Puumalainen katsoi ratkaisussaan, että TE-toimiston olisi tullut hallintolain säännösten perusteella opastaa asiakasta toimittamaan hakemukset oikeaan paikkaan tai siirtää ne viipymättä sinne. Lisäksi hän totesi, että *”hallintolain velvoitteet hyvästä hallinnosta voivat käytännössä toteutua vain, jos viranomaisen palveluksessa olevalla henkilökunnalla on niistä sekä viranomaisten toiminnasta riittävät tiedot. Viranomaisen vastaa siitä, että myös ostopalvelun kautta tulleella henkilöstöllä on nämä tiedot ja he saavat tehtäviensä hallintolain mukaiseen suorittamiseen riittävää perehdyttämistä.”*

Johtopäätöksensä Puumalainen totesi, että TE-toimisto ei ollut noudattanut hallintolain säännöksiä ja kiinnitti toimiston huomiota asiaan.

Apulaisoikeuskansleri Hiekkataipaleen antamassa ratkaisussa arvioitavana on siis ollut työ- ja elinkeinotoimiston aulatiloiissa verkkoneuvojana työskentelevän X Oy:n työntekijän menettely. Tuossa tapauksessa työntekijä oli ottanut vastaan työnhakuilmoituksen, mikä ei käsitykseni mukaan edes kuulu verkkoneuvojan työnkuvaan, vaan niiltä osin kyseessä on työ- ja elinkeinotoimiston virkailijan toimenkuvaan kuuluva työtehtävä.

Edellä mainittujen ratkaisujen lopputuloksena apulaisoikeuskanslerit ovat katsoneet, että työhallinnossa asioivalla on oikeus hallintolain ja perustuslain mukaiseen hyvään hallintoon ja oikeusturvaan myös siltä osin kuin häntä palvelee TE-toimistossa yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilö. Niissä on korostettu TE-toimistojen velvollisuutta valvoa sitä, että niille palveluita tuottava yksityinen taho on noudattava muun muassa hallintolain säännöksiä.

Myös nyt käsiteltäväni olevassa tapauksessa kantelija on asioinut työ- ja elinkeinotoimiston aulatiloiissa työskentelevän verkkoneuvojan kanssa. Asiointikertoja on kantelun perusteella ollut kaksi, joista toisessa kantelija on ollut hakemassa toimistosta matkakorvauslomaketta. Ensimmäisen asioinnin aihe ei asiakirjoista käy ilmi. Asiakirjojen perusteella kantelijan asioinneissa ja hänen saamassaan palvelussa näyttäisikin olleen kyse kantelijalle annettavasta yleisluontoisesta neuvonnasta ja ohjauksesta.

Käsitykseni myös nyt olevassa tapauksessa kantelijan oikeutta hyvään hallintoon on arvioitava edellä mainituissa ratkaisuissa tehtyjen linjausten mukaisesti. Käsitykseni mukaan kantelijalla on ollut oikeus saada hallintolain ja muutoinkin hyvän hallinnon mukaista palvelua X Oy:n työntekijältä asioidessaan Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistossa. Seuraavaksi arvioin sitä, onko hän sitä myös saanut.

3.2.2 Työttömyyskassaan liittyvä sanavalinta

Työttömyysturvaa maksavat Suomessa työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos. Työttömyyskassojen toimintaa säätelee työttömyyskassalaki. Sen 1 §:n mukaan työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa tarkoitetun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Säännöksen mukaan työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin tässä laissa tarkoitettua toimintaa. Se ei myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi.

Suomessa toimii 24 palkansaajille ja 2 yrittäjille tarkoitettua työttömyyskassaa. Palkansaajakassat ovat erikoistuneet tietyille toimialoille, joilla toimii myös ammattiliittoja. Vaikka työttömyyskassaan liittyäkseen ei tarvitse kuulua mihinkään ammattiliittoon, niin Suomessa on perinteisesti monella ammattialalla toimittu siten, että henkilö liittyy johonkin ammattiliittoon ja sitä kautta samalla toimialalla toimivaan työttömyyskassaan. Myös arkisessa puhekielessä työttömyyskassojen sanotaan usein kuuluvan johonkin ammattiliittoon, vaikka näin ei asianlaita siis ole.

Käsitykseni mukaan on selvää, että viranomaisten ja niiden palveluksessa työskentelevien, erityisesti työhallinnossa, tulee olla selvillä työttömyyskassojen itsenäisestä asemasta ja pystyä myös asiakaspalvelussaan pitämään kassojen toiminta erillään ammattiliittojen toiminnasta.

Käsitykseni mukaan tämä on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että ammattiliiton jäsenyys on tieto, joka viime vuoden loppuun saakka voimassa olleen henkilötietolain 11 §:ssä oli säädetty arkaluonteiseksi tiedoksi. Henkilötietolain tilalle säädettiin tietosuojalaki, jonka tarkoituksena on täydentää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus, GDPR). Sanotun asetuksen 9 artiklan mukaan sellaisten tietojen käsittely, joista ilmenee muun muassa ammattiliiton jäsenyys, on kiellettyä. Artiklan mukaan poikkeuksena on tilanne, jossa käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai rekisteröidyn velvoitteiden ja erityisten oikeuksien noudattamiseksi muun muassa sosiaaliturvan alalla, siltä osin kuin se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä.

Työ- ja elinkeinotoimiston toiminnan kannalta merkitystä on vain työttömyyskassan jäsenyydellä, ei sen sijaan ammattiliiton jäsenyydellä. Tämän vuoksi työ- ja elinkeinotoimistossa ei tule tiedustella sitä, kuuluuko henkilö ammattiliittoon. Toimistossa tulee pyrkiä tarkkuuteen ja täsmällisyyteen myös asiaan liittyvissä ilmaisissa.

Tämä koskee nähdäkseni samalla tavalla TE-toimiston palveluksessa olevaa henkilöä kuin X Oy:n työntekijää. Käsitykseni mukaan myös ulkoisen palveluntuottajan työntekijän tulee käyttää työhallinnon asiakasta palvellessaan asianmukaista ja täsmällistä kieltä.

TE-toimisto on ilmoittanut ottaneensa X Oy:hyn yhteyttä sen työntekijän virheellisestä sanavallinnasta ja tarkentaneensa asiaan liittyvää ohjeistustaan. Pidän näitä toimia oikeina eikä asia anna minulle aihetta enempihin toimenpiteisiin.

3.2.3 Koko nimen ilmoittaminen työhallinnon asiakkaalle

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Lainkohdan toisen momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Näistä hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 72/2002 vp) esityksen tarkoituksena on säätää sellaisista hyvästä hallintoa ilmentävistä laadullisista vaatimuksista, joiden on katsottu kuuluvan perustuslain 21 §:n 2 momentin lainsäädännöllisen toimeksiannon alaan.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka hoitaa asiaa ja milloin tämä on paikalla, tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Asioinnilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa (HE 72/2002 vp).

Laillisuusvalvontakäytännössä virkamiehen velvollisuutta ilmoittaa oma nimensä on arvioitu muun muassa pysäköinninvalvoja koskevissa ratkaisussa. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio totesi vuonna 2004 antamassaan ratkaisussa (dnro 1299/4/02) seuraavaa:

"Hyvän hallinnon edellytyksiin kuuluu viranomaistoiminnan yleinen uskottavuus. Sen kannalta on merkitystä sillä, että virkatoimen tehneen virkamiehen henkilöllisyys on helposti selvitettävissä. Tämä on paitsi välttämätöntä virkavastuun toteutumiseksi, myös tarpeen virkatoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen edistämiseksi. Henkilöllisyyden selvittämistä helpottaa ja jouduttaa se, että virkatoimen tehneen virkamiehen nimi on nähtävissä hänen tekemässään päätöksessä (niin kuin tässä tapauksessa oli laita). Silloin kun virkamies tehtävänsä luonteen vuoksi on välittömästi tekemisissä virkatoimen kohteena olevien kanssa, on tärkeää, että hänen

toimioikeutensa ja henkilöllisyytensäkin on helposti todettavissa. Henkilöllisyyden avoin näkyminen korostaa sitä, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toimenpiteestä tai ratkaisusta. Esimerkiksi poliisilla on virka-asussaan nimikilpi.

Pysäköinninvalvojalla ja hänen apulaisellaan tulee virantoimituksessa olla virkamerkki, joka on edellä kerrotulla tavalla tarvittaessa esitettävä (pysäköintivirhemaksuasetus 3 §). Edellä kerrotuista hyvän hallinnon vaatimuksista johtuen henkilöllisyyden ilmoittamiseen ja toimivaltuuden osoittamiseen olisi perusteltua suhtautua pysäköinninvalvonnassa nykyistä myönteisemmin, jollei tähän ole olemassa erityisiä vastasyitä. Käsitykseni mukaan vastaisuudessa tulisi pyrkiä siihen, että pysäköinninvalvojan tai hänen apulaisensa olisi yleensä ilmoitettava henkilöllisyytensä sitä virkatoimen johdosta kysyttäessä ja myös esitettävä virkamerkinsä.

On sinänsä ymmärrettävää, että pysäköinninvalvojat ja heidän apulaisensa joskus kokevat tehtävässään turvattomuutta. He voivat joutua virkatehtäviensä vuoksi asiattomien yhteydenottojen kohteeksi tai heidän turvallisuutensa voi virkatehtävissä jopa vaarantua. Tätä ei ole syytä vähentellä, vaan heidän työturvallisuudestaan on pyrittävä huolehtimaan järkevällä tavalla. Katson kuitenkin, ettei pysäköinninvalvontatehtävissä toimivan virkamiehen henkilöllisyyden salaaminen ole oikea tapa lisätä työturvallisuutta.”

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminnan tulee nauttia yleistä uskottavuutta ja luottamusta. Käsitykseni mukaan olennainen osa luottamuksen rakentamisessa on toiminnan avoimuus, johon kuuluu puolestaan keskeisesti se, että hallinnossa asioivalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää, kenen kanssa hän asioi. Tämä periaate koskee käsitykseni mukaan myös asiakaspalvelua ja asiakaspalvelijaa, olipa annettava informaatio tai neuvonta kuinka yleisluontoista tahansa.

Nyt esillä olevassa tapauksessa kyse on ollut TE-toimiston aulassa annettavasta yleisluontoisesta neuvonnasta ja ohjauksesta eikä asiaan nähdäkseni liity virkavastuuseen rinnastettavia oikeusturvanäkökohtia samalla tavoin kuin asiakkaan neuvonnassa esimerkiksi etuuden hakemisessa. Käsitykseni mukaan myös tällöin asiakaspalvelijan tulee kuitenkin pääsääntöisesti pyydettyäessä ilmoittaa oma oman nimensä asiakkaalle. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä voivat nähdäkseni olla tilanteet, joissa asiakaspalvelija kokee palvelutilanteen uhkaavaksi.

Myös edellä sanottu pätee nähdäkseni niin TE-toimiston omaan henkilökuntaan kuin X Oy:n työntekijään tämän hoitaessa yrityksen ja työhallinnon väliseen sopimukseen perustuvaa tehtävää työ- ja elinkeinotoimistossa.

Saadun selvityksen mukaan kantelijaa palvellut asiakaspalvelija oli tehnyt puheena olevasta asiakaspalvelutilanteesta uhkatilanneraportin. Tähän nähden kyse näyttäisi olevan edellä mainitsemastani tilanteesta, jolloin asiakaspalvelija voi jättää oman nimensä ilmoittamatta asiakkaalle. Uhkatilanneraportteja ei tule tehdä kevyin perustein; käsillä olevassa asiassa minulla ei ole edellytyksiä lähteä arvostelemaan menettelyä tältä osin. Uhkatilanneraportin tekeminen perustuu aina henkilön omaan tuntemukseen asiakaspalvelutilanteesta. Ulkopuolisen on pääsääntöisesti vaikeaa, ellei jopa mahdotonta, arvioida sitä, onko raportin tekeminen tapahtuneesta ollut perusteltua. Näin on myös nyt esillä olevassa tilanteessa. Kantelu ei näin ollen anna minulle näiltä osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TE-toimisto on selvityksessään ilmoittanut lisäksi, että X Oy on kieltäytynyt ilmoittamasta toimistollekaan sanotun asiakaspalvelijan nimeä työntekijän yksityisyyden suojaan vedoten. Tällä seikalla ei ole itse kantelun ratkaisun kannalta välitöntä merkitystä.

Totean kuitenkin tältä osin, että pidän kieltäytymistä ja sen perusteita kritiikille alttiina. TE-toimiston tulee valvoa ja seurata, että sille työvoimapalveluja tuottava X Oy ja sen työntekijät noudattavat hallintolain säännöksiä ja hyvän hallinnon periaatteita. Toimistolla on viimesijainen vastuu sen tiloissa tapahtuvan julkisten hallintotehtävien ja niitä tukevien toimintojen asianmukaisesta sujumisesta. Tähän toimiston rooliin kuuluu käsitykseni mukaan myös se, että toimistolla ei ole ainoastaan oikeus tietää, vaan sillä on myös oltava tiedossa, ketkä palvelevat ja tarjoavat työvoimapalvelua työhallinnon asiakkaille toimiston toimitiloissa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston tietoon ja pyydän sitä saattamaan ratkaisuni myös X Oy:n tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni TE-toimistolle.