

7.4.2011

Dnro 4204/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIRHEET TYÖNHAKIJAN NEUVONNASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 5.11.2009 päivätyssä kirjoituksessaan Kouvolan työ- ja elinkeinotoimiston ja sen virkailijan menettelyä hänen työharjoitteluasiansa käsittelyssä. Kantelija kertoo saaneensa virheellistä neuvontaa toimistosta, minkä seurauksena hän ei täyttänyt työssäoloehtoja. Lisäksi hän kertoo saaneensa toimistosta virheellistä tietoa liittyen velvollisuuteensa hakea koulutuspaikkaa yhteishaussa.

3 RATKAISU

Asiassa on siis arvioitavana työ- ja elinkeinotoimiston menettely kantelijan työharjoittelu- ja yhteishakuasioissa. Käsittelen seuraavassa erikseen toimiston menettelyjä näiltä osin.

3.1 Työharjoittelu

Taustatiedot

Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana kantelija oli alle 25-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva nuori. Työ- ja elinkeinotoimiston selvityksen mukaan hän oli ilman pätevää syytä jättänyt hakematta opiskelupaikkaa vuoden 2008 ja kevään 2009 yhteishauissa. Tämän vuoksi hänelle oli asetettu 21.3.2009 alkaen työssäolovelvoite, mikä tarkoitti käytännössä sitä, että hänellä ei ollut oikeutta työttömyysturvaan ennen kuin hän valmistuisi ammattiin, täyttäisi 25 vuotta tai olisi 5 kuukautta työssäoloehdon täyttävässä työssä, työharjoittelussa tai työvoimapoliittisessa koulutuksessa.

Kantelija oli ollut työharjoittelussa kuntayhtymän palveluksessa ajoilla 4.5.–31.7.2009 ja 17.8.–16.10.2009 eli yhteensä 4 kuukautta 28 päivää. Työ- ja elinkeinotoimisto antoi kantelijalle 30.10.2009 työvoimapoliittisen lausunnon, jonka mukaan työssäolovelvoitteesta jäi puuttumaan 2 päivää.

Kantelija on kantelussaan todennut, että työvoimaneuvoja oli kertonut hänelle, että toisen työharjoittelujakson jälkeen hän olisi täyttänyt työssäolovelvoitteensa. Hän kirjoittaa, ettei kuitenkaan uskonut työvoimaneuvojan neuvoa, vaan sopi vielä kolmannestakin joulukuulle 2009 ulottuvasta työharjoittelujaksosta.

Työ- ja elinkeinotoimiston selvitykset

Työvoimaneuvoja on omassa selvityksessään todennut, että katkos työharjoittelussa johtui työnantajasta ja lomista. Jälkimmäisen jakson osalta työnantaja oli toivonut täysiä kuukausia.

Kouvolan työ- ja elinkeinotoimisto on selvityksissään todennut, että toimiston tehtävänä on järjestää ja aktivoida myös asiakasta itseään hankkimaan harjoittelupaikkoja, jotka parantaisivat hakijan työmarkkina- ja elinolosuhteita. Tämän vuoksi tilaisuuksia ei järjestetä pelkästään sen vuoksi, että työssäoloelvoite täyttyisi. Toimiston mukaan asiassa täytyy ottaa myös huomioon muita seikkoja, kuten muun muassa yrityksen lomautus- ja taloudellinen tilanne.

Toimiston mukaan työvoimaneuvoja ei muista kantelijan kanssa käymäänsä keskustelua sanasta sanaan, mutta työssäoloehdosta siinä ei ole puhuttu, vaan aktiivitoimenpiteessä olemisen ajasta (5 kuukautta). Työharjoittelujaksot oli solmittu työnantajan tarpeiden ja toiveiden mukaan.

Työ- ja elinkeinokeskuksen lausunto

Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinokeskus (TE-keskus) on todennut, että työharjoittelun keskeisenä tavoitteena on perehdyttää asiakasta työelämään ja edistää hänen työhönsijoittumistaan ja ammattitaitoaan. Sen tarkoituksena ei ole työmarkkinatukioikeuden palauttaminen. Toimistoilla ei olekaan keskuksen mukaan lakiin perustuvaa velvoitetta huolehtia työharjoittelua sovittaessa siitä, kuinka paljon työmarkkinatoimenpiteitä täyttäisi asiakkaalle mahdollisesti asetettua työssäoloelvoitetta.

Kantelijalle annetun neuvonnan osalta keskus pitää uskottavana kantelijan kertomusta siitä, että hän on toimistossa 31.7.2009 käydessään tiedustellut, mitä hänen pitäisi tehdä saadakseen työmarkkinatukioikeuden. Ottaen huomioon se, että vaaditun työssäoloelvoitteen täyttymisestä on toisen työharjoittelujakson jälkeen jäänyt puuttumaan vain kaksi päivää, keskus pitää täysin mahdollisena, että toimistossa on erehdyksessä kerrottu hänen 16.10.2009 päättyvän työharjoittelujakson täyttävän velvoitteesta puuttuvan ajan. Jos näin on käynyt, se johtuu keskuksen mukaan enintään huolimattomuudesta.

Menettelyn arviointia

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Tähän perusoikeuteen turvattuun hyvään hallintoon kuuluu palveluperiaatteen osana myös neuvonta, josta on myös nimenomainen säännös hallintolain 8 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu myös huolellisuusvelvollisuus.

Nyt esillä olevassa asiassa on tässä suhteessa arvioitavana siis se, mitä työ- ja elinkeinotoimisto on ilmoittanut kantelijalle hänen työharjoittelunsa ja työssäoloelvoitteen välisestä suhteesta. Käsittekseni mukaan on uskottavaa, että kantelijan mielenkiinnon kohteena on heinäkuun lopussa toimistossa asioidessaan ollut saada nimenomaan tietää, riittääkö hänen toinen työharjoittelujaksonsa täyttämään työssäoloelvoitteen. Kantelijan asiointia ei tältä osin ole saatavissa tarkempaa selvitystä eikä työvoimaneuvojakaan muista sanatarkasti keskustelun sisältöä. Totean kuitenkin yleisellä tasolla tässä yhteydessä, että työvoimahallinnon asiakkaalta ei nähdäkseni voida edellyttää, että hän esimerkiksi pystyisi käyttämään alan monimutkaista terminologiaa täsmällisesti.

Työharjoittelun ensisijaisena tarkoituksena ei ole työssäoloelvoitteen täyttäminen, vaan työhallinnon asiakkaan työllistymisvalmiuksien parantaminen. Asiakkaan kannalta sillä, että jakso samalla kuiten-

kin täyttää mahdollista työssäolovelvoitetta, on sen sijaan luonnollisesti suuri merkitys. Käsitykseni mukaan tämä myös työ- ja elinkeinotoimiston tulee ottaa asiakaspalvelussaan huomioon.

Kun käsitykseni mukaan on uskottavaa, että kantelija oli toimistossa asioidessaan ottanut työssäolovelvoitteen täyttymisen esille, toimiston olisi käsitykseni mukaan tullut havaita, että kantelijalle kaavailtu toinen jakso ei riitä täyttämään velvoitetta. Näin kantelija olisi voinut jo tuolloin ottaa yhteyttä työnantajaan ja pyrkiä sopimaan työharjoittelun pidentämisestä. Kantelukirjoituksen ja asiakirjoissa olevien URA-merkintöjen mukaan kantelija oli kuitenkin onnistunut solmimaan vielä vuoden 2009 lopussa kolmannenkin työharjoittelujakson ja näin ollen saanut työssäolovelvoitteen täytettyä.

3.2

Syksyn 2009 yhteishaku

Työvoimaviranomaisten selvitys tapahtumista

Kantelija on kirjoituksessaan kritisoinut toimistoa siitä, että se velvoitti häntä hakemaan syksyn 2009 yhteishaussa siitä huolimatta, että hän oli raskaana ja laskettu aika oli tammikuussa 2010.

Työvoimaneuvoja on todennut, että kantelijaa, kuten muitakin kouluttamattomia alle 25-vuotiaita, oli kehoitettu hakemaan opiskelemaan syksyn 2009 yhteishaussa.

Työ- ja elinkeinotoimisto on selvityksessään todennut, että yksittäisen virkailijan tehtävä ei ole arvioida, onko asiakkaalla pätevä syy olla hakematta yhteishaussa. Toimiston työttömyysturvayksikkö antaa lausunnon asiasta. Toimiston mukaan kantelijalle oli annettu 30.10.2009 työvoimapoliittinen lausunto, jossa todetaan, että kantelija oli hakenut yhteishaussa. Lausunnon mukaan hänellä ei ole kuitenkaan ollut raskautensa vuoksi hakuvelvoitetta.

TE -keskuksen mukaan vakuutusosoikeus on ratkaisuihissaan katsonut, että raskaana oleminen yhteishaun hakuajankohtana on pätevä syy olla hakeutumatta ammatilliseen koulutukseen. Keskus viittaa lausunnossaan myös ministeriön ohjeeseen, jonka mukaan velvollisuutta hakeutua koulutukseen ei ole, jos raskaus estäisi myöhemmässä vaiheessa opintojen aloittamisen.

Keskuksen mukaan kantelijan raskaus oli ollut toimiston tiedossa ainakin 31.7.2009. Tämän vuoksi häntä ei olisi keskuksen käsityksen mukaan tullut kehottaa hakemaan syksyn 2009 yhteishaussa. Kantelijan ei olisi tullut ainakaan antaa ymmärtää, että hänen on työmarkkinatukioikeuden saamiseksi haettava koulutuspaikkaa. Keskus arvioi lausunnossaan, että kantelijalle ei liene kuitenkaan aiheutunut vahinkoa saamastaan ohjeistuksesta.

Menettelyn arviointia

Vallitsevan oikeuskäytännön perusteella kantelijalla ei siis ole ollut raskautensa vuoksi velvollisuutta hakea syksyn 2009 yhteishaussa. Tätä oikeuskäytäntöä on selostettu myös TE -keskuksen viittamassa työministeriön jo vuonna 2005 antamassa ohjeessa.

Pätevän syyn arviointi ei ole viime kädessä yksittäisen virkailijan tehtävä, kuten selvityksissä on todettu. Käsitykseni mukaan hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus olisi kuitenkin edellyttänyt, että toimisto olisi informoinut kantelijaa jo heinäkuussa 2009 ohjeen mukaisesta vallitsevasta oikeuskäytännöstä. Kantelijan tilanne on ollut täysin rinnastettavissa ohjeessa selostettuun oikeustapaukseen, joten toimisto olisi nähdäkseni voinut ohjeen nojalla ilmoittaa kantelijalle, ettei hänellä ole raskautensa perusteella velvollisuutta hakea syksyn yhteishaussa. Tältä osin asiaa käsitellyt virkailija olisi nähdäk-

seni voinut hakea tarvittaessa varmistusta asian tulkintaan myös esimerkiksi toimiston työttömyysturvayksiköltä.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Edellä kerrotuin perustein katson siis, että Kouvolan työ- ja elinkeinotoimiston ja työvoimaneuvojan olisi tullut informoida kantelijaa siitä, että häneltä jäisi toisen työharjoittelujakson jälkeen puuttumaan vielä kaksi päivää työssäolovelvoitteesta. Edelleen katson, että heidän olisi tullut ottaa syksyn 2009 yhteishausta kantelijalle kertoessaan huomioon hänen raskautensa sekä se, mitä ministeriö oli asiasta ohjeistanut. Toimiston ja työvoimaneuvojan menettely ei olekaan kaikilta osin sujunut hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuuden ja asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluvan huolellisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla.

Saatan näiltä osin jaksoissa 3.1 ja 3.2 esittämäni näkemykset Kouvolan työ- ja elinkeinotoimiston ja työvoimaneuvojan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni toimistolle ja työvoimaneuvojalle tiedoksi. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kaakkois-Suomen elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Totean lisäksi, että kantelija on antamassaan vastineessa maininnut saamiensa virheellisten neuvon aiheuttaneen hänelle vahinkoa. Hän tiedusteleeekin siinä, miten viranomaisen vastaa virheellisestä neuvonnasta, vaikka se olisikin johtunut huolimattomuudesta.

Tältä osin totean, että julkisyhteisön ja julkista valtaa käyttävien muiden tahojen vastuu virheellisestä menettelystä on noussut viime vuosina aktiivisesti keskusteluun. Lähtökohtaisesti viranomaisen vastaa siitä, että sen antamat tiedot ovat paikkansapitäviä eikä virheellisiä neuvoja saaneen pitäisi joutua kärsimään viranomaisen virheen seurauksena. Toisaalta myös hallinnossa asioivalla itsellään on ainakin jonkinasteinen selonottovelvollisuus, minkä lisäksi hänen on tuotava viranomaisen tietoon asiaan liittyvät tiedossaan olevat seikat.

Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuitenkaan kuulu vahingonkorvausasioiden ratkaiseminen eikä korvausten määrääminen. Oikeusasiamies on kuitenkin viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään antanut kannanottoja, joissa viranomaista on suositeltu korvaamaan aiheuttamansa vahinko. Näillä hyvityksillä on tähdätty tapahtuneen selvän virheen hyvittämiseen. Kyse voi olla myös aineettoman vahingon korvaamisesta (ns. kärsimyskorvaus). Hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamisen ohella myös esimerkiksi kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen epäoikeudenmukaisuustuntemuksen tai vääryyskokemuksen korvaamista tai hyvittämistä. Hyvityksen ei tarvitse olla välttämättä rahallista, vaan se voi olla esimerkiksi anteeksipyyntö. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 12/2010 liittyen hallituksen esityksen laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta tarkastellut myös näitä oikeusasiamiehen suosituksia. Perustuslakivaliokunta on ilmoittanut pitävänsä esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna yksilöiden pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.

Nyt puheena olevassa tapauksessa on siis ollut kyse kantelijan saamien neuvon oikeellisuudesta. Kantelija ei ole vastineessaan esittänyt yksilöityä korvausvaatimusta neuvonnan puutteellisuudesta hänelle aiheutuneista vahingoista. Nähdäkseni asiassa ei ole muutoinkaan olemassa edellytyksiä edellä kerrotun hyvityssuosituksen antamiseen. Asia ei näin ollen anna tältä osin minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Lähetän kuitenkin kantelijan vastineen tiedoksi työ- ja elinkeinotoimistolle.

Kantelija voi luonnollisesti halutessaan esittää työ- ja elinkeinotoimistolle yksilöidyn korvausvaatimuksensa hänelle edellä kerrottujen puutteellisten neuvojen hänelle aiheuttamasta vahingosta.