

5.3.2021

EOAK/4982/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

TE-TOIMISTON NEUVONTAVELVOLLISUUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli TE-toimiston ja sen asiantuntijoiden menettelyä työtömyysetuusasiansa käsittelyssä. Kantelija katsoi TE-toimiston laiminlyöneen neuvontavelvollisuutensa, mistä aiheutui kantelijan mukaan hänelle kohtuuttoman suuri taloudellinen tappio. Kantelijan mukaan TE-toimisto väitti, ettei sen tarvitse vastata kantelijan kysymykseen, joka koski sovintosopimuksen sisältöä eli mitä sovintosopimuksen pitäisi sisältää, jotta TE-toimisto voisi korjata työnantajan vääristelemän lomautuspäivän oikeaksi konkurssipesän ja kantelijan välisen sovintosopimuksen perusteella. Kantelijan mukaan tieto oli hänelle tarpeen, jotta asia ei kariutuisi esimerkiksi sanamuotoseikkoihin, kun sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen sitä ei olisi voinut enää muuttaa. TE-toimisto vaati kantelijan mukaan allekirjoitettua sopimusta ennen kuin se ottaisi asiaan mitään kantaa.

Kantelija totesi, että TE-toimistolla on lakisääteinen velvollisuus opastaa asiakasta toimintaansa liittyvissä asioissa. Kantelijan mukaan edellä mainittuun näkemykseen yhtyivät työ- ja elinkeinoministeriön ja [- -] elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudellisen tuen asiantuntijat, kun TE-toimiston asiantuntija tiedusteli heiltä asiaa. Kantelijan mukaan edellä mainittujen asiantuntijoiden ilmaistua näkemyksensä vastaus tuli samana päivänä TE-toimistoltakin. TE-toimiston mukaan kantelijan toimittama sovintosopimus oli riittävä lomautuksen alkamispäivän korjaamiseksi.

Kantelijan mukaan vastaus tuli noin kaksi viikkoa myöhässä. Vastapuoli vetäytyi sovintosopimuksesta, kun vastauksen saaminen TE-toimistolta kesti kohtuuttoman kauan.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin TE-toimiston selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Asiaa koskevat säännökset ja muut oikeuslähteet

Hallintolain (434/2003, HL) 2 luvussa on säännökset hyvän hallinnon perusteista. 7 §:ssä on säännös palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Säännöksen 1 momentin mukaan asiointi ja asian

käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. HL:n 8 §:ssä on säännös neuvonnasta. Säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

HL:n 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) 8 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

Hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden suuntaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä.

Neuvontavelvollisuus ehdotettiin säädettäväksi koskemaan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Pykälän 1 momentin säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentää lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttää hallintomenettelylain 4 §:ää vastaavalla tavalla, että viranomaisen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi.

Neuvontavelvollisuutta täydennettiin viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asiointia tarkoitetaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Vaikka säännösehdotuksessa ei täsmennetty vastaamisveloitteen piiriin kuuluvien kysymysten ja tiedustelujen sisältöä, näiltä on edellyttävä riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Käytännössä vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja.

Vastaukselta edellytetään 9 §:n mukaisesti selkeyttä, täsmällisyyttä ja asiallisuutta. Vastauksen tulee myös olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty. Lakiehdotukseen ei katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöstä siitä, missä ajassa viranomaisen olisi täytettävä vastaamisveloitteensa. Yleisesti voidaan lähteä siitä, ettei hallintoasian hoitamista tai asiointia koskeviin kysymyksiin vastaaminen edellytä viranomaiselta erityisiä toimenpiteitä. Vastaus voidaan useimmissa tapauksissa antaa heti.

Vastaamisen edellyttämään aikaan saattavat tapauskohtaisesti vaikuttaa tiedustelun kohteena olevan asian laatu ja

monitahoisuus sekä se, edellyttääkö vastauksen antaminen selvitysten hankkimista tai muita erityisiä toimenpiteitä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi vastauksen viivästyessä ilmoittaa asiakkaalle viivästymisen syyt ja milloin vastausta voidaan odottaa.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (2016), s. 211–213) on todettu, että neuvontaa annetaan tarpeen mukaan. Neuvojen tarpeellisuutta arvioitaessa ensisijaisena mittapuuna ovat yksilön tosiasialliset valmiudet itse selviytyä asian hoitamisesta ja asian laatu. Neuvonta on viranomaispalvelu ja sen antamiseen on siten sovellettava tällaisten palvelujen toteuttamista muutenkin määrittelevää hallinnon palveluperiaatetta (HL 7 §). Neuvonnan on oltava asianmukaista ja viranomaisten tehtävien tuloksellista suorittamista edistävää. Viranomaisen tulee siten kiinnittää erityistä huomiota neuvonnan riittävyteen ja saatavuuteen. Neuvonnan tulisi tarpeen mukaan olla vuorovaikutteista eikä neuvojen saatavuutta tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Neuvonnassa on noudatettava kohteliasta käyttäytymistä ja siinä on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (HL 9.1 §). Neuvontaan voidaan ulottaa viivytyksettömyyden vaatimus (HL 23 §). Normaalitytapauksessa neuvontaa annetaan tarpeen mukaan heti ja myös tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa.

3.2 TE-toimiston selvitys

Kantelija lähetti TE-toimistolle 19.1.2016 vastaanotetuksi kirjatun lomautusilmoituksen, jonka mukaan kantelija oli lomautettu 1.1.2016 alkaen. TE-toimisto antoi kantelijalle työttömyysetuuden maksamisen mahdollistavan työvoimapolitiittisen lausunnon 1.1.2016 alkaen.

Kantelija soitti 15.12.2017 TE-toimiston valtakunnalliseen puhelinpalveluun ja kertoi, että 1.1.2016 alkamaan kirjattu lomautus oli laitton, ja että asia etenee käräjäoikeuteen. Kantelija pyysi, että TE-toimisto korjaisi antamansa työvoimapolitiittisen lausunnon antamalla etuuden maksamisen estävän lausunnon ajalle 1.1.–14.2.2016. TE-toimistosta soitettiin kantelijalle 18.12.2017 ja kerrottiin, että lausuntoa ei voida muuttaa ilman asiapapereita. TE-toimisto lähetti kantelijalle 20.12.2017 tiedon, että lausuntoa ei voida muuttaa ilman näyttöä (käräjäoikeuden päätös), koska kantelija oli esittänyt lomautustodistuksen. Kantelija lähetti 21.12.2017 TE-toimistoon sähköpostin, jossa hän kysyi, mitä tietoja sisältävä dokumentti hänen tulee toimittaa, jotta lausunnon muuttaminen on mahdollista. TE-toimisto ei vastannut edellä mainittuun viestiin.

Kantelija lähetti 1.3.2018 TE-toimistolle sähköpostiviestin, jossa hän kysyi, kelpaako TE-toimistolle vain käräjäoikeuden päätös vai riittääkö konkurssipesän tunnus tai käräjäoikeuden vahvistama sovintosopimus. TE-toimisto vastasi kantelijalle 5.3.2018, että käräjäoikeuden päätös riittää varmasti, mahdollisesti myös käräjäoikeuden vahvistama sovinto. Kantelija soitti 5.3.2018 työttömyysturvaneuvontaan ja kysyi, mitä tietoja papereista tai päätöksistä tulee käydä ilmi, jotta ne ovat riittävät lausunnon korjaamiseen. Työttömyysturvaneuvonta välitti kysymykset vastattavaksi TE-toimistoon, josta soitettiin kantelijalle

7.3.2018 ja kerrottiin, että lausunnon muuttamiseksi tarvitaan joko käräjäoikeuden päätös tai sovintosopimus, ja että TE-toimisto ei voi määrittellä dokumenttien sisältöä. TE-toimistosta soitettiin kantelijalle 15.3.2018 ja kerrottiin, mitä dokumentteja tarvitaan työttömyysetuusasian uudelleen käsittelyyn.

Kantelija lähetti 26.6.2018 TE-toimistoon sähköpostiviestin ja sen liitteenä allekirjoittamattoman sovintosopimuksen. URA-asiakastietojärjestelmän merkintöjen mukaan kantelijan vastuuasiantuntija jatkolähetti kantelijan viestin ja sovintosopimusluonnoksen työttömyysturvayksikköön. Vastuuasiantuntija soitti 4.7.2018 kantelijalle, että työttömyysturvayksikön mukaan allekirjoittamaton sovintosopimus ei riitä lausunnon muuttamiseen. Kantelija ilmoitti, ettei tyydy vastaukseen, vaan selvittää asiaa lakimiehensä kanssa ja toimittaa TE-toimistoon lisäselvitystä.

Kantelijan vastuuasiantuntija soitti kantelijalle 22.8.2018 ja lupasi selvittää sopimuksen sisällön riittävyttä. Vastuuasiantuntija otti yhteyttä työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijaan, joka ohjasi vastuuasiantuntijan ottamaan yhteyttä [- - -] elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen Oikeudellisen tuen asiantuntijoihin. Ministeriön asiantuntija totesi vastuuasiantuntijalle lähettämässään viestissä, että hänen käsittääkseen kantelijan viestissä yksilöidyt kysymykset olisivat sellaista yleisemmän tason asiaa, jossa kantelijaa tulisi neuvoa.

Kantelijan toimittaman aineiston mukaan TE-toimiston työttömyysturvayksikön asiantuntija soitti kantelijalle 13.9.2018 ja kertoi, ettei TE-toimisto anna työttömyysetuusasioissa ennakkolausuntoja, ja että TE-toimistolle riittää allekirjoitettu sopimus, josta käy ilmi, että lomautuspäivä on 15.2.2016 eikä 1.1.2016 kuten lomautusilmoituksessa ilmoitettiin.

Kantelija kertoi 6.11.2018 TE-toimistolle, että sopimus entisen työnantajan kanssa ei ollut toteutunut eikä käräjäoikeus ollut käsitellyt asiaa. TE-toimisto lähetti kantelijalle sähköpostin, jossa kerrottiin mahdollisuudesta tehdä kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle ja mahdollisuudesta hakea korvauksia Valtiokonttorilta.

TE-toimisto totesi ratkaisevansa työttömyysturvaan liittyvät kysymykset aina asiakkaan toimittamien selvitysten ja dokumenttien perusteella. Kantelija toimitti lomautusilmoituksen, jossa hänen lomautuksensa oli merkitty alkavaksi 1.1.2016. Kantelija toimitti TE-toimistolle allekirjoittamattoman sovintosopimuksen, jota ei voinut huomioida työvoimapolitiittista lausuntoa antaessaan.

Tarkemmin kantelijan asiointi TE-toimiston valtakunnallisen puhelinpalvelun ja valtakunnallisen työttömyysturvaneuvonnan sekä TE-toimiston kanssa käy ilmi liitteenä olevasta TE-toimiston selvityksestä.

3.3 Asian arviointi

Kantelija otti ensimmäisen kerran yhteyttä TE-hallintoon lomautusta koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon muuttamista koskevassa asiassa 15.12.2017. Tuolloin esillä ei vielä ollut sovintosopimus. Kantelija kysyi 21.12.2017 TE-toimistolta, mitä tietoja sisältävä dokumentti

hänen tulisi toimittaa, jotta lausunnon muuttaminen on mahdollista. Tä-
hän viestiin TE-toimisto ei vastannut.

Kantelija soitti 5.3.2018 työttömyysturvaneuvontaan ja kysyi, mitä tie-
toja papereista tai päätöksistä tulee käydä ilmi, jotta ne ovat riittävät
lausunnon korjaamiseen. Työttömyysturvaneuvonta välitti kysymykset
vastattavaksi TE-toimistoon, josta soitettiin 7.3.2018 kantelijalle ja ker-
rottiin, että lausunnon muuttamiseksi tarvitaan joko käräjäoikeuden
päätös tai sovintosopimus, ja että dokumenttien sisältöä TE-toimisto ei
voi määrittellä.

Kantelija lähetti 26.6.2018 TE-toimistoon sähköpostiviestin, jonka liit-
teenä oli allekirjoittamaton sovintosopimus. URA-asiakastietojärjestel-
män merkintöjen mukaan TE-toimiston asiantuntija jatkolähettti kanteli-
jan viestin ja sen mukana olleen sovintosopimusluonnoksen työttö-
myysturvayksikköön, jolta asiantuntija pyysi neuvoa. Työttömyystur-
vayksikköön lähetetyssä viestissä kantelija pyysi kannanottoa siihen,
voiko TE-toimisto tehdä sovintosopimuksen perusteella työttömyys-
kassalle työttömyyden maksua koskevan dokumentin, jossa työnanta-
jan aiemmin väärin päiväämä lomautusilmoitus korjataan oikealle päi-
väykselle. Viestissään kantelija perustelee sitä, miksi hän toivoi saa-
vansa vastauksen, vaikka sopimusta ei ole allekirjoitettu. TE-toimis-
tosta soitettiin kantelijalle 4.7.2018 ja kerrottiin, että työttömyysturvayk-
sikön mukaan allekirjoittamaton sovintosopimus ei riitä lausunnon
muuttamiseen.

TE-toimiston työttömyysturvayksikön asiantuntija soitti kantelijalle
13.9.2018 ja kertoi, että TE-toimistolle riittää allekirjoitettu sopimus,
josta käy ilmi, että lomautuspäivä on 15.2.2016 eikä 1.1.2016 kuten
aikaisemmin toimitetussa lomautusilmoituksessa ilmoitettiin.

TE-toimiston mukaan se on vastannut kantelijan yhteydenottopyyntöi-
hin pääsääntöisesti annettujen palvelulupausten puitteissa. Kaikilta
osin palvelulupaukset eivät ole täysin toteutuneet. TE-toimisto pahoit-
teli, ettei se ole vastannut jokaiseen yhteydenottoon tai yhteydenotto-
pyyntöön palvelulupauksen määrittämässä ajassa.

TE-toimiston mukaan kantelijan sille toimittamat yksilöidyt kysymykset
ovat liittyneet kantelijan ja hänen entisen työnantajansa väliseen sovin-
tosopimukseen ja sen sisältöön. TE-toimiston mukaan se ei ole voinut
vastata kantelijan kysymyksiin, koska TE-toimisto ei voi ottaa kantaa
työnantajan menettelyyn. TE-toimisto totesi, että sen neuvontavelvolli-
suus ei ulotu työnantajan menettelyyn, vaan se kuuluu työsuojeluviran-
omaisen toimivaltaan.

Saamani selvityksen perusteella katson, että TE-toimisto ei ole toimi-
nut hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti, kun se ei ole vastannut
kantelijan 21.12.2017 sähköpostilla lähettämää tiedusteluun, ja kun
se ei ole vastannut valtakunnallisen työttömyysturvaneuvonnan sille
30.7.2018 välittämää kantelijan yhteydenottopyyntöön palvelulupauk-
sen mukaisesti viiden arkipäivän sisällä vaan vasta 22.8.2018.

Saamani selvityksen perusteella kantelija ei ole pyytänyt TE-toimistoa
ottamaan kantaa työnantajan menettelyyn, vaan kantelija on pyytänyt

TE-toimistolta vastausta siihen, mitä tietoja sovintosopimuksessa tulee olla, jotta TE-toimisto voi sen perusteella muuttaa aikaisemmin antamaansa työvoimapolitiittista lausuntoa. Kantelija on perustellut TE-toimistolle, miksi hän tarvitsee pyytämänsä tiedon ennen kuin allekirjoittaa sovintosopimuksen ja miksi tiedon saamisella on kiire. Kantelija toimitti 26.6.2018 TE-toimistolle asiasta sähköpostilla yksilöidyn kysymyksen, joka TE-toimistossa siirrettiin työttömyysturvayksikköön, joka ei kuitenkaan vastannut kantelijan esittämään kysymykseen. Kantelija sai pyytämänsä vastauksen vasta 13.9.2018, mikä oli kantelijan mukaan sovintosopimuksen näkökulmasta liian myöhään.

Saamani selvityksen perusteella katson, että TE-toimiston antama neuvonta ei ole ollut kantelijan näkökulmasta riittävää. Koska neuvonta on ollut riittämätöntä, kantelija on joutunut tiedustelemaan samaa asiaa useamman kerran, mikä puolestaan on johtanut siihen, että kantelija ei ole saanut tarvitsemaansa neuvontaa ilman aiheetonta viivytystä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen TE-toimiston tietoon. Samalla kiinnitän TE-toimiston huomiota palveluperiaatetta, asianmukaisuutta ja neuvontaa koskeviin hallintolain säännöksiin. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni TE-toimistolle.

Kantelu ei anna minulle aiheita muihin toimenpiteisiin.