

19.11.2021

EOAK/6719/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

HARKINTAVALLAN RAJAT PALVELUSSUHDETTA KOSKEVASSA PÄÄTÖKSENTEOSSA JA TIEDUSTELUUN VASTAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli työ- ja elinkeinotoimistossa (TE-toimisto) esimiehenä työskentelevän asiantuntijan menettelyä. Kantelija kertoi, että hän oli TE-toimistossa määräaikaisessa työsuhteessa 31.5.2021 saakka. Kantelijan tehtäväkohtainen palkka määräytyi vaatimustason 6 mukaisesti.

Kun yksi henkilö siirtyi samasta tiimistä toisiin tehtäviin, kantelijan esimies ehdotti kantelijalle jatkoa tiimissä siten, että kantelija olisi työtön 1.6.2021, minkä jälkeen kantelija palkattaisiin valtion työllistämistuella samaan tehtävään ajaksi 2.6.–31.8.2021. Kantelija kertoi tehneensä samaa työtä, mutta palkka määräytyi vaativuustason 4 mukaisesti. Ero aikaisemmin maksettuun palkkaan oli noin 500 euroa kuukaudessa.

Kantelija kysyi, onko lain mukaista pyytää työntekijää olemaan yksi päivä työttömänä, jotta hänet voidaan palkata valtion työllistämistuella samaan työhön. Kantelija kertoi irtisanoutuneensa määräaikaisesta tehtävästä, kun tiimiin avautuneeseen virkaan valittiin henkilö talon ulkopuolelta. Kantelija ihmetteli, miten uuden henkilön palkkaamiseen löytyy palkkarahaa, mutta tehtävää jo tehneelle henkilölle tarjotaan jatkoa vain palkkatukimahdollisuudella.

Kantelija kertoi kysyneensä asiaa työ- ja elinkeinoministeriöstä, josta kysely siirrettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus), joka ei ollut vastannut tiedusteluun.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin TE-toimiston ja KEHA-keskuksen selvitykset (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 TE-toimiston menettely

3.1.1 TE-toimiston selvitys

TE-toimisto viittasi ohjeeseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamisesta ja katsoi, että kantelijan työsuhdetta on jatkettu voimassa olevien ohjeiden mukaan. Työttömyys on peruste palkkatuen myöntämiseen myös siinä tapauksessa, että työttömyys kestää vain yhden päivän. Valtion työllistämistukimäärärahojen myöntövaltuuden puitteissa TE-toimistolle voidaan palkata henkilöstöä valtion työllistämistuella. Tällöin palkkauskustannusten maksimimäärä kuukaudessa henkilöä kohden on määritelty. TE-toimiston mukaan työllistämistuella palkatun henkilön palkkaus ei kuulu valtion palkkausjärjestelmän piiriin. Valtion työllistämistukimäärärahojen käyttö mahdollisti kantelijan työn jatkamisen TE-toimistossa. Kyseisen tehtävän laajuus ei vastannut vaatimustason 6 tehtäviä. TE-toimisto katsoi noudattaneensa lakia ja ohjeita kantelijan työsuhteen jatkamisen yhteydessä.

3.1.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut.

Valtion talousarvion momentin 32.30.51 perustelujen mukaan määrärahaa saa muun muassa käyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaisesti valtion virastolle tai laitokselle työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin enintään 500 henkilötyövuotta vastaavalta osalta. Tältä momentilta ja momenteilta 33.20.50 ja 33.20.52 yhdestä henkilöstä korvattavien palkkauskustannusten määrä ilman lomarahaa saa olla yhteensä enintään 3 100 euroa kuukaudessa, minkä lisäksi korvataan enintään sitä vastaava lomaraha.

Palkkatuesta on säännökset **julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain** (916/2012, JTYPL) 7 luvussa. JTYPL:n 7 luvun 15 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi osoittaa valtion virastolle tai laitokselle määrärahoja työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin. Määrärahojen käyttöön sovelletaan, mitä 1 ja 2 §:ssä, 3 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa, 4, 5, 7, 11 ja 12 §:ssä, 13 §:n 1 momentissa ja 14 §:ssä säädetään palkkatuesta. Lisäksi määrärahojen käyttöön sovelletaan, mitä 8 §:ssä ja 9 §:n 3 momentissa säädetään palkkatuen enimmäiskestosta.

Määrärahoista voidaan maksaa työntekijän palkkauskustannukset kokonaisuudessaan, kuitenkin enintään valtion talousarvion mukainen enimmäismäärä.

JTYPL:n 7 luvun 1 §:n mukaan palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Palkkatuen myöntämisen yleisistä edellytyksistä on säännökset JTYPL:n 7 luvun 2 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan palkkatuen myöntäminen edellyttää, että:

- 1) työ- ja elinkeinotoimisto arvioi työttömän työnhakijan työttömyyden johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja palkkatuetun työn parantavan hänen ammatillista osaamistaan ja mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille;
- 2) tuella palkattava on täyttänyt 60 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työttömänä vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä; tai
- 3) tuella palkattavan henkilön vamma tai sairaus alentaa työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan hänen tuottavuuttaan tarjolla olevassa työtehtävässä olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti.

Jos tuella palkattava on ollut työttömänä välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä yhtäjaksoisesti alle 12 kuukautta, JTYPL:n 7 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan palkkatuen myöntäminen 1 momentin 1 kohdan perusteella edellyttää lisäksi, että henkilön työttömyys ilman palkkatuen myöntämistä todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta.

Palkkatuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevaa JTYPL:n 7 luvun 2 §:ää muutettiin lailla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (1456/2016). Säännösmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa (HE 209/2016 vp):

Palkkatuen myöntämisen edellytyksenä muiden kuin 60 vuotta täyttäneiden yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta työttömänä olleiden ja niiden, joiden vamma tai sairaus alentaa tuottavuutta, kohdalla olisi, että työ- ja elinkeinotoimisto arvioisi tuella palkattavan henkilön työttömyyden johtuvan ammatillisessa osaamisessa olevista puutteista. Palkkatuetun työn tulisi parantaa edellä mainitun henkilön ammatillista osaamista ja mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Palkkatuen käyttöä pyrittäisiin suuntaamaan jatkossa aikaisempaa paremmin pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisemiseen. Edellä mainitun vuoksi alle 12 kuukautta työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen tuki voitaisiin myöntää, jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioisi, että tuella palkattavan henkilön työttömyys todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta ilman palkkatuen myöntämistä. Arviointia ei kuitenkaan edellytettäisi, jos palkkatuen myöntämisen perusteena olisi vamma tai pitkäaikaissairaus, joka olennaisesti ja pysyvästi tai pysyväisluonteisesti alentaa tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä. Ehdotuksen tavoitteena on alentaa rakennetyöttömyyttä ja vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ennakoimalla työttömän työnhakijan tulevia työllistymismahdollisuuksia ja tukemalla palkkatuella niiden työllistymistä, jotka eivät todennäköisesti ilman tukea työllistyisi työttömäksi jäämistä seuraavien 12 kuukauden aikana.

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista hallinnon oikeusperiaatteista. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että pykälästä ilmenevät viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta puolestaan ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.

3.1.3 Asian arviointi

Kantelija kertoi olleensa 31.5.2021 saakka TE-toimistossa määräaikaisessa työsuhteessa, jossa hänen tehtäväkohtainen palkkansa määräytyi vaativuustason 6 mukaisesti. Kun yksi henkilö siirtyi samasta tiimistä toisiin tehtäviin, kantelijan mukaan hänen esimiehensä ehdotti kantelijalle jatkoa tiimissä siten, että kantelija olisi työtön 1.6.2021, minkä jälkeen hänet palkattaisiin valtion talousarvion momentin 32.30.51 määrärahalla samaan tehtävään ajaksi 2.6.–31.8.2021. Uudessa määräaikaisessa työsuhteessa kantelijan tehtäväkohtainen palkka määräytyi vaativuustason 4 mukaisesti.

TE-toimisto viittasi ohjeeseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamisesta ja katsoi, että kantelijan työsuhdetta on jatkettu voimassa olevien ohjeiden mukaan. TE-toimiston mukaan työttömyys on peruste palkkatuen myöntämiseen myös siinä tapauksessa, että työttömyys kestää vain yhden päivän. Valtion työllistämistukimäärärahojen myöntövaltuuden puitteissa TE-toimistolle voidaan palkata henkilöstöä valtion työllistämistuella. Tällöin palkkauskustannusten maksimimäärä kuukaudessa henkilöä kohden on määritetty.

Saamani selvityksen perusteella kantelija oli palkattu asiantuntijaksi TE-toimistoon toimintamäärärahoilla määräaikaiseen työsuhteeseen. Määräaikaisuuden lähestyessä loppuaan kantelijan esimies kertoi kantelijalle, että kantelijan työsuhde voisi jatkua, jos hän olisi välissä yhden päivän työttömänä. Työttömyyden perusteella kantelija voitaisiin palkata asiantuntijaksi valtion talousarvion momentin 30.32.51 määrärahalla, joka on tarkoitettu käytettäväksi muun muassa työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseen.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei käy ilmi, että TE-toimisto olisi ennen momentin 30.32.51 määrärahan käyttämistä arvioinut, täytyvätkö kantelijan kohdalla muutkin määrärahan käyttämisen edellytykset kuin se, että kantelija on ennen määräaikaisen työsuhteen alkamista työtön. Kun otetaan huomioon JTYPL:ssa säädetyt palkkatuen myöntämisen yleiset edellytykset, kantelijan työttömyyden kesto ennen kuin hänet palkattiin momentin 30.32.51 määrärahalla ja se, että kantelija oli ennen em. määrärahalla palkkaamista palkattuna TE-toimiston toimintamäärärahalla, syntyy mielestäni sellainen kuva, että kantelijan palkkaamiseen momentin 30.32.51 määrärahalla ovat vaikuttaneet muut kuin JTYPL:ssa säädetyt perusteet.

Hallinnolliseen päätöksentekoon kuuluvaa harkintavaltaa rajoittavat hallintolain 6 §:n mukaiset oikeusperiaatteet. Jos momentin 30.32.51 käyttämisen perusteet eivät ole olleet puhtaasti JTYPL:ssa säädetyt mukaiset, kysymys on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja objektiviteettiperiaatteen vastaisesta menettelystä, mikä on vastoin perustuslain 2 §:n 3 momentissa asetettua velvoitetta noudattaa kaikessa julkisessa toiminnassa tarkoin lakia.

Palkkauksen muodostumisesta totean lopuksi, että TE-toimiston tehtävissä palkkaus määräytyy TE-hallinnon palkkausjärjestelmän vaatuuksien mukaisesti. Palkkaus muodostuu tehtävän vaatuuksiin liittyvästä palkanosasta, minkä lisäksi maksetaan henkilökohtaiseen suoriutumiseen perustuva palkanosa. Valtion talousarviossa on määräykset siitä, kuinka paljon momentilta 32.30.51 voidaan korvata yhden henkilön palkkauskustannuksia. Oikeusasiamies ei voi hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa ottaa kantaa palkan suuruutta koskevien määräysten soveltamiseen.

3.2 KEHA-keskuksen menettely

Kantelija kertoi lähettäneensä asiaa koskevan tiedustelun työ- ja elinkeinoministeriölle, josta tiedustelu siirrettiin KEHA-keskukselle, joka ei vastannut tiedusteluun.

KEHA-keskuksen 22.10.2021 antaman selvityksen mukaan kantelijan kansalaiskirje saapui KEHA-keskukseseen 23.8.2021. Asiaan ryhdyttiin valmistelemaan vastausta, mutta vastausta ei ehditty kirjoittaa ja toimittaa kantelijalle ennen kuin asia tuli KEHA-keskuksessa vireille kanteluasiana.

Hallintolain 7 §:ssä on säännös hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta palveluperiaatteesta ja 8 §:ssä neuvonnasta. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin on laillisuusvalvonnassa katsottu sisältävän yleisen veloitteen vastata asiallisiin yhteydenottoihin. Käsitykseni mukaan hyvään hallintotapaan olisi kuulunut vastata kantelijan tiedusteluun ilman aiheetonta viivytystä. Vastauksessa olisi voitu tuoda esille esimerkiksi niitä seikkoja, joita KEHA-keskus toi esille apulaisoikeusmiehelle antamassaan lausunnossa perustellessaan sitä, miksi kantelijalle ei vastattu.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1.3 ja 3.2 esittämäni käsitykset TE-toimiston ja KEHA-keskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni TE-toimistolle ja KEHA-keskukselle.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös työ- ja elinkeinoministeriölle.