

30.4.2008

Dnro 862/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIRHE TYÖVOIMAPOLIITTISEN ASIAN SELVITTÄMISESSÄ

1 KANTELU

A arvosteli 13.3.2006 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Helsingin työvoimatoimiston menettelyä puolisonsa B:n asian käsittelyssä. A kertoo puolisonsa saapuneen Suomeen 17.11.2005 mukanaan avioliiton perusteella myönnetty oleskelulupa.

B oli A:n mukaan ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon 21.11.2005. Hän oli aloittanut suomen kielen opinnot koulutuksessa, johon oli mahdollisuus saada työvoimatoimistosta tukea. A:n mukaan työvoimatoimisto ei ollut kuitenkaan luokitellut hänen puolisoaan työttömäksi, koska tämä ei ollut saanut entiseltä työnantajaltaan työtodistusta. A:n mukaan hänen puolisonsa oli saanut entiseltä työnantajaltaan ainoastaan "employment letterin" huolimatta siitä, että he olivat pyytäneet työnantajaa toimittamaan sellaisen työtodistuksen, joka kelpaisi työvoimatoimistolle.

A kertoi kantelussaan heidän odottaneen asian ratkeamista jo yli kaksi kuukautta. Heidän mielestään asia onkin pitkittynyt jo kohtuuttomasti.

2 SELVITYS

Helsingin työvoimatoimiston selvitys

Helsingin työvoimatoimiston mukaan B ilmoittautui työttömäksi työnhakijaksi toimiston maahamuuttajapalveluun 21.11.2005. Toimiston 9.1.2006 pitämässä alkuhaastattelussa häneltä pyydettiin selvitystä työsuhteen päättymisen syistä. B toimitti sanotun selvityksen toimistoon 23.1.2006.

Työvoimatoimisto lähetti tämän jälkeen 19.2.2006 B:lle pyynnön esittää entisen työnantajansa antama työtodistus. Hän toimitti 1.3.2006 selvityksen nimeltään "Verification of Employment Letter". Se ei kuitenkaan työvoimatoimiston näkemyksen mukaan ollut riittävä todiste työsuhteen päättymisestä, kun siinä todettiin B:n työsuhteen päättyvän huhtikuussa 2006. Toimisto lähetti 8.3.2006 B:lle uuden pyynnön toimittaa työtodistus. Lisäksi työvoimatoimikunnan puheenjohtaja oli vastannut 15.3.2006 ja 21.3.2006 A:n sähköpostiviesteihin ja kehottanut B:tä pyytämään entiseltä työnantajaltaan sellaista todistetta, josta näkyi työsuhteen viimeinen päivä.

A toimitti 30.3.2006 työvoimatoimistolle B:n entisen työnantajan antaman todistuksen, jonka mukaan B:n työsuhde oli päättynyt 10.11.2005. Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunta antoi

5.4.2006 asiassa työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan B on katsottava työttömäksi työnhakijaksi 21.11.2005 alkaen.

Työministeriön lausunto

Työministeriö on lausunnossaan viitannut aluksi työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin. Lain 2 luvun 1 §:n mukaan yleisenä edellytyksenä työttömyysetuuden saamiseksi on muun muassa se, että työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on työtön. Työttömänä pidetään puolestaan henkilöä, joka ei ole työsuhteessa.

Saman luvun 9 §:n mukaan työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä on eronnut työstään tai joka on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 90 päivän ajalta työsuhteen päättymisestä lukien. Lisäksi ministeriö viittaa työttömyysetuuden työvoimapolitiittista edellytyksistä annettuun asetukseen (4 §), jonka mukaan työvoimatoimikunnan tehtävänä on antaa hakijalle työvoimapolitiittinen lausunto oikeudesta työttömyysturvaan silloin kun hakija on itse irtisanoutunut työstään.

Ministeriö ilmoittaa lisäksi antaneensa työvoimatoimistoille ohjeita työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen (O/39/2003 TM). Sen mukaan ohjeissa on ohjeistettu toimistoja selvittämään työnhakijalta ilmoittautumisen yhteydessä työttömyysturva-oikeuteen vaikuttavia seikkoja ja kiinnittämään erityistä huomiota työvoimapolitiittisten edellytysten, kuten työsuhteen päättymisen tai työmarkkinoilta poisolun syihin.

Ministeriö viittaa myös työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan työttömyysetuuden hakijan on esitettävä työvoimatoimikunnan tai työvoimatoimiston lausunnon edellyttämät hantä henkilökohtaisesti koskevat selvitykset työvoimatoimistolle sen määräämällä tavalla. Lisäksi ministeriö tuo esiin valtioneuvoston työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä antaman asetuksen 1 §:n, jonka mukaan työvoimatoimikunnan on annettava työvoimapolitiittinen lausunto viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut vastauksensa vaadittuine liitteineen toimikunnan selvityspyyntöön tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Työministeriön mielestä Helsingin työvoimatoimisto on menetellyt B:n asiassa asianmukaisesti, kun se piti hänen työsuhteen päättymisestä toimittamaansa selvitystä riittämättömänä. Ministeriön mukaan työvoimatoimiston olisi kuitenkin tullut pyytää B:tä toimittamaan työtodistus jo hänelle 9.1.2006 lähetetyssä ensimmäisessä selvityspyyntöissä, koska työtodistus tai vastaava selvitys on ministeriön mukaan olennainen osa työttömäksi työnhakijaksi toteamista.

Työministeriön käsityksen mukaan Helsingin työvoimatoimisto olisi voinut antaa B:lle kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon maaliskuun 2006 alussa sillä perusteella, että hän ei ollut työtön, koska hänen työsuhteensa oli voimassa. Tämä ei ole kuitenkaan ollut ministeriön mukaan tarkoituksenmukaista, koska B oli itse ilmoittanut työsuhteensa päättyneen ja työvoimatoimikunta olisi joka tapauksessa joutunut aikanaan tutkimaan, tulisiko hänelle asettaa korvaukseton määräaika (karenssi) työsuhteen päättymissyyn johdosta.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukai-

sesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallintolain 23 §:n 1 momentti velvoittaa puolestaan viranomaisia käsittelemään asiat ilman aiheetonta viivytystä. Säännös velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsitteelyyn. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsitteelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään myös yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Laadullisena veloitteena asianmukaisuus taas edellyttää muun muassa, että asiointi viranomaisessa järjestetään mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään asian selvittämisvelvollisuudesta. Lainkohdan mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan, että viranomaisen tulee hankkia asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Tämä sisältää vaatimuksen siitä, että selvitystä hankitaan ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. On tärkeää, että asiakkaalta pyritään pyytämään kaikki tarvittava selvitys yhdellä kertaa. Selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa (HE 72/2002 vp).

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n mukaan työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa laissa säädetystä työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle niitä sitovan lausunnon. Selvittäessään sitä, täyttääkö työtön työnhakija työttömyysturvan saamisen edellytykset, varaa työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta tarvittaessa hakijalle tilaisuuden antaa selvitystä olosuhteistaan. Pyynnön tarkoituksena on selvittää tosiasiat, joihin työvoimatoimikunta lausuntonsa perustaa.

3.2

Menettelyn arviointi

B ilmoittautui siis työttömäksi työnhakijaksi 21.11.2005 ja Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunta antoi hänelle esteettömän työvoimapolitiittisen lausunnon 5.4.2006. B:n työttömyysturva oikeuden selvittäminen kesti siis runsaat neljä kuukautta, mikä on nähdäkseni B:n kannalta pitkä aika. Työttömyysturvassa on kuitenkin kysetyöttömyyden aikaisesta perustoimeentulosta, joka perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan on taattava lailla. Työttömyysturvaetus on siis tärkeä ihmisten jokapäiväisen elämän kannalta, minkä vuoksi on tärkeää, että myös työvoimatoimistot pystyvät hoitamaan niitä koskevat asiat ilman aiheetonta viivytystä.

B:n asian käsittelyä on nähdäkseni viivästyttänyt ennen kaikkea se, että hän ei ole saanut työnantajaltaan työtodistusta, josta olisi ilmennyt nimenomaisesti hänen työsuhteensa päättymispäivä. Käsitellykseni mukaan Helsingin työvoimatoimisto on menetellyt sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa edellyttäessään B:ltä riittävää selvitystä työsuhteensa päättymispäivästä. Sen sijaan työtodistuksen pyytämisessä työvoimatoimiston menettely antaa osittain aihetta arvosteluun.

Työvoimatoimistohan piti B:lle alkuhaastattelun 9.1.2006. Työministeriön lausunnon mukaan työhallin-

non asiakaspalvelun tietojärjestelmistä ei ilmene, että toimisto olisi tuolloin pyytänyt B:tä toimittamaan työtodistusta työvoimatoimistolle. Käytettävissäni ei ole muutoinkaan selvitystä sanotusta alkuhaastattelusta eikä näin ollen selvitystä myöskään siitä, mitä tilaisuudessa on mahdollisesti suullisesti B:lle työttömyysturvan saamisen edellytyksistä kerrottu. Käsitykseni mukaan työvoimatoimistojen tulisi pyrkiä jo alkuhaastattelussa selvittämään tarvittaessa maahanmuuttajille myös suomalaisen työttömyysturvajärjestelmän periaatteita ja ottamaan mahdollisimman tarkoin selvää maahanmuuttajan aiemmista olosuhteista.

Haastattelun jälkeen toimisto pyysi B:tä esittämään työstä eroamiseen liittyviä syitä. Alkuhaastattelussa on siis tullut ilmi se, että B on ollut työssä ennen työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumistaan. Käsitykseni mukaan Helsingin työvoimatoimiston olisikin tullut pyytää B:tä nimenomaisesti toimittamaan myös työtodistus jo 9.1.2006 lähettämässään selvityspyynnössä.

Kun toimisto ei näin menetellyt eikä B 23.1.2006 myöskään työtodistusta esittänyt, joutui toimisto uudistamaan pyyntönsä 19.2.2006. Tältä osin totean, että työvoimatoimisto otti asian uudelleen käsiteltäväkseen vasta lähes kuukauden kuluttua B:n toimittaman selvityksen saapumisen jälkeen. Toimisto on kuitenkin käsitykseni mukaan toiminut laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa, joten asia ei tältä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

B:n toimistolle seuraavaksi toimittama selvitys ei ollut sekään toimiston mielestä riittävä. Toimisto uudisti vielä kertaalleen pyyntönsä, minkä lisäksi se ohjeisti B:n puolisoa A:ta sähköpostitse. Käsitykseni mukaan nämä toimet ovat olleet perusteltuja. Helsingin työvoimatoimisto on nähdäkseni toiminut asian loppuvaiheessa myös asianmukaisen ripeästi saatuaan lopulta 30.3.2008 B:n työnantajan kirjoittaman työtodistuksen.

3.3

Toimenpiteet

Kokonaisuutena arvioiden katson Helsingin työvoimatoimiston menetelleen B:n asiassa sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Työvoimatoimiston menettelyn voidaan kuitenkin katsoa aiheuttaneen asian selvittämiseen aiheutonta viivästystä siltä osin kuin toimisto ei pyytänyt B:tä heti 9.1.2006 laatimassaan kirjeessä toimittamaan työtodistusta toimistolle. Viivästys on ollut tältä osin kuitenkin nähdäkseni varsin vähäinen eli arviolta noin kaksi viikkoa, mikä vastaa sitä määräaikaa, jonka toimisto oli ensimmäiseen selvityspyyntöönsä asettanut.

Edellä kerrotun perusteella katson omalta osaltani riittäväksi, että saatan jaksossa 3.2. esittämäni näkemykset työttömyysturva-asioiden viivytyksettömän käsittelyn tärkeydestä Helsingin työvoimatoimiston tietoon. Kehotan samalla sitä kiinnittämään vastaisuudessa huomiota huolellisuuteen ja täsmällisyyteen työvoimapolitiittisten edellytysten selvittämisessä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin työvoimatoimistolle. Lähetän päätökseni tiedoksi myös työ- ja elinkeinoministeriölle.