

30.5.2024

EOAK/6102/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

PALKKATUETTUA TYÖTÄ KOSKEVAN ASIAN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kaupungin työllisyyspalvelujen menettelyä. Kantelijan mukaan hänen työllistymismahdollisuuksiaan merkittävästi parantavasta oppisopimuskoulutuksesta sovittiin työllistymissuunnitelmassa vuonna 2022. Syksyllä 2022 kansalaisopistosta löytyi potentiaalinen oppisopimuspaikka. Lokakuussa 2022 sovittiin, että kantelija aloittaa kansalaisopistossa työkokeilussa. Tuolloin kaikki osapuolet sitoutuivat siihen, että työkokeilun jälkeen käynnistetään oppisopimuskoulutus työllisyyspalvelujen kautta.

Kantelija oli työkokeilussa toukokuuhun 2023 asti. 20.4.2023 pidettiin oppisopimuskoulutusta koskeva palaveri, jossa oli paikalla kantelija, kansalaisopiston rehtori, työllisyyspalveluista kantelijan omavalmentaja ja oppilaitoksen edustajina kaksi opettajaa. Palaverissa sovittiin oppisopimuskoulutuksen käynnistämisestä ja laadittiin aikataulu sekä suunnitelma koulutuksen järjestämiselle. Tämän jälkeen kansalaisopiston piti hakea täyttölupa työntekijän palkkaamiseksi koulutuksen ajalle.

Rehtori sai täyttöluvan toukokuussa 2023, minkä jälkeen vastuu asian etenemisestä siirtyi työllisyyspalveluille, jonka vastuulla oli palkkatuen hakeminen koulutuksen ajalle. Kantelijan omavalmentaja täytti palkkatukihakemuksen toukokuussa 2023 ja tuolloin oppisopimuskoulutuksen aloitusajankohdaksi sovittiin 5.6.2023.

Palkkatukihakemus hukkui työllisyyspalveluissa väärään pinoon, minkä seurauksena hakemuksen käsittely viivästyi pahasti. Kantelija totesi, että jos palkkatukihakemuksen käsittelyssä olisi noudatettu lakisääteistä kahden viikon käsittelyaikaa, koulutus olisi päässyt alkamaan 5.6.2023. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan määräpäivän lähestyessä kantelija sai tiedon, että palkkatukihakemuksen käsittely oli jostain syystä viivästynyt.

Palkkatuesta tuli 27.6.2023 päätös, jonka mukaan oppisopimuskoulutus olisi ollut mahdollista aloittaa 28.6.2023. Kantelija olisi ollut valmis aloittamaan tuolloin, mutta koska kansalaisopiston henkilökunta oli jäänyt kesälomalle, työsopimuksen ja koulutussopimuksen allekirjoittaminen ei ollut mahdollista. Työllisyyspalveluilla oli tiedossa, että kansalaisopiston henkilökunta on pääsääntöisesti lomalla heinäkuun.

Kesäkuun lopussa kantelijan uusi omavalmentaja ohjeisti kantelijaa olemaan yhteydessä opiston rehtoriin välittömästi, kun tämä palaa lomalta 10.7.2023, jotta työsopimus voitaisiin allekirjoittaa ja sen myötä aloittaa työskentely kesän aikana. Omavalmentajan mukaan sopimus oppisopimuksesta olisi voitu allekirjoittaa elokuussa, kunhan työ olisi alkanut heinäkuussa.

Kantelija toimi omavalmentajan ohjeiden mukaisesti. Rehtorin palattua lomalta 10.7.2023 kävi ilmi, ettei työsopimusta voida tehdä ennen kuin elokuun alussa, jolloin työpaikan palkkasihteeri palaisi lomalta töihin. Lisäksi oppilaitoksen työntekijä, jonka allekirjoitus tarvittiin oppisopimuskoulutusta koskevaan sopimukseen, oli lomalla heinäkuussa.

Kantelija oli uudestaan yhteydessä työllisyyspalveluihin kysyäksään lisäohjeita. Kesäajan omavalmentajan sijaisena toiminut omavalmentaja kertoi tuolloin, että vastoin kantelijan omavalmentajalta saatuja ohjeita työsopimus ja oppisopimuskoulutusta koskeva sopimus tulee allekirjoittaa alkamaan samana päivänä eikä työn aloittaminen ollut siten mahdollista ennen kuin elokuussa. Sijaisena toiminut omavalmentaja ohjeisti virheellisesti perumaan alkuperäisen palkkatukihakemuksen vedoten siihen, että palkkatukea voitaisiin hakea uudestaan elokuussa. Asiasta keskusteltiin myös kansalaisopiston rehtorin kanssa.

Sijaisena toimineen omavalmentajan ohjeiden mukaan palkkatukihakemus, johon oli saatu myönteinen päätös, mitätöitiin. Kantelijan mukaan hän ja kansalaisopiston rehtori olivat siinä uskossa, että palkkatukea haettaisiin uudestaan elokuussa ja oppisopimuskoulutus pääsisi alkamaan syksyllä 2023.

Elokuussa kantelija sai tiedon, ettei palkkatukea ollut mahdollista myöntää 1.7.2023 voimaan tulleiden palkkatukisäännösten vuoksi, koska kantelijan aiempi 28.2.2022 päättynyt palkkatuettu työ kaupungilla oli esteenä tuen myöntämiselle kaupungin toimipisteeseen. Tieto tuli kantelijalle ja kansalaisopiston henkilökunnalle täytenä yllätyksenä, kun informaatiota lakimuutoksesta ei ollut saatu aiemmin.

Kantelija kertoi selvittäneensä asiaa työllisyyspalvelujen kanssa. Työllisyyspalvelut myönsi, että kyseessä oli sen virhe, mutta mitään hyvitystä kantelija ei ollut saanut. Kantelijan työllisyyspalveluilta saaman tiedon mukaan alkuperäinen palkkatukihakemus joutui työllisyyspalveluissa väärään pinoon ja oli hukassa pitkään. Tämän takia palkkatukihakemuksen käsittely ja tuen myöntäminen viivästyi merkittävästi kevään/kesän 2023 aikana.

Kantelija korosti, että mikäli työllisyyspalvelut olisi hoitanut velvollisuutensa ja noudattanut palkkatukihakemuksen käsittelyssä lakisääteistä kahden viikon käsittelyaikaa, kantelija olisi aloittanut kokoaikaisessa työssä oppisopimuskoulutuksessa 5.6.2023 ja saanut säännöllistä kuukausipalkkaa. Kantelijan mukaan oppisopimuskoulutus olisi parantanut merkittävästi hänen mahdollisuuksiaan työllistyä jatkossa koulutusta vastaaviin tehtäviin. Todennäköisyys, että hän löytäisi vastaavan oppisopimusta paikan joltain toiselta työnantajalta, ei hänen arvionsa mukaan ollut kovin suuri.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kaupungin työllisyyspalveluiden selvitys (liitteenä), josta käy ilmi muun muassa seuraavaa.

Työllisyyspalvelujen mukaan asiassa oli tapahtunut inhimillisiä virheitä ja tapahtumaketju sisälsi epäselvyyksiä. Palkkatuen hakemista ja seurantaan koskevat URA-asiakastietojärjestelmän kirjaukset olivat puutteelliset, minkä lisäksi kantelijan omavalmentaja oli vaihtunut prosessin aikana useamman kerran.

Kantelijalle oli suunniteltu aloitettavaksi oppisopimuskoulutus kansalaisopistolla 5.6.2023. Oppisopimukseen liittyy työsuhde, jonka tulee alkaa samaan aikaan oppisopimuskoulutuksen kanssa.

Kaupunki sai palkkatukihakemuksen tehtäväkseen toukokuussa 2023. Työllisyys sihteeri, jonka tuli tehdä palkkatukihakemus, laittoi epähuomiossa pyynnön väärään pinoon. Koska työllisyys sihteeri oli osan aikaa pois työstä, asia ei edennyt.

Kansalaisopiston rehtori kyseli 17.5.2023 kantelijan omavalmentajalta palkkatukiasian etenemisestä ja sai 19.5.2023 vastauksen, jossa omavalmentaja lupasi selvittää asiaa. Viimeinen selvittely palkkatuesta käytiin sähköpostilla 5.6.2023, jolloin omavalmentaja kertoi tehneensä kaikkensa ja asia oli työllisyssihteerin käsissä.

Seuraava kirjaus URA-asiakastietojärjestelmässä oli 21.6.2023. Tuolloin omavalmentaja lähti selvittämään epäselvyyttä palkkatuen hakemisessa. Työllisyysasihteeri laitto palkkatukihakemuksen vireille 26.6.2023. työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) teki myönteisen päätöksen palkkatuesta alkavaksi 28.6.2023. Kansalaisopiston rehtori oli tuolloin kesälomalla ja palasi 10.7.2023, jolloin sopimukset voisi allekirjoittaa. Kantelijan omavalmentajan ollessa kesälomalla sijainen oli 10.7.2023 yhteydessä rehtoriin.

URA-kirjausten perusteella oppisopimustyösuhde ei alkanut 28.6.2023, koska kansalaisopistolla ei ollut tarjota työtehtäviä eikä oppilaitokselta ehditty tekemään oppisopimusta. Sopimus ehdittäisiin rehtorin mukaan tehdä vasta elokuussa. Silloisen omavalmentajan ohjeen mukaan palkkatuki peruttiin. Omavalmentaja ei osannut 10.7.2023 huomioida palkkatukiuudistusta siinä määrin, että sopimukset olisi yritetty kaikilla tavoin saada allekirjoitettua.

Uudet palkkatukea koskevat säännökset tulivat voimaan 1.7.2023. Uusien säännösten mukaan palkkatukea ei voida myöntää työnantajalle, jolle on aiemmin myönnetty palkkatukea saman henkilön palkkauskustannuksiin ennen kuin edellisen palkkatukijakson päättymisestä on kulunut kolme vuotta. Koska kantelijan edellinen palkkatukijakso oli päättynyt 28.2.2022, palkkatukea ei ollut mahdollista myöntää elokuusta uudella hakemuksella kansalaisopistolle. Kantelijan työllistyminen palkkatuella kaupungille oli mahdollista aikaisintaan 1.3.2025.

Kantelijan oppisopimus olisi voinut alkaa suunnitellusti 5.6.2023, ellei palkkatukihakemuspyyntö olisi joutunut inhimillisen erehdyksen vuoksi väärän käsittelypinon. Kantelijan mainitsema kahden viikon lakisääteinen käsittelyaika koskee päätöksentekoa eli TE-toimistoa, sillä kaupunki ei tee päätöksiä palkkatuista kaupungille. Virheen havaitsemisen jälkeen myönteinen palkkatukipäätös saatiin nopeasti ennen uusien säännösten voimaantuloa. Oppilaitoksen kesälomajan vuoksi sopimuksen tekeminen ja työn aloittaminen kesäkuussa ei onnistunut.

Työllisyyspalvelujen mukaan se ymmärtää hyvin kantelijan tuhtumuksen. Omavalmentaja auttaa parhaansa mukaan uuden oppisopimuspaikan löytymisessä muulta työnantajalta kuin kaupungilta.

3 RATKAISU

3.1 Asiaa koskevat säännökset

Perustuslain (731/1999) 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan 2 momentin mukaan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain

(1269/2020) 11 §:n 2 momentin perusteella työ- ja elinkeinotoimisto tekee päätöksen palkkatuen myöntämisestä noudattaen, mitä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 ja 7 a luvuissa säädetään, jos tuen hakijana on kokeilun alueen kunta.

Palkkatukea koskevia **julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain** (916/2012, JTYPL) säännöksiä muutettiin lailla (371/2023), jonka Tasavallan Presidentti vahvisti 23.3.2023. Säännökset tulivat voimaan 1.7.2023. Muutetun JTYPL:n 7 luvun 3 §:n 5 kohdan mukaan palkkatukea ei myönnetä, jos työnantajalle on aiemmin myönnetty palkkatukea tai 7 a luvussa tarkoitettua työllistämistukea saman henkilön työsuhteesta aiheutuviin palkkakustannuksiin ja tuen päättymisestä on kulunut alle kolme vuotta. Voimaantulosäännöksen mukaan ennen tämän lain voimaan tuloa myönnettyyn palkkatukijaksoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Hallintolain 6 §:n nojalla viranomaisen toimien on muun muassa suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen (HE 72/2002 vp, s. 55–56).

Hallintolain 7 §:n 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.

Hallintolain 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.

3.2 Asian arviointi

Työllisyyspalvelut kirjasi kantelijan kanssa tehtyyn työllistymissuunnitelmaan, että kantelijan oppisopimuskoulutusta tuetaan palkkatuella. Oppisopimuskoulutus sovittiin alkavaksi 5.6.2023. kaupungilla ei ole toimivaltaa tehdä päätöstä palkkatuesta kaupungin järjestämään työhön. TE-toimisto tutkii palkkatuen myöntämisen edellytykset ja tekee päätöksen palkkatuesta kunnan järjestämään työhön.

kaupungin työllisyssihteeri sai palkkatukihakemuksen tehtäväkseen toukokuussa 2023. Koska hän laittoi palkkatuen hakemista koskevan pyynnön väärään pinoon, palkkatukihakemuksen tekeminen viivästyi ja se laitettiin vireille 26.6.2023. TE-toimisto teki myönteisen päätöksen palkkatuesta alkavaksi 28.6.2023.

Oppisopimustyösuhde ei alkanut 28.6.2023, koska kansalaisopistolla ei ollut tarjota työtehtäviä eikä oppilaitokselta ehditty tekemään oppisopimusta kesäkuussa 2023. Kantelijan omavalmentajan sijainen neuvoi 10.7.2023 perumaan palkkatukihakemuksen ja tekemään uuden hakemuksen elokuussa.

Koska 1.7.2023 voimaan tulleiden säännösten mukaan kaupungille voidaan myöntää kantelijan työllistymisen edistämiseen palkkatukea aikaisintaan 1.3.2025 alkaen, kantelijalle luvattu palkkatuettu työsuhde ei toteutunut. Tieto asiasta tuli kantelijalle yllätyksenä.

Palkkatukihakemuksen käsittelylle ei ole säädetty nimenomaista käsittelyaikaa. Palkkatuettua työtä koskeva asia tulee käsitellä ilman aiheetonta viivytystä. TE-toimisto on omalta osaltaan antanut palvelulupauksen, jonka mukaan palkkatukihakemuksen käsittelyaika on 10 työpäivää.

Saamani selvityksen perusteella katson työllisyyspalvelujen laiminlyöneen asian asianmukaisen käsittelyn, kun kantelijan palkkatukihakemuksen tekemistä koskeva pyyntö oli laitettu väärään paikkaan. Tämä aiheutti sen, että työllisyyspalvelut ei tehnyt TE-toimistolle palkkatukihakemusta ilman aiheetonta viivytystä.

Katson työllisyyspalveluiden laiminlyöneen asian asianmukaisen käsittelyn myös siinä, kun kantelijaa oli neuvottu perumaan palkkatukihakemus ottamatta huomioon sitä, että palkkatukihakemuksen peruminen johtaisi siihen, että palkkatukea ei enää voitaisi elokuussa 2023 myöntää kaupungin työsuhteeseen muuttuneiden palkkatukisäännösten vuoksi.

Edellä selostettu johti ensinnäkin siihen, ettei palkkatukea koskevaa päätöstä, työsopimusta ja oppisopimussopimusta ehditty tehdä ennen suunniteltua työsuhteen alkamista ja kansalaisopiston vuosilomia. Koska palkkatukea koskevat säännökset muuttuivat 1.7.2023, seurauksena oli myös se, ettei kantelijan työllistymisen edistämiseen kaupungin palveluksessa voitu myöntää palkkatukea, jolloin kantelija menetti hänelle luvatus työttömyysetuudella tuetun oppisopimuskoulutuksen.

Hyvään hallintoon sisältyvän luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti viranomaisen on otettava huomioon hallinnon asiakkaan oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset.

Asiakkaan tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen, eikä ainakaan takautuvasti muutu siten, että se vaikuttaisi yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Viranomaisella on myös velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia.

Käytännössä kantelija oli nyt viranomaisen laiminlyöntien takia menettänyt hänelle luvatus mahdollisuuden opiskella palkkatuetussa työsuhteessa oppisopimuskoulutuksessa. Kantelijan mukaan oppisopimuskoulutuksen peruuntuminen aiheutti hänelle taloudellista menetystä, koska tarkoitus oli, että hän olisi työskennellyt kokoaikaisessa työssä 5.6.2023 lähtien. Kantelijan mukaan hänellä ei ollut kantelun tekohetkellä muita tuloja kuin Kelan maksamat etuudet.

Tilanteessa, jossa kantelija on ollut hakeutumassa oppisopimuskoulutukseen, joka todennäköisesti merkittävällä tavalla paitsi edistäisi hänen työllistymismahdollisuuksiaan myös parantaisi hänen taloudellista tilannettaan, koulutuksen peruuntuminen ja Kelan etuuksien varaan jääminen on täysin ymmärrettävästi ollut omiaan aiheuttamaan kantelijassa mielipahaa ja jopa rapauttamaan luottamusta julkisen vallan käyttöön.

Johtopäätökseni on, että asiassa oli menetelty huolimattomasti ja loukattu kantelijan oikeutettuja odotuksia. Siten kantelijan perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyksi ei ollut toteutunut, millä on mitä ilmeisimmin ollut vaikutusta myös kantelijan toimeentuloon.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen kaupungin työllisyyspalvelujen tietoon.

Totean lisäksi seuraavan.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että oikeusasiamies voi perusoikeuksien valvontatehtävänsä puitteissa tehdä perusoikeuksien loukkausten takia hyvitysesityksiä.

Sen lisäksi, että kantelijan perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi oli loukattu, kaupungin työllisyyspalvelujen menettelyn voidaan aiheellisesti arvioida aiheuttaneen kantelijalle myös taloudellista menetystä. Mielestäni vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta tässä tapauksessa edellyttää, että kantelijalla on oikeus asianmukaiseen hyvitykseen.

Esitän kaupungin työllisyyspalveluiden arvioitavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle hänen oikeuksiensa loukkauksen. Pyydän työllisyyspalveluja ilmoittamaan minulle 30.9.2024 mennessä toimenpiteistään asiassa. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.