

3.12.2004

1002/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

KUULEMINEN JA PÄÄTÖKSEN PERUSTELUT PALKKATURVA-ASIASSA

1 KANTELU

A arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (jäljempänä myös TE-keskus) hänelle antaman palkkaturvapäätöksen perusteluja.

A:n mukaan hänen entistä työnantajaansa ei ole selvityksissä todettu maksukyvyttömäksi tai konkurssissa olevaksi. Tämän vuoksi A:n mukaan hänen asiassaan ei olisi voitu soveltaa palkkaturvalakia. Maksukyvyttömyyden toteaminen ei A:n mukaan edes kuulu TE-keskuksen toimivaltaan. Lisäksi A arvosteli päätöstä siitä, ettei siinä ollut mukana lainkaan hänen työnantajansa antamaa selvitystä.

A kertoi pyytäneensä TE-keskukselta oikaisua saamansa päätöksen perusteluihin, mutta A:n mukaan TE-keskus ainoastaan toisti 11.4.2003 antamassaan vastauksessa palkkaturvapäätöksessä todetun. A arvosteli tältä osin myös sitä, että palkkaturvapäätöksen antanut osastopäällikkö ei vastannut itse oikaisupyyntöön.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta työministeriö antoi lausunnon, jonka liitteenä oli Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja sen työvoimaosaston antama selvitys.

A antoi vastineensa lausunnon ja selvityksen johdosta. A uudisti aiemmin esittämänsä ja tote si myös, ettei TE-keskuksen päätöksessä mainita lainkaan sitä, että keskus on pitänyt hänen työnantajaansa varattomana. Lisäksi A korosti edelleen sitä, ettei hän ole saanut luettavakseen hänen työnantajansa TE-keskukselle antamaa vastinetta, jossa työnantaja kiisti A:n saatavat.

3 RATKAISU

3.1
A:n oikeus palkkaturvaan

Palkkaturvalain 1 §:n mukaan palkkaturvan tarkoituksena on turvata työntekijän työsuhteesta johtuvien saatavien maksaminen työnantajan maksukyvyttömyyden johdosta. Lain 6 §:n mukaan työnantaja on pidettävä maksukyvyttömänä muun muassa silloin, jos työnantaja on asetettu konkurssiin, todettu kykenemättömäksi maksamaan ulosotossa olevia velkojaan, laiminlyönyt ajallaan tilittää säädetyt ennakonpidätykset tai maksaa työnantajasuoritukset taikka jos työnantajan maksukyvyttömyys on edellä mainittuihin verrattavissa tapauksissa palkkaturvaviranomaisen selvästi todettavissa.

TE-keskuksen mukaan A:n työnantaja lla oli ollut avoimia maksuja ulosotossa ja se oli lisäksi laiminlyönyt verojen tilittämisen. Käsitykseni mukaan Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus onkin ratkaissut asian sille palkkaturvalaissa säädetyh harkintavallan puitteissa katsoessaan A:n työnantajan palkkaturvalain 6 §:n mukaisesti maksukyvyttömäksi.

A ei ole kirjoituksessaan arvostellutkaan palkkaturvapäätöksen lopputulosta. A:n työnantajahan kiisti A:n saatavat ja TE-keskus on käsitykseni mukaan muutoinkin ratkaissut A:n palkkaturvahakemuksen sille laissa säädetyh harkintavallan nojalla eikä asiassa ole aihetta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.

Näiltä osin A:n kirjoitus ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

3.2

Työntekijän kuuleminen

Oikeusohjeet

Palkkaturvalain 28 §:n mukaan työnantajat ja eräät laissa mainitut viranomaiset (esim. vero- ja ulosottoviranomainen) ovat velvollisia antamaan tarpeellisia tietoja työvoima- ja elinkeino keskukselle. Palkkaturvalain 12 §:n mukaan työnantajalle ja työntekijälle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tulla kuulluksi siten kuin hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetään.

Hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksenä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 34 §:n 1 momentti sisältää vastaavan velvoitteen. Lisäksi hallintolakiin otettiin nimenomainen maininta siitä, että asianosaiselle olisi ennen asian ratkaisemista varattava lausua mielipiteensä asiasta.

Palkkaturvalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 104/1998) mukaan työntekijälle olisi varattava tilaisuus vastaselvityksen antamiseen hänen hakemuksestaan annettuun lausuntoon, jos lausunto sisältää sellaista selvitystä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Esityksen mukaan asianosaisen kuulemisesta voitaisiin luopua vain silloin, kun kuulemista on pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

Ilmeisen tarpeettomuuden käsite on ilmaistu myös hallintomenettelylain 15 §:n toisessa momentissa, jossa säädetään poikkeuksista asianosaisten kuulemiseen. Säännöksen mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, taikka jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

TE-keskuksen menettelyn arviointia

Uudenmaan TE-keskus hankki A:n asiassa lausunnon A:n työnantajalta. Se ei kuitenkaan varannut A:lle tilaisuutta vastineen antamiseen työnantajan lausunnon johdosta. Keskuksen antamassa päätöksessä ei edes nimenomaisesti todeta, että A:n työnantaja antoi lausunnon asiassa. Päätöksen välitoimissa on ainoastaan maininta siitä, että työnantajalle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi. Se, että työnantaja antoi lausunnon, ilmenee päätöksen perusteluista, jossa todetaan että työnantaja on kiistänyt haetut saatavat. Perusteluista ei sen sijaan ilmene kiistämisen peruste.

TE-keskus on perustellut menettelyään olla varaamatta A:lle tilaisuutta antaa vastaselitystä työnantajan lausunnon johdosta sillä, että työnantajan esittämät perusteet saatavien kiistämiseksi olivat sellaisia, ettei niitä voitu hallintomenettelyssä selvittää. Työntekijän kuuleminen ei olisi keskuksen mukaan voinut vaikuttaa asian ratkaisuun.

Työnantajan kiistämällä onkin palkkaturva-asiassa suuri merkitys. Käsitkseni mukaan se ei kuitenkaan automaattisesti merkitse hakemuksen hylkäämistä, vaan TE-keskukset yrittävät myös itse selvittää haetun saatavan perustetta ja määrää. Tämä ilmenee palkkaturvain 21 §:stä, jossa ohjataan työntekijää nostamaan kanne työnantajaa vastaan käräjäoikeudessa, jos palkkaturvahakemus on hylätty sen vuoksi, että työnantaja on riitauttanut saatavan eikä sen perustetta ja määrää ole saatu palkkaturvamenettelyssä selvitettyä.

Kyse on nyt siis sen arvioimisesta, onko A:n kuulemista työnantajan lausunnosta ollut pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Työntekijä on lausunnossaan kiistänyt haetut saatavat kokonaisuudessaan, sillä työnantajan mukaan A:lle oli maksettu kaikki hänelle kuuluvat palkat eikä hänelle ollut syntynyt oikeutta palkkaan sairauslomansa ajalta. A on käsitykseni mukaan ollut siinä luulossa, että hänellä olisi oikeus palkkaan sairauslomansa ajalta. Kantelukirjoituksessaan A on nimittäin todennut, ettei hän ole tyytymätön asian lopputulokseen.

A:n oikeus palkkaan sairauslomansa ajalta on nähdäkseni sinänsä ollut sellainen seikka, jonka selvittäminen ei ole kuulunut palkkaturvamenettelyyn. Tähän nähden voidaan perustella keskuksen menettelyä olla kuulematta A:ta asiasta.

Hallintomenettelylain mukainen kuuleminen on kuitenkin pääsääntö ja siitä säädettyjä poikkeusperusteita on tulkittava suppeasti. A:n työnantajan asiassa antama lausunto on ollut ratkaiseva asian lopputuloksen kannalta, mikä ilmenee

myös päätöksen perusteluista. Ja ottaen erityisesti huomioon sen, mitä palkkaturvalain hallituksen esityksessä on työntekijän kuulemisesta todettu, olisi keskuksen käsitykseni mukaan tullutkin varata A:lle tilaisuus vastaselityksen antamiseen työnantajan lausunnon johdosta.

Käsitykseni mukaan Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus menetteli asiassa palkkaturvalain 12 §:n vastaisesti, kun se ei varannut A:lle tilaisuutta tulla kuulluksi työnantajan lausunnon johdosta.

3.3

Palkkaturvapäätöksen sisältö ja perustelevinen

Oikeusohjeet

Päätöksen perustelevisestä säädetään perustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Päätöksen perustelevinen on eräs hyvän hallinnon takeista ja oikeus saada perusteltu päätös puolestaan jokaisen perusoikeus.

Palkkaturvalain 14 §:n 1 momentin mukaan palkkaturvahakemukseen annettava päätös on perusteltava hallintomenettelylain 24 §:n edellyttämällä tavalla. Hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Aiemmin mainitun hallintolain 45 § ei muuttanut perustelevisvelvollisuuden pääperiaatetta.

Mitä tulee päätöksen sisältöön muutoin, totean, että hallintomenettelylaissa ei ole tyhjentävästi säädetty päätöksen sisällöstä tai niistä tiedoista, jotka päätöksessä on mainittava. Hallintomenettelylain 23 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. Vuoden 2004 alusta voimaan astuvan uuden hallintolain 44 §:ssä sitä vastoin on päätöksen sisältövaatimuksia täsmennetty. Mainitun säännöksen mukaan päätöksestä on selvästi käytävä ilmi päätöksen tekijä ja tekoajankohta, asianosaiset, perustelut ja lopputulos sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta voi pyytää lisätietoja.

TE-keskuksen antaman päätöksen arviointia

A arvosteli saamaansa päätöstä muun muassa siitä, ettei siinä kerrota, että TE-keskus piti A:n työnantajaa palkkaturvalain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla maksukyvyttömänä.

Tältä osin totean, että jo palkkaturvalain tarkoituksesta ilmenee, että palkkaturvan tarkoitus on työntekijöiden saatavien turvaaminen työnantajan maksukyvyttömyyden seurauksena. Palkkaturvahakemuksessakin kysytään työntekijältä selvitystä työnantajan maksukyvyttömyydestä. Työnantajan maksukyvyttömyys on nähdäkseni myös työntekijän hakemuksen lähtökohtana.

TE-keskus selvittää tarvittaessa viran puolesta työnantajan maksukyvyttömyyden. Tässäkin tapauksessa Uudenmaan TE-keskus hankki viranomaisilta tietoja työnantajan maksukyvyystä. Jos keskus päätyy pitämään työnantajaa palkkaturvalain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla maksukyvyttömänä, on päätös tältä osin nähdäkseni työntekijän hakemuksen mukainen ja työntekijälle myönteinen. Työntekijän kannalta työnantajan maksukyvyttömyyden perusteleva ei nähdäkseni olekaan välttämätöntä.

Palkkaturva-asioissa on kuitenkin kyse ns. kaksiasianosaissuhteesta, sillä niissä annettava päätös koskee hakijan lisäksi vastapuolen asemassa olevaa hakijan (entistä) työnantajaa. Työnantajalla on nimittäin palkkaturvalain 17 §:n mukainen takaisinmaksuvelvollisuus valtiolle siltä osin kuin palkkaturvaa on maksettu. Tällöin on myös työnantajan intressissä saada tietää, miten ratkaisun lopputulokseen on päädytty. Työnantajan maksukyvyttömyyden perustelevalla päätöksessä saattaa siis olla merkitystä työnantajan kannalta. Muutoinkin olisi nähdäkseni toki hyvän hallinnon mukaista perustella päätöksessä ne asian ratkaisuun vaikuttavat seikat, joita viranomaisen on ratkaisun yhteydessä selvitetty.

Uudenmaan TE-keskuksen A:lle antama päätös on muutoinkin sekä sisältönsä että perustelujensa puolesta altis kritiikille.

Sen enempää hallintomenettelylaki kuin nykyisin voimassa oleva hallintolakikaan eivät aseta viranomaisille nimenomaista velvollisuutta luetella päätöksessä viranomaisen hankkimat selvitykset. Siitä huolimatta hyvään hallintoon ja avoimeen ratkaisukäytäntöön kuuluu nähdäkseni se, että päätöksessä tuodaan esiin ratkaisun perusteena olevat selvitykset.

Uudenmaan TE-keskus ei maininnut päätöksessään hankkineensa selvitystä viranomaisilta eikä myöskään sitä, että A:n työnantaja oli antanut asiassa lausunnon. Erityisesti jälkimmäinen selvitys olisi nähdäkseni ollut syytä mainita päätöksen kohdassa "Välitoimet". Nyt keskuksen päätöksen tuon kohdan voi ymmärtää myös siten, ettei työnantaja antanut lainkaan lausuntoa. Päätöksen perustelujen lakoninen toteamus työnantajan kiistämisestä ei nähdäkseni ole riittävä.

Sen lisäksi, että viranomaisen tulisi käsitykseni mukaan mainita päätöksessään hankkimansa asiaan vaikuttavat selvitykset ja lausunnot, tulee päätös luonnollisesti perustella asianmukaisesti ja riittävästi. Päätösten perustelevuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Mikäli asianosainen jää tässä suhteessa epätietoiseksi, perustelujen asianmukaisuus tai ainakin selkeys voidaan aiheellisesti kyseenalaistaa. Myös päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista kontrolloida ainoastaan asianmukaisten perustelujen kautta. Niiden avulla asianosainen voi arvioida tarvettaan turvautua muutoksenhakukeinoihin.

Uudenmaan TE-keskus perusteli A:n hakemuksen hylkäämistä sillä, että työnantaja oli kiistänyt haetut saatavat eikä niiden perustetta ja määrää ole saatu

selvitetyksi. Perustelut on siis otettu palkkaturvalain 21 §:stä. Päätöstä ei itse asiassa ole juurikaan perusteltu, sillä säännöksen sanamuodon toistamista ei lähtökohtaisesti vielä voida pitää hallintomenettelylaissa tarkoitettuna päätöksen perustelemisena.

Perustelemisesta sitä vastoin on kyse silloin, kun asiassa esitetystä näytöstä tehdään johtopäätöksiä ja tämä päättelyketju kirjataan näkyviin. Hankituista selvityksistä ja niistä ilmenevistä tosiasioista on tällöin tarpeen perusteluissa mainita vain ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta tai muutoin ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun.

Perustelujen merkitys korostuu tilanteissa, joissa päätöksen lopputulos on hakijalle kielteinen. Hallintomenettelylaissa säädetty perustelemisvelvollisuudesta poikkeaminen "ilmeisen tarpeeton" -perusteella on sallittua esimerkiksi silloin, kun hakemus hyväksytään sellaisenaan, eikä päätöksellä ole vaikutusta muiden henkilöiden oikeusasemaan. Nyt puheena olevassa palkkaturva-asiassa hakemus hylättiin eikä perusteleminen ole muutoinkaan ollut ilmeisen tarpeetonta.

Yksilöityjen perustelujen merkitystä korostaa mielestäni myös se, että siltä osin kuin palkkaturvaviranomainen ei katso voivansa selvittää saatavien määrää ja perustetta, asianosainen tulee ohjata nostamaan kanne käräjäoikeudessa, kuten nyt oli tehty. Mikäli palkkaturvaviranomaisen päätöksen perustelut ovat asianmukaiset, hakija voi niiden avulla näkemykseni mukaan paremmin arvioida sitä, onko hänellä aihetta lähteä nostamaan palkkaturvalain 21 §:n mukaista kannetta työnantajaa vastaan.

Nyt puheena olevassa asiassa päätöksen asianmukainen perusteleminen olisi käsitykseni mukaan edellyttänyt, että perusteluihin olisi tullut kirjata näkyviin työnantajan perustelut haettujen saatavien kiistämiselle.

Käsitykseni mukaan Uudenmaan TE-keskus onkin laiminlyönyt perustella päätöksensä perustuslaissa ja hallintomenettelylaissa edellytetyin tavoin.

3.4

Oikaisuvaatimukseen vastaaminen

Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosasto on 26.9.2002 antamallaan päätöksellä valtuuttanut yksikön päällikön toimimaan osastopäällikön sijaisena osastopäällikön ollessa estyneenä. Tähän päätökseen perustuen myös A:n oikaisuvaatimuksen oli käsitellyt yksikön päällikkö. A:n kirjoitus ei oikaisuvaatimuksen osalta anna minulle muutoinkaan aihetta toimenpiteisiin.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Edellä kertomillani perustein katson siis Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen menetelleen asiassa palkkaturvalain 12 §:n vastaisesti, minkä lisäksi myös päätöksen sisältö ja perustelut ovat nähdäkseni olleet

puutteelliset.

Käsitykseni mukaan palkkaturvian hakijan tulisi palkkaturvamenettelyssä ja siinä annettavassa päätöksessä saada tietoonsa kaikki asiansa arvioinnin kannalta olennaiset seikat, joiden avulla hän voisi tehdä päätöksensä kanteen nostamisesta. Nyt puheena olevassa tapauksessa Uudenmaan TE-keskuksen menettely olla kuulematta A:ta työnantajan lausunnosta yhdistettynä päätöksen niukka sisältöön ja pelkän lakitekstin toistavaan perusteluosaan on nähdäkseni antanut A:lle huonot lähtökohdat arvioida sitä, kannattaisiko hänen nostaa asiassa kanne työnantajaansa vastaan yleisessä alioikeudessa.

Edellä kerrotut kuulemisen laiminlyönti ja puutteet perusteluissa eivät kuitenkaan ole käsitykseni mukaan aiheuttaneet A:lle oikeudenmenetyksiä asiassa. Tämän vuoksi A:n kirjoitus ei anna minulle aihetta muuhun kuin että saatan edellä jaksoissa 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset työministeriön ja Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -