

26.2.2004

1004/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIIVÄSTYS PERUSPÄIVÄRAHA-ASIAN KÄSITTELYSSÄ JA PÄIVÄRAHAN MAKSATUKSESSA

1

KANTELU

A arvosteli 16.4.2002 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kajaanin työvoimatoimiston menettelyä. A kertoi käyvänsä noin kaksi kertaa viikossa Kostamuksessa 5-6 tunnin matkoilla. Hän on mielestään työmarkkinoiden käytettävissä myös matkojensa aikana. Siitä huolimatta A kertoi joutuvansa näyttämään passiaan työvoimatoimistolle kuukausittain työttömänä työnhakijana ollessaan.

A oheisti kirjeeseensä lisäksi Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimiston 26.3.2002 antaman peruspäivärahapäätöksen ja mainitsi joutuneensa tulemaan toimeen kolme kuukautta ilman päivärahaa.

3

RATKAISU

3.1

Kannanotot

Käsitykseni mukaan Kajaanin työvoimatoimisto ei ole menetellyt lainvastaisesti taikka muutoinkaan moitittavasti A:n työttömyysturva-asiassa.

Sen sijaan katson, että Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimisto on laiminlyönyt käsitellä A:n peruspäiväraha-hakemusta perustuslaissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi toimisto on perusteettomasti lykännyt A:lle myönnetyn päivärahan maksatusta.

Perustelen kannanottojani seuraavasti.

3.2

Selvitys tapahtumista

3.2.1

Työvoimaviranomaisten selvitys

Kajaanin työvoimatoimisto ilmoittaa selvittelleensä A:n oikeutta työttömyysturvaan hänen ulkomaanmatkojensa ajalta ja antaneensa näistä tarvittavia työvoimapolitiittisia lausuntoja työttömyysturvan maksajalle. A ei ole toimiston mukaan aina ennakoon ilmoittanut matkoistaan. Myös Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimisto on pyytänyt useasti tietoja A:n ulkomaanmatkoista. Tämän vuoksi työvoimatoimisto on ilmoituksensa mukaan päätenyt A:n jatkuvaan matkojen tarkistukseen jälkikäteen. Tarkistus on sovittu tapahtuvaksi noin kuukauden välein sovittujen käyntien yhteydessä takaisinperintöjen välttämiseksi.

Toimisto toteaa lisäksi, että se on tarvittaessa vaatinut A:ta esittämään passin, josta hänen tekemänsä matkat ovat olleet todettavissa. Passin esittämisestä ei ole tehty erikseen kirjallista päätöstä. Toimisto on antanut kehotuksen esittää passi työvoimatoimistossa käynnin yhteydessä, puhelimitse tai postitse lähetetyllä selvityspyynnöllä.

Työvoimatoimisto on selvityksessään tuonut esiin myös A:lle annettuja työvoimapolitiittisia lausuntoja ja niiden vaatimaa selvittelyä. Työvoimatoimisto kiistää viivytelleensä lausuntojen antamisessa.

3.2.2

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen Kajaani n toimisto n mukaan A jätti peruspäiväraahakemuksensa toimistoon 15.1.2002. Työvoimatoimisto antoi asiaan lausuntonsa 30.1.2002. Kajaanin toimisto antoi asiassa päätöksen 26.3.2002. A:lle maksettiin päivärahaa ensimmäisen kerran 26.4.2002, kun työvoimatoimistosta oli tullut 24.4.2002 lausunto, jonka mukaan työttömyysturvan maksamiselle ei ollut estettä ajalta joulukuu 2001 – huhtikuu 2002.

Pohjois-Suomen aluekeskuksen mukaan A:n hakemuksen käsittely on viivästynyt kohtuuttomasti. Aluekeskus arvelee, että viivästymisen syynä on ollut tilapäinen ruuhka käsittelyssä. Aluekeskuksen mukaan toimiston olisi tullut maksaa päiväraha heti päätöksen antamisen jälkeen. Toimiston mainitsema maksatuksen lykkääminen ei ole aluekeskuksen mukaan perustunut lakiin.

Terveys- ja toimeentuloturva-osaston käsityksen mukaan Kajaanin toimistolla on jo 10.1.2002 ollut käytettävissään riittävät selvitykset päätöksen antamiseen A:lle. Tältä osin totean, että osasto on lausunnossaan virheellisesti käsitellyt A:n asiaa työmarkkinatukiasiana. A siis haki peruspäivärahaa ja vasta 15.1.2002 Kajaanin toimistoon jättämällään hakemuksella.

Osasto on lisäksi todennut, että päätöksen viipymiselle noin 2,5 kuukautta ei ole ollut perustetta, kuten ei myöskään maksatuksen lykkäämiselle päätöksen antamisen jälkeen. Osaston mukaan esteettömän työvoimapolitiittisen lausunnon jälkeen työttömyysturvaetuuden maksatusta ei voi lykätä sillä perusteella, että henkilöstä saattaa myöhemmin tulla etuuden saamisen estäviä lausuntoja.

3.3

Asian arviointia

3.3.1

Kajaanin työvoimatoimiston menettely

Ulkomaanmatkan vaikutuksesta työttömyysetuuteen säädetään nykyisin 1.1.2003 voimaan tulleen työttömyysturvalain (30.12.2002/1290) 2 luvun 3 §:ssä. Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana eli vuodenvaihteessa 2001-2002 ulkomaanmatkoista säädettiin työttömyysturvalain (24.8.1984/602) 2 luvun 5 §:n 2 momentissa.

Vuoden 2003 työttömyysturvalaki ei muuttanut ulkomaanmatkojen sääntelyä. Molempien edellä mainittujen säännösten mukaan henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän on estynyt olemasta työmarkkinoilla ulkomaanmatkan johdosta. Henkilön on kuitenkin katsottava olevan työmarkkinoilla sellaisen työvoimatoimistolle etukäteen ilmoittamansa, satunnaisen ja lyhyen ulkomaanmatkan ajalta, jona hän on tavoitettavissa ja kykenee kohtuullisessa ja tavanomaisessa ajassa ottamaan vastaan työtä tai koulutusta.

Ulkomaanmatkojen vaikutus työttömyysetuuteen on asia, josta työvoimatoimisto antaa etuuden maksajalle eli työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle näitä sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon. Kajaanin työvoimatoimisto onkin ilmoittanut selvittäneensä A:n matkoja nimenomaan työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista varten.

Lisäksi toimisto on ilmoittanut päätyneensä käytäntöön, jonka mukaan se seuraa A:n matkoja jatkuvasti. Syyksi menettelylleen työvoimatoimisto ilmoitti, että A ei ollut aina ilmoittanut ennakkoon ulkomaanmatkoistaan. Myös Kansaneläkelaitos oli pyytänyt toimistolta usein tietoja A:n ulkomaanmatkoista.

Saamani selvityksen mukaan toimisto hoiti ulkomaanmatkojen tarkastuksen siten, että se pyysi A:ta esittämään passinsa työvoimatoimistossa käynnin yhteydessä. Toimisto ei siis ole tehnyt kirjallista päätöstä passin esittämisvelvollisuudesta, vaan käytäntö on nähdäkseni perustunut toimiston ja A:n suulliseen sopimukseen. Työvoimatoimiston A:ta koskevissa merkinnöissä on syyskuulta 2001 maininta, että A käy Kostamuksessa ja aikaisemman tavan mukaan esittää passinsa. Myös tämä viittaa nähdäkseni siihen, että myös A on antanut suostumuksensa menettelyyn.

Käsitykseni mukaan työvoimatoimisto ei olisikaan voinut tehdä päätöstä, jolla se olisi velvoittanut A:ta esittämään passiaan kuukauden välein. Sen sijaan toimistolla on kyllä ollut oikeus työvoimapolitiittisen lausunnon antamista varten saada A:n passi nähtäväkseen. Työttömyysetuuden hakijan on nimittäin esitettävä työvoimapolitiittisen lausunnon edellyttämät häntä henkilökohtaisesti koskevat tiedot työvoimatoimistolle sen määräämällä tavalla (vanha työttömyysturvalaki 28 §:n 4 momentti, uusi laki 11 luku 2 § 2 momentti).

Käsitykseni mukaan myös työvoimatoimiston omaksuman käytännön tavoite, eli takaisinperintätilanteiden välttäminen, on ollut perusteltu ja A:nkin edun mukainen.

Edellä kerrotun perusteella katson, että Kajaanin työvoimatoimisto ei ole menetellyt A:n asiassa lainvastaisesti tai laiminlyönyt muutoinkaan velvollisuuksiaan. Toimisto on saamani selvityksen mukaan myös käsitellyt A:n työvoimapolittiset asiat ilman aiheetta viivytystä.

3.3.2

Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimiston menettelyn arviointia

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Säännös velvoittaa viranomaisesta pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn.

Käsitykseni mukaan hakemusten ilman aiheutonta viivytystä tapahtuva käsittely on erityisen tärkeää silloin, kun on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan toteuttamisesta. Sanotun perustuslain säännöksen mukaan lailla on taattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden varalta. Peruspäivärahan on tällaista työttömyyden varalle säädettyä perustoimeentulon turvaa, minkä vuoksi myös sitä koskevan hakemuksen käsittelyn joutuisuus on nähdäkseni erityisen tärkeää.

A:n peruspäiväraha hakemuksen käsittely Kajaanin toimistossa kesti siis noin kaksi kuukautta. Pohjois-Suomen aluekeskuksen selvityksessä arvellusta tilapäisestä ruuhkasta hakemusten käsittelyssä ei ole tarkempaa selvitystä, kuten ei myöskään toimiston keskimääräisistä käsittelyajoista.

Käsitykseni mukaan työttömyysturvahakemuksen kahden kuukauden käsittelyaika on kuitenkin ollut kohtuuttoman pitkä A:n kannalta. Se ylittää myös ne työttömyysturvahakemusten keskimääräiset käsittelyajat, joita muissa työttömyysturvakanteluiden selvityksissä on tuotu esiin ja on selvästi pidempi kuin esimerkiksi Kansaneläkelaitoksessa vuonna 2003 asetettu valtakunnallinen käsittelyaikatavoite (6 päivää) työttömyysturvahakemuksille.

Päivärahan saajan kannalta erityisen suuri merkitys on tietenkin sillä, milloin Kansaneläkelaitos myöntämänsä etuuden maksaa. A:n kohdalla päivärahan maksuunpano viivästyi kuukaudella päätöksen antamisesta.

Syynä oli nähdäkseni se, että Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimistolla oli se käsitys, ettei se voi maksaa päivärahaa ennen kuin sillä on tiedossa A:n ulkomaanmatkapäivät päätöstä koskevalta ajalta. Käsitys perustui saamani selvityksen mukaan siihen, että Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimisto oli lokakuussa 2000 tiedustellut työvoimatoimistolta, voiko Kansaneläkelaitos vähentää etuuden maksun yhteydessä A:n ulkomaanpäivät ilman

työvoimatoimiston lausuntoa. Kajaanin toimiston mukaan työvoimatoimistosta ilmoitettiin puhelimitse, että ilman lausuntoa ei voi maksaa.

Mitä tulee peruspäivärahan maksamiseen matkapäiviltä, totean aluksi, että asiaan vaikuttaa nähdäkseni se, mitä etuuden hakija on Kansaneläkelaitokselle ilmoittanut. Peruspäivärahaa haetaan Kansaneläkelaitokselta ja sen myöntää Kansaneläkelaitos. Hakijan on ilmoitettava hakemuksessaan päivät, jona hän ollut työtön. Hakijan tulee myös ilmoittaa hakemuksessa myös esimerkiksi sairaus- ja matkapäivät. Kansaneläkelaitos on toimistoilleen peruspäivärahasta antamissaan etuusohjeissa todennut, että päivärahaa maksetaan vain niiltä päiviltä, joina hakija ilmoittaa olleensa työtön. Jos hakija ilmoittaa olleensa esimerkiksi matkoilla, voidaan olettaa, ettei hän haekaan päivärahaa matkapäiviltä. Ohjeissa viitataan myös työttömyysturvalain 2 luvun 3 §:n työmarkkinoilla käytettävissä oloon etukäteen työvoimatoimistolle ilmoitetun lyhyen ulkomaanmatkan ajalta. Työmarkkinoiden käytettävissä olo ulkomaanmatkan ajalta on puolestaan asia, josta Kansaneläkelaitoksen on aina hankittava työvoimatoimiston työvoimapolitiittien lausunto.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitos siis tarvitsee työvoimapolitiittisen lausunnon matkapäivistä aina silloin, kun henkilö hakee työttömyysturvaa matkapäivältä. Kansaneläkelaitoksen on siis otettava lähtökohdaksi hakijan ilmoitus. Jos siitä ei ilmene matkapäiviä ja työvoimatoimisto antaa samaa aikaa koskevan esteettömän työvoimapolitiittisen lausunnon, on Kansaneläkelaitoksen myönnettävä päiväraha, jos muut sen saamisen edellytykset täyttyvät. Kansaneläkelaitoksen ei tule ainakaan pelkästään aikaisempien kokemustensa perusteella olettaa, että hakijalla saattaa olla matkapäiviä, joita hän ei ole ilmoittanut, ja viivästyttää päätöksentekoa ja päivärahan maksamista asian varmistamisella. Jos Kansaneläkelaitoksen tietoon myöhemmin tulee matkapäiviä, joilta se on maksanut työttömyysturvaa, on sen pyydettävä matkapäivien vaikutuksesta etuuteen työvoimatoimiston lausunto. Luonnollisesti myös työvoimatoimisto on velvollinen antamaan lausunnon Kansaneläkelaitokselle, jos työvoimatoimiston tietoon tulee myöhemmin matkapäiviä, joilla on etuuden maksamisen estävä vaikutus.

Tässä tapauksessa Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimistolla oli päätöksen antamista varten käytössään työvoimatoimistosta jo 10.1. ja 30.1.2002 saapuneet työvoimapolitiittiset lausunnot, joiden mukaan ei ollut työvoimapolitiittista estettä työttömyysturvan maksamiselle A:lle 24.11.2001 alkaen. Kajaanin toimiston olisi siis pitänyt myöntää ja maksaa A:lle päiväraha näiden lausuntojen perusteella eikä selvittää enempää A:n mahdollisia myöhempiä matkapäiviä marraskuun 2001 ja huhtikuun 2002 väliseltä ajalta.

Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimiston olisi tullut luottaa asioiden pääsääntöiseen käsittelyjärjestykseen ja siihen, että se voi myöhemmin peria mahdollisesti aiheettomasti maksamansa päivärahat takaisin esimerkiksi kuittaamalla ne A:n tulevista peruspäivärahoista.

Pidän myös erikoisena sitä, että Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimisto kysyi työvoimatoimistolta neuvoa peruspäivärahan maksamiseen. Peruspäivärahan maksaminen kuuluu Kansaneläkelaitokselle ja Kajaanin toimiston olisikin tullut nähdäkseni selvittää asia tarvittaessa Kansaneläkelaitoksen muusta organisaatiosta. Vastaus olisi nähdäkseni tosin ollut löydettävissä jo Kansaneläkelaitoksen omista etuusohjeista.

Kajaanin työvoimatoimiston antamasta vastauksesta totean sen, että käsitykseni mukaan työvoimatoimisto ei ilmoittanut Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimistolle, että sen tulisi varmistaa kaikki matkapäivät ennen päivärahan maksamista. Työvoimatoimiston vastauksen tarkempi selvittely ei nähdäkseni ole kuitenkaan tämän kanteluasian ratkaisun kannalta tarpeen.

Kajaani sijaitsee itärajan tuntumassa ja matkat Venäjän puolelle ovat siellä varsin tavanomaisia. Nähdäkseni Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimistolla ja sen henkilökunnalla tulisikin olla hyvä tietämys siitä, miten ulkomaanmatkat vaikuttavat työttömyysetuuteen ja missä järjestyksessä asiat etenevät. Sama pätee toki muihinkin toimistoihin, joiden toimialueelta lyhyet Suomen rajojen ulkopuolelle suuntautuvat matkat ovat yleisiä.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimisto on siis laiminlyönyt käsitellä A:n peruspäiväraha hakemuksen kohtuullisessa ajassa. Lisäksi se on aiheettomasti viivytellyt päivärahan maksamisessa.

A kertoo jääneensä päivärahaa vaille kolmeksi kuukaudeksi, minkä vuoksi hänellä ei ollut ilmoituksensa mukaan varaa maksaa vuokraansa. A kertoi tulleen hädetyksi asunnostaan. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Julkisyhteisön julkista valtaa käyttäessä aiheuttaman vahingon korvaamisesta säädetään vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä. Minulla ei ole mahdollisuuksia arvioida, olisiko A:lla oikeus sanotun lainkohdan nojalla korvaukseen.

Saatan jaksossa 3.3.2 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen Kajaanin toimiston tietoon. Kehotan toimistoa vastaisuudessa kiinnittämään erityistä huomiota hakemusten ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvaan käsittelyyn sekä siihen, mikä on ulkomaanmatkojen vaikutus työttömyysetuuteen eri tilanteissa ja missä järjestyksessä asioita on selvitettävä.

Tässä tarkoituksessa lähetän Kansaneläkelaitokselle ja sen Kajaanin toimistolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.
