

3.12.2004

1024/4/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

PALKKATURVAPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

1

KANTELU

A arvosteli oikeusasiamiehelle 28.4.2003 osoittamassaan kirjeessä Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (jäljempänä myös TE-keskus) menettelyä palkkaturva-asiassaan.

A viittasi oheistamiinsa TE-keskuksen ja työttömyysturvalautakunnan hänelle antamiin päätöksiin ja kertoi keskuksen hylänneen hänen hakemuksensa aluksi sillä perusteella, että hänen hakemansa saatavan peruste oli kiistetty. Työttömyysturvalautakunta kuitenkin kumosi keskuksen päätöksen palauttaen asian uudelleen keskuksen käsiteltäväksi. A:n mukaan keskus hylkäsi hänen hakemuksensa uudelleen hankkimatta asiaan mitään selvitystä sillä perusteella, ettei A:n voitu katsoa työskennelleen työsuhteessa.

A:n mielestä keskuksen olisi pitänyt kuitenkin selvittää tämä asia jo ennen ensimmäisen päätöksen antamista. A kertoi nimittäin tiedustelleensa jo ennen hakemuksen tekemistä keskukselta, voiko yhdistyksen toiminnanjohtaja saada palkkaturvaa. A:n mukaan häntä oli kehoitettu joka tapauksessa jättämään hakemus ja A oletti, että keskus ottaa heti ensimmäisessä päätöksessään kantaa myös tähän asiaan.

2

SELVITYS

A kertoi kirjoituksessaan hakeneensa muutosta myös TE-keskuksen jälkimmäiseen päätökseen. Työttömyysturvalautakunta antoi valituksen johdosta 21.10.2003 päätöksensä, jolla se kumosi TE-keskuksen päätöksen ja palautti asian TE-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksensä perusteluissa lautakunta totesi, että asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, etteikö A olisi työsopimuslaissa tarkoitettu työntekijä.

Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus antoi tämän jälkeen 19.11.2003 päätöksen, jolla se myönsi A:lle tämän hakemuksen mukaisena palkkaturvana 241 euroa korkoineen.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Viranomaisten antamat selvitykset

Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan asiassa on kyse lähinnä muotovirheestä A:lle 29.10.2002 annetussa ensimmäisessä päätöksessä. TE-keskuksen mukaan sen tarkoituksena oli alun perinkin hylätä A:n hakemus sillä perusteella, ettei A:n katsottu olleet työsuhteessa. TE-keskus on ilmoittanut tulevansa vastaisuudessa kiinnittämään huomiota palkkaturvapäätösten muotoon ja perusteluihin vastaavanlaisten tapausten välttämiseksi.

Työministeriön mukaan ensimmäistä päätöstä perusteltaessa tapahtunut virhe olisi todennäköisesti vältetty sillä, että keskus olisi pyrkinyt täyttämään perusteluvelvollisuutensa asianmukaisesti. Ministeriön mukaan keskuksen 29.10.2002 antaman päätöksen perustelut on laadittu huolimattomasti, mistä on osoituksena muutoksenhakuohjauksen ristiriitaisuus perusteluihin nähden sekä viittaukset lainkohtiin, jotka eivät ole tapaukseen soveltuneet.

Ministeriön mukaan myös keskuksen toisen, 7.4.2003 antaman päätöksen perustelut ovat niukat. Ministeriön mukaan selviäkkin johtopäätöksiä tulisi perustella silloin, kun päätös on hakijalle kielteinen. Ministeriön mukaan päätöksen lainkohdissa olisi ollut myös johdonmukaista mainita palkkaturvain 4 §, jossa säädetään siitä, että palkkaturvana maksettavan saatavan on perustuttava työsuhteessa tehtyyn työhön.

Työministeriön mukaan Pirkanmaan TE-keskus ei olekaan käsitellyt A:n asiaa hyvän hallinnon edellyttämällä huolellisuudella eikä perustellut päätöksiään tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain 24 §:n mukaisesti. Työministeriö ilmoittaa tulevansa kiinnittämään Pirkanmaan TE-keskuksen huomiota palkkaturvapäätösten laatuun ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen asian käsittelyssä.

3.2

Palkkaturvapäätöksen sisältö ja perusteleminen

Oikeusohjeet

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

Palkkaturvain 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. Hallintomenettelylain nytemmin korvanneen hallintolain 45 § ei muuttanut perustelemisselvällisyyden 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 veloitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. 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.

Pirkanmaan TE-keskuksen antamien päätösten arviointia

Viranomaisen tulee siis perustella päätöksensä asianmukaisesti ja riittävästi. Päätösten perusteleminen velvollisuutena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Mikäli asianosainen jää tässä suhteessa epä tietoiseksi, 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.

Pirkanmaan TE-keskus hylkäsi 29.10.2002 antamassaan päätöksessä A:n hakemuksen riittämättömänä, koska saatavan peruste oli kiistetty. Päätöksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, millä perusteella saatava oli kiistetty.

A:lla ei ole nähdäkseen ollut 29.10.2002 saamansa päätöksen perustelujen avulla juurikaan mahdollisuuksia arvioida asiaa muutoksenhaun laatimisen kannalta. Apua sen arvion tekemiseen ja muutoksenhaun laadintaan hän on tosin saanut entisen työnantajansa keskukselle antamasta lausunnosta, jonka keskus lähetti A:lle päätöksen mukana.

Perustelut tulee kuitenkin käydä selville varsinaisesta päätöksestä eikä sen mukana mahdollisesti lähetettävistä liitteistä tai selvityksistä. Päätöksen perusteleminen on sitä, että asiassa esitetystä näytöstä tehdään johtopäätöksiä ja tämä päättelyketju kirjataan näkyviin päätökseen.

Perustelujen merkitys korostuu tilanteissa, joissa päätöksen lopputulos on hakijalle kielteinen. Hallintomenettelylaissa säädetty perusteleminen velvollisuudesta poikkeaminen "ilmeisen tarpeetonta" -perusteella on sallittua esimerkiksi silloin, kun hakemus hyväksytään sellaisenaan, eikä päätöksellä ole vaikutusta muiden henkilöiden oikeusasemaan. Nyt puheena olevassa TE-keskus hylkäsi A:n hakemuksen 29.10.2002 antamallaan päätöksellä eikä perusteleminen ole muutoinkaan ollut ilmeisen tarpeetonta.

Käsitykseni mukaan TE-keskuksen 29.10.2002 antaman päätöksen perustelut eivät täytä hallintomenettelylain päätöksen perusteluille asettamia vaatimuksia. Tältä osin yhdyn siis työministeriön esittämään kritiikkiin.

Myös keskuksen 7.4.2003 antaman päätöksen perusteluita voidaan arvostella niiden niukkuudesta. Keskus hylkäsi A:n hakemuksen ja totesi perusteluissaan, että työnantajan antaman selityksen mukaan A:n ei voida

katsoa työskennelleen työnantajan johdon ja valvonnan alaisessa työsuhteessa.

Työttömyysturvalautakuntahan tulkitsi esitettyä selvitystä toisin ja lopulta TE-keskuskin myönsi A:lle palkkaturvaa hänen hakemuksensa mukaisesti. Käsitykseni mukaan TE-keskus on kuitenkin ratkaissut asian sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Se, että muutoksenhakuelin muuttaa viranomaisen antamaa päätöstä, ei merkitse automaattisesti sitä, että viranomaisen päätös olisi ollut lainvastainen.

TE-keskuksen olisi kuitenkin tullut käsitykseni mukaan kirjata 7.4.2003 antamansa päätöksen perusteluihin nimenomaisesti ne seikat työnantajan antamasta selvityksestä, joiden perusteella keskus katsoi, ettei A:ta voitu pitää työsuhteessa olevana. Keskuksella oli tuossa vaiheessa tiedossaan myös A:n mielipide asiassa, olihan A jo aiemmin työttömyysturvalautakunnalle tekemässään valituksessa ja antamassaan vastaselityksessä selvittänyt näkemyksiään. Keskuksen olisi nähdäkseni tullut perusteluissaan ottaa kantaa myös A:n esittämiin näkökohtiin.

Käsitykseni mukaan Pirkanmaan TE-keskuksella olikin 7.4.2003 päätöstä antaessaan käytössään riittävä selvitys asian ratkaisemiseen. Lisäselvityksen hankkiminen tuossa vaiheessa ei ole nähdäkseni ollut enää välttämätöntä eikä työttömyysturvalautakunnan palautuspäätöskään ole merkinnyt keskukselle velvollisuutta hankkia asiaan lisäselvitystä. Tältä osin keskus ei siis ole käsitykseni mukaan laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

Huomioni kiinnittyy A:n asian käsittelyssä kuitenkin vielä erääseen seikkaan eli työntekijän kuulemiseen työnantajan antaman lausunnon johdosta. A ei ole kirjoituksessaan puuttunut asiaan eikä Pirkanmaan TE-keskus tai työministeriökään ole ottaneet asiaa lausunnoissaan esille.

Samanaikaisesti tämän asian kanssa ratkaistavanani on kuitenkin ollut Uudenmaan TE-keskuksen menettelyä ja palkkaturva-asiassa antamaa päätöstä koskeva kantelu (Dnro 1002/4/03), jossa oli kysymys muun ohella siitä, tuleeko TE-keskuksen varata työntekijälle tilaisuus antaa vastaselityksensä työntekijän asiassa antaman lausunnon johdosta. Koska siinä esitetyillä näkökohdilla on liittymäkohtia myös päätöksen perusteluihin, selvitan seuraavassa näkemyksiäni työntekijän kuulemisesta.

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. 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 asianosaisen 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.

Tuossa käsiteltäväni olleessa asiassa Uudenmaan TE-keskus oli hankkinut asiaan lausunnon palkkaturvan hakijan työnantajalta. Se ei kuitenkaan varannut työntekijälle tilaisuutta vastineen antamiseen työnantajan lausunnon johdosta. Uudenmaan TE-keskus perusteli menettelyään sillä, että työnantajan esittämät perusteet saatavan kiistämiselle olivat olleet sellaisia, ettei niitä voitu hallintomenettelyssä selvittää. Työntekijän kuuleminen ei olisi Uudenmaan TE-keskuksen mukaan voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Työministeriö ei nähnyt Uudenmaan TE-keskuksen menettelyssä moitittavaa.

Keskuksen esittämästä näkökohdasta huolimatta päädyin kuitenkin arviossani siihen, että hallintomenettelylain mukainen kuuleminen on kuitenkin pääsääntö ja siitä säädettyjä poikkeusperusteita on tulkittava suppeasti. Työnantajan asiassa antama lausunto oli kuitenkin ollut ratkaiseva asian lopputuloksen kannalta, mikä ilmeni myös Uudenmaan TE-keskuksen antaman päätöksen perusteluista. Ottaen erityisesti huomioon sen, mitä palkkaturvalain hallituksen esityksessä on työntekijän kuulemisesta todettu, olisi keskuksen käsitykseni mukaan tullutkin varata työntekijälle tilaisuus vastaselvityksen antamiseen työnantajan lausunnon johdosta.

Nyt puheena olevassa asiassa edellä kerrottuja näkökohtia voidaan pohdiskella arvioitaessa niitä syitä, jotka johtivat virheellisiin perusteluihin Pirkanmaan TE-keskuksen ensimmäisessä päätöksessä. Pirkanmaan TE-keskus hankki asiaan A:n työnantajan lausunnon ja lähetti sen lausunnon 29.10.2002 antamansa päätöksen mukana A:lle. Asian myöhemmissä käsittelyissä A:lla oli siis työnantajan lausunto tiedossaan. Todettakoon, että tuossa mainitsemassani toisessa asiassa Uudenmaan TE-keskus ei edes lähettänyt työnantajan lausuntoa työntekijälle tiedoksi.

Käsitykseni mukaan A:n kuuleminen työnantajan lausunnosta heti ensimmäisen hakemuskäsittelyn aikana olisi kuitenkin voinut osaltaan estää ensimmäisen päätöksen virheellisyyden. A olisi nimittäin voinut jo tuossa vaiheessa esittää oman näkemyksensä työsuhteen olemassaolosta. Näin tuo asia olisi noussut selkeämmin arvioinnin kohteeksi ja todennäköisesti myös Pirkanmaan TE-keskus olisi kiinnittänyt asiaan tarkemmin huomiota myös päätöstä perustellessaan.

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Edellä kertomillani perustein katson siis Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen laiminlyöneen perustuslain ja hallintomenettelylain mukaisen perusteluvollisuuden A:n palkkaturva-asiassa. Ensimmäisen päätöksen perustelut olivat olleet virheelliset ja toisen päätöksen niukat. Sen lisäksi lainkohdissa oli puutteellisuuksia, kuten työministeriö on lausunnossaan todennut.

Laiminlyönnit tulivat ilmi vasta A:n valituksen myötä, joten ne aiheuttivat nähdäkseni A:n asiaan aiheetonta viivästystä. A sai lopulta hakemansa palkkaturvan ja myös korkoa summalle, mutta vasta runsaan vuoden kuluttua hakemuksen jättämisestä.

Sekä Pirkanmaan TE-keskus että työministeriö ovat ilmoittaneet kiinnittävänsä jatkossa huomiota palkkaturvapäätösten perusteluun ja hyvän hallinnon toteutumiseen palkkaturva-asioissa, minkä vuoksi A:n kirjoitus ei anna minulle aihetta muuhun, kuin että saatan edellä jaksossa 3.2 esittämäni käsitykset Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja työministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -