

9.12.2004

1121/4/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

TYÖVOIMAPOLIITTISEN LAUSUNNON ANTAMINEN TIEDOKSI

1

KANTELU

A kertoi kirjeessään Varkauden työvoimatoimiston soittaneen hänelle 26.3.2003 ja osoittaneen hänelle toimistotyöntekijän paikkaa. A kertoi ottaneensa heti yhteyttä kyseiseen työnantajaan. Haastattelussa oli kuitenkin A:n mukaan käynyt ilmi, että hän oli epäpätevä tarjolla olevaan työhön.

A:n mukaan työvoimatoimisto lähetti hänelle selvityspyynnön, jossa toimisto pyysi häntä kertomaan syyn siihen, miksi hän ei ottanut vastaan tarjottua työtä. A kertoi ottaneensa yhteyttä kyseiseen työnantajaan, joka oli luvannut selvittää asiaa työvoimatoimiston kanssa.

Tämän jälkeen A kertoi huomanneensa 11.4.2003 tiliotteestaan, että hänen työmarkkinatukensa oli katkaistu jo 28.3.2003. Päätöksen asiasta A kertoi saaneensa vasta 29.4.2003.

A arvostelee työvoimatoimiston menettelyä asiassaan ja kertoo joutuneensa sen johdosta taloudellisiin vaikeuksiin.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Saamani selvityksen mukaan A:lle tehtiin siis 26.3.2003 työhönosoitus. Kun työsuhdetta ei kuitenkaan syntynyt, pyysi Varkauden työvoimatoimisto A:lta kirjallista selvitystä asiasta 28.3.2003 päivätyllä kirjeellään. Työvoimatoimisto lähetti samana päivänä Kansaneläkelaitoksen Varkauden toimistolle ilmoituksen A:ta koskevasta työvoimapolitiittisesta selvittelystä työmarkkinatuen maksatuksen katkaisemiseksi. Työvoimatoimiston mukaan tämä ilmoitus on tapana lähettää samalla myös työnhakijalle. Työvoimatoimiston mukaan ilmoitus jäi kuitenkin kiireessä ja epähuomiossa lähettämättä A:lle.

A antoi lausuntonsa asiassa työvoimatoimistolle 31.3.2003. Hänen asiansa ei kuitenkaan ehtinyt seuraavaan työvoimatoimikunnan kokoukseen, joka pidettiin

1.4.2003. A:n asia käsiteltiin sitä seuraavassa työvoimatoimikunnan kokouksessa 23.4.2003.

Työvoimatoimikunta katsoi 23.4.2003 antamassaan työvoimapolitiisessa lausunnossa, että A oli omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsuhdetta ollut syntynyt ja määräsi hänelle karenssin ajalle 28.3.-26.5.2003.

Työvoimatoimikunnan mukaan A oli vedonnut työmatkan pituuteen, mutta koska työpaikka sijaitsi hänen työssäkäyntialueellaan, ei hän toimikunnan mukaan voinut vedota pätevästi työmatkan pituuteen.

Työvoimatoimikunta toimitti lausuntonsa 25.4.2003 Kansaneläkelaitoksen Varkauden toimistolle, joka antoi lausunnon mukaisen päätöksen vielä samana päivänä. A haki muutosta toimiston päätökseen työttömyysturvalautakunnalta, joka kuitenkin hylkäsi hänen valituksensa 22.9.2003 antamallaan päätöksellä. Päätöksensä perusteluissa lautakunta totesi, että työnantaja olisi ollut valmis palkkaamaan A:n, mutta A oli haastattelussa ilmoittanut olevansa epäpätevä työhön, minkä vuoksi työnantaja on ilmoittanut palkkaavansa jonkun muun henkilön. Työttömyysturvalautakunnan mukaan ilmoittamalla työnantajalle epäpätevyydestään A:n oli omalla menettelyllään katsottava aiheuttaneen sen, ettei työsuhdetta ollut syntynyt. Saamani tiedon mukaan työttömyysturvalautakunnan päätös on lainvoimainen.

3.2

Asian arviointia

3.2.1

A:n oikeus työmarkkinatukeen

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset, virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan puuttua siihen, miten viranomainen tai tuomioistuin on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin.

Käsitykseni mukaan Varkauden työvoimatoimikunta, Kansaneläkelaitoksen Varkauden toimisto ja työttömyysturvalautakunta ovat ratkaisseet A:n asian niille laissa säädetyn harkintavallan nojalla eikä asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä niiden ylittäneen harkintavaltansa tai käyttäneen sitä väärin.

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

3.2.2

Varkauden työvoimatoimiston menettely työvoimapolitiisessa lausunnon antamisessa

Määräaika

Työministeriön työvoimapolitiisessa lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä asioista antaman asetuksen 1 §:n mukaan työvoimatoimikunnan

tulee antaa työvoimapolitiittinen lausunto viimeistään 30 päivän kuluttua siitä, kun hakija on toimittanut vastauksensa vaadittuine liitteineen toimikunnan selvityspyyntöön tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Työvoimatoimikuntien on nähdäkseni järjestettävä toimintansa siten, että ne pystyvät antamaan lausunnot edellä kerrotun määräajan kuluessa. Nyt puheena olevassa asiassa Varkauden työvoimatoimisto sai A:lta vastauksen selvityspyyntöönsä 31.3.2003. Työvoimatoimikunnan seuraava kokous olisi ollut heti seuraavana päivänä, mutta on nähdäkseni asian vaatima valmistelutyö huomioon ottaen ymmärrettävää, ettei A:n asia ehtinyt vielä tuohon kokoukseen. Työvoimatoimikunta käsitteli A:n asian 23.4.2003 pitämässään kokouksessa eli siis asetuksen mukaisen määräajan puitteissa.

Käsittelen jäljempänä vielä sitä, mikä merkitys etuuden maksatuksen väliaikaisella keskeytyksellä on työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen aikatauluun.

Työmarkkinatuen maksatuksen väliaikainen keskeyttäminen ja siitä ilmoittaminen

Työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n mukaan työttömyysetuuden maksaminen voidaan väliaikaisesti keskeyttää tai maksettavan etuuden määrää vähentää, jos on ilmeistä, että sen saajalla ei olosuhteiden muuttumisen tai muun syyn perusteella ole siihen enää oikeutta tai etuuden määrää tulisi vähentää. Keskeyttämisestä ja vähentämisestä on välittömästi ilmoitettava etuuden saajalle ja etuutta koskeva päätös on annettava viivytyksettä.

Hallituksen esityksessä (HE 115/2002) on perusteltu säännöstä sillä, että näin vältetään etuuden maksajia ja muutoksenhakuasteita työllistäviltä takaisinperinnöiltä. Takaisinperinnät aiheuttavat usein ongelmia myös etuudensaajille. Säännöksen mukaisiin toimenpiteisiin ryhtyminen edellyttää kuitenkin nähdäkseni, että työvoimaviranomaisilla on varsin vahvat perusteet epäillä, ettei saajalla tule joko olemaan oikeutta etuuteen ollenkaan tai ainakaan sen suuruisena, kuin mitä hän on saanut. Tätä osoittaa nähdäkseni säännöksen sana "ilmeistä". Etuuden saajien oikeusturvan kannalta tämä on puolestaan perusteltua.

Hallituksen esityksen mukaan maksun keskeyttäminen olisi täytäntöönpanoon liittyvä toimi eikä siitä annettaisi valituskelpoista päätöstä. Säännöksessä sen enempää kuin hallituksen esityksessäkään ei nimenomaisesti todeta, kenen tehtävänä on ilmoittaa työnhakijalle maksatuksen keskeytyksestä.

Kansaneläkelaitos ja työvoimaviranomaiset ovat kuitenkin A:n kirjoituksen johdosta antamissaan lausunnoissa todenneet, että asia on järjestetty käytännössä siten, että työvoimatoimistot ilmoittavat työnhakijalle etuuden maksatuksen keskeyttämisestä samalla, kun lähettävät sitä koskevan ilmoituksen Kansaneläkelaitokselle. Kansaneläkelaitoksen Itä-Suomen aluekeskus on lausunnoissaan lisäksi todennut, että työvoimahallinnosta saapuva

ilmoitus aiheuttaa automaattisen maksatuksen keskeytyksen eli Kansaneläkelaitos ei tee asiasta erikseen päätöstä.

Työministeriö on lausunnossaan viitannut työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista koskevaan ohjeeseensa (O 14/2000 TM), jossa on todettu, että tieto työttömyysturvaetuuden maksatuksen väliaikaisesta keskeyttämisestä on toimitettava työnhakijalle lähettämällä hänelle kopio maksajalle menevästä ilmoituksesta.

Keskeytysilmoituksen lähettämisessä omaksutulle käytännölle onkin olemassa perustelunsa. Tällä tavoin työnhakija saa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tietoonsa työttömyysturvansa katkeamisen ja ymmärtää toimia itsekin asiassaan mahdollisimman nopeasti. Ilmoittaminen soveltuu nähdäkseni myös luontevasti työvoimatoimiston tehtäviin siinä vaiheessa, kun se muutoinkin ilmoittaa etuuden maksajalle keskeytyksestä.

Käsittelen tässä yhteydessä vielä kysymystä, jota Kansaneläkelaitoksen Itä-Suomen aluekeskus on selvityksessään pohtinut ja johon itsekin kiinnitin huomiota jo selvityspyyntöjä lähettäessäni. Työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n mukaan etuutta koskeva päätös tulee nimittäin antaa viivytyksettä. Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin lisäksi, että maksun keskeyttämisen jälkeen etuuden maksajan tulisi välittömästi ryhtyä toimiin valituksenalaisen päätöksen antamiseen tarvittavien tietojen saamiseksi.

Varsin usein etuuden maksaja voi kuitenkin antaa päätöksensä vasta sen jälkeen, kun työvoimatoimisto tai toimikunta on toimittanut sille asiassa antamansa lopullisen työvoimapolitiittisen lausunnon. Tämä on ollut tilanne myös nyt puheena olevassa asiassa.

Etuuden maksajan mahdollisuudet vaikuttaa lausunnon antamisen aikatauluun ovat nähdäkseni kuitenkin hyvin rajoitetut. Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan käytännössä Kansaneläkelaitos ja työvoimahallinto puivatt tällaisia asioita ajoittain paikallistasolla ja yksittäistapauksissa Kansaneläkelaitos saattaa lausuntoja kiirehtiä.

Hallituksen esityksessä etuuden maksajille asetettu velvoite onkin nähdäkseni ongelmallinen siinä suhteessa, että se velvoittaa etuuden maksajaa toimimaan tietyllä tavalla asiassa, johon se ei voi juurikaan vaikuttaa.

On tietenkin tärkeää, että etuuden maksaja antaa päätöksensä nyt puheena olevissa tilanteissa ilman aiheetonta viivytystä. Tässä tapauksessa Kansaneläkelaitoksen Varkauden toimisto on näin toiminutkin, antoihan se päätöksensä heti samana päivänä työvoimatoimikunnan lausunnon saatuaan.

Puheena olevan säännöksen kohdalla on hallituksen esityksessä korostettu sitä, että etuuden maksaminen voitaisiin keskeyttää vain lyhyeksi ajaksi. Lisäksi korostetaan asian viivytyksettömän käsittelyn tärkeyttä. Sen sijaan hallituksen esityksessä ei kiinnitetä nimenomaisesti huomiota työvoimaviranomaisten

velvollisuuteen käsitellä viivytyksettä ne asiat, joissa se on tehnyt keskeytysilmoituksen.

Säännöksen esitöistä on tosin pääteltävissä, että näissä asioissa myös työvoimapolitiittisen päätöksen antaminen viivytyksettä on erityisen tärkeää. Työvoimatoimikunnille ei kuitenkaan ole asetettu erityistä velvollisuutta kiirehtiä asian käsittelyä ja lausunnon antamista asioissa, joissa se on tehnyt ratkaisun etuuden väliaikaisesta keskeyttämisestä, vaan lausunnon antamista koskee nähdäkseni niissäkin edellä aiemmin selostamani 30 päivän määräaika.

Hallituksen esityksessä mainittu "lyhyt aika" on luonnollisesti varsin suhteellinen käsite, mutta säännöksen tarkoitus ja esityöt huomioon ottaen lainsäätäjän voidaan olettaa tarkoittaneen, että väliaika maksatuksen keskeytyksestä päätöksen antamiseen olisi korkeintaan 2-3 viikkoa. Sen sijaan kuukausi tuntuisi nähdäkseni jo varsin pitkältä ajalta.

Tiedossani ei ole, että puheena oleva maksatuksen väliaikaisen keskeyttämisen kesto olisi koettu erityisen ongelmalliseksi. Niissä työvoimatoimistoissa, joissa työvoimatoimikunnat kokoontuvat joka toinen viikko tai jopa useammin, työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen lieneekin mahdollista siten, että maksatusten väliaikaiset keskeytykset jäävät lyhyiksi. Sen sijaan niissä työvoimatoimikunnissa, joissa kokousten väli on yli kaksi viikkoa, on nähdäkseni hyvinkin mahdollista, että työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n mukainen päätöksen viivytyksetön antaminen vaarantuu. Tämän vuoksi säännöstä tulisivin nähdäkseni tarkastella työvoimahallinnossa myös tässä suhteessa ja tarvittaessa ohjeistaa työvoimatoimistoja ja työvoimatoimikuntia.

Nyt puheena olevassa asiassa Varkauden työvoimatoimisto laiminlöi ilmoittaa A:lle 28.3.2003 tapahtuneesta etuuden maksatuksen keskeytyksestä. A sai tiedon keskeytyksestä vasta kahden viikon kuluttua 11.4.2003 tilioitteestaan. Työvoimatoimisto on myöntänyt virheensä. Saamani selvityksen mukaan kyse on ollut inhimillisestä erehdyksestä yksittäistapauksessa, joista viranomistoiminnassa ei voida koskaan täysin välttyä.

Varkauden työvoimatoimikunta antoi asiassa työvoimapolitiittisen lausunnon 22.4.2003 eli lähes kuukauden kuluttua työttömyysturvan maksatuksen väliaikaisesta keskeytyksestä. Väliaikaa voidaan pitää pitkänä, mutta työvoimatoimikunta on kuitenkin toiminut laissa säädettyjen määräaikaisten puitteissa eikä asiasta ole olemassa muuta ohjeistusta, jonka perusteella voisin arvostella Varkauden työvoimatoimiston menettelyä tältä osin.

3.2.3

Kansaneläkelaitoksen menettely

Kansaneläkelaitoksen Varkauden toimisto antoi A:lle päätöksen 25.4.2003 eli samana päivänä kun se sai työvoimatoimikunnan lausunnon. Se käsitelikin A:n työmarkkinatukiasian ilman aiheetonta viivytyksiä eikä asia anna minulle Kansaneläkelaitoksen Varkauden toimiston menettelyn osalta muutoinkaan aiheita toimenpiteisiin.

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Katson Varkauden työvoimatoimiston laiminlyöneen tehtäviään siinä, kun se ei ilmoittanut A:lle hänelle myönnetyn työmarkkinatuen maksatuksen katkaisemisesta.

Työvoimatoimisto on pahoitellut virhettään ja ilmoittanut kiinnittäneensä asiaan huomiota, jotta vastaisuudessa samanlaisilta virheiltä vältyttäisiin.

Työvoimatoimiston virhe ei ole myöskään nähdäkseni aiheuttanut A:lle oikeudenmenetyksiä. A on kirjoittanut asian hänelle aiheuttamista taloudellisista vaikeuksistaan yksilöimättä niitä sen tarkemmin. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan muutoinkaan määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Tältä osin A:n tulisikin esittää mahdolliset korvausvaatimukset ja niiden perusteet työvoimatoimistolle.

Edellä kerrotun perusteella saatan jaksossa 3.2.2 esittämäni näkemykset Varkauden työvoimatoimiston tietoon. Lisäksi saatan samassa jaksossa esittämäni näkemykset työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n ja työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen määräajan välisestä suhteesta myös työministeriön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.