

4.12.2002

1285/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kari Muukkonen

TYÖVOIMATOIMISTON TOIMIVALTA ANTAA TYÖVOIMAPOLIITTINEN LAUSUNTO JA VIRKAILIJAN ESTEELLISYYS LAATIA TÄLLAINEN LAUSUNTO

1

KANTELUKIRJOITUS

A arvostelee 25.5.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Helsingin työvoimatoimiston erikoistyövoimaneuvojan B:n menettelyä. A on tyytymätön siihen, että B antoi kaksi häntä koskevaa työvoimapoliittista lausuntoa 17.12.1999. A epäilee, että B:llä ei ollut toimivaltaa allekirjoittaa häntä koskevia työvoimapoliittisia lausuntoja, koska A ei ollut Helsingin työvoimatoimiston vaan Vantaan työvoimatoimiston asiakas. A:n mukaan B oli myös esteellinen allekirjoittamaan lausunnot, koska A oli työskennellyt B:n kotona syksyllä 1999. A:n mukaan häntä ei myöskään kuultu työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyn yhteydessä. A pyytää oikeusasiamiehen toimenpiteitä B:n menettelyn selvittämiseksi.

2

SELVITYS

3

RATKAISU

3.1

Tapahumat

B:n selvityksen mukaan hän ja hänen aviopuolisonsa ostivat lapsensa tarvitseman erityispäivähoitopalvelun Vantaan kaupungilta syksyllä 1999. Kaupunki puolestaan osti palvelun C:ltä. A, joka oli työnhakijana Vantaan työvoimatoimistossa syksyllä 1999 teki "keikkatöitä" C:lle. Selvityksen mukaan C lähetti A:n B:n perheeseen hoitamaan heidän lastaan 4.10.1999 alkaen. Asiakirjojen mukaan A oli työsuhteessa C:hen ja hänen työpaikkansa tai toimipisteensä oli B:n koti.

B jäi lomalle muutamaksi viikoksi joulukuun loppupuolella 1999. Tämä merkitsi sitä, että A:lla ei ollut töitä B:n perheessä B:n loman aikana. A siis jäi työttömäksi, kun B:n loma alkoi.

B, joka oman ilmoituksensa mukaan oli jo aiemmin tarjoutunut uusimaan A:n työnhaun marraskuussa, laati A:ta koskevan työvoimapoliittisen lausunnon (lausunto 11) 17.12.1999 ajalta, joka koski A:n työttömyyttä B:n 18.12.1999 alkaneelta loma-ajalta. Työvoimatoimisto ilmoittaa tässä lausunnossa, että A on työttömänä työnhakijana 18.12.1999 alkaen ja ettei työttömyysturvan maksamiselle ole työvoimapoliittista estettä. Käytössäni on ollut jäljennös Kansaneläkelaitokselle 20.12.1999

saapuneesta A:n asiassa annetusta työvoimapolitiittisesta lausunnosta (lausunto 11). Sen mukaan kysymyksessä oli Vantaan työvoimatoimiston lausunto ja lausunnon laatijana oli B.

B laati 17.12.1999 myös toisen työvoimapolitiittisen lausunnon (lausunto 14) A:n työssäolosta. Tässä lausunnossa työvoimatoimisto ilmoittaa, että A ei ole ollut työtön 4.10.1999 lähtien. Käytössäni on ollut jäljennös myös tästä Kansaneläkelaitokselle 20.12.1999 saapuneesta työvoimapolitiittisesta lausunnosta (lausunto 14). Myös tämän lausunnon mukaan lausunto oli Vantaan työvoimatoimiston antama lausunto ja lausunnon laatijana oli B.

B osoitti A:lle 17.12.1999 myös kirjeen, jossa hän ilmoitti lähettäneensä Kansaneläkelaitokselle työvoimapolitiittisen lausunnon siitä, että A on työttömänä työnhakijana 18.12.1999 alkaen ja että hän voi näin ollen hakea päivärahaa asioimatta enää työvoimatoimistossa. B mainitsi kirjeessä myös, että he tapaavat 3.1.2000. Selvityksen mukaan B:n loma päättyi tuolloin ja A jatkoi työskentelyään C:lle hoitamalla B:n lasta heidän kotonaan vielä 3.1. - 13.1.2000.

Selvityksen mukaan B toimi Helsingin työvoimatoimistossa erikoistyövoimaneuvojana vuonna 1999. A puolestaan oli Vantaan työvoimatoimiston asiakas vuonna 1999.

3.2

Toimivalta

Työttömyysturvalain mukaan työvoimatoimiston ja työvoimatoimikunnan tehtävänä on antaa työvoimapolitiittinen lausunto työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisistä edellytyksistä. Työvoimatoimikunnasta annetussa asetuksessa säädetään, mistä asioista lausunnon antaminen kuuluu työvoimatoimistolle ja mistä työvoimatoimikunnalle. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, mikä työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta on toimivaltainen antamaan työvoimapolitiittisen lausunnon.

Työministeriöstä saadun tiedon mukaan työvoimapolitiittisen lausunnon antaa tarkoituksenmukaisuussyistä se työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta, jonka asiakas työnhakija on. Työministeriön työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevaan menettelytapaohjeeseen (O 14/2000 TM) onkin otettu maininta siitä, että työvoimapolitiittisen lausunnon antaa se työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta, jonka asiakkaana työnhakija on. Työministeriön kyseinen ohje tuli voimaan 2.1.2000. Ennen tätä ohjetta voimassa olleessa työministeriön ohjeessa (O 4/97/TM) ei ollut mainintaa työvoimapolitiittisen lausunnon antavasta työvoimatoimistosta tai työvoimatoimikunnasta.

Helsingin työvoimatoimiston erikoistyövoimaneuvoja B laati A:ta koskevat työvoimapolitiittiset lausunnot (lausunnot 11 ja 14) 17.12.1999. Tämä tapahtui siis ennen kuin työministeriön edellä tarkoitettu ohje (O 14/2000 TM) oli tullut voimaan.

Kun otetaan huomioon, että laissa tai työministeriön ohjeissa ei ollut tapahtuma - aikaan säännöksiä eikä määräyksiä työvoimapolitiittisen lausunnon antavasta työvoimatoimistosta, en voi katsoa B:n menetelleen asiassa lainvastaisesti. Työministeriön ohjeessa (O 14/2000 TM), joka tuli voimaan 2.1.2000, on nyttemmin kuitenkin asiaa koskeva ohje, jonka mukaan työvoimapolitiittisen lausunnon antaa se työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta, jonka asiakkaana työnhakija on. Kiinnitän erikoistyövoimaneuvoja B:n huomiota vastaisen varalle tähän työministeriön ohjeeseen.

3.3

Esteellisyys

Hallintomenettelylain 10 §:ssä on lueteltu virkamiehen esteellisyysperusteet. On kuitenkin mahdotonta määrittellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asianosaiseen tai asiaan on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu. Tämän vuoksi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetään myös yleislausekkeenomaisena esteellisyysperusteena, että virkamiesvirkamies on esteellinen myös silloin, kun luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä kuin lainkohdassa nimenomaisesti mainituista syistä vaarantuu. Yleislausekkeen mukaista esteellisyysperustetta sovellettaessa olisi hallintomenettelylakia koskevan hallituksen esityksen (HE 88/1981) mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyyden noudattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi.

Esteellisyyssäännösten keskeisenä tarkoituksena on ylipäättään vahvistaa luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuuteen. Oikeuskirjallisuudessa on esteellisyyden arvioimisessa pantu merkitystä erityisesti sille, voiko ulkopuoliselle syntyä perusteita epäillä virkamiehen puolueettomuutta ja menettelyn puolueettomuuden edellytyksiä. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisena erityisenä syynä, joka vaarantaa virkamiehen puolueettomuuden, voi olla kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde taikka myös muunlainen vahva sidonnaisuus (Näin Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, s. 291 ja 295).

Selvityksen mukaan A oli työsuhteessa C:hen ja suoritti työtehtävänsä B:n kotona hoitamalla heidän lastaan. Tämän viimeksi mainitun seikan voidaan mielestäni katsoa antaneen ulkopuoliselle aiheen epäillä B:n puolueettomuutta A:ta koskevien työvoimapoliittisten lausuntojen laatimisessa. Käsitykseni mukaan B on laiminlyönyt toimia asiassa hallintomenettelylain esteellisyyttä koskevan säännöksen edellyttämällä tavalla.

3.4

Kuuleminen

Työministeriön antaman työvoimapoliittisia lausuntoja koskevan menettelytapaohjeen (O 14/2000 TM, joka tuli voimaan 2.1.2001) mukaan työnhakijaa on kuultava ennen työvoimatoimikunnassa tapahtuvaa asian ratkaisemista. Tämän ohjeen mukaan työnhakijaa on kuultava myös ennen työvoimatoimiston antamaa työvoimapoliittista lausuntoa, joka koskee työmarkkinoilta poissaoloa, odotusaikaa tai ulkomaan matkaa. Työvoimatoimiston antamien muiden lausuntojen yhteydessä tapahtuvasta kuulemisesta työministeriö ei ole antanut ohjeita. Työministeriön ohjeessa (O 4/1997 TM), joka oli voimassa 1.1.2000 asti, todettiin ainoastaan se, että annettaessa työvoimapoliittista lausuntoa, työnhakijaa on kuultava ennen työvoimatoimikunnassa tapahtuvaa asian ratkaisemista. Tässä ohjeessa ei ollut erikseen mainintaa työnhakijan kuulemisesta työvoimatoimiston antaessa työvoimapoliittisia lausuntoja.

Hallintomenettelylain 15 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selvityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun (asianosaisen kuuleminen). Hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin mukaan asian saa kuitenkin ratkaista asianomaista kuulematta silloin, kun kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta.

Kun otetaan huomioon, että A:n työskentely tapahtui B:n kotona, hänellä on työvoimapoliittisten lausuntojen (edellä tarkoitetut lausunnot 11 ja 14) laatijana katsottava olleen asianmukainen tieto siitä, että A aloitti työt 4.10.1999 ja että työ päättyi 18.12.1999. Käsitykseni mukaan B ei menetellyt lainvastaisesti, kun hän jätti erikseen kuulematta A:ta lausuntojen antamisessa.

TOIMENPITEET

Helsingin työvoimatoimisto ilmoittaa selvityksessään, että työvoimatoimistossa on asiassa tapahtuneen johdosta keskusteltu erikoistyövoimaneuvoja B:n kanssa työvoimatoimiston toimivallasta antaa työvoimapolitiittisia lausuntoja ja myös virkamiehen esteellisyyttä koskevista säännöksistä. Tämän vuoksi tyydyn kiinnittämään erikoistyövoimaneuvoja B:n huomiota edellä kohdassa 3.2 työvoimatoimiston toimivallasta antaa työvoimapolitiittisia lausuntoja lausumaani ja kohdassa 3.3 virkamiehen esteellisyydestä esittämäni käsitykseen. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni erikoistyövoimaneuvoja B:lle Helsingin työvoimatoimistoon.