

23.10.2006

Dnro 1578/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

TYÖMARKKINATUKIVALITUKSEN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 25.5.2005 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Klaukkalan toimiston johtajan menettelyä kantelijan työttömyysturva-asiassa. Kantelijan mukaan toimistonjohtaja ei ollut toimittanut hänen Kansaneläkelaitoksen kielteisestä päätöksestä tekemäänsä valitusta eteenpäin työttömyysturvalautakunnalle, vaan oli pitänyt valitusta aiheettomana ja ehdottanut, ettei valitusta toimitettaisi eteenpäin. Kantelija kertoo kuitenkin halunneensa valituksensa viemistä lautakuntaan. Toimistonjohtaja oli kuitenkin palauttanut valituskirjelmän kantelijalle.

3 RATKAISU

3.1 Kannanotto

Katson Kansaneläkelaitoksen Klaukkalan toimiston ja toimistonjohtajan menetelleen työttömyysturvalain 12 luvun 4 §:n vastaisesti palauttaessaan kantelijan valituskirjelmän hänelle ja antaessaan asiasta uuden päätöksen. Menettely on nähdäkseni vaarantanut perustuslaissa säädetyn oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kantelijan kohdalla.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

3.2 Kansaneläkelaitoksen selvitys tapahtumista

Kansaneläkelaitoksen Klaukkalan toimisto antoi kantelijalle 20.12.2004 päätöksen työmarkkinatuesta. Toimisto hylkäsi kantelijan hakemuksen, koska hän oli ollut poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli kuusi kuukautta. Kantelija haki päätökseen muutosta toimistoon 27.1.2005 toimittamallaan valituksella.

Toimistonjohtajan mukaan tuolloin havaittiin, että toimiston antaman päätöksen perustelut olivat siinä määrin virheelliset, että työttömyysturvalautakunta tulisi palauttamaan asian toimistolle uudelleen käsiteltäväksi. Toimistonjohtaja kertoi sopineensa päätöksen antaneen asiakassihteerin kanssa, että jos kantelija valittaa saamastaan päätöksestä, hänelle annetaan uusi perustellumpi päätös.

Toimistonjohtaja toteaa selvityksessään olleensa kantelijaan yhteydessä tammikuussa 2005 hänen eläkehakemuksensa johdosta ja kertoneensa hänelle tuolloin työmarkkinapäätöksen puutteellisuudesta sekä siitä, että jos kantelijalle myönnetään hänen hakemansa eläke, ei työmarkkinatukiasia ole enää ajankohtainen.

Kun kantelija oli valittanut työmarkkinatukipäätöksestä, kertoi toimistonjohtaja olleensa yhteydessä häneen ja ehdottaneensa, että valitusta ei lähetettäisi eteenpäin. Toimistonjohtajan mukaan kantelija oli suostunut ehdotukseen. Kun kantelijan eläkehakemus hylättiin, toimisto antoi hänelle 22.4.2005 uuden työmarkkinatukipäätöksen, johon kantelija ei hakenut muutosta. Toimistonjohtaja toteaa lisäksi palauttaneensa puheena olevan valituskirjelmän kantelijalle heidän sopimuksensa mukaisesti. Palautus tapahtui toimistonjohtajan mukaan kuitenkin vasta 23.5.2005.

Kansaneläkelaitoksen lausunnossa ja muissa selvityksissä katsotaan Klaukkalan toimiston menettely lainvastaiseksi. Niissä korostetaan, että kun kantelija ei ollut peruuttanut valitustaan, olisi toimiston tullut joko oikaista antamaansa päätöstä tai siirtää valitus työttömyysturvalautakunnalle käsiteltäväksi. Hyvinkään vakuutuspiiri toteaa selvityksessään käsitelleensä tapausta Klaukkalan toimiston johtajan kanssa ja todenneensa, että valitusasiat tulee joka tilanteessa käsitellä lainmukaista menettelyä noudattaen.

3.3

Asian arviointia

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lainkohdan toisen momentin mukaan muun muassa oikeus saada asiassaan perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.

Muutoksenhausta Kansaneläkelaitoksen antamaan työmarkkinatukipäätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa. Sen 4 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen on annettava asiasta oikaisupäätös, jos se hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä asianomaisen muutoksenhakuelimen

käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellään oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Kansaneläkelaitos voi poiketa edellä mainitusta määräajasta, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Kantelijan tekemän valituksen käsittely

Klaukkalan toimisto menetteli siis edellä selostettujen säännösten vastaisesti kantelijan asiassa. Kun kantelija oli toimittanut toimiston 20.12.2004 antamaa päätöstä koskevan valituksen toimistolle, olisi sen nähdäkseni tullut aluksi arvioida itseoikaisumahdollisuudet asiassa ja ellei niitä sen mielestä olisi ollut, siirtää valitus työttömyysturvalautakunnalle käsiteltäväksi. Valitusasian merkitseminen rauenneeksi ja valituskirjelmän palauttaminen muutoksenhakijalle edellyttää nimittäin sitä, että muutoksenhakija peruu valituksensa. Sitä kantelija ei ollut siis tehnyt.

Toimistonjohtaja on perustellut toimiston menettelyä ja omaa menettelyään sillä, että sen kantelijalle antama päätös oli perusteluiltaan niin virheellinen, että työttömyysturvalautakunta olisi joka tapauksessa palauttanut asian toimistolle uudelleen käsiteltäväksi. Menettelyn taustalla voidaan nähdäkseni katsoa olevan sinänsä hyvä tarkoitus välttää toimiston näkemyksen mukaan turhaa, mahdollisesti aikaa vievää muutoksenhakukäsittelyä. Se ei ole kuitenkaan nähdäkseni hyväksyttävä syy jättää valitus vaille lainmukaista käsittelyä.

Käsitykseni mukaan myöskään kantelijan samanaikaisesti vireillä olleen työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittelyn yhdistäminen hänen työttömyysturvalitituksensa käsittelyyn ei ole ollut asianmukaista. Työkyvyttömyyseläkkeen saaminen merkitsee kylläkin sitä, ettei henkilöllä ole oikeutta saada samalta ajalta työttömyysturvaetuutta ja takautuva eläkemyöntö aiheuttaa usein myös työttömyysturvan takaisinperintöjä. Niitä tilanteita varten on olemassa kuitenkin omat säännöksensä ja menettelytapansa.

Toimiston 22.4.2005 antama uusi päätös

Kun kantelijan eläkehakemus sitten hylättiin, antoi Klaukkalan toimisto hänelle 22.4.2005 uuden päätöksen työmarkkinatuesta. Toimisto ilmoittaa päätöksen korvaavan 20.12.2004 annetun päätöksen. Kantelijalla on ollut mahdollisuus hakea muutosta päätökseen, mitä hän ei ole kuitenkaan tehnyt.

Tässä yhteydessä totean myös, että kantelijan kannalta uusi päätös on lopputulokseltaan samansisältöinen kuin hänelle aiemmin annettu. Jälkimmäisessä päätöksessä hänellä on tosin katsottu olevan oikeus työmarkkinatukeen, mutta sen määrä on 0 euroa. Määrä on seurausta tarveharkinnasta, joka perustuu puolestaan siihen, että toimisto katsoi kantelijan

olleen poissa työmarkkinoilta yli kuusi kuukautta ilman pätevää syytä ja näin ollen menettäneen työssäoloehdon.

Työmarkkinatukea kantelijalle ei siis kummallakaan päätöksellä makseta ja perusteenakin on molemmissa se, että hänen ilmoitetaan olleen poissa työmarkkinoilta yli kuusi kuukautta ilman pätevää syytä eli juuri se seikka, jota kantelijan valitus koski. Kun kantelija sai jälkimmäisen päätöksen tiedokseen, oli tuo hänen ensimmäisestä päätöksestä tekemänsä valitus edelleen Klaukkalan toimistossa. Toimistonjohtaja palautti kantelijalle hänen ensimmäistä päätöstä koskevan valituskirjelmänsä vasta 23.5.2005. Tuossa vaiheessa kantelijalla olisi ollut vielä muutama päivä aikaa hakea muutosta toimiston 22.4.2005 antamaan päätökseen. Kantelija kirjoitti kuitenkin asiastaan oikeusasiamiehelle. Kirjoituksessaan hän vaatii muun muassa, että hänen valituksensa tutkitaan uudestaan.

Oikeusturvan asianmukainen toteutuminen ja asian nykytilan arviointi

Oikeus saada asiansa riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi on keskeinen oikeusturvan tae. Muutoksenhakua koskevien säännösten täsmällinen noudattaminen onkin sen vuoksi nähdäkseni erityisen tärkeää asianmukaisen oikeussuojan toteutumiseksi.

Käsitykseni mukaan kantelijan oikeusturva ei ole asiassa toteutunut perustuslaissa vaaditulla tavalla. Hän on hakenut säännönmukaisessa määräajassa toimittamallaan valituksella muutosta mielestään virheellisenä pitämäänsä päätökseen. Klaukkalan toimisto ei ole kuitenkaan käsitellyt hänen valitustaan työttömyysturvalain säännösten edellyttämällä tavalla.

Oma näkemykseni asiasta on, että toimiston olisi tullut toimittaa kantelijan valituskirjelmä työttömyysturvalautakunnalle valituksena käsiteltäväksi työttömyysturvalain 12 luvun 4 §:n mukaisesti. Toimiston olisi käsitykseni mukaan tullut lausunnossaan esittää näkemyksensä ensimmäisen päätöksensä virheellisyydestä.

Käsitykseni mukaan voidaan pitää jossakin määrin tulkinnanvaraisena, voidaanko kyseessä katsoa olevan tilanne, jossa muutoksenhakijan valitus hyväksyttäisiin osittain. Toimisto on valituksen jälkeen asiaa arvioidessaan tosin päätenyt siihen, että kantelijalla on oikeus työmarkkinatukeen, mutta että sen määrä on 0 euroa. Jos toimisto olisi katsonut kyseessä olevan valituksen osittainen hyväksyminen, olisi sen nähdäkseni tullut antaa kantelijalle 22.4.2005 antamaansa päätöstä vastaava päätös, mutta ainoastaan väliaikaisena. Päätöksessä sen olisi tullut mainita selvästi, että se on annettu kantelijan valituksen johdosta.

Tärkeintä olisi käsitykseni mukaan ollut kuitenkin se, että toimisto olisi toimittanut kantelijan valituksen eteenpäin työttömyysturvalautakunnalle, kun kantelija ei ollut valitustaan peruuttanut eikä toimisto voinut hyväksyä hänen vaatimuksiaan ainakaan kokonaisuudessaan. Menettely olisi ollut nähdäkseni nyt tapahtunutta selkeämpi ja ennen kaikkea lainmukainen.

Käsitykseni mukaan kantelijan puheena olevan asian nykyistä tilaa ei voidakaan pitää hänen oikeusturvansa kannalta tyydyttävänä. Klaukkalan toimisto on tosin antanut hänelle 22.4.2005 päätöksen, joka on sen näkemyksen mukaan oikea eikä kantelija hakenut siihen aikanaan muutosta. On kuitenkin huomattava, että kantelija oli tuossa vaiheessa jo tehnyt työmarkkinatukioikeudesta yhden valituksen, joka oli edelleen Klaukkalan toimistossa.

Käsitykseni mukaan sillä, että kantelija ei valittanut Klaukkalan toimiston 22.4.2005 antamasta päätöksestä, ei ole kuitenkaan ratkaisevaa merkitystä asian arvioinnissa. Toimiston sanottu päätös on nimittäin nähdäkseni syntynyt väärässä järjestyksessä. Toimistohan ilmoittaa päätöksen korvaavan sen 20.12.2004 antaman päätöksen. Tuo aiempi päätös ei ole kuitenkaan ollut lainvoimainen, joten sen korvaaminen uudella päätöksellä ei ole nähdäkseni ollut lain mukaan mahdollista. Totean lisäksi, että myös työttömyysturvalain 12 luvun 7 §:n mukaisissa päätöksen poistamista koskevissa säännöksissä on kyse lainvoimaisen päätöksen poistamisesta.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tuleekin ottaa kantelijan puheena oleva työmarkkinatukiasia uudelleen käsiteltäväksi ja tarkastella sekä 20.12.2004 antamaansa päätöstä ja kantelijan siitä tekemää valitusta että 22.4.2005 antamaansa päätöstä edellä esittämieni näkökohtien ja erityisesti työttömyysturvalain säännösten valossa. Käsitykseni mukaan perustuslain suoja nauttivan oikeusturvan asianmukainen toteutuminen edellyttää, että kantelijalle annetaan mahdollisuus saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi kysymys työmarkkinoilta poissaolostaan ja sen vaikutuksesta hänen työttömyysturvaansa. Tämä voi nähdäkseni tapahtua esimerkiksi hänen 20.12.2004 annetusta päätöksestä tekemänsä valituksen lainmukaisella käsittelyllä, sillä valituksen voidaan nähdäkseni katsoa olevan edelleen vireillä. Asian käsittely muulla tavalla edellyttäisi nähdäkseni joko kantelijan valituksessaan esittämien vaatimusten hyväksymistä kokonaisuudessaan tai sitä, että kantelija peruuttaisi valituksensa. Mahdollisen peruutuksen jälkeen Klaukkalan toimiston päätös olisi lainvoimainen, mikä mahdollistaisi työttömyysturvalain 12 luvun 7 §:n mukaisen asian uudelleen käsittelyn ja uuden muutoksenhakukelpoisen päätöksen antamisen asiasta.

Tehtäviini oikeusasiamiehenä ei kuulu arvioida enempää kantelijan valitusasian menestymisen mahdollisuuksia taikka ohjeistaa Kansaneläkelaitosta asian eteenpäin viemisessä. Nähdäkseni Kansaneläkelaitoksen tulisi olla asiassa yhteydessä kantelijaan ja pyrkiä löytämään asiaan lainmukainen menettelytapa, jolla taattaisiin myös kantelijan oikeusturvan asianmukainen toteutuminen.

4

TOIMENPITEET

Klaukkalan toimiston toimistonjohtaja on siis käsitykseni mukaan menetellyt lainvastaisesti kantelijan valitusasiaa käsitellessään. Saamani selvityksen perusteella hänen tarkoituksenaan on kuitenkin ollut korjata virheelliseksi havaitsemansa päätöksen vaikutuksia mielestään kantelijankin kannalta

joustavimmalla tavalla. Tämän vuoksi katson riittäväksi toimenpiteeksi saattaa jaksossa 3.3 esittämäni käsitykset perustuslain mukaisen oikeusturvan asianmukaisesta toteutumisesta ja työttömyysturvalain muutoksenhakua koskevien säännösten noudattamisesta Kansaneläkelaitoksen Klaukkalan toimiston ja sen johtajan tietoon.

Lisäksi pyydän Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan minulle 15.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin kantelijan asian nykytilasta antamani käsitykset ovat antaneet aiheita.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän Kansaneläkelaitokselle, Klaukkalan toimistolle ja toimistonjohtajalle jäljennöksen päätöksestäni.

- - -