

27.4.2009

Dnro 2180/4/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **NIMETTÖMÄN ILMIANNON KÄSITTELY KANSANELÄKELAITOKSESSA**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli 2.7.2007 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitosta siitä, että se oli katkaissut hänen työmarkkinatukensa maksamisen saatuaan nimettömän ilmiannon, jonka mukaan hän olisi ollut ulkomailla. Kantelijan mielestä Kansaneläkelaitoksen olisi tullut kysyä asiasta aluksi häneltä itseltään.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Kansaneläkelaitoksen selvitys tapahtumista

##### *Espoon vakuutuspiirin ja Espoon keskuksen toimiston selvitys*

Vakuutuspiirin mukaan tuntemattomaksi jäänyt naishenkilö oli soittanut 11.5.2007 Kansaneläkelaitoksen yhteyskeskukseen ja ilmoittanut kantelijan matkustavan 11.5.2007 Lontooseen ja palaavan sieltä 21.5.2007.

Yhteyskeskus välitti tiedon sähköpostitse 11.5.2007 vakuutuspiiriin, jossa se kirjattiin järjestelmän kohtaan "lisätiedot". Sanotussa kohdassa oleva tieto ei piirin mukaan tallennu järjestelmään, vaan uusi tieto korvaa aiemman tiedon. Tämän vuoksi ilmiannosta ei vakuutuspiirin mukaan ole jäänyt dokumenttia. Työttömyysturvan lähiesimies oli kuitenkin säilyttänyt hänelle toimitettua jäljennöstä sähköpostista.

Vakuutuspiirin mukaan Espoon keskuksen toimisto päätti odottaa kantelijan ilmoitusta työttömyysajastaan 14.5.–10.6.2007, koska työvoimatoimisto ei ota tutkittavakseen nimettäviä ilmiäntoita.

Kantelija toimitti Leppävaaran toimistoon 12.6.2007 edellä mainittua työttömyysaikaa koskevan ilmoituksen. Tuolloin hänelle oli kerrottu ilmiannosta ja pyydetty häntä toimittamaan oma selvitys asiasta ja esittämään passinsa. Kantelija toimitti 18.6.2007 Leppävaaran toimistoon selvityksensä ja hänen passistaan oli otettu kopio. Hän jätti Leppävaaran toimistoon vielä 26.6.2007 uuden selvityksen asiasta. Hänen selvitykseensä otettiin kantaa 29.6.2007, jolloin hänelle myös maksettiin työttömyysetuus.

Espoon vakuutuspiirin mukaan työttömyysturva-asioissa kesäkuu on ruuhkaisimpia kuukausia, joten myös asioiden käsittelyajat ovat tuolloin normaalia pidemmät.

### *Etelä-Suomen aluekeskuksen selvitys*

Aluekeskuksen mukaan työttömyysturvahakemusten keskimääräinen läpimenoaika Espoon vakuutuspiirissä kesäkuussa 2007 oli 7,4 päivää. Keskuksen käsityksen mukaan nimettömästä ilmiannosta liikkeelle lähtenyt kantelijan työmarkkinatukiasian selvittely olisi voinut olla joiltakin osin tehokkaampaa. Keskuksen mukaan kantelijaa olisi voitu neuvoa antamaan oma kirjallinen selvitys heti 12.6.2007, kun hän oli käynyt tuomassa työttömyysaikaa koskevan ilmoituksensa. Passin pyytäminen ei keskuksen mukaan ollut välttämätöntä.

Aluekeskuksen mukaan myös tieto ilmiannosta olisi voitu kirjata sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään ja yhteyskeskuksesta saapunut sähköposti kuvata järjestelmään. Näin tapahtumien kulku olisi keskuksen mukaan helpommin todettavissa jälkikäteenkin.

### *Terveys- ja toimeentuloturvaosaston selvitys*

Terveys- ja toimeentuloturvaosasto on selvityksessään todennut, että ulkomaanmatkan vaikutus henkilön työttömyysetuusoikeuteen on työvoimapolitiininen asia, jonka ratkaisee työvoimaviranomainen. Osaston mukaan Espoon keskuksen toimiston olisi lähtökohtaisesti tullut välittää kantelijan ulkomaanmatkasta saatu tieto työvoimaviranomaiselle ja jättää asia sen tutkittavaksi.

Osasto viittaa Espoon keskuksen toimiston selvitykseen, jonka mukaan työvoimaviranomaiset eivät ota tutkittavakseen nimettömiä ilmiantoja. Osaston mukaan Kansaneläkelaitoksen antamien toimeenpano-ohjeiden mukaan väärinkäytösepäilyt tulee selvittää myös silloin, kun ilmianto on ollut nimetön. Se pitääkin perusteltuna, että ilmiantoa oli selvitelty ennen työmarkkinatuen maksamista. Osasto yhtyy aluekeskuksen näkemykseen kuitenkin siinä, että selvittely olisi voinut olla tehokkaampaa ja että tieto ilmiannosta olisi tullut viedä asiakirjahallintajärjestelmään. Osaston mukaan asian käsittely lisäselvityksineen vei aikaa noin 2,5 viikkoa.

### *Kansaneläkelaitoksen lausunto*

Kansaneläkelaitos on lausunnossaan yhtynyt terveys- ja toimeentuloturvaosaston antamaan selvitykseen.

## 3.2

### Asian arviointia

#### 3.2.1

##### Nimettömän ilmiannon vaikutus työmarkkinatukioikeuteen

Kansaneläkelaitos on lausunnossaan ja selvityksissään ilmoittanut, että työvoimaviranomaiset eivät tutkisi nimettömiä ilmiantoja, minkä vuoksi laitoksessa on selvitetty kantelijaa tehtyä ilmiantoa.

Kansaneläkelaitoksen käsitys työvoimaviranomaisten menettelytavoista on kuitenkin nähdäkseni virheellinen. Työministeriö on nimittäin jo vuonna 1999 antamissaan ohjeissa "Työttömyysturvan väärinkäytökset ja niiden torjuminen" (O/9/1999 TM; 8.10.1999) ohjeistanut työvoimatoimistoja (nimeltään

1.1.2009 alkaen työ- ja elinkeinotoimistoja) ilmiantojen tutkinnassa. Nykyisin ovat voimassa ministeriön vuoden 2006 lopussa antamat ohjeet (O/29/2006 TM; 27.12.2006).

Ohjeissa on todettu väärinkäytösepäilyn syntymistavasta seuraavaa:

*"Epäily työttömyysturvan väärinkäytöksestä voi syntyä työvoimatoimiston omien havaintojen tai etuuden maksajalta, muulta viranomaiselta tai yksittäiseltä kansalaiselta tulleen ilmoituksen perusteella. Kaikkiin työvoimatoimistolle tehtyihin väärinkäytösepäilyä koskeviin ilmoituksiin tulee suhtautua vakavasti riippumatta siitä, kuka on ilmoituksen tehnyt.*

*Kun väärinkäytösepäily syntyy yksittäisen henkilön aloitteesta, asian käsittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota. Yksittäisten henkilöiden tekemien ilmoitusten lisääntyminen viittaa siihen, että sosiaaliturvan väärinkäytöstapausten koetaan kohdistuvan yhä enemmän paitsi viranomaisiin, myös yksittäisiin veronmaksajiin. Työvoimatoimiston tulee kaikilla toimillaan osoittaa, että yksittäisen henkilön tekemään ilmoitukseen suhtaudutaan vakavasti ja että se käsitellään asianmukaisella tavalla. Myös nimettömät ilmiannot tulee tutkia."*

Kun esimerkiksi Kansaneläkelaitos ilmoittaa työvoimaviranomaiselle saamastaan nimettömästä ilmiannosta, ei ilmoitus epäilystä väärinkäytöksestä ole työvoimaviranomaisen näkökulmasta nimetön, vaan sen on tehnyt Kansaneläkelaitoksen virkailija. Ministeriö on ohjeissaan painottanut, että kaikkiin väärinkäytösepäilyä koskeviin ilmoituksiin tulee suhtautua vakavasti. Ohjetta tuleekin nhdäkseni tutkia siten, että työvoimaviranomaisten tulee tutkia kaikki nimettömät ilmiannot. Näin työvoimaviranomaiset ymmärtääkseni myös menettelevät.

Espoon vakuutuspiiri toimi kuitenkin kantelijan asiassa Kansaneläkelaitoksen omien toimeenpano-ohjeiden mukaisesti. Niissä on ohjeistettu toimistoja tutkimaan kaikki, myös nimettömiin ilmiantoihin perustuvat, väärinkäytösepäilyt.

Kansaneläkelaitoksen toimeenpano-ohjeissa on ohjattu toimistoja selvittämään ilmiantoja alustavasti ja korostettu asiakkaan kuulemisen merkitystä. Käsitykseni mukaan Espoon vakuutuspiirissä on sinänsä menetelty laitosten omien ohjeiden mukaisesti.

Ilmiannossa oli kuitenkin kyse ulkomaanmatkasta ja sen vaikutuksesta työmarkkinatukioikeuteen. Työttömyysturvalain 2 luvun 3 §:n mukaan henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen ajalta, jona hän on esimerkiksi ulkomaanmatkan ajalta estynyt olemasta työmarkkinoilla. Lain 11 luvun 4 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon muun muassa 2 luvussa säädetyistä edellytyksistä. Kyse on siis lähtökohtaisesti työvoimaviranomaisen ratkaisovaltaan kuuluvasta asiasta, kuten Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosastokin on selvityksessään todennut.

Ilmiannon mukaan kantelija olisi siis matkustanut Lontooseen 11.5.2007. Espoon vakuutuspiirissä päätettiin odottaa kantelijan työttömyysaikailmoitusta ajalta 14.5.–10.6.2007. Ilmeisesti tarkoituksena on ollut selvittää se, onko kantelijan aikomus edes hakea työmarkkinatukea ulkomaanmatkansa ajalta.

Käsitykseni mukaan sanottu työttömyysaikailmoitus ei olisi kuitenkaan antanut riittävää selvitystä siihen, miten Kansaneläkelaitoksen tulisi suhtautua mahdolliseen ulkomaanmatkaan ajalta 11.–13.5.2007. Kansaneläkelaitoksesta 4.2.2009 saadun tiedon mukaan kantelijalle oli nimittäin makset-

tu työmarkkinatukea myös ajalta 16.4.–13.5.2007. Hän oli siis käsitykseni mukaan ilmoittanut aiemmin Kansaneläkelaitokselle olleensa työtön ajalla 11.–13.5.2007.

Työttömyysaikailmoituksen saatuaan Kansaneläkelaitos pyysi kantelijaa antamaan oman selvityksensä asiassa. Lisäksi se pyysi häntä esittämään passinsa. Passin esittäminen on ollut tarpeeton vaatimus, sillä kantelijan väitetty matkakohde oli Lontoo eikä EU:n sisäisissä matkoissa passeihin nykyisin pääsääntöisesti tehdä mitään merkintöjä. Kansaneläkelaitos uskoi kuitenkin kantelijan antamaa kirjallista selvitystä eikä nimetön ilmianto siis johtanut työmarkkinatuen menetykseen. Muuhun lopputulokseen Kansaneläkelaitos ei käsitykseni mukaan olisi voinut tullaakaan, sillä työmarkkinatuen epääminen ulkomaanmatkan vuoksi olisi käsitykseni mukaan vaatinut työvoimaviranomaisen työvoimapolitiittista lausuntoa asiasta.

Kansaneläkelaitoksen voidaan käsitykseni mukaan katsoa toimineen asiassa harkintavaltansa puitteissa, kun se on tutkinut itse sille saapuneen nimettömän ilmiannon. Sen toimintaa on kuitenkin ohjannut vahvasti virheellinen käsitys siitä, että työvoimaviranomaiset eivät asiaa tutkisi.

Käsitykseni mukaan perustellumpi menettelytapa olisi ollut se, että Espoon vakuutuspiiri olisi ilmoittanut vastaanottamastaan nimettömästä ilmiannosta välittömästi työvoimaviranomaiselle ja jättänyt asian sen tutkittavaksi. Näin asia olisi tullut nopeasti työvoimapolitiittisesti toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi, mikä olisi ollut joka tapauksessa tarpeen, jos ilmianto olisi osoittautunut paikkansa pitäväksi.

### 3.2.2

#### Kantelijan asian käsittelyn kesto

Edellä kerrottu menettelytapa olisi nähdäkseni saattanut johtaa myös asian nopeampaan selvittelyyn Kansaneläkelaitoksessa. Nythän vakuutuspiiri odotti noin kuukauden ennen kuin se kysyi kantelijalta asiasta.

Terveys- ja toimeentuloturvaosaston mukaan ilman lisäselvittelyä kantelijan työmarkkinatuki ajalta 14.5.–10.6.2007 olisi voitu maksaa aikaisintaan 12.6.2007, jolloin hänen työttömyysaikailmoituksensa saapui Kansaneläkelaitokselle. Osaston mukaan työmarkkinatuki maksettiin hänelle 29.6.2007. Työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (30.12.2002/1330) 1 §:n mukaan työmarkkinatuki maksetaan niin, että se on hakijan nostettavissa viikon kuluessa maksukauden päättymisestä.

Nähdäkseni Kansaneläkelaitoksen olisi joka tapauksessa tullut ryhtyä omiinkin selvitystoimenpiteisiinsä välittömästi nimettömän ilmiannon saapumisen jälkeen. Näin menetellen asiassa olisi voitu välttyä nyt tapahtuneelta työmarkkinatuen maksun viivästyimiseltä ajalta 14.5.–10.6.2007.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen voidaankin katsoa laiminlyöneen käsitellä kantelijan asiaa ilman aiheetonta viivytystä.

### 3.2.3

#### Nimettömän ilmiannon kirjaaminen asiakirjahallintajärjestelmään

Käsitykseni mukaan Espoon vakuutuspiirin olisi tullut kirjata sille saapunut nimetön ilmianto asiakirjahallintajärjestelmään ja kuvata yhteyskeskuksen lähettämä sähköpostiviesti asiasta järjestelmään. Tämä olisi helpottanut muun muassa asian jälkikäteistä selvittämistä. Tältä osin yhdyinkin Kansaneläkelaitoksen selvityksissä todettuun.

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset työvoimapolitiittista seikkaa koskevan nimettömän ilmiannon käsittelystä Kansaneläkelaitoksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän Kansaneläkelaitokselle sekä sen asiassa selvityksiä antaneille yksiköille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Käsitykseni mukaan on erittäin tärkeää, että Kansaneläkelaitos ja sen yksiköt ovat tietoisia siitä, miten työvoimaviranomaiset käsittelevät nimettömiä ilmiantoja. Tämän vuoksi pyydänkin Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan minulle 3.7.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin ratkaisuni on tältä osin antanut aihetta.