

26.9.2001

2399/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Juha Niemelä

KOULUTUS- JA ERORAHASTON SEKÄ TYÖVOIMATOIMISTON MENETTELY

1 KANTELU

Rakennusliitto ry, asiamiehenään lakimies Jari Kiviharju, arvostelee 9.11.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Koulutus- ja erorahaston menettelyä ja sen antamia päätöksiä. Kirjoitukseen oli oheistettu neljää Rakennusliiton jäsentä eli A:ta, B:tä, C:tä ja D:tä koskevia päätöksiä. Päätökset eivät kantelukirjoituksen mukaan sisällä yksilöllisiä perusteluja, vaan ainoastaan säännösten referointia ja ne ovat suppeita ja kaavamaisia.

Koulutus- ja erorahasto jätti kantelun mukaan A:n aikuiskoulutuslisää koskevassa asiassa lisäksi ottamatta huomioon käräjäoikeuden irtisanomiskiistassa vahvistaman lainvoimaisen sovinnon. C:tä koskevan päätöksensä rahasto on kantelun mukaan oikaissut kertomatta kuitenkaan, mihin muuttunut kanta perustui. D on kantelun mukaan vasta työttömyysturvalautakunnan päätöksestä saanut perusteluja hakemuksensa hylkäämiselle.

Lopuksi kantelussa on tuotu esiin se, että rahaston sääntöjen mukaan eroraha myönnetään hakemuksesta, joka on tullut rahastolle viimeistään kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päätymisestä, jolloin työ- tai virkasuhde on päättynyt. Rahaston laatimassa esitteessä, jota jaetaan muun muassa työvoimatoimistoissa, ohjataan kuitenkin jättämään hakemus työvoimatoimistoon. Esitteen mukaan työvoimatoimisto tekee hakemukseen omat merkintänsä ja toimittaa sen jälkeen hakemuksen työnantajalle tämän merkintöjä varten. Esitteen mukaan työnantaja lähettää hakemuksen Koulutus- ja erorahastoon. Myös rahaston internet -sivulla on samanlaiset ohjeet. Esitteessä ei kantelun mukaan mainita, missä ajassa hakemus tulee toimittaa työvoimatoimistoon. Siinä ei myöskään todeta, että työntekijän tulisi itse valvoa sitä, että hänen työvoimatoimistoon jättämänsä hakemus toimitetaan rahastoon sen sääntöjen mukaisessa ajassa. Esitteestä saa päin vastoin sen käsityksen, että hakemuksen jättäminen ajoissa työvoimatoimistoon on riittävää.

B on kantelun mukaan joutunut näiden epäselvien ohjeiden uhriksi. B on toiminut esitteessä kerrotulla tavalla ja jättänyt hakemuksensa työvoimatoimistoon --- kolme kuukautta ennen hakemuksen jättämisaikaa umpeutumista. Hänen hakemuksensa on kuitenkin toimitettu työvoimatoimistosta Koulutus- ja erorahastoon vasta ---.

Lakimies Kiviharju on vielä eduskunnan oikeusasiamiehelle 8.2.2000, 29.2.2000 ja 3.5.2000 osoittamissaan lisäselvityksissä ja niiden liitteissä selostanut B:lle annettuja päätöksiä ja A:n tekemää valitusta.

2 SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 15.2.2000 lausunnon, jonka liitteenä oli Koulutus- ja erorahaston 27.1.2000 antama selvitys.

Satakunnan työvoima- ja elinkeinokeskus antoi 11.2.2000 lausunnon, jonka liitteenä oli Rauman työvoimatoimiston 27.12.1999 antama selvitys. Pyyntöstäni Rauman työvoimatoimisto antoi vielä 23.8.2001 ja 10.9.2001 selvitystä asiassa.

Lausunnot ja selvitykset oheistetaan Rakennusliitto ry:lle tiedoksi.

Lisäksi Koulutus- ja erorahasto on toimittanut työttömyysturvalautakunnan 8.5.2000 antaman päätöksen, jolla A:n valitus on hyväksytty. Rahasto on ilmoittanut myöntävänsä A:lle aikuiskoulutussisää.

3

RATKAISU

3.1

Hyvän hallinnon vaatimukset Koulutus- ja erorahaston päätöksenteossa

Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Vuodesta 1983 alkaen voimassa ollut hallintomenettelylaki turvaa hallinnon oikeusturvatakeisiin kuuluvat menettelylliset perusvaatimukset. Lakia sovelletaan sen 3 §:n mukaan valtion hallintoviranomaisiin, kuntien ja kuntainliittojen viranomaisiin sekä Kansaneläkelaitoksen ja Helsingin yliopiston toimielimiin. Lain mukaan asetuksella voidaan säätää, että lakia on noudatettava hallintoasiain käsittelyssä myös silloin, kun asian käsittely on itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, julkisoikeudellisen yhdistyksen, valtioenemmistöisen osakeyhtiön tai yksityisen tehtävä. Koulutus- ja erorahasto ei ole hallintomenettelylaissa tarkoitettu viranomainen. Sellaista asetusta ei ole annettu, jolla lain säännökset olisi ulotettu koskemaan rahastoa. Hallintomenettelylain säännökset eivät siis sellaisenaan velvoita rahastoa.

Koulutus- ja erorahasto hoitaa kuitenkin koulutus- ja erorahastosta annetun lain mukaista lakisääteistä tehtävää. Tällaisen tahon on myönnettävä lakiin perustuvat edut ja oikeudet yhtä lailla asianmukaisesti kuin jos kysymys olisi viranomaisen päätöksenteosta (näin on todettu hallituksen esityksessä eduskunnalle eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 72/1990). Tämän vuoksi pidän puutteena sitä, että rahastoa ei ole velvoitettu lailla toimimaan hallintomenettelylakia noudattaen.

Hallintomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä ollaan parhaillaan uudistamassa ja yhtenä lain soveltamisalaa koskevana muutoskohteena on soveltamisalan laajentaminen koskemaan kaikkia julkista tehtävää hoitavia niiden käsitellessä hallintoasioita. Tällä halutaan turvata perusoikeussäännösten toteutuminen julkisen vallan käytössä. (Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutostarpeita, oikeusministeriö, lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000 s. 6).

Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan myös Koulutus- ja erorahastoa koskevaa lakia ollaan muuttamassa. Tarkoituksena on, että tässä muutostyössä hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntö ulotettaisiin koskemaan rahaston toimintaa. Muutos on tarkoitus saattaa voimaan syksyllä 2002.

Jokaisella on oikeus perustuslain mukaan saada asiansa käsitellyksi hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutuminen edellyttääkin nähdäkseni sitä, että Koulutus- ja erorahaston tulisi ratkaisutoiminnassaan jo nykyäänkin noudattaa hallintomenettelylain ilmentämiä hyvän hallinnon periaatteita, vaikka hallintomenettelylaki ei sitä vielä suoraan velvoitakaan.

3.2

Koulutus- ja erorahaston ratkaisut

3.2.1

Ratkaisujen sisältö

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet sekä muutkin julkista tehtävää hoitavat tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi tätä tehtävää suorittaessaan puuttua viranomaisten harkintavallassa oleviin ratkaisuihin, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai ellei sitä ole käytetty väärin.

Käsitykseni mukaan Koulutus- ja erorahasto on ratkaissut A:ta, C:tä ja D:tä koskevat asiat sille säännösten mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Tältä osin ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että rahasto olisi ratkaisut tehdessään ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti. B:tä koskevan asian ratkaisuun liittyvät olennaisesti rahaston antamat ohjeet erorahan hakemisesta. Tätä tapausta käsittelen myöhemmin erikseen jaksossa (3.3).

3.2.2

Ratkaisujen perustelut

Jokaisella on oikeus saada asiassaan perusteltu päätös. Tämä oikeus on edellä sanotun mukaisesti kirjattu Suomen perustuslain 21 §:n 2 momenttiin. Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan todennut, että rahastoa koskevassa laissa ei ole säännöksiä päätöksen sisällöstä tai muodosta. Edellä todetun mukaisesti katson kuitenkin, että hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät, että myös rahasto perustelee päätöksensä.

Päätösten perusteleminen on tärkeää ennen kaikkea asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Nähdäkseni kaikki, siis myös asiakkaalle myönteiset päätökset, tulisi perustella asianmukaisesti. Mutta keskeinen merkitys perusteluilla on muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta kielteisissä ratkaisuissa. Ne ohjaavat kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut voivat myös lisätä luottamusta ratkaisujen sisältöön.

Koulutus- ja erorahasto on selvityksessään myöntänyt, että päätökset on perusteltava huolellisesti. Rahaston mukaan sen käsiteltävät asiat ovat usein mutkikkaita ja yksityiskohtien merkitys on suuri.

Hakijoiden ja asiamiesten mahdollisuudet päästä osallisiksi päätösten perusteista ovat rahaston mukaan parantuneet entisestään vuoden 1999 alusta hallintolainkäyttölain myötä, koska he saavat nykyään tiedokseen lausunnon, jonka rahasto antaa työttömyysturvalautakunnalle lähettäessään valituksen sen käsiteltäväksi.

Rahasto antaa ministeriön mukaan vuosittain suuret määrät sekä kielteisiä että myönteisiä päätöksiä, minkä vuoksi päätökset ovat kaavamaisia eikä niihin liity juridista harkintaa. Ministeriön mukaan rahaston päätösten perustelut täyttävät kuitenkin niiltä vaadittavat minimiedellytykset. Koulutus- ja erorahasto on perustellut kantelussa mainituille henkilöille antamiaan kielteisiä päätöksiä yksinomaan tuomalla esiin sääntöjensä asianomaiset kohdat. Käsitykseni mukaan rahaston käyttämät perustelut ovat niukat. Esimerkiksi A:n tapauksessa rahaston olisi nähdäkseni tullut ottaa päätöksessään kantaa käräjäoikeuden vahvistaman sovinnon merkitykseen.

Käsitykseni mukaan päätöksen perustelujen niukkuutta ei voida korvata sillä, että asianosainen saa tekemänsä valituksen jälkeen tietoonsa lisäperusteluja päätökselle. Perustelut tulee antaa ratkaisun yhteydessä, sillä ne ovat tärkeitä nimenomaan muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten. Näin ollen rahaston selvityksessään mainitsema hallintolainkäyttölain mukaisen kuulemisen käyttöönotto ei käsitykseni mukaan korvaa päätöksen perusteluissa olevia puutteita.

Asianmukaiset perustelut vähentävät nähdäkseni myös muutoshakemusten määrää ja siten keventävät muutoksenhakuelinten työmäärää. Asianmukaisesti perusteltujen päätösten tehokkaalla tiedottamisella myös ensimmäisen asteen viranomaisen tai muun lakisääteistä tehtävää hoitavan tahon on mahdollista vähentää aiheettomien hakemusten määrää. Hyvät perustelut helpottavat käsitykseni mukaan siis kaikkien asianosaisten työtä.

Koska ratkaisun tekeminen edellyttää joka tapauksessa esitettyjen tosiasioiden ja voimassa olevien säännösten tarkastelua, tulisi nämä pohdinnat nähdäkseni voida verrattain vähäisellä työllä tuoda esille myös päätöksessä. En pidä hyväksyttävänä sitä, että perustelujen niukkuutta selitetään esimerkiksi sillä, että atk-järjestelmä ei mahdollista perustelujen kirjoittamista. Tällaiset ongelmat eivät voi sivuuttaa oikeusturvanäkökohtia.

Rahaston toimintakertomuksessa vuodelta 2000 käy ilmi, että rahasto ratkaisi viime vuonna yksistään erorahahakemuksia yli 8.600 kpl ja hakemusten kokonaismäärä oli hieman yli 25.000 kpl. Käsiteltävien asioiden suuri määrä asettaakin luonnollisesti omat rajoituksensa myös sille, kuinka yksityiskohtaisesti ratkaisut voidaan perustella.

Käsitykseni mukaan Koulutus- ja erorahaston kyseessä olevat päätökset eivät kuitenkaan täytä hyvin hyvän hallinnon perusteluille asettamia vaatimuksia. Vuoden 2000 tilastojen mukaan rahaston ratkaisuista vain noin 10 % oli hakijalle kielteisiä. Käsitykseni mukaan rahaston tulisikin pyrkiä ensi vaiheessa kehittämään näiden ratkaisujensa perusteluja. Korostan, että päätösten perustelujen tulisi olla jatkuvan kehittämistyön kohteena ja tässä työssä tulisi ottaa huomioon asiakkailta saatu palaute.

Käsitykseni mukaan myös ministeriön tulee osallistua oman hallinnonalansa perusteluiden kehittämistyöhön. Rahastolla on myös oltava riittävästi resursseja ratkaista asiat hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Rahasto saa menojaan varten työttömyysvakuutusrahastolta vuosittain rahamää-

rän, joka lasketaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamana prosenttimääränä työnantajan asianomaisena vuonna maksamista työpalkoista. Näin ollen ministeriöllä on mahdollisuus vaikuttaa rahaston toimintaedellytyksiin myös tätä kautta.

3.3

Erorahan hakemismenettely

3.3.1

Säännökset ja ohjeet

Koulutus- ja erorahastosta annetun lain 2 §:n mukaan rahasto huolehtii muun muassa erorahan maksamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa rahaston säännöt ja valvoo sen toimintaa. Koulutus- ja erorahaston valvonta on 1.3.2001 alkaen siirtynyt Vakuutusvalvontavirastolle.

Rahaston sääntöjen 18 §:n mukaan eroraha myönnetään hakemuksesta, joka on tullut rahastolle viimeistään kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työ- tai virkasuhde on päätynyt. Säännöksen mukaan erorahaa haetaan vahvistelulla lomakkeella. Rahaston säännöissä ei ole muuta mainintaa hakemusmenettelystä. Rahasto on kuitenkin julkaissut vuosittain esitteen hakemusmenettelystä ja hakemuksen käsittelystä. Esitteen mukaan erorahaa haetaan lomakkeella, jonka saa työvoimatoimistosta. Hakemus jätetään työvoimatoimistoon, joka tekee siihen omat merkintänsä ja toimittaa sen edelleen työnantajalle. Tämä täyttää hakemuksen alimman osan ja lähettää hakemuksen Koulutus- ja erorahastoon. Esitteessä on myös erikseen maininta siitä, että hakemus tulee jättää rahastoon viimeistään kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona työsuhde päättyi.

Rahaston internet -sivuilla on myös annettu ohjeet erorahan hakemiseen. Nykyään ohjeet ovat samanlaiset kuin esitteessä, mutta kantelussa mainittuna ajankohtana sivuilla ei ollut lainkaan mainintaa hakemuksen toimittamisesta rahastoon.

Kantelun liitteenä on myös jäljennös erorahahakemuksen täyttöohjeista. Niissä on selostettu, mitä tietoja hakijan, työvoimatoimiston ja työnantajan on merkittävä hakemukseen. Työvoimatoimiston kohdalla on maininta siitä, että hakemus toimitetaan Koulutus- ja erorahastolle. Täyttöohjeet antavat siis ymmärtää, että työvoimatoimisto toimittaa hakemuksen rahastoon.

3.3.2

Tapahtumat

B:n työsuhde oli päätynyt ---. Hän toimitti erorahahakemuksensa --- Rauman työvoimatoimistoon, joka lähetti sen välittömästi B:n työnantajalle. Työnantaja palautti hakemuksen työvoimatoimistoon, joka lähetti sen --- Koulutus- ja erorahastoon. Työvoimatoimiston tiedostoissa on --- merkintä siitä, että erorahahakemus on B:n pyynnöstä lähetetty hänen työnantajalleen täytettäväksi ja palautettavaksi. Muita tarkkoja päivämäärätietoja hakemuksen etenemisestä ei ole saatavissa.

Koulutus- ja erorahasto hylkäsi --- B:n hakemuksen rahaston sääntöjen 18 §:n nojalla. Työttömyys- turvalautakunta, jolta B haki muutosta rahaston päätökseen, hylkäsi B:n valituksen --- . B teki vielä lautakunnalle hakemuksen viimeksi mainitun päätöksen poistamisesta, mutta työttömyys- turvalautakunta hylkäsi hakemuksen --- .

3.3.3

Koulutus- ja erorahaston menettelyn arviointia

3.3.3.1

Rahaston menettelystä yleensä

Koulutus- ja erorahaston mukaan yleinen käytäntö hakemusasioissa on se, että hakija vastaa määräaikojen noudattamisesta, vaikka jättäisi hakemuksensa postin tai muun asiamiehen kuljetettavaksi. Rahaston mukaan sen painattama esite ei ole aiheuttanut aikaisemmin nyt esille tullutta ongelmaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sekä rahaston säännöissä että esitteessä on kerrottu hakemuksen vanhenemisajasta eikä niiden välillä ole ristiriitaa. Ministeriön mukaan rahaston internet-sivut ovat olleet puutteelliset, koska niissä ei ole ollut mainintaa määräajasta hakemuksen jättämiselle. Sivusta on ministeriön mukaan voinut saada sen käsityksen, että kahden vuoden kuluessa työvoimatoimistoon jätetty hakemus katkaisisi vanhentumisajan.

Neuvontavelvollisuus kuuluu olennaisena osana hyvän hallinnon takeisiin, jotka on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla. Tämän vuoksi myös Koulutus- ja erorahaston on lakisääteisiä etuuksia hoitaessaan käsitykseni mukaan neuvottava asiakkaitaan hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla.

Neuvontaa ja ohjausta annetaan monella tapaa sekä henkilökohtaisesti että esitteissä ja muussa kirjallisessa aineistossa. Internetin käytön yleistyessä myös sitä kautta annettavien ohjeiden merkitys kasvaa. Tärkeintä neuvonnassa on luonnollisesti se, että neuvot ovat oikeita. Asiakkaan on voitava luottaa sekä suullisesti saamiinsa neuvoihin että kirjallisiin ohjeisiin. Mikäli asiakas toimii saamiensa ohjeiden mukaisesti, ei hänelle pitäisi tulla oikeudenmenetyksiä, vaikka neuvonta myöhemmin osoittautuisikin virheelliseksi. Neuvonnan ja ohjeistuksen tulisi olla myös yksiselitteistä ja selkeää. Mikäli asiassa on noudatettava ehdottomia määräaikoja, tulisi tätä nähdäkseni erityisesti painottaa neuvonnassa.

Erorahahakemuksen toimittaminen rahastoon on sen ohjeiden mukaan siis jätetty työnantajan tehtäväksi. Hakemus vaatii työntekijän, työnantajan ja työvoimatoimiston merkinnät. Esitteessä kuvattu hakemuksen kulkureitti onkin käsitykseni mukaan käytännön toiminnan kannalta mielekäs. Se kuitenkin edellyttää, että kaikki osapuolet hoitavat oman tehtävänsä. Koska hakemuksen toimittamiselle rahastoon on olemassa ehdoton määräaika, on tärkeää, että ne hoitavat oman osuutensa viivytyksettä.

Rahasto on korostanut erorahan hakijan omaa vastuuta määräaikojen noudattamisessa silloin, kun tämä jättää hakemuksensa postin tai muun asiamiehen kuljetettavaksi. Käsitykseni mukaan työvoimatoimistoa tai työnantajaa ei voida kuitenkaan rinnastaa hakijan asiamieheen, mitä tulee hakemuksen toimittamiseen rahastolle.

Rahasto itse edellyttää esitteessään, että hakemus jätetään työvoimatoimistoon. Esitteessä todetaan myös, että rahasto ei käsittele puutteellisesti tehtyjä hakemuksia, vaan palauttaa ne ilman päätöstä hakijalle. Tällä ohjeella rahasto käytännössä edellyttää hakijan toimittavan hakemuksensa

työvoimatoimistoon. Käsitykseni mukaan Koulutus- ja erorahaston tulisi kuitenkin tällaisessa tapauksessa kirjata puutteellinen hakemus saapuneeksi ja varata hakijalle mahdollisuus täydentää hakemustaan. Tältä osin rahaston toiminta ei mielestäni vastaa hyvän hallinnon mukaista palveluperiaatetta.

Esitteessä kuvatun ja nykyisin noudatetun käytännön mukaan erorahan hakija ei pysty juurikaan vaikuttamaan siihen, kuinka nopeasti työnantaja osuutensa hoitaa. Käsitykseni mukaan työnantajille ei ole myöskään säännöksissä asetettu velvollisuutta toimittaa hakemuksia rahastolle. Rahaston esittämä näkemys siitä, että erorahan hakija on viime kädessä vastuussa hakemuksen toimitamisesta rahastoon, on nähdäkseni tässä valossa ongelmallinen.

3.3.3.2

Rahaston menettelystä B:n asiassa

Mitä tulee rahaston B:n asiassa antamaan ratkaisuun, totean, että se on nähdäkseni rahaston sääntöjen sanamuodon mukainen. Rahaston säännöissä ei ole mainintaa erityisistä syistä, joilla hakemuksen toimittamiselle asetetusta määräajasta voitaisiin poiketa. Ratkaisun kohtuullisuutta voidaan kuitenkin nähdäkseni perustellusti arvostella.

B jätti hakemuksensa edellä kerrotulla tavalla työvoimatoimistoon hakuajan loppupuolella, mutta hakuaikaa oli kuitenkin jäljellä runsaat kolme kuukautta. Rahasto on selvityksessään korostanut B:n velvollisuutta huolehtia hakemuksen saapumisesta määräajassa. Kuten edellä olen todennut, rahaston esitteet ja ohjeet erorahan hakemisesta olivat kuitenkin nähdäkseni tulkinnanvaraiset ja puutteelliset. Koska B on toiminut rahaston esitteessä kuvatulla tavalla, on hänellä nähdäkseni ollut perusteltu syy olettaa hakemuksensa menevän rahastoon sääntöjen mukaisessa määräajassa. Tästä syystä pidän rahaston ratkaisua B:n kannalta kohtuuttomana.

Kohtuullisuusperiaate kuuluu yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, joita viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien on noudatettava. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty asiasta mm. seuraavaa.

Heikki Kulla toteaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden ohjaavan hallintotoimintaa sisällöllisesti ja olevan arvoperustaltaan sidoksissa yleisen oikeudenmukaisuuden vaatimukseen. Yksi näistä periaatteista on juuri kohtuus- eli kohtuullisuusperiaate, mikä merkitsee, että viranomaistoiminnassa tulisi välttää kohtuuttomia ratkaisuja. Vaatimuksella ei ole kuitenkaan useimmissa tilanteissa itsenäistä merkitystä, sillä lainsäädännön sitovuutta ei voida helposti sivuuttaa. Lainsäätäjän on ensisijaisesti arvioitava säännösten kohtuullisuus ja kohtuullistamisen tarve. Kohtuusperiaatteen laajempaa soveltamista puoltaisi Kullan mukaan kuitenkin se, että yksityisen ihmisen näkökulmasta julkinen valta on yhtenäinen kokonaisuus. (Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet s. 37-38).

Seppo Laakso asettaa kohtuusperiaatteen yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden yhteyteen. Ne ilmaisevat hänen mukaansa yleistä oikeudenmukaisuusajattelua. Kohtuus yksittäistapauksessa merkitsee Laakson mielestä individuaalista oikeudenmukaisuutta. (Seppo Laakso, Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, erityisesti julkisoikeuden alalla s. 217).

Aarre Tähti on puolestaan tarkastellut kansainvälisen kehityksen vaikutusta hallinto-oikeudessa

noudatettaviin periaatteisiin. Hänen mukaansa Suomen liittyttyä Euroopan unioniin ovat ylikansalliset oikeudelliset periaatteet alkaneet vaikuttaa suomalaiseen hallinto-oikeuteen. (Aarre Tähti, Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa s. 503-505).

Hallinto-oikeudellisten periaatteiden asema ratkaisutoiminnassa on siis käsitykseni mukaan kasvamassa ja yksittäisissä ratkaisuissa tulisikin nähdäkseni arvioida asiaa myös niiden valossa.

Rahasto on selvityksessään ilmoittanut, että kun työttömyysturvalautakunta on käsitellyt B:n poistohakemuksen, ottaa rahaston hallitus vielä kokouksessaan käsiteltäväksi, onko B:lle mahdollisuus myöntää erorahaa rahaston sääntöjen 15 §:n 9 momentin mukaisista kohtuussyistä. Mainitussa sääntöjen kohdassa on kyse poikkeamisesta samassa pykälässä mainituista erorahan säännönmukaisista erityisistä edellytyksistä eikä kohta nähdäkseni sovellu B:n tapaukseen. Saamani tiedon mukaan B:n asiaa ei olekaan käsitelty uudelleen rahaston hallituksessa.

Edellä esittämäni perusteella pitäisin kuitenkin perusteltuna, että rahaston hallitus ottaisi B:n asian vielä käsiteltäväkseen ja yrittäisi löytää asiaan hänen kohdallaan kohtuullisen ratkaisun.

3.3.4

Työvoimatoimiston menettelyn arviointi

Raumantöyövoimatoimisto on selvityksessään todennut, että toimiston käytäntö on se, että erorahahakemukset lähetetään välittömästi eteenpäin eikä B:n tapauksessa ole ilmennyt syytä epäillä, että normaalikäytännöstä olisi poikettu. Työvoimatoimiston mukaan B:n hakemus olisi voitu hyväksyä, koska hän oli jättänyt hakemuksensa ajoissa työvoimatoimistoon edelleen työnantajalle toimitettavaksi. Työvoimatoimiston mukaan hakemus on hylätty B:stä ja työvoimatoimistosta riippumattomista syistä.

Satakunnan työvoima- ja elinkeinokeskus on lausunnossaan ilmoittanut, että työvoimatoimisto oli pyytänyt työnantajaa palauttamaan hakemuksen työvoimatoimistolle. Lausunnon palauttamiselle ei ollut kuitenkaan asetettu määräaikaa. Asiassa ei ollut osattu ottaa huomioon sitä, että hakemus voisi viipyä työnantajalla yli kolme kuukautta eikä erorahan hakemiselle säädetyn määräajan osalta ollut järjestetty erikseen seuranta. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen mukaan työvoimatoimisto on pyrkinyt hyvään asiakaspalveluun ja hankkimalla työnantajan merkinnät hakemukseen ottanut tehtäväkseen enemmän kuin sille on määrätty. Jatkossa työvoimatoimiston huomiota tullee kiinnittämään siihen, että vastaavissa tapauksissa toimiston tulee huolehtia myös määräaikojen noudattamisesta.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen lausunnon johdosta Rauman työvoimatoimiston johtaja on häntä puhelimitse kuultaessa todennut, että usein työntekijät haluavat nähdä sen, mitä työnantaja on heidän hakemukseensa merkinnyt. Tämän vuoksi työvoimatoimisto pyytää työnantajia joskus palauttamaan hakemuksen takaisin työvoimatoimistoon.

Rauman työvoimatoimisto oli siis ottanut tehtäväkseen hankkia B:n erorahahakemukseen hänen työnantajansa merkinnät. Toimintatapa vastaa nähdäkseni sitä, mitä hakemuksen täyttöohjeissa todetaan. Mikäli työvoimatoimisto olisi toiminut siten kuin rahaston esitteessä todetaan, olisi se voinut lähettää hakemuksen omien merkintöjensä jälkeen työnantajalle, jonka tehtäväksi olisi jäänyt hakemuksen toimittaminen rahastolle.

Työvoimatoimiston pyrkimys palvella B:tä on ollut käsitykseni mukaan myönteistä ja hyvän hallinnon mukaista. Toimiston olisi kuitenkin tullut huolehtia siitä, että hakemuksen jättämiselle säädetty määräaika ei ylity. Käsitykseni mukaan työvoimatoimiston olisi tullut asettaa työnantajalle määräpäivä hakemuksen palauttamiselle. Sen olisi tullut myös valvoa, että työnantaja toimii asetetun määräajan puitteissa ja että hakemus toimitetaan ajoissa rahastoon.

Hakemuksen asianmukainen käsittely edellyttää nähdäkseni myös sitä, että työvoimatoimisto kirjaa ylös hakemuksille tehdyt toimenpiteet päivämäärineen. Näin hakemuksen eteneminen voidaan selvittää myös jälkikäteen, mikäli tarvetta siihen ilmenee. Käsitykseni mukaan Rauman työvoimatoimiston olisi tullut B:n tapauksessa merkitä tiedostoihinsa myös hakemuksen saapuminen työnantajalta ja sen lähettäminen edelleen rahastolle.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Koulutus- ja erorahaston menettelyyn erorahan myöntämisessä ei siis tällä hetkellä sovelleta hallintomenettelylakia. Pidän tätä puutteena, mutta asiantila on saadun selvityksen mukaan korjautumassa tulevien lakimuutosten myötä.

Erorahan hakeminen nykyisin Koulutus- ja erorahaston esitteessä kuvatulla tavalla on käsitykseni mukaan ongelmallinen siinä suhteessa, että hakemuksen toimittaminen erorahastolle jää työnantajan tehtäväksi. Erorahan hakemista edeltää työsuhteen päätyminen, minkä vuoksi työntekijän ja työnantajan välit saattavat olla riitaiset. Työnantajat ovat usein myös taloudellisissa vaikeuksissa eikä erorahahakemusten täyttäminen ole siinä tilanteessa heidän toiminnoissaan etusijalla. Työnantaja kohtaan ei nähdäkseni ole myöskään käytettävissä sellaisia pakotteita, joilla heidät voitaisiin velvoittaa toimittamaan hakemus tietyssä määräajassa rahastoon. Hakemuksen saapuminen rahastoon määräajan kuluttua umpeen saattaa siis johtua hakijasta itsestään riippumattomasta syystä. Hakemuksen hylkääminen tällaisessa tapauksessa on erorahan hakijan kannalta nähdäkseni kohtuutonta.

Koulutus- ja erorahastoa koskevaa lakia ollaan saamani tiedon mukaan muuttamassa. Siinä yhteydessä myös rahaston sääntöjä jouduttaneen tarkistamaan. Työvoimatoimiston on tehtävä erorahahakemuksiin joka tapauksessa omat merkintänsä ja työvoimatoimistossa asioiminen on erorahan hakijoiden kannalta vaivatonta. Tämän vuoksi esitän pohdittavaksi sitä, pitäisikö hakemuksen jättäminen työvoimatoimistoon asettaa hakemuksen vireilletulon kannalta ratkaisevaksi. Näin mahdolliset viivästykset työnantajan merkintöjen hankkimisessa eivät aiheuttaisi tarpeettomia oikeudenmenetyksiä. Joka tapauksessa rahaston tulisi nähdäkseni ohjeistuksessaan korostaa hakijoille hakemuksen jättämiselle säännöissä asetettua määräaika.

Saatan Koulutus- ja erorahaston tietoon myös esittämäni käsitykset rahaston päätösten perustelujen puutteista ja kiinnitän huomiota erorahan hakemisesta edellä esitettyihin näkökohtiin.

Lisäksi saatan käsitykseni Rauman työvoimatoimiston menettelystä sen tietoon ja kiinnitän työvoimatoimiston huomiota määräajan asettamiseen selvitysten antamiselle ja näiden määräaikojen noudattamisen seurantaan.

Lähetän päätöksestäni jäljennökset sosiaali- ja terveysministeriölle, Koulutus- ja erorahastolle, Satakunnan työvoima- ja elinkeinokeskukselle sekä Rauman työvoimatoimistolle.