

27.4.2007

Dnro 271/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

MENETTELY OPINTOJEN KESKEYTYMISEN SELVITTÄMISESSÄ JA TYÖVOIMAPOLIITTISEN LAUSUNNON ANTAMISEN VIIVÄSTYMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 24.1.2006 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Helsingin työvoimatoimiston ja sen työvoimatoimikunnan menettelyä hänen työttömyysturva-asiassaan. Kantelijan mukaan työvoimatoimisto oli ilmoittanut hänelle 15.12.2005 työmarkkinatuen maksamisen keskeyttämisestä uuden työvoimapoliittisen lausunnon antamisen vuoksi. Kantelija kertoi toimittaneensa häneltä pyydetyn selvityksen työvoimatoimistoon jo 22.12.2005. Työvoimatoimikunta ei ollut kuitenkaan hänen mukaansa kantelupäivään mennessä antanut työvoimapoliittista lausuntoa.

Kantelija on kirjoituksessaan viitannut eduskunnan apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution ratkaisuun (dnro 1121/4/03) ja katsoo, että häneltä ei olisi tullut keskeyttää työmarkkinatuen maksua. Kantelijan mielestä myös hänen asiansa käsittely työvoimatoimikunnassa on kestänyt liian kauan.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

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.

Työministeriön työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä asioista antaman asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan työvoimatoimikunnan tulee antaa työvoimapoliittinen lausunto viimeistään 30 päivän kuluttua siitä, kun hakija on toimittanut vastauksensa vaadittuine liitteineen toimikunnan selvityspyyntöön tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

3.2

Työvoimaviranomaisten selvitys

Opintojen keskeytyksen jatkuminen ja työmarkkinatuen maksatuksen keskeyttäminen

Helsingin työvoimatoimiston Kampin kaupunginosatoimiston mukaan kantelija oli toimittanut toimistolle marraskuussa 2004 todistuksen opintojensa keskeytyksestä ajalta 31.7.2003–30.11.2005. Kun kantelija oli 15.12.2005 uusimassa työnhakuaan, pyysi Kampin toimiston virkailija häntä toimittamaan työvoimatoimistolle todistuksen opintojen keskeytymisen jatkumisesta. Samalla virkailija antoi lausunnon työttömyysturvaetuuden maksamisen keskeyttämisestä asian selvittelyn ajaksi.

Kampin toimiston mukaan kantelijan opintojen keskeytyminen oli esitetyn todistuksen mukaan päättynyt 30.11.2005. Toimiston mukaan suullisia ilmoituksia keskeytyksen jatkumisesta ei pidetä riittävinä. Se pitää virkailijan menettelyä asiamukaisena.

Toimisto toteaa kuitenkin, että kantelija itse olisi voinut toimittaa ennen työnhaun uusimista todistuksen opintojensa keskeytymisen jatkumisesta työvoimatoimistolle. Kampin toimiston mukaan sen virkailijan olisi puolestaan ollut hyvä ottaa huomioon opintojen keskeytymisen takaraja määrittäessään kantelijan edellisellä työnhaun uusimiskerralla syyskuussa 2005 seuraavaa uusimispäivää. Tällöin asian selvittely olisi voitu käynnistää työvoimatoimistossa nyt tapahtunutta aikaisemmin.

Sekä Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus että työministeriö yhtyvät selvityksissään Helsingin työvoimatoimiston esittämiin näkemyksiin. Työministeriö on todennut lisäksi, että selvitys opintojen keskeytymisen jatkumisesta on vaadittava, jotta hakijalla voitaisiin katsoa olevan oikeus työttömyysetuuteen. Ministeriö on todennut lisäksi, että käytännössä työvoimatoimisto ilmoittaa etuuden maksajalle työttömyysturva-asian käsittelystä työvoimatoimikunnassa ja maksaja harkitsee, onko asiassa syytä keskeyttää etuuden maksatus liikamaksun estämiseksi työvoimapolitiittisen lausunnon valmistumiseen saakka.

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen määräaika

Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunta on selvityksessään ilmoittanut, että kantelija toimitti häneltä pyydetyn selvityksen työvoimatoimistoon 21.12.2005. Työvoimatoimikunta antoi asiassa työvoimapolitiittisen lausunnon 25.1.2006.

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen mukaan kantelijan asian käsittely kesti poikkeuksellisesti 35 päivää. Keskus arvioi selvityksessään viiveen asian käsittelystä johtuneen ajankohdasta (joulu ja loppiainen) sekä siitä, että vuodenvaihteessa työvoimatoimistojen yhteyteen nimitettiin uudet työvoimatoimikunnat.

Työministeriö toteaa lausunnossaan lisäksi, että se on käsitellyt kantelijan asian työvoimatoimikuntien puheenjohtajille ja sihteereille järjestämänsä koulutustilaisuuden yhteydessä.

3.3

Menettelyn arviointia

Opintojen keskeytyksen jatkuminen ja työmarkkinatuen maksatuksen keskeytys

Asiassa on pohdittavana siis aluksi Helsingin työvoimatoimiston ja sen työvoimatoimikunnan menettely vaatia kantelijaa esittämään kirjallinen selvitys opintojensa keskeytymisen jatkumisesta ja ilmoittaa työttömyysetuuden maksajalle etuuden maksatuksen keskeyttämisestä selvittelyn ajaksi.

Sekä kantelija että työministeriö ovat viitanneet tältä osin edeltäjäni, apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution 9.12.2004 antamaan ratkaisuun (dnro 1121/4/03), jossa hän käsitteli muun muassa työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n mukaista työttömyysetuuden maksatuksen keskeytystä. Hän totesi ratkaisussaan tältä osin seuraavaa:

"Hallituksen esityksessä (HE 115/2002) on perusteltu säännöstä (siis TTL 11 luku 6 §) 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."

"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."

"Etuuden maksajan mahdollisuudet vaikuttaa lausunnon antamisen aikatauluun ovat nähdäkseni kuitenkin hyvin rajoitetut."

"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."

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 tulisikin nähdäkseni tarkastella työvoimahallinnossa myös tässä suhteessa ja tarvittaessa ohjeistaa työvoimatoimistoja ja työvoimatoimikuntia."

Työministeriö on lausunnossaan antanut ymmärtää, että etuuden maksatuksen keskeyttäminen olisi käytännössä etuuden maksajan itsenäisesti harkittavissa. Oma näkemykseni on kuitenkin se, että kun työvoimatoimisto tai -toimikunta toimittaa etuuden maksajalle työvoimapolitiittisen lausunnon, jossa se ilmoittaa selvittävänsä esimerkiksi hakijan opiskelua ja samalla mainitsee etuuden maksatuksen keskeyttämisestä, niin etuuden maksajat myös maksamisen keskeyttävät. Tämän on muun muassa Kansaneläkelaitos todennut edellä mainitussa apulaisoikeusasiamies Raution ratkaisemaan asiaan antamassaan lausunnossa. Käsitykseni mukaan työvoimaviranomaisten lausumalla etuuden maksatuksen keskeyttämisestä on siis ratkaiseva merkitys.

Nyt puheena olevassa tapauksessa kyse on siis ollut sen selvittämisestä, jatkuuko kantelijan opintojen keskeytys. Saamani selvityksen perusteella katson, että Helsingin työvoimatoimisto ja sen työvoimatoimikunta on menetellyt sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa pyytäessään kantelijaa toimittamaan kirjallisena todistuksen opintojensa keskeytymisen jatkumisesta sekä ilmoittaessaan työttömyysturvaetuuden maksamisen keskeytyksestä etuuden maksajalle.

Kantelijan opintojen keskeytymisen päättyminen 30.11.2005 ja sen vaikutus hänen työttömyysturvaansa tuli kuitenkin nimenomaisesti selvittelyn alaiseksi vasta 15.12.2005. Tältä osin yhdyinkin työvoimaviranomaisten selvityksissään esittämään näkemykseen, jonka mukaan Helsingin työvoimatoimiston Kampin kaupunginosatoimiston olisi ollut hyvä huomioida opintojen keskeytyksen päättyminen jo syyskuussa 2005, kun kantelija oli uusimassa työnhakuaan. Jos opintojen keskeytymisen päättyminen olisi tullut jo tuossa yhteydessä esille, olisi myös kantelija voinut ryhtyä aikaisemmin tarvittavaan toimenpiteisiin keskeytymisen jatkumista koskevan todistuksen hankkimiseksi. Toki on todettava, että opintojen keskeytymisen päättymispäivä on ollut, tai sen olisi nähdäkseni tullut olla, hänen tiedossaan muutoinkin. Lisäksi toimisto olisi syyskuussa 2005 voinut sopia työnhaun uusimispäiväksi 15.12.2005 sijasta esimerkiksi opintojen keskeytymisen päättymispäivä 30.11.2005. Näin olisi myös uuden todistuksen tarve tullut kantelijan tietoon tapahtunutta nopeammin ja todennäköisesti työttömyysturvaetuuden maksamisen keskeytys olisi jäänyt nyt tapahtunutta lyhytaikaisemmaksi.

Totean vielä tältä osin lopuksi, että kantelija toimitti työvoimatoimikunnalle todistuksen opintojen keskeytymisen jatkumisesta 16.12.2006 saakka. Työvoimatoimikunta totesi 25.1.2006 antamassa lausunnossa, että mikäli hän on työtön vielä 17.12.2006, tulee hänen esittää uusi keskeyttämistodistus opinnoista. Työvoimatoimikunta on siis nyt jo antamassaan työvoimapolitiisessa lausunnossa informoinut kantelijaa uuden keskeytystodistuksen tarpeesta. Näin se olisi nähdäkseni voinut tehdä jo tammikuussa 2005 kantelijalle antamissaan työvoimapolitiisissa lausunnoissa.

Työvoimapolitiisisen lausunnon antamisen määräaika

Työvoimatoimikunnan lausunnon antamiseen käyttämän ajan osalta totean, että työministeriön antamassa asetuksessa on siis säädetty työvoimatoimikunnille nimenomainen määräaika, joiden kuluessa niiden on annettava työvoimapolitiinen lausunto. Käsitykseni mukaan on tärkeää nimenomaan edellä selostetun työttömyysturvaetuuden maksamisen selvittelyn ajaksi tapahtuvan keskeyttämisen vuoksi, että työvoimatoimikunnat myös noudattavat säädettyä määräaikaa. Työvoimapolitiisena asian viivytyksettömällä käsittelyllä on siis merkitystä työttömyysturvaetuuden hakijan taloudelliseen tilanteeseen.

Työministeriö on lausunnossaan viitannut tältä osin erääseen toiseen, tämän asian kanssa samanaikaisesti käsiteltävänäni olleeseen kanteluasiaan (Dnro 3024/4/05). Siinä asiassa antamassaan lausunnossa se oli ilmoittanut, että se pyrkii työvoimatoimistojen ohjaustoiminnassaan kiinnittämään huomiota siihen, että hakijoiden työttömyysturva-asiat käsiteltäisiin mahdollisimman nopeasti ja joustavasti. Se kertoi myös selvittäneensä valtakunnallisesti työvoimatoimikuntien käsittelyaikoja. Ministeriön mukaan suurin osa selvityksessä mukana olleista toimikunnista antaa työvoimapolitiisena lausunnon noin kolmen viikon kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut niille pyydetyt selvitykset. Sen sijaan ministeriö ei pidä mahdollisena lausuntojen antamista jo 2–3 viikon kuluessa keskeytyspyynnön antamisesta ottaen

huomioon sen, että hakijoillekin tulee varata riittävä aika pyydetyn selvityksen toimittamiseen.

Työvoimatoimikuntien on siis kuitenkin annettava lausunnot työministeriön asetuksessa säädetyn määräajan puitteissa. Käsitykseni mukaan niiden onkin järjestettävä toimintansa siten, että ne pystyvät antamaan lausunnot edellä kerrotun määräajan kuluessa.

Nyt puheena olevassa asiassa Helsingin työvoimatoimisto on ylittänyt työministeriön työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä asioista antaman asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaisen määräajan viidellä päivällä.

Saamassani selvityksessä ylitystä perustellaan sillä, että lausunnon antaminen ajoittui vuodenvaihteeseen, jolloin myös työvoimatoimistoihin nimitetään uudet työvoimatoimikunnat. Vuodenvaihteeseen ajoittuvat lomasettavatkin viranomaisille haasteita käsitellä asiat viivytyksettä. Käsitykseni mukaan niiden tulee kuitenkin järjestää toimintansa myös lomakausina siten, että ne pystyvät hoitamaan velvoitteensa ilman aiheetonta viivytystä ja säädettyjen määräaikojen puitteissa. Käsitykseni mukaan myöskään uuden työvoimatoimikunnan nimeäminen ei ole hyväksyttävä peruste ylittää työvoimapolitiittisen lausunnon antamiselle säädettyä määräaika.

Määräajan ylitys kantelijan asiassa on kuitenkin ollut verrattain vähäinen. Käsitykseni mukaan asiassa ei ole myöskään ilmennyt aihetta epäillä, että Helsingin työvoimatoimikunta olisi viivytellyt kantelijan asian käsittelyssä.

Lisäksi työministeriö on lausunnossaan ilmoittanut luoneensa työttömyysturva-asi miehille antamassaan koulutuksessa toimintamalleja määräaikojen laskemisiin ja kehottanut heitä painottamaan asioiden nopeaa käsittelyä työvoimatoimistojen ja -toimikuntien alueellisessa ohjaustyössä. Tuon samanaikaisesti käsiteltävänä olleen toisen asian yhteydessä se ilmoitti myös tulevansa laatimaan ohjeistusta työvoimatoimistoille lausuntojen antamiseen liittyvistä menettelytapakysymyksistä.

3.4

Toimenpiteet

Saatan jaksossa 3.3 esittämäni käsitykset Helsingin työvoimatoimiston Kampin kaupunginosatoimiston ja työvoimatoimikunnan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös työministeriölle.