

13.11.2003

277/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PALKKATURVAPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINE

1

KANTELU

A arvosteli oikeusasiamiehelle 24.1.2002 osoittamassaan kirjeessä Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen 4.7.2000 tekemää palkkaturvapäätöstä --- ja 21.8.2000 tekemää päätöstä dnro ---, jolla hänen oikaisuvaatimuksensa oli hylätty.

A:n mukaan Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus ei ollut selvittänyt asiaa lain edellyttämällä tavalla. Vaikka sillä olisi ollut oikeus ja velvollisuus tarkistaa palkkaturvapäätöksen tekemiseen tarvittavien tietojen oikeellisuus työnantajan kirjanpidosta, se oli kuitenkin tehnyt päätöksensä työnantajan ilmoittamien erheellisten tietojen perusteella niitä tarkistamatta.

3

RATKAISU

3.1

Asian selvittämisestä

Palkkaturvalain 28 §:n perusteella työvoima- ja elinkeinokeskuksella on laaja tiedonsaantioikeus niin työnantajalta kuin eräiltä laissa mainituilta muiltakin tahoilta. Palkkaturvaviranomaisella on myös oikeus tarkastaa tiedot työnantajan kirjanpidosta, ja poliisivira nomainen on tarvittaessa velvollinen antamaan virka-apua.

Työministeriö on lausunnossaan tältä osin todennut, että käytännössä kirjanpidon tarkastamiseen ryhdytään vähäisten henkilöresurssien ja hakemusten suuren määrän vuoksi vain harvoin. Saatavien selvittäminen työnantajan kirjanpidosta ja muusta työnantajan hallussa olevasta aineistosta liittyy ministeriön mukaan lähinnä konkurssitilanteisiin ja tapahtuu silloinkin yleensä konkurssihallinnon toimesta.

Nyt puheena oleva asia oli ratkaistu asianosaisten esittämien lausumien perusteella. Palkkaturvalain 12 §:n mukaan työnantajalle ja työntekijälle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tulla kuulluksi siten kuin hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetään. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa

selityksenä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Palkkaturvalain 28 § jättää viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen, millaisia toimenpiteitä se pitää tarpeellisina ennen asian ratkaisemista. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, jollei harkintavaltaa ole ylitetty tai muutoin käytetty väärin. Asiassa ei ole tullut esiin mitään siihen viittaavaa.

Asianosaisten kuulemisen osalta totean, että palkkaturvalain 12 §:n ja hallintomenettelylain 15 §:n mukaisesta kuulemisvelvollisuudesta on mahdollista poiketa ainoastaan laissa erikseen säädetyin perustein. Käytettävissäni olleen aineiston mukaan työnantajayhtiö oli A:n hakemuksen johdosta antanut vastauksen, jonka johdosta A puolestaan oli antanut vastineensa, johon työnantajayhtiö vielä oli antanut oman vastineensa. Näkemykseni mukaan työvoima- ja elinkeinokeskus oli kuullut osapuolia lain edellyttämällä tavalla.

Edellä mainituin perustein katson, että työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosasto ei näkemykseni mukaan ole asiaa selvittäessään menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuuksiaan.

3.2

Päätöksen oikaisemisesta

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus ei ollut oikaissut palkkaturvapäätöstään A:n vaatimalla tavalla, koska A:n entinen työnantaja ei ollut siihen suostunut. A on kokenut, että vastapuoli oli siten saanut määrät viranomaisen päätöksen lopputuloksen.

A oli pyytänyt oikaisua asiavirheen perusteella, koska päätös oli hänen mukaansa perustunut virheelliseen ja puutteelliseen selvitykseen. Totean ensinnäkin, että asiavirheen korjaaminen tarkoittaa virheellisen hallintopäätöksen poistamista ja asian ratkaisemista uudelleen. Hallintomenettelylain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi poistaa päätöksen, joka perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Asiavirhettä ei kuitenkaan pykälän 2 momentin mukaan saa korjata asianosaisten suostumuksetta.

Virheellinen selvitys tarkoittaa päätöksen tosiasiapohjan virheellisyyttä. Puutteellisena selvitystä voidaan puolestaan pitää, mikäli jokin asiaan vaikuttava seikka on jäänyt ottamatta päätöstä tehtäessä huomioon. Oikeuskirjallisuuden mukaan selvien virheiden perusteella oikaisu voidaan tehdä siitä riippumatta, onko virheellisyys johtunut viranomaisesta tai asianosaisesta (ks. esim. Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, s. 196).

Hallintomenettelylain 26 §:n nojalla oikaisun edellytysten arviointi ja menettelyyn ryhtyminen jää viranomaisen harkintaan, eikä asianosaisella ole ehdotonta oikeutta sitä vaatia. Asianosainen voi kuitenkin esittää oikaisua koskevan pyynnön. Näkemykseni mukaan asiaa koskevan sääntelyn perusteella jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, onko viranomaisen voitava todeta virheen

ilmeisyys jo ennen kuin se ryhtyy pyytämään muiden asianosaisten suostumusta oikaisuun tilanteessa, jossa yksi asianosaisista on esittänyt oikaisupyynnön.

Kyse on toisin sanoen lähinnä siitä, merkitseekö suostumuksen pyytäminen tässä tilanteessa jo ryhtymistä asiavirheen korjaamismenettelyyn, vai onko se vain virheen ilmeisyyden selvittelyn eräs esivaihe. Tällöin varsinaisesta korjaamismenettelystä olisi kyse vasta silloin, kun viranomainen ryhtyy ratkaisemaan asiaa uudelleen.

Käytettävissä olevasta aineistosta ei ilmene, oliko päätöksessä työvoima- ja elinkeinokeskuksen mielestä asiavirhe, kun se oli ryhtynyt pyytämään A:n entisen työnantajan lausumaa oikaisupyynnön johdosta. Toisaalta tällä kysymyksenasettelulla ei ole lopputuloksen kannalta merkitystä, koska selvääkään virettä viranomainen ei voisi oma-aloitteisen havaintonsakaan perusteella korjata ilman kaikkien asianosaisten nimenomaista suostumusta. Mielestäni on myös sinänsä ollut asianmukaista, että työnantajaa oli kuultu A:n pyynnön johdosta. Asiavirheen korjaamiseen viranomaisella ei myöskään lain nojalla ole ehdotonta velvollisuutta asianosaisten suostumuksinkaan; tosin sitä voitaneen kuitenkin pitää pääsääntöisenä menettelytapana.

Johtopäätökseni on, ettei asiassa ole tältä osin menetelty virheellisesti, koska asiavirheen korjaaminen joka tapauksessa olisi lain mukaan vaatinut A:n entisen työnantajan suostumuksen, jota ei kuitenkaan saatu.

3.3

Päätöksen sisällöstä

Huomioni on kiinnittynyt siihen, että asian esittelijänä toiminut --- on minulle antamassaan selvityksessä todennut A:n entisen työnantajan vielä 29.6.2000 puhelimitse täydentäneen 21.6.2000 antamaansa vastinetta. Tästä ei kuitenkaan ole päätöksessä mainintaa. Muutenkaan päätöksen välitoimet-jakso ei ole kovin yksityiskohtainen.

Kyse on nyt siitä, onko päätöksessä tarpeen luetella kaikki hankitut selvitykset.

Hallintomenettelylaissa ei ole tyhjentävästi säädetty päätöksen sisällöstä tai niistä tiedoista, jotka päätöksessä on mainittava. Hallintomenettelylain 23 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. Vuoden 2004 alusta voimaan astuvan uuden hallintolain 44 §:ssä sitä vastoin on päätöksen sisältövaatimuksia täsmennetty. Mainitun säännöksen mukaan päätöksestä on selvästi käytävä ilmi päätöksen tekijä ja tekoajankohta, asianosaiset, perustelut ja lopputulos sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta voi pyytää lisätietoja.

Hallintolainkaan myötä hallintopäätöksessä ei siten edelleenkään ole pakko luetella niitä selvityksiä, joita asiassa on annettu tai muutoin hankittu. Tältä osin tilanne poikkeaa esimerkiksi hallintolainkäytöstä, jonka osalta hallintokäyttölain 54 § on säädetty mm., että päätöksessä on tarvittavin osin selostettava asiassa hankitut selvitykset.

Koska lainsäätäjä on jättänyt sääntelyn verraten joustavaksi siitä syystä, että kyseessä on kaikkea hallintomenettelyä koskeva yleislaki, työvoima- ja elinkeinokeskuksen ei tältä osin voida katsoa menetelleen lainvastaisesti. Sitä vastoin hyvän hallinnon ja ratkaisutoiminnan avoimuuden näkökulmasta päätöksessä olisi mielestäni voitu mainita myös puhelimitse tapahtuneesta västineen täydentämisestä – riippumatta siitä, mikä merkitys tiedolla olisi ollut ratkaisun lopputuloksen kannalta.

3.4

Päätöksen perustelemisesta

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty muun muassa, että jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi ja että oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Päätöksen perusteleva on eräs hyvän hallinnon takeista ja oikeus saada perusteltu päätös puolestaan jokaisen perusoikeus.

Palkkaturvalain 14 §:n 1 momentin mukaan palkkaturvahakemukseen annettava päätös on perusteltava hallintomenettelylain 24 §:n edellyttämällä tavalla. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Aiemmin mainitun hallintolain 45 § ei muuta perustelevuuden pääperiaatetta.

Perustelevuudesta on hallintomenettelylain 24 §:n 2 momentissa säädetty kolme poikkeusta, joista nyt puheena olevan asian kannalta ensimmäistä voidaan pitää keskeisimpänä. Mainitun lainkohdan mukaan perustelu voidaan jättää esittämättä, jos perusteleva on ilmeisen tarpeetonta. Vastaava säännös on uuden hallintolain 45 §:n 2 momentin 5 kohta.

Työvoima- ja elinkeinokeskus oli perustellut päätöksensä seuraavasti: "Työnantajan kiistämisen vuoksi hakemus hylätään enemmälti riitaisena. Palkkaturvana maksettavien saatavien peruste ja määrä on saatu selvitettyksi." Selvityksensä mukaan työvoima- ja elinkeinokeskus ei saatavien käytyä riitaisiksi katsonut tarpeelliseksi referoida päätöksessä osapuolten tiedossa olleita västineitä.

Totean ensinnäkin, että päätösten perustelevuudella tähdätään sen varmistamiseen, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Mikäli asianosainen jää tässä suhteessa epätietoiseksi, perustelujen asianmukaisuus tai ainakin selkeys voidaan aiheellisesti kyseenalaistaa. Myös päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista kontrolloida ainoastaan asianmukaisten perustelujen kautta. Niiden avulla asianosainen voi arvioida tarvetta turvautua muutoksenhakukeinoihin.

Palkkaturvalain 4 §:n mukaan palkkaturvana maksetaan työsuhteesta johtuvia saatavia, joiden peruste ja määrä on saatu selvitettyä. Verrattaessa nyt puheena olevan palkkaturvapäätöksen perusteluita ja kyseisen säännöksen sanamuotoa on nähdäkseni havaittavissa, että päätöstä ei itse asiassa ole juurikaan perusteltu. Säännöksen sanamuodon toistamista ei lähtökohtaisesti vielä voida pitää hallintomenettelylaissa tarkoitettuna päätöksen perustelevuutena.

Perustelemisesta ei ole kyse myöskään pelkässä tapauksen faktojen selostamisessa - eikä myöskään lausumien referoinnissa, johon työvoima- ja elinkeinokeskus on viitannut.

Perustelemisesta sitä vastoin on kyse silloin, kun asiassa esitetystä näytöstä tehdään johtopäätöksiä ja tämä päättelyketju kirjataan näkyviin. Hankituista selvityksistä ja niistä ilmenevistä tosiasioista on tällöin tarpeen perusteluissa mainita vain ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta tai muutoin ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun.

Perustelujen merkitys korostuu tilanteissa, joissa päätöksen lopputulos on hakijalle kielteinen. Hallintomenettelylaissa säädetty perustelemisvelvollisuudesta poikkeaminen "ilmeisen tarpeetonta" -perusteella on sallittua esimerkiksi silloin, kun hakemus hyväksytään sellaisenaan, eikä päätöksellä ole vaikutusta muiden henkilöiden oikeus asemaan. Mikäli kuitenkin hakemus hyväksytään vain osittain, päätös on perusteltava siltä osin kuin se on hylätty. Nyt puheena olevassa palkkaturva-asiassa hakemus oli osittain hylätty, koska lopputulos ei ollut vaaditun mukainen. Näin ollen perusteleva ei mielestäni ole ollut ilmeisen tarpeetonta.

Palkkaturva-asioissa perusteleva merkitys korostuu näkemykseni mukaan myös sitä kautta, että päätös koskee hakijan lisäksi tavallaan vastapuolen asemassa olevaa hakijan (entistä) työnantajaa. Näin siksi, että työnantajalla on palkkaturvalain 17 §:n mukainen takaisinmaksuvelvollisuus valtiolle siltä osin kuin palkkaturvaa on maksettu. Tällöin on myös työnantajan intressissä saada tietää, miten ratkaisun lopputulokseen on päädytty. Kyse on siten viime kädessä ns. kaksiasianosaissuhteesta.

Jotta kyseessä olisi nyt puheena olevassa asiassa varsinaisen perusteleva, perusteluihin olisi tullut kirjata näkyviin se päättely, jolla asiassa oli tultu siihen lopputulokseen, että tietyt tulot ovat sillä tavalla riidattomia, että palkkaturvaa on voitu maksaa. Tämä koskee mielestäni myös sitä summaa, jolla hakijan saatavaa oli katsottu voitavan kuitata. Tällöin olisi nähdäkseni samalla tullut kääntäen perustelluksi myös sitä, miksi saatavat olivat joltakin osin katsottu jääneen riitaisiksi. Selvitetyt, päätöksen perusteena olevat tosiasiat tulee yksilöidä.

Edellä todettu olisi mielestäni edellyttänyt, että asianosaisten lausumissa esitetyt vaatimuksia ja niiden perusteita olisi päätöksen perusteluissa yksilöidymminkin arvioitu. Kyse ei siten ole pelkästä ennestään tiedossa olevien lausumien referoinnista, eikä viittaaminen esimerkiksi asiassa annettuihin lausumiin ja niistä ilmeneviin tosiseikkoihinkaan vielä välttämättä olisi täyttänyt sitä asianosaisten tiedontarvetta, jonka tyydyttämiseen perusteluilla tulisi tähtätä.

Yksilöityjen perustelujen merkitystä korostaa mielestäni myös se, että siltä osin kuin palkkaturvaviranomainen ei katso voivansa selvittää saatavien määrää ja perustetta, asianosainen tulee ohjata nostamaan kante kärkeä oikeudessa, kuten nyt oli tehty. Mikäli palkkaturvaviranomaisen päätöksen perustelut ovat asianmukaiset, hakija voi niiden avulla näkemykseni mukaan paremmin arvioida sitä, onko hänellä aihetta lähteä nostamaan palkkaturvalain 21 §:n mukaista

kannetta työnantajaa vastaan. Toisaalta perusteluilla on merkitystä myös työnantajan kannalta tämän arvioidessa tarvetta hakea palkkaturvain 27 §:n mukaista takaisinsaantia palkkaturvapäätökseen.

Nyt puheena olevassa asiassa palkkaturvan määrän arvioiminen ei käytettävissäni olleen aineiston perusteella ilmeisestikään ole ollut aivan yksinkertainen tehtävä, mikä entisestään olisi korostanut perustelemisen merkitystä. Tätä näkemykseni mukaan tukevat myös sekä hakijan että entisen työnantajan sittemmin oikaisuvaatimusmenettelyssä antamat lausumat, joista myös on havaittavissa, että heidän näkemyksensä asiasta ovat olleet hyvin vastakkaiset. Myös se, että asiaa on kanteluteitse jälkikäteen jouduttu selvittämään, viittaa mielestäni puutteisiin päätöksen perusteluissa.

3.5

Johtopäätökset

Käsitykseni mukaan Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen ei voida osoittaa ylittäneen harkintavaltaansa palkkaturvapäätöstä tehdessään. Sitä vastoin päätöksen perustelut antavat aihetta arvosteluun. Omasta mielestäni olisi perustuslain 21 §:n mukaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta arvioiden ollut perustellumpaa menetellä niin, että päätöksen perusteluissa olisi yksilöidymmin otettu kantaa asianosaisten lausumiin ja niissä esitettyihin vaatimuksiin ja niiden perusteisiin.

Muilta osin en ole havainnut sellaisia virheitä tai puutteita, joihin minulla olisi perusteita enemmälti puuttua.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä jaksossa 3.5 esittämäni käsityksen Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston päätöksen perustelujen puutteellisuudesta kyseisen viranomaisen tietoon ja kiinnitän samalla sen huomiota niihin näkökohtiin ja seikkoihin, joita olen jaksossa 3.3 ja 3.4 esittänyt.

Tässä tarkoituksessa lähetän Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Samalla lähetän jäljennöksen päätöksestä tiedoksi myös työministeriölle.

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aihetta. Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.