

17.8.2009

Dnro 3339/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

TYÖTTÖMYYSTURVA-ASIAN KÄSITTELYSSÄ VIIVÄSTYKSIÄ

1

KANTELU

Kantelija kirjoitti 30.10.2007 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä viranomaisen menettelystä hänen työttömyysturva-asiassaan.

Kantelija arvosteli Oulun seudun työvoimatoimiston (1.1.2009 alkaen nimeltään työ- ja elinkeinotoimisto) sekä sen työvoimatoimikunnan menettelyä työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten selvittämisessä. Lisäksi hän arvosteli Kansaneläkelaitoksen Oulun toimistoa siitä, että se oli evännyt häneltä työmarkkinatuen sillä perusteella, että hänelle on myönnetty päiväraha työttömyyskassasta, vaikka kassa oli häneltä päivärahan evännyt. Kantelija oli tyytymätön myös siihen, että työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ei ollut toimittanut asiassa antamaansa päätöstä tiedoksi työvoimaviranomaisille.

Kantelija ilmoitti kantelussaan, että Kansaneläkelaitos maksoi hänelle lopulta työmarkkinatuen. Asian käsittely kesti kuitenkin noin 1,5 vuotta. Kantelija pyysi kantelussaan oikeusasiamiestä tutkimaan, olivatko viranomaiset menettelleet hänen asiassaan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumatiedot

Kantelija oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työssä ollessaan 13.3.2006. Hän ilmoitti 29.3.2006 työsuhteensa päättymisestä ja työvoimatoimiston pyynnöstä esitti toimistolle työtodistuksen, jonka mukaan hänen työsuhteensa oli päättynyt tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Oulun seudun työvoimatoimisto antoi 12.4.2006 kantelijan työttömyyskassalle työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan ansiopäivärahan maksamiselle 24.3.2006 alkaen ei ole estettä. Lisäksi kantelijalle oli laadittu toimistossa työllistymisohjelma ja ilmoitettu myös siitä työttömyyskassalle.

Työttömyyskassa pyysi 22.5.2006 täydennystä työvoimapolitiittiseen lausuntoon, koska kassan saamien tietojen mukaan kantelijan työsuhde olisikin päättynyt hänen omaan irtisanoutumiseensa. Työvoimatoimisto pyysi 30.5.2006 kantelijalta selvitystä työsuhteen päättymisestä.

Kantelija toimitti selvityksensä työvoimatoimistoon 19.6.2006. Hän ilmoitti siinä myös aloittaneensa uuden työn 8.5.2006. Toimisto oli tämän jälkeen 21.7.2006 puhelimitse yhteydessä kantelijan työnantajaan. Lisäksi se pysyi samana päivänä kantelijalle lähettämässään kirjeessä tätä toimittamaan toimistoon uuden työtodistuksen.

Kantelija ilmoitti elokuussa 2006 aluksi, ettei pysty kiireiltään hankkimaan työtodistusta. Sen jälkeen hän on viitannut aiemmin saamaansa työtodistukseen, joka on hänen mielestään oikein. Hän on kuitenkin vielä ilmoittanut toimittavansa uuden todistuksen 20.8.2006 jälkeen.

Oulun seudun työvoimatoimiston työvoimatoimikunta käsitteli asian kokouksessaan 24.8.2006. Toimikunta kumosi aiemman työvoimapolitiittisen lausunnon ja katsoi kantelijan eronneen itse työstä. Toimikunta määräsi kantelijalle karenssin ajalle 24.3.–21.6.2006. Toimikunta toimitti lausunnonaluksi työttömyyskassaan ja sen pyynnöstä myös Kansaneläkelaitokselle, koska työttömyyskassan mukaan kantelija ei ilmoittanut kassalle sen pyytämiä asiakirjoja työssäoloehdon selvittämiseksi. Tämän vuoksi työttömyyskassa oli antanut kantelijalle 29.5.2006 hylkäävän päätöksen päivärahahakemukseen.

Tämän jälkeen Kansaneläkelaitos antoi kantelijalle 25.10.2006 päätöksen. Se epäsi päätöksellään kantelijalta työmarkkinatuen, koska hänelle oli myönnetty ansiosidonnainen päiväraha.

Kantelija haki päätökseen muutosta ilmoittaen, että työttömyyskassa on evännyt häneltä työttömyysturvan. Kansaneläkelaitos pyysi työvoimatoimikunnalta lausuntoa valituksen johdosta. Työvoimatoimikunta antoi valituksen johdosta lausuntonsa 11.1.2007. Siinä se ilmoitti, että se ei ota kantaa tuen epäämiseen sillä perusteella, että kantelijalla on oikeus päivärahaan työttömyyskassasta. Toimikunta esitti lisäksi kantelijan asian käsittelyn nopeuttamiseksi sen asiassa 24.8.2006 antaman karenssilausunnon kumoamista, vaikka lausunnon johdosta ei ollutkaan annettu tuossa vaiheessa päätöstä. Toimikunta viittasi lausunnossaan työsuhteen päättymisestä esitettyyn selvitykseen ja siihen, että kantelijan entinen työnantaja oli asetettu selvitystilaan.

Kansaneläkelaitos oli puolestaan antanut asiassa oman lausuntonsa työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle 4.1.2007. Se esitti lausunnossaan valituksen hylkäämistä. Se toteaa kuitenkin, että kantelijan hakemus olisi tullut hylätä sillä perusteella, että hän on työttömyyskassan jäsen ja etuutta tulee hakea työttömyyskassasta. Kansaneläkelaitoksen mukaan kantelija ei ole selvittänyt oikeuttaan kassapäivärahaan. Lisäksi Kansaneläkelaitos totesi, että kantelijalle määrätystä karenssista ei ole annettu päätöstä.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta antoi asiaan päätöksensä 28.8.2007. Se kumosi Kansaneläkelaitoksen päätöksen ja määräsi kantelijalle maksettavaksi työmarkkinatukea 24.3.2006 alkaen, mikäli hän muutoin täytti sen saamisen edellytykset. Päätöksen perusteluissa lautakunta totesi, että työttömyyskassa on päätöksellään evännyt kantelijalta työttömyyspäivärahan, joten hänellä on oikeus työmarkkinatukeen muiden edellytysten täytyessä.

Lautakunta lähetti päätöksensä kantelijalle ja Kansaneläkelaitokselle. Tämän kantelun johdosta antamassaan selvityksessä Kansaneläkelaitos ilmoittaa saaneensa päätöksen 20.9.2007. Se toteaa edelleen antaneensa kantelijalle uuden päätöksen 4.10.2007. Siinä se hylkäsi ilmoituksensa mukaan kantelijan hakemuksen edelleen voimassa olevan karenssilausunnon vuoksi.

Kantelija haki muutosta myös tuohon päätökseen. Sen jälkeen Kansaneläkelaitos toimitti työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksen tiedoksi työvoimatoimikunnalle. Se puolestaan antoi 19.10.2007 Kansaneläkelaitokselle työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan estettä työttömyys-

turvan maksamiseen kantelijalle 24.3.2006 alkaen ei ole. Kansaneläkelaitos antoi tämän jälkeen 24.10.2007 kantelijalle päätöksen, jolla se myönsi hänelle työmarkkinatukealomakorvauksen jaksotamisen ja omavastuuajan jälkeen ajalle 21.4.–7.5.2006.

3.2

Asian arviointia

3.2.1

Työvoimatoimiston ja työvoimatoimikunnan menettely

Kantelija on ihmetellyt erityisesti työvoimatoimiston ja työvoimatoimikunnan menettelyä hänelle annettun karenssilausunnon yhteydessä. Hänen mielestään työvoimatoimikunta ei ole selvittänyt hänen työsuhteensa päättymisen syytä, vaan on luottanut hänen entisen työnantajansa lausuntoon.

Tältä osin totean käsityksenäni, että saamani selvityksen mukaan työvoimatoimikunta on sinänsä ryhtynyt asianmukaisesti selvittämään kantelijan työsuhteen päättymisen syytä. Kantelijan työnantajan kirjoittama työtodistus työsuhteesta ja kantelijan allekirjoittama ilmoitus irtisanomisesta ovat olleet käsitykseni mukaan siinä määrin tulkinnanvaraisia, että asian lisäselvittely on ollut tarpeen.

Käsitykseni mukaan työvoimatoimikunta on kuitenkin laiminlyönyt käsitellä asiaa tässä vaiheessa työministeriön työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä asioista annettaman asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaisessa määräajassa. Säännöksen mukaan työvoimatoimikunnan tulee nimittäin antaa työvoimapolitiittinen lausunto viimeistään 30 päivän kuluttua siitä, kun hakija on toimittanut vastauksensa vaadittuine liitteineen toimikunnan selvityspyyntöön tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Kantelija toimitti selvityksensä työvoimatoimikunnalle 19.6.2006. Tämän jälkeen toimikunta oli kuitenkin vasta 21.7.2006 eli edellä mainitun 30 päivän täyttymisen jälkeen pyytänyt häneltä vielä uudelleen lisäselvitystä asiaan.

Lisäselvityspyynnön lähettämisen jälkeen toimikunta selvitti asiaa kantelijalta elokuun alkupuolella vielä useaan kertaan ennen kuin antoi uuden työvoimapolitiittisen lausunnon 24.8.2006. Lisäselvityspyynnön toimittamisen jälkeen asian käsittely on nähdäkseni tapahtunut ilman aiheetonta viivytystä.

Työvoimatoimikunta katsoi siis 24.8.2006 antamassaan lausunnossa kantelijan irtisanoutuneen työstään ilman pätevää syytä. Lausunto ei johtanut heti aluksi Kansaneläkelaitoksen antamaan päätökseen, josta kantelija olisi voinut hakea muutosta. Työvoimatoimikunta otti kuitenkin itse asian esille tammikuussa 2007, kun se antoi valituslausuntoa työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle. Tuossa lausunnossaan toimikunta ehdotti 24.8.2006 antamansa lausunnon kumoamista.

Tältä osin yhdyin työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoon ja katson, että työvoimatoimikunnan olisi valituslausunnossaan tullut pidättäytyä lausumasta karenssin osalta mitään, koska siitä ei ollut kyse Kansaneläkelaitoksen valituksen kohteena olevassa lausunnossa. Sen sijaan työvoimatoimikunta olisi voinut antaa jo tammikuussa 2007 uuden työvoimapolitiittisen lausunnon, jolla se olisi kumonnut elokuussa 2006 antamansa karenssilausunnon.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan tosin todennut, että sen käsityksen mukaan kantelija ei ollut esittänyt karenssiasiassaan elokuun 2006 jälkeen mitään uusia seikkoja vaatimustensa tueksi. Saamani selvityksen perusteella näyttääkin siltä, että työvoimatoimikunta päätyi aiemmasta lausunnostaan poikkeavaan lopputulokseen kantelijan työsuhteen päättymisestä ainoastaan kantelijan vali-

tuskirjelmässään esittämän kertomuksen perusteella. Hänen entinen työnantajansa oli asetettu selvitystilaan jo 1.6.2006 alkaen ja kantelija oli jo elokuussa 2006 ilmoittanut työvoimatoimistolle, että yhtiön toiminta on lopetettu ja että tieto asiasta on saatavissa. Työvoimatoimikunta olisi siis voinut hankkia tämän tiedon jo elokuussa 2006, mikäli se on ollut sellaista uutta tietoa, joka johti toimikunnan näkemykseen.

Työvoimatoimikunta antoi siis lopulta kantelijalle esteettömän työmarkkinatukilausunnon, kumoten nyt puheena olevan karenssiasian, vasta 19.10.2007. Koska Kansaneläkelaitos oli kuitenkin evännyt kantelijalta työmarkkinatuen toisella, työvoimatoimikunnan toimivaltaan kuulumattomalla perusteella, esteettömän lausunnon antamisen viivästyminen edellä kerrotuin tavoin ei ole kuitenkaan johtanut työmarkkinatuen maksamisen viivästyymiseen muutoin kuin ainoastaan noin kuukaudella. Jos nimittäin Kansaneläkelaitoksella olisi ollut käytössään työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksen saatuaan myös esteetön lausunto koskien työsuhteen päättymisen syytä, se olisi voinut antaa kantelijalle myönteisen työmarkkinatukipäätöksen jo syyskuun 2007 lopussa. Toki karenssin kumoavan lausunnon viivästyminen aiheutti myös sen, että kantelija joutui hakemaan muutosta Kansaneläkelaitoksen hänelle lokakuun 2007 alussa antamaan uuteen epäyspäätökseen.

Totean vielä lopuksi, että työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan arvioinut työvoimatoimiston ja toimikunnan menettelyä muun muassa työvoimapolitiittisten lausuntojen kumoamisessa sekä työllistymisohjelman laadinnassa. Näiltä, kuten muiltakin osin, joista en ole edellä erikseen ole lausunut, työdyn viittaamaan ministeriön lausunnossaan esittämään.

3.2.2

Kansaneläkelaitoksen menettely

Kansaneläkelaitoksen menettelyn osalta kantelija on tyytymätön laitoksen 24.10.2006 antamaan hylkäyspäätökseen ja sen perusteluihin.

Sanotun päätöksen perustelut ovatkin olleet virheelliset, minkä Kansaneläkelaitos on todennut jokantelijan päätöksestä tekemän valituksen johdosta antamassaan lausunnossa. Kantelun johdosta antamissaan selvityksissä Kansaneläkelaitos on ilmoittanut päätöksen perusteluiden taustalla olevan 25.10.2006 työvoimatoimistosta saapunut työvoimapolitiittinen lausunto, jossa todettiin, että lausunto OF1/24.3.2006 alkaen on aiheeton ja mainittiin lisäksi, että lausunto on lähetetty työttömyyskassalle. Kansaneläkelaitoksen mukaan lausunto viestitti Kansaneläkelaitokselle, että kantelija oli kassan jäsen ja että hänellä olisi ensisijaisesti oikeus kassapäivärahaan.

Tältä osin totean kuitenkin, että edellä mainittu 25.10.2006 Kansaneläkelaitokseen toimitettu lausunto oli päivätty jo 14.7.2006 ja se oli jo tuolloin lähetetty Kansaneläkelaitokseen. Samalla Kansaneläkelaitokselle oli lähetetty myös toinen 14.7.2006 päivätty lausunto, jossa ilmoitettiin, että lausunto 24.3.2006 alkaen toimitetaan myöhemmin. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitokselle 25.10.2006 toimitettu lausunto koskikin kantelijan asian työvoimapolitiittisia vaiheita heinäkuussa 2006. Kun Kansaneläkelaitokselle oli tämän jälkeen vielä elokuussa 2006 toimitettu karenssilausunto asiaan, sen olisi käsitykseni mukaan tullut selvittää käytössään olevista lausunnoista ja tarvittaessa työvoimatoimistosta ja työttömyyskassasta, mikä oli kantelijan voimassa oleva työvoimapolitiittinen lausunto ja mitä päätöksiä työttömyyskassa oli hänelle mahdollisesti antanut. Tässä yhteydessä olisi todennäköisesti myös selvinnyt se, että työttömyyskassa oli kantelijalta kassapäivärahan jo evännyt.

Kansaneläkelaitos oli työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle antamassaan valituslausunnossa katsonut, että sen päätöksen lopputulosta ei tulisi kuitenkaan muuttaa. Kansaneläkelaitoksen mukaan kantelijan olisi tullut selvittää oikeutensa kassapäivärahaan. Kantelun johdosta antamissaan

selvityksissä Kansaneläkelaitoksen Oulun vakuutuspiiri on tältä osin todennut, että kantelija oli työttömyyskassan jäsen ja hänellä oli taustalla työsuhde, jonka perusteella työssäoloehto mahdollisesti täyttyisi. Piirin käsityksen mukaan työmarkkinatuen myöntöedellytyksiä ei voida tutkia, jos hakija ei toimita selvityksiä työssäoloehdon laskemista varten, sillä työttömyysturvalain 7 luvun 1 §:n mukaan työmarkkinatuen myöntäminen edellyttää nimenomaisesti sitä, että työssäoloehto ei täyty.

Kuten edellä aiemmin olen jo todennut, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta tulkitsi asiaa kuitenkin toisin ja Kansaneläkelaitos myönsi lautakunnan päätöksen jälkeen kantelijalle lopulta hänen hakemansa työmarkkinatuen. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen ei voida kuitenkaan katsoa viivyttäneen menettelyllään aiheettomasti työmarkkinatuen myöntämistä. Puheena oleva kysymys työssäoloehdon selvittämisen suhteesta työmarkkinatukioikeuteen on nimittäin käsitykseni mukaan tulkinnanvarainen ja nähdäkseni myös Kansaneläkelaitoksen esittämille näkökohdille on löydettävissä perusteita.

Nyt esillä olevan kaltaiset tilanteet ovat lisäksi käsitykseni mukaan harvinaisia, sillä pääsääntöisesti työttömyyskassan jäsenet pyrkivät ensisijaisesti selvittämään oikeutensa kassapäivärahaan ja vasta sen jälkeen hakeutuvat Kansaneläkelaitoksen hallinnoimien työttömyysetuuksien piiriin, jos he eivät täytä kassapäivärahan saamisen edellytyksiä. Tämän vuoksi en katso asian vaativan tältä osin tahollani enempiä toimenpiteitä.

Mitä tulee Kansaneläkelaitoksen menettelyyn muutoin kantelijan asiassa, totean, että kantelija oli jättänyt työmarkkinatukihakemuksensa Kansaneläkelaitokselle 16.6.2006. Kansaneläkelaitos antoi päätöksensä hänelle 25.10.2006. Hakemuksen käsittely kesti siis yli neljä kuukautta.

Kansaneläkelaitoksen mukaan työvoimatoimikunta oli antanut heinäkuussa 2006 lausunnon, jossa se oli ilmoittanut, että lausunto 24.3.2006 alkaen toimitetaan myöhemmin. Kantelijan hakemus oli laitoksen mukaan laitettu odottamaan tätä lausuntoa, mikä johti siis siihen, että hakemus käsiteltiin vasta lokakuun lopussa 2006.

Työvoimatoimikunta oli kuitenkin antanut siis jo 24.8.2006 asiassa uuden työvoimapoliittisen lausunnon, jossa se oli määrännyt kantelijalle karenssin. Käsitykseni mukaan tämä lausunto oli myös lähtenyt tuolloin Kansaneläkelaitokselle. Kansaneläkelaitoksen Oulun toimisto on kantelun johdosta antamassaan selvityksessä ilmoittanut sanotun lausunnon saapuneen toimistoon kuitenkin vasta 7.11.2006.

Saamastani selvityksestä ei ilmene, miksi tieto 24.8.2006 annetusta työvoimapoliittisesta lausunnosta ei ole tavoittanut Kansaneläkelaitoksen Oulun toimistoa. Totean kuitenkin, että Kansaneläkelaitos on selvityksensä mukaan odottanut lausuntoa varsin pitkään eli yli kolme kuukautta. Sen olisikin käsitykseni mukaan tullut tiedustella työvoimatoimistosta lausuntoa jo aikaisemmin, jolloin toimikunnan 24.8.2006 antama lausunto olisi todennäköisesti tullut sen tietoon.

3.2.3

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan menettely

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta on selvityksessään todennut, että sen antamassa ratkaisussa ei ole ollut kyse työvoimapoliittisesta asiasta, jossa Kansaneläkelaitoksen ratkaisu olisi perustunut työvoimatoimikunnan antamaan työvoimapoliittiseen lausuntoon. Lautakunnan mukaan valituksenalainen päätös ei ole perustunut miltään osin työvoimapoliittiseen lausuntoon, minkä vuoksi lautakunta ei ole lähettänyt päätöstään tiedoksi myöskään työvoimatoimistolle tai toimikunnalle.

Saamani selvityksen perusteella katson, että työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ei ole menettelyt asiassa lainvastaisesti tai laiminlyönyt muutoinkaan velvollisuuksiaan päätöksen lähettämisesä.

Kantelijan valitus tuli vireille lautakuntaan tammikuussa 2007 ja lautakunta antoi päätöksensä elokuun lopussa 2007. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa oli koko vuonna noin kuusi kuukautta. Käsitykseni mukaan kantelijan valituksen käsittelyaika mahtuu niihin puitteisiin, joista sanottu keskimääräinen käsittelyaika muodostuu eikä asiassa ole nähdäkseni aihetta epäillä, että lautakunta olisi myöskään viivytellyt kantelijan valituksen käsittelyssä.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä. Sama asia on kirjattu viranomaista velvoittavaan muotoon hallintolain 23 §:ssä, jonka mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Työvoimatoimistoille ja niiden työvoimatoimikunnille on lisäksi säädetty nimenomainen määräaika, jonka kuluessa niiden on annettava lausuntonsa työvoimapolitiisissa asioissa.

Kantelija toimitti työmarkkinatukihakemuksensa kesäkuussa 2006 Kansaneläkelaitokseen ja sai lopullisen päätöksen asiassa 24.10.2007. Hänen kannaltaan tarkasteltuna lopullisen päätöksen saaminen kesti valitettavan pitkään.

Kuten edellä olen selostanut, kantelijan asian käsittely ei kaikilta osin tapahtunut ilman aiheutonta viivytystä. Saatankin edellä jaksossa 3.2.1 esittämäni käsitykset Oulun seudun työ- ja elinkeinotoimiston tietoon sekä jaksossa 3.2.2 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen Oulun vakuutuspiirin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös työ- ja elinkeinoministeriölle, Kansaneläkelaitokselle sekä työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle.