

31.3.2008

Dnro 3426/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIRHE TYÖMARKKINATUEN MAKSATUKSEN KESKEYTTÄMISESSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 18.10.2006 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen menettelyä hänen työtömyysturva-asiassaan. Kantelija kertoi laitoksen pyytäneen tarpeettomasti työvoimatoimikunnalta lausuntoa hänen asiassaan koskien sovittelun päivärahan maksamista heinäkuulta 2006. Hänen mielestään menettely johti hänen asiansa käsittelyn viivästymiseen ja aiheutti hänelle tarpeetonta henkistä kärsimystä ja aineellisia menetyksiä.

3 RATKAISU

3.1 Kannanotto

Katson Kansaneläkelaitoksen menetelleen lainvastaisesti keskeyttäessään 23.8.2006 kantelijan työmarkkinatuen maksatuksen. Menettelyn johdosta kantelijan heinäkuun 2006 työmarkkinatuen maksaminen on viivästynyt hieman yli viikon.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

3.2 Kansaneläkelaitoksen selvitys

Tapahtumatiedot

Kansaneläkelaitoksen mukaan työvoimatoimisto oli antanut loppuvuodesta 2004 kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka perusteella Kansaneläkelaitos on voinut maksaa hänelle työmarkkinatukea. Tuki on kuitenkin maksettu sovitteluna eli siinä on otettu huomioon kantelijan saamat palkka- ja muut ansiotulot. Työvoimapolitiittisessa lausunnossa oli todettu, että kantelija työllistyytarvittaessa. Laitoksen mukaan kantelijalla onkin ollut palkkatuloja ja työmarkkinatuki on maksettu hänelle sovitteluna.

Kantelija jätti nyt puheena olevan hakemuksen Kansaneläkelaitoksen Ikaalisten toimistoon 17.8.2006. Hakemus koski heinäkuuta 2006 ja kantelija ilmoitti, että hän oli ollut kokonaan työtön.

Kansaneläkelaitoksen Oriveden toimisto pyysi työvoimatoimistoa selvittämään kantelijan työn jatkumisen, koska hänen työnhakutilanteensa oli muuttunut aiemmin ilmoitetusta. Työvoimatoimisto ilmoitti kantelijalle tästä pyynnöstä ja antoi Kansaneläkelaitokselle 22.8.2006 lausunnon, jossa se ilmoitti antavansa lausunnon ajalta 1.7.2006 alkaen sitten, kun kantelija on selvittänyt heinäkuun työtilanteensa. Työvoimatoimiston lausunnon lopussa on maininta "*Tiedoksi hakijalle: maksaja katkaisee etuuden maksamisen käsittelyn ajaksi (TTL 11 luku 6 §)*". Oriveden toimisto katkaisi lausunnon johdosta työmarkkinatuen maksamisen kantelijalle asian selvittämisen ajaksi ja lähetti kantelijalle kirjeen, jossa se selitti asian myös hänelle.

Työvoimatoimisto antoi 24.8.2006 työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan estettä työttömyys-etuuden maksamiselle 1.7.2006 alkaen ei ole. Kansaneläkelaitoksen Mäntän toimisto antoi tämän jälkeen asiassa työmarkkinatukipäätöksen 25.8.2006 ja etuus oli kantelijan nostettavissa 29.8.2006.

Mäntän toimiston näkemys

Mäntän toimiston johtaja katsoo selvityksessään, että kantelijan asiassa on menetelty Kansaneläkelaitoksessa vakiintuneen käytännön mukaisesti. Toimiston mukaan työmarkkinatuen maksatus on kantelijan kohdalla viivästynyt, koska on haluttu varmistaa kantelijan työn jatkuvuus, jotta etuus voidaan maksaa hänelle oikean suuruisena.

Terveys- ja toimeentuloturvaosaston lausunto

Terveys- ja toimeentuloturvaosasto katsoo Oriveden toimiston menetelleen asianmukaisesti, kun se oli pyytänyt työvoimatoimistolta uuden työvoimapolitiittisen lausunnon asiassa.

Osaston mukaan kantelijan työmarkkinatuen maksatuksen keskeyttäminen ei ole kuitenkaan ollut asiassa perusteltua. Työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n mukaan Kansaneläkelaitos voi keskeyttää työttömyysetuuden maksamisen, jos on ilmeistä, ettei etuuden saajalla ole olosuhteiden muutoksen tai muun syyn vuoksi enää oikeutta etuuteen tai että etuuden määrää tulisi pienentää. Osaston mukaan Kansaneläkelaitos tekee päätöksen itsenäisesti eikä ole tältä osin sidottu työvoimapolitiittiseen lausuntoon.

Osaston mukaan osa-aikatyön päättyminen on selkeä olosuhdemuutos. Sen perusteella ei kuitenkaan ole osaston näkemyksen mukaan syytä olettaa, että etuuden saajan oikeus etuuteen päättyisi tai etuuden määrä alenisi. Tilanne on osaston mukaan ennemminkin se, että etuuden määrä tulee nousemaan.

Kansaneläkelaitos on ilmoittanut tulevansa toimistoille antamassaan koulutuksessa kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että etuuden maksatuksen keskeyttämistä tulee käyttää ainoastaan niissä tilanteissa, joihin se on tarkoitettu, eikä sillä saa vaarantaa etuudensaajan toimeentulon jatkuvuutta.

3.3

Asian arviointia

Kantelijan Kansaneläkelaitokselle tekemä ilmoitus työnteon päättymisestä kokonaisuudessaan on käsitykseni mukaan ollut sellainen muutos hänen olosuhteissaan, josta laitoksen on tullut pyytää työvoimapolitiittinen lausunto. Tältä osin Kansaneläkelaitoksen menettely onkin nähdäkseni ollut asianmukaista.

Sen sijaan ongelmia on aiheuttanut kantelijalle maksettavan työmarkkinatuen maksamisen keskeyttäminen. Työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n mukaan työttömyysetuuden maksaja eli siis Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa voi keskeyttää työttömyysetuuden maksamisen. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että on ilmeistä, että saajalla ei tulisi olosuhteiden muutoksen vuoksi olemaan oikeutta työttömyysturvaan tai että etuuden määrää tulisi alentaa.

Nyt puheena olevassa tilanteessa ei ole kyse tällaisesta tilanteesta. Kantelija oli ilmoituksensa mukaan lopettanut kokonaan työnteon, joten hänelle maksettavan etuuden määrä oli päinvastoin kasvamassa.

Tältä osin yhdyinkin siis terveys- ja toimeentuloturvaosaston lausunnossaan esittämään ja katson, että Kansaneläkelaitoksen menettely keskeyttää kantelijan työmarkkinatuen maksatus siksi ajaksi, kun työvoimatoimikunta selvittää, onko hän lopettanut kokonaan työnteon, on ollut työttömyysturvalain edellä mainitun säännöksen vastaista.

Kansaneläkelaitoksen Mäntän toimisto katsoo, että asiassa on menetelty laitoksessa noudatetun käytännön mukaisesti. Kansaneläkelaitos on antanut toimistoilleen etuusohjeet koskien työmarkkinatukea. Laitos on päivittänyt ohjetta viimeksi tammikuussa 2008. Ohjeiden jaksossa 2.13 on opastettu toimistoja maksamisen väliaikaisessa keskeyttämisessä. Ohjeissa on selostettu työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n sisältö ja todettu lisäksi, että *"työmarkkinatuen maksu tulee keskeyttää mm. silloin, kun työvoimaviranomainen ilmoittaa lausunnolla F1, että työvoimatoimiston tai -toimikunnan varsinainen lausunto toimitetaan myöhemmin"*.

Työvoimatoimiston kantelijan asiassa 22.8.2006 antaman lausunnon koodi on ollut nimenomaan edellä mainittu F1. Laitoksen etuusohjeet on kirjoitettu tältä osin ehdottomaan muotoon eikä niissä ole korostettu tapauskohtaista harkintaa. Käsitykseni mukaan Oriveden toimisto onkin menetellyt etuusohjeiden mukaisesti, kun se keskeytti tuen maksatuksen toimiston saatua työvoimatoimistolta lausunnon F1.

Totean tältä osin lisäksi, että aiempi eduskunnan apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio sivusi tätä kysymystä arvioidessaan työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen joutuisuutta joulukuussa 2004 antamassaan ratkaisussa (9.12.2004, dnro 1121/4 /03). Asiassa oli kyse työvoimatoimikunnalle selvittävänä siirretyn kysymyksen vaikutuksesta etuuden maksatukseen ja erityisesti siitä, kuinka nopeasti työvoimatoimikunta asian selvitti. Kansaneläkelaitos ja työvoimaviranomaiset ilmoittivat tuon asian yhteydessä, että asia on järjestetty käytännössä siten, että työvoimatoimistot ilmoittavat työnhakijalle etuuden maksatuksen keskeyttämisestä samalla, kun lähettävät sitä koskevan ilmoituksen Kansaneläkelaitokselle. Kansaneläkelaitoksen Itä-Suomen aluekeskus totesi lisäksi lausunnossaan, että *työvoimahallinnosta saapuva ilmoitus aiheuttaa automaattisen maksatuksen keskeytyksen* (kursivointi tässä) eli Kansaneläkelaitos ei tee asiasta erikseen päätöstä.

Käsitykseni mukaan pääsääntöinen menettelytapa Kansaneläkelaitoksen toimistoissa onkin ollut se, että ne keskeyttävät etuuden maksatuksen silloin kun ne saavat työvoimaviranomaisilta lausunnon koodilla F1.

Työvoimatoimikunnan koodilla F1 antamissa lausunnoissa ei kuitenkaan nähdäkseni velvoitetasitavasti työttömyysetuuden maksajia keskeyttämään etuuden maksatusta, vaikka niissä viitataan työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:ään. Työttömyysetuuksien maksajan tulee tehdä nähdäkseni päätös keskeyttämisestä itsenäisesti.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen toimistojen tulisikin ottaa maksatuksen katkaisussa lähtökohdaksi työttömyysturvalain puheena olevan säännöksen edellytysten täyttyminen, joiden mukaan keskeytys voidaan tehdä vain jos on ilmeistä, että etuus tullaan lakkauttamaan tai sen määrää tullaan pienentämään. Näitä seikkoja tulisi nähdäkseni korostaa myös Kansaneläkelaitoksen etuusohjeissa.

Viittaa tältä osin sosiaali- ja terveysministeriön samasta säännöksestä työttömyyskassoille antamiin ohjeisiin (Dnro STM/1588/2005, 27.6.2005). Niissä ministeriö on todennut nimenomaisesti, että säännöksen soveltaminen edellyttää sitä, että kassan tietoon on tullut seikka, jonka perusteella on riittävällä varmuudella pääteltävissä, että etuus oikeus lakkaa tai etuuden määrä alenee. Ministeriön mukaan maksun keskeyttäminen voi (kursivointi tässä) tulla kysymykseen silloin kun työvoimaviranomaiset ilmoittavat kassalle, että työvoimatoimikunta tulee antamaan asiassa uuden työvoimapolitiisen lausunnon. Ministeriö on käsitellyt ohjeissa myös muita erilaisia käytännössä esille tulevia tilanteita ja arvioinut maksatuksen keskeytyksen edellytyksiä niissä.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee uudistaa työmarkkinatuen maksamisen keskeyttämisestä toimistoille antamia ohjeita. Ohjeissa tulisi nähdäkseni korostaa niissä, että etuuden maksamisen väliaikainen keskeyttäminen edellyttää työttömyysturvalain säännöksessä mainittujen edellytysten täyttymistä. Lisäksi sen tulee luonnollisesti myös toimistoille antamassaan koulutuksessa kiinnittää toimistojen huomiota etuuden maksatuksen keskeytyksen edellytyksiin.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitos on siis menettänyt työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n vastaisesti keskeyttäessään kantelijan työmarkkinatuen maksatuksen odottaessaan työvoimatoimistolta lausuntoa kantelijan olosuhteiden muutoksesta.

Kansaneläkelaitoksen mukaan menettelyn seurauksena kantelijan työmarkkinatuen maksatus viivästy noin viikolla normaaliaikatauluun verrattuna. Totean tässä yhteydessä kantelijan esittämän vahingonkorvausvaatimuksen osalta, että oikeusasiamies ei voi määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Tältä osin kantelijan tulisikin esittää mahdollinen korvausvaatimuksensa ja sen perusteet Kansaneläkelaitokselle. Tehtäviini ei kuulu ottaa kantaa korvausvaatimuksen menestymisen mahdollisuuksiin.

Päätöksen maksatuksen keskeytyksestä oli tehnyt Kansaneläkelaitoksen Oriveden toimisto. Asiaa oli sen lisäksi käsitelty kantelijan niin sanotussa kotitoimistossa eli Mäntän toimistossa, joka on myös antanut asiassa selvityksen. Mäntän toimisto vetosi selvityksessään siihen, että asiassa on noudatettu Kansaneläkelaitoksessa vakiintunutta käytäntöä.

Käsitykseni mukaan Oriveden toimiston menettely onkin ollut laitoksessa vallinneen käytännön mukainen. Tässä arvioissani olen ottanut huomioon erityisesti sen, että menettely on nähdäkseni ollut Kansaneläkelaitoksen toimistoilleen antamien etuusohjeiden sanamuodon mukaista.

Asiassa ei ole nähdäkseni tämän vuoksi enää tarpeen hankkia nimenomaista selvitystä Oriveden toimistosta, vaan katson Kansaneläkelaitoksen toimistojen menettelyn osalta riittäväksi toimenpiteeksi sen, että saatan jaksossa 3.3. esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen Pohjois-Pirkanmaan vakuutuspiirin tietoon. Pyydän sitä antamaan ratkaisun tiedoksi piirinsä toimistoille.

Saatan lisäksi jaksossa 3.3 esittämäni näkemykset Kansaneläkelaitoksen työmarkkinatuen maksamisen väliaikaista keskeyttämisestä koskevien etuusohjeiden puutteista Kansaneläkelaitoksen terveys-

ja toimeentuloturvaosaston tietoon. Pyydän osastoa ilmoittamaan minulle 30.5.2008 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin tämän ratkaisuni on antanut aiheita.

- - -