

8.11.2007

Dnro 3562/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

NIMETTÖMÄN ILMIANNON KÄSITTELY TYÖVOIMAPOLIITTISSA ASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 21.9.2005 päiväämässään kirjeessä Ilomantsin työvoimatoimiston johtajan menettelyä hänen työttömyysturva-asiassaan. Kantelija kertoi johtajan vastaanottaneen 6.9.2005 puhelinsoiton, jossa nimettömäksi jäänyt henkilö oli ilmoittanut kantelijan työskentelevän "pimeästi" X Oy -nimisessä yrityksessä. Toimistonjohtaja oli kantelijan mukaan jo seuraavana päivänä eli 7.9.2005 lähettänyt Insinöörien, Arkkitehtien ja Ekonomien Työttömyyskassalle (jäljempänä myös IAET-kassa) ilmoituksen saapuneesta ilmiannosta. Työttömyyskassa ilmoitti asiasta tämän jälkeen 8.9.2005 Helsingin työvoimatoimistoon, jossa Kluuvin toimipisteen (jäljempänä myös Kluuvin työvoimatoimisto) virkailija teki kantelijan mukaan välittömästi päätöksen työttömyysturvan maksamisen katkaisemisesta toistaiseksi asian selvittämisen ajaksi. Kantelija kertoi antaneensa oman selvityksensä työvoimatoimistolle jo 13.9.2005 eli heti seuraavana päivänä siitä, kun oli saanut toimistolta selvityspyynnön.

Kantelija kertoi myös yrittäneensä selvittää Ilomantsin työvoimatoimistosta, kuka oli tehnyt häntä koskevan ilmiannon. Toimistosta oli hänen mukaansa ilmoitettu, että ilmoittajan henkilöllisyys paljastetaan sen jälkeen kun asia on käsitelty työvoimatoimikunnassa. Työvoimatoimikunnan antaman lausunnon jälkeen kantelijalle oli kuitenkin ilmoitettu, että ilmianto oli ollut nimetön.

Kantelija pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan, onko toimistonjohtaja menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti ryhtyessään toimenpiteisiin hänen lakisääteisen työttömyysturvansa maksamisen keskeyttämiseksi epämääräisen ja vahvistamattoman tiedon pohjalta ja harhauttanut menettelyllään myös Helsingin työvoimatoimistoa.

2 SELVITYS

Työministeriö antoi kantelun johdosta 20.2.2006 lausunnon, jonka liitteenä olivat Ilomantsin työvoimatoimiston toimistonjohtajan ja Helsingin työvoimatoimiston Kluuvin toimipisteen antamat selvitykset.

Kantelija on lisäksi täydentänyt kanteluaan 14.2.2006 päivämällään kirjeellä. Siinä hän pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan myös sitä, onko hänestä tehty ilmiänto kirjattu asianmukaisesti työvoimaviranomaisen hänestä laatimiin tietoihin ja onko ilmiänto ja sen nimettömyyttä käsitelty muutoinkin asianmukaisesti työvoimatoimistoissa.

3

RATKAISU

3.1

Työvoimaviranomaisten selvitys tapahtumista

3.1.1

Ilomantsin työvoimatoimiston toimistonjohtajan selvitys

Ilomantsin työvoimatoimiston toimistonjohtaja ilmoitti vastaanottaneensa 6.9.2005 puhelimitse ilmiannon, jonka mukaan "kantelija nostaa ansiosidonnaista päivärahaa ja käy samanaikaisesti pimeästi työssä". Toimistonjohtajan mukaan soittaja yksilöi puhelussa myös kantelijan työnantajana toimivan yrityksen ja kantelijan esimiehen nimen. Toimistonjohtajan mukaan soittaja oli lisäksi korostanut, että tieto on oikea, varma ja luotettava.

Toimistonjohtaja kertoi pitäneensä ilmiänto siinä määrin yksilöitynä, että hän harkitsi työministeriön antamien ohjeiden perusteella oikeaksi ilmoittaa ilmiannosta IAET-kassalle. Toimistonjohtajan mukaan hänen harkintaansa vaikutti myös se, että hän oli aiemmin heinäkuussa 2007 kuullut kantelijalta itseltään, että tämä olisi aloittamassa piakkoin työskentelyn uudessa työpaikassa.

IAET-kassan ja Helsingin työvoimatoimiston välisessä asian hoidossa Ilomantsin työvoimatoimisto ei ole toimistonjohtajan mukaan ollut mukana, koska se ei ollut asiassa alueellisesti toimivaltainen.

Toimistonjohtaja on selvityksensä lopussa todennut jääneensä vuosilomalle ilmiannon tapahtumista seuraavalla viikolla. Hän kertoi ilmoittaneensa ilmiannosta sijaiselleen, johtavalle työvoimaneuvojalle. Toimistonjohtaja toteaa kuitenkin esittäneensä asian epätasällisesti, minkä vuoksi työvoimaneuvojalle oli tullut se käsitys, että ilmiänto oli nimellinen. Tämän vuoksi hän toimistonjohtajan mielestä tahattomasti ja ilman omaa syytään välitti kantelijalle tiedon, että ilmiäntajan henkilöllisyys paljastetaan, kun asian käsittely päättyy. Toimistonjohtajan mukaan Ilomantsin työvoimatoimiston menettelyssä on tältä osin täsmentämisen varaa. Hänen mukaansa johtovastuun siirtymistilanteissa on käsiteltävä perusteellisesti asiat, joita sijaisen tiedetään joutuvan käsittelemään.

3.1.2

Helsingin työvoimatoimiston Kluuvin toimipisteen selvitys

Helsingin työvoimatoimiston Kluuvin toimipisteen puolesta selvityksen antanut apulaistoimistonjohtaja ilmoittaa selvityksessään Kluuvin työvoimatoimiston vastaanottaneen 9.9.2005 IAET-kassasta toimistonjohtajan laatiman ilmoituksen

Ilomantsin työvoimatoimistoon tehdystä ilmiannosta. Toimisto lähetti asian johdosta selvityspyynnön kantelijalle ja antoi työttömyyskassalle tiedotteen, jonka mukaan työvoimatoimikunnan lausunto toimitetaan kassalle myöhemmin.

Kantelija antoi 13.9.2005 Kluuvin työvoimatoimistolle pyydetyn selvityksen. Työvoimatoimisto siirsi asian työvoimatoimikunnalle, joka antoi 20.9.2005 ilmiannon johdosta lausunnon, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle kantelijalle 9.9.2005 alkaen ei ole työvoimapolitiittista estettä.

Toimiston mukaan kantelija tiedusteli toimistosta hänestä ilmiannon tehneen henkilön henkilöllisyyttä, jolloin hänelle ilmoitettiin, että ilmiantajan henkilöllisyys on salainen asian käsittelyn ajan.

Kluuvin työvoimatoimisto katsoo menetelleensä asiassa työministeriön antamien ohjeiden mukaisesti.

3.1.3

Työministeriön lausunto

Työministeriö on lausunnossaan viitannut 8.10.1999 antamaansa ohjeeseen "Työttömyysturvan väärinkäytökset ja niiden torjuminen" (O/9/99 TM; 8.10.1999). Ministeriön mukaan ohjeiden voimassaolo päättyi 31.10.2004, mutta niitä on noudatettu sen jälkeenkin työvoimatoimistoissa. Ministeriö on lausunnossaan todennut, että uusi ohje tullaan antamaan vuoden 2006 aikana. Ministeriö antoikin uuden ohjeen 27.12.2006 (O/29/2006 TM).

Ministeriö kertoo ohjeistaneensa työvoimatoimistoja osoittamaan toiminnallaan, että työvoimaviranomaiset suhtautuvat yksittäisen ihmisen tekemään väärinkäytösepäilyyn vakavasti ja asianmukaisesti. Toimistoille on annettu ohje tutkia myös nimettömät ilmiannot.

Ministeriön mukaan toimistolla on velvollisuus ryhtyä selvittämään väärinkäytösepäilyä, kun se saa tiedon epäilystä. Työvoimaviranomaisen tulee kuitenkin selvittää ja ratkaista, voidaanko epäilyä pitää todellisena vai aiheettomana ennen kuin se antaa etuuden maksajalle maksamisen katkaisemista koskevan tiedotteen. Jos epäilyä ei voida alustavan arvioinnin perusteella pitää ilmeisen aiheettomana, työvoimatoimiston on ensimmäiseksi ilmoitettava väärinkäytösepäilystä etuuden maksajalle. Tähän arviointiin ei ministeriön mukaan lähtökohtaisesti vaikuta se, onko yksityishenkilö tehnyt ilmiannon nimellään vai nimettömästi.

Ministeriö myöntää, että väärinkäytösepäilyjen selvittäminen on asiakkaiden kannalta epämiellyttävää, etenkin jos epäily osoittautuu aiheettomaksi. Työttömyysturvajärjestelmän yleisen uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta on sen mukaan toisaalta tärkeää, että etuuksia ei makseta väärin perustein ja että viranomaiset suhtautuvat väärinkäytöksiin ja niiden epäilyihin vakavasti. Ministeriö katsoo, että sekä Ilomantsin että Kluuvin työvoimatoimistot ovat menetelleet kantelijaa koskevan väärinkäytösepäilyn selvittämisessä lain ja annettujen ohjeiden mukaisesti. Ministeriö toteaa myös, että asia on käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Väärinkäytösepäilyyn tekijän henkilöllisyyden ilmoittamisen osalta ministeriö viittaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan, jossa säädetään salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osallisille. Säädestä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 30/1998 vp) ministeriö mainitsee kohdan, jossa todetaan, että valvonnan yleisiä toteutumismahdollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen.

Ministeriö toteaa kuitenkin, että julkisuuslain mukaan asianosaisella on toisaalta oikeus saada tiedokseen myös asiakirja, joka on pääsäännön mukaan salassa pidettävä, sillä asianosaisella on oikeus saada tiedokseen kaikki se, mikä saattaa vaikuttaa hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan tehtäviin ratkaisuihin. Ministeriön mukaan vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että ilmianto tekijän henkilöllisyyttä ei voida pitää tällaisena ratkaisuun vaikuttavana seikkana eikä työvoimatoimiston näin ollen tarvitse luovuttaa kyseistä tietoa asian käsittelyn ollessa vielä kesken.

Ministeriön mukaan viranomaisten mahdollisuudet selvittää väärinkäytösepäilyä ovat usein rajoitetut silloin, kun ilmianto on tehty nimettömänä. Viranomainen on kuitenkin velvollinen selvittämään epäilyä. Kun epäilyn taustalla on nimetön ilmianto, on epäilyn kohteena olevan hakijan omalla selvityksellä keskeinen merkitys. Ministeriö katsoo, että epäilyn halukkuuteen selvittää asiaa saattaisi vaikuttaa se, jos hänelle annettaisiin jo asian kesken ollessa tieto siitä, että ilmianto on ollut nimetön.

Näin ollen työministeriön mielestä myös sen tiedon salaaminen, että tehty ilmianto on nimetön, voi olla tarpeen valvonnan ja sen toteutuksen kannalta ja tiedon salaaminen siten myös julkisuuslain perusteella mahdollista. Ministeriö katsookin, etteivät työvoimatoimistot ole menettelleet asiassa lainvastaisesti salatessaan kantelijalta tiedon ilmiannon nimettömyydestä asian käsittelyn ollessa kesken.

3.2

Asian arviointia

3.2.1

Yleistä työttömyysturvan väärinkäytöksistä

Työttömyysturvaa maksetaan työttömille työnhakijoille työnhaun aikaisen toimeentulon turvaamiseksi ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamiseksi tai lieventämiseksi. Työttömyysetuudet rahoitetaan suurelta osin verovaroin. Työttömyysetuuden aiheeton maksaminen saamisedellytyksensä vastaisesti aiheuttaa nostopaineita muun muassa työttömyysvakuutusmaksuihin.

Työttömyysturvan saajalla on työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus ilmoittaa työvoimapolitiittisia olosuhteita koskevista muutoksistaan työvoimatoimistolle. Tällaisena muutoksena pidetään muun muassa palkkatyöhön menemistä.

Työvoimaviranomaisten tulee kaikin keinoin pyrkiä ehkäisemään jo ennakolta väärinkäytöstilanteita muun muassa informoimalla työnhakijoita heidän velvollisuuksistaan. Tästä huolimatta työttömyysturvan väärinkäytöksiä esiintyy. Yksi työvoimapolitiittisten väärinkäytösten tyypillisimpiä tilanteita on nimenomaan palkkatyön salaaminen työvoimaviranomaisilta.

Viranomaiset voivat kuitenkin saada tiedon työttömyysturvan saajan aloittamasta palkkatyöstä esimerkiksi muilta viranomaisilta. Lisäksi yksityishenkilöt tekevät työvoimatoimistoille ilmoituksia epäilemistään työttömyysturvan väärinkäytöksistä. Työvoimaviranomaisten yleisenä velvollisuutena on huolehtia työttömyysetuuksien oikeasta kohdentumisesta ja väärinkäytösten estämisestä.

Työministeriö on ohjeissaan korostanut, että työvoimaviranomaisen tulee kaikilla toimillaan osoittaa, että yksittäisen henkilön tekemään ilmiantoon suhtaudutaan vakavasti. Tämän vuoksi myös nimettömät ilmiannot tulee tutkia. Työvoimaviranomaisten omaksuma lähtökohta tutkia kaikki sille tehdyt ilmiannot on käsitykseni mukaan perusteltu ottaen huomioon sen tehtävä valtaosaltaan verovaroin säädetyn työttömyysturvajärjestelmän toimivuuden ja sen yhdenvertaisen toteutumisen valvojana.

Yksityishenkilön tekemässä ilmiannossa on kuitenkin aina vaarana, että ilmianto onkin perusteeton ja sen taustalla on esimerkiksi ilmiantajan henkilökohtainen halu aiheuttaa ilmiannon kohteelle tietoisesti vaikeuksia. Nimettömissä ilmiannoissa tämä vaara on nähdäkseni suurempi kuin niissä, joissa ilmiantaja esiintyy omalla nimellään.

Käsitykseni mukaan työvoimaviranomaisten tulee erityisesti nimettömien ilmiantojen selvittämisessä ottaa huomioon myös edellä mainittu kiusanteon mahdollisuus ja huolehtia myös siitä, ettei etuuden saajan oikeusturva aiheuttomasti vaarannu. Työvoimaviranomaisten etuuden maksajalle eli siis Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle lähettämä tiedote siitä, että ilmiannon työvoimapolitiittista vaikutusta selvitetään, merkitsee nimittäin käytännössä sitä, että etuuden maksatus keskeytetään selvittelyn ajaksi. Tämän vuoksi pidän ensiarvoisen tärkeänä, että työvoimaviranomaiset pyrkivät selvittämään nimettömän ilmiannon todenperäisyyttä mahdollisimman paljon ennen asiasta ilmoittamista etuuden maksajalle.

Nyt esillä olevassa tapauksessa kantelijasta tehty ilmianto oli nimetön. Tässä ratkaisussani tarkastelenkin Ilomantsin ja Helsingin Kluuvin työvoimatoimistojen menettelyä sanotun nimettömän ilmiannon käsittelyssä.

3.2.2

Kantelijaa koskevan nimettömän ilmiannon työvoimapolitiittinen käsittely

3.2.2.1

Ilomantsin työvoimatoimiston toimistonjohtajan menettely

Puheena olevan nimettömän ilmiannon otti vastaan Ilomantsin työvoimatoimiston toimistonjohtaja, joka myös toimi asiassa aktiivisesti. Tarkastelenkin aluksi hänen menettelyään asiassa.

Toimistonjohtaja kertoo selvityksessään ilmoittaneensa kirjeitse nimettömästä ilmiannosta heti ilmiantoa seuraavana päivänä IAET-kassalle. Kantelija asui kuitenkin ilmiannon tapahtuessa Helsingissä ja hänen työvoima-asioitaan hoidettiin Helsingin Kluuvin työvoimatoimistossa. Toimistonjohtaja on itse todennut selvityksessään, että Ilomantsin työvoimatoimisto ei ole ollut mukana IAET-kassan ja Kluuvin työvoimatoimiston välisessä asian hoidossa, koska se ei ole ollut alueellisesti toimivaltainen.

Työvoimatoimistot ja niissä olevat työvoimatoimikunnat toimivat työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastojen alaisina paikallishallinnon viranomaisina. Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun lain 1 §:n mukaan työvoima- ja elinkeinokeskusten toimialueista määrää puolestaan valtioneuvosto päätöksellään. Sanotun päätöksen (6.2.1997/122) mukaan Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus muodostuu Uudenmaan liiton ja Itä-Uudenmaan liiton toimialueista, joihin kuuluu siis myös Helsinki. Ilomantsi kuuluu puolestaan Pohjois-Karjalan liiton toimialueeseen, jossa toimivaltaa työvoima-asioissa käyttää Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskus.

Helsingin työvoimatoimisto on siis ollut alueellisesti toimivaltainen viranomaisen kantelijan työvoimapolitiisissa asioissa. Nimetön ilmianto tehtiin kuitenkin Ilomantsin työvoimatoimistoon. Toimistonjohtaja olisi nähdäkseni voinut ohjata ilmiannon tekijää tekemään ilmiantonsa Helsingin työvoimatoimistoon. Käsitykseni mukaan toimistonjohtajan voidaan kuitenkin katsoa toimineen hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen mukaisesti ja asianmukaisesti ottaessaan vastaan ilmiannon. Hänen olisi kuitenkin nähdäkseni tullut kirjata laatimaansa asiakirjaan nimenomaisesti myös se, että ilmianto oli ollut nimetön. Tätä ilmiannon nimettömyyttä käsitelen jäljempänä enemmän.

Käsitykseni mukaan toimistonjohtajan olisi kuitenkin tullut lähtökohtaisesti pidättäytyä muista työvoimapolitiisista toimenpiteistä asiassa Ilomantsin työvoimatoimiston puuttuvan toimivallan johdosta. Nähdäkseni hänen olisi tullut toimittaa vastaanottamansa ilmianto Helsingin työvoimatoimistoon toimenpiteitä varten.

Sen sijaan hän toimitti ilmiannon IAET-kassalle. Minulle jää epäselväksi, missä tarkoituksessa toimistonjohtaja toimitti kirjeen työttömyyskassalle. Työttömyyskassa on ilmoittanut kantelijan tekemään tiedusteluun 14.11.2005 antamassaan vastauksessa, että toimistonjohtaja oli soittanut 6.9.2005 työttömyyskassaan ja kertonut ilmiannosta. Hänen kanssaan oli kassan mukaan sovittu, että hän toimittaa ilmiannon työttömyyskassaan. Työttömyyskassa lähetti puolestaan 8.9.2005 ilmiannon Helsingin työvoimatoimistolle ja pyysi sitä ja/tai sen työvoimatoimikuntaa selvittämään asiaa.

Työministeriön antamien ohjeiden mukaan työvoimatoimisto tai -toimikunta vastaa kuitenkin siitä, että työnhakijan oikeus työttömyysturvaan määritellään oikein. Käsitykseni mukaan työvoimatoimistojen on myös tutkittava tehdyn ilmiannon merkitys hakijan työttömyysturva-oikeuden kannalta eikä asia edellytä etuuden maksajalta nimenomaista selvityspyyntöä.

Käsitykseni mukaan toimistonjohtajan menettelylle lähettää saapunut ilmianto ensimmäiseksi työttömyyskassalle ei olekaan saatavissa tukea säädöksistä. Hänen olisi siis työttömyyskassan sijaan tullut nähdäkseni siirtää vastaanottamansa ilmianto Helsingin työvoimatoimistolle.

Toimistonjohtaja on siis kuitenkin käsitellyt hänelle tehtyä ilmiantoa ja arvioinut myös sen työvoimapolitiittista merkitystä. Hän on nimittäin perustellut omaa menettelyään sillä, että selvityspyyntö oli hänen mielestään riittävän yksilöity. Lisäksi hän kertoi ottaneensa arvioinnissaan huomioon kantelijan kanssa runsas kuukausi aikaisemmin käymänsä keskustelun. Myös työministeriö on katsonut toimistonjohtajan toimineen annetun ohjeistuksen puitteissa.

Tältä osin totean kuitenkin, että ministeriö on jo vuonna 1999 antamissaan ohjeissa korostanut, että työvoimatoimiston on selvitettävä alustavasti väärinkäytösepäilyä ennen työttömyysetuuden maksatuksen katkaisemista ja että erityisen tärkeää tämä on silloin, kun kyseessä on nimetön ilmianto. Ohjeiden mukaan toimiston tulee informoida etuuden maksajaa vasta sen jälkeen, kun alustavan selvityksen perusteella väärinkäytösepäily ei vaikuta ilmeisen aiheettomalta.

Työministeriö on omassa lausunnossaan viitannut tältä osin nähdäkseni omiin ohjeisiinsa epätäsmällisesti todetessaan, että jos alustavan arvioinnin perusteella ilmiantoa ei voida pitää aiheettomana, työvoimatoimiston tulee ilmoittaa väärinkäytösepäilystä etuuden maksajalle. Ministeriön ohjeissahan edellytetään nimenomaan nimettömän ilmiannon alustavaa selvittämistä, jolla tarkoitetaan nähdäkseni aktiivisia toimenpiteitä. Pelkkä ilmiannossa vastaanotetun aineiston arviointi ei ole nähdäkseni alustavaa selvittämistä.

Käsitykseni mukaan toimistonjohtaja ei olekaan tehnyt kantelijaa koskevan ilmiannon johdosta työministeriön ohjeiden mukaista alustavaa selvitystä. Hänen ja kantelijan aiemmin kesällä käymällä keskustelulla ei nähdäkseni ole ollut merkitystä asian työvoimapolitiittiseen tarkasteluun eikä sen olisi saanut antaa vaikuttaa asian arviointiin muutenkaan. Toimistonjohtaja on käsitykseni mukaan tehnyt arvionsa pelkästään vastaanottamansa ilmiannon perusteella.

Oma näkemykseni on, että kun toimistonjohtaja ryhtyi arvioimaan ilmiannon työvoimapolitiittista merkitystä, olisi hänen joka tapauksessa tullut alustavasti selvittää tehdyn ilmiannon todenperäisyyttä ilmiannossa nimetyltä työnantajalta. Ilmiannon myötä hänellä oli käytössään sekä väitetyt työnantajan että väitetyt esimiehen nimi, joten selvittäminen olisi myös ollut vaikeuksitta toteutettavissa. Näin asia olisi mahdollisesti selvinnyt välittömästi.

Todettakoon lisäksi, että ministeriö on nyttemmin 26.12.2006 antamissaan ohjeissa todennut tältä osin nimenomaisesti, että "jos työvoimatoimistoon tulee

tieto, että työttömänä työnhakijana oleva henkilö on työssä, josta työvoimatoimistolla ei ole ollut aiempaa tietoa, työvoimatoimiston tulee ensimmäiseksi selvittää asiaa työnantajalta, jos työnantajan nimi on tiedossa".

Totean myös, että käsitykseni mukaan Ilomantsin työvoimatoimiston toimistonjohtaja ei olisi kuitenkaan voinut tehdä asiassa tältäkkään osin muuta kuin ainoastaan hankkia tietoja ilmiannon johdosta. Työvoimapolitiittisen ratkaisun tekeminen ilmiannosta ja sen johdosta hankitusta selvityksestä olisi joka tapauksessa kuulunut Helsingin työvoimatoimistolle. Tämäkin puoltaa vahvasti sitä edellä esittämäni näkemystä, että toimistonjohtajan olisi tullut pidättäytyä asiassa kaikista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä ja ainoastaan siirtää vastaanottamansa ilmianto toimivaltaiselle työvoimatoimistolle.

Totean vielä lopuksi, että toimistonjohtaja on kertonut olleensa ilmiantoa seuranneen viikon lomalla. Hän kertoi ilmoittaneensa saapuneesta ilmiannosta sijaiselleen. Hän myöntää olleensa epätäsmällinen antaessaan sijaiselleen informaatiota asiasta, minkä johdosta sijaiselle on toimistonjohtajan mukaan jäänyt virheellinen käsitys siitä, että ilmiannon tekijän henkilöllisyys olisi tiedossa.

Käsittelen tuota kysymystä ilmiannon nimettömyydestä ja sen salaamisesta myöhemmin erikseen. Tässä yhteydessä katson riittäväksi todeta, että siltä osin kuin toimistonjohtaja on katsonut tarpeelliseksi informoida sijaistaan vastaanottamastaan ilmiannosta, jonka selvittäminen kuului Helsingin työvoimatoimistolle, olisi hänen tullut antaa sijaiselleen riittävät ja asianmukaiset tiedot asiasta mahdollisesti tulevia tiedusteluja varten.

3.2.2.2

Ilomantsin työvoimatoimiston menettely muutoin

Kantelija oli tiedustellut 13.9.2005 Ilomantsin työvoimatoimistosta ilmiannon tekijän henkilöllisyyttä ja sitä, mihin faktoihin ilmianto perustui. Toimistonjohtajan sijainen, johtava työvoimaneuvoja oli viitannut toimistonjohtajalta saamiinsa tietoihin ilmiannon luotettavuudesta sekä ilmiannon tekijän henkilöllisyyden paljastamisen osalta viranomaisien toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan.

Toimistonjohtaja oli antanut sijaiselleen epätäsmällistä informaatiota ilmiannosta, kuten edellä jo totesin. Tämän vuoksi Ilomantsin toimiston menettely ei anna minulle tältä osin tässä yhteydessä aihetta enempään. Käsittelen kuitenkin vielä myöhemmin jaksossa 3.2.3 erikseen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan soveltumista nyt puheena olevaan tapaukseen.

3.2.2.3

Kluuvin työvoimatoimiston menettely

Saamani selvityksen mukaan Kluuvin työvoimatoimisto sai ilmiannosta tiedon 8.9.2005 IAET-kassalta. Työvoimatoimisto lähetti 9.9.2005 kantelijalle selvityspyynnön asiassa. Se lähetti myös työttömyyskassalle tiedotteen siitä, että se selvittää asiaa ja että työvoimapolitiittinen lausunto asiassa toimitetaan myöhemmin. Työvoimaviranomaisien etuuden maksajalle lähettämä sanottu

tiedote merkitsee käytännössä sitä, että etuuden maksaja keskeyttää etuuden maksamisen asian selvittelyn ajaksi. Näin tapahtui myös kantelijan kohdalla.

Menettelyn taustalla on työttömyysturvalain 11 luvun 6 §, jonka 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.

Hallituksen esityksessä (HE 115/2002) on perusteltu säännöstä sillä, että näin vältetään etuuden maksajia ja muutoksenhakuasteita työllistäviltä takaisinperinnöiltä. Takaisinperinnät aiheuttavat usein ongelmia myös etuudensaajille.

Lähtökohta on nähdäkseni perusteltu. Etuuden saajien oikeusturva edellyttää kuitenkin, että asiassa on oltava 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". Käytännössä tämän ilmeisyyden arviointi on työvoimaviranomaisten tehtävä, sillä Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa vallitseva käytäntö on käsitykseni mukaan se, että ne katkaisevat automaattisesti etuuden maksatuksen, kun saavat työvoimaviranomaisilta tiedotteen etuuden saajaa koskevan työvoimapolitiittisen asian selvittelystä.

Väärinkäytösepäilyjen kohdalla edellä sanottu merkitsee nähdäkseni sitä, että työvoimaviranomaisten on hankittava alustavaa selvitystä epäilyn todenperäisyydestä, aivan kuten työministeriökin on ohjeissaan edellyttänyt ja kuten olen edellä aiemmin selostanut.

Kluuvin työvoimatoimistonkin menettelyn arviointiin soveltuvat nähdäkseni samat näkemykset, joita olen edellä Ilomantsin työvoimatoimiston osalta lausunut. Sekin on käsitykseni mukaan lähettänyt etuuden maksajalle tiedotteen pelkästään työvoimaviranomaisille saapuneen ilmiannon perusteella tekemättä asiassa itse mitään alustavaa selvitystä.

Kluuvin työvoimatoimiston tilanne oli kuitenkin siinä mielessä erilainen, että se on saanut ilmiannon tietoonsa etuuden maksajalta, jolle ilmiannon oli puolestaan lähettänyt Ilomantsin työvoimatoimiston toimistonjohtaja. Kluuvin työvoimatoimisto on nähdäkseni voinut olla perustellustikin siinä uskossa, että puheena olevaa ilmianto oli jo asianmukaisesti alustavasti selvitelty työvoimaviranomaisen toimesta. Käsitykseni mukaan olisi kuitenkin ollut parempi, jos se olisi varmistanut asian Ilomantsin työvoimatoimistosta, kun sille toimitetuissa asiakirjoissa ei kuitenkaan ollut merkintää asian alustavasta selvittämisestä.

Kluuvin työvoimatoimisto pyysi kuitenkin selvitystä asiaan kantelijalta, joka toimitti 13.9.2005 oman selvityksensä toimistolle. Se puolestaan siirsi asian työvoimatoimikunnan käsittelyyn. Helsingin työvoimatoimikunta antoi tämän

jälkeen 20.9.2005 oman lausuntonsa asiassa ja katsoi, ettei työttömyysetuuden maksamiselle kantelijalle ole työvoimapolitiittista estettä.

Helsingin työvoimatoimisto ja sen työvoimatoimikunta menettelivät asiassa varsin nopeasti, minkä ansiosta väärinkäytösepäily ja sen selvittäminen ei ehtinyt IAET-kassasta saamani tiedon mukaan vaikuttaa viivästyttävästi päivärahan maksamiseen kantelijalle.

3.2.3

Ilmiantajan henkilöllisyys ja sen paljastaminen

Kantelija on kirjoituksissaan tyytymätön siihen, että hänen annettiin aluksi ymmärtää, että ilmiantajan henkilöllisyys on tiedossa ja että se kerrotaan hänelle asian käsittelyn päätyttyä. Kantelijan mielestä työvoimaviranomaisten olisi tullut vastatessaan hänen tiedusteluihinsa ilmoittaa heti, että ilmianto oli nimetön.

Ilomantsin työvoimatoimiston osalta kyse on saamani selvityksen mukaan ollut siitä, että toimistonjohtajan sijaisella ei ollut kantelijalle vastatessaan tiedossaan se, että ilmianto oli nimetön. Tätä kysymystä käsittelin jo aikaisemmin.

Toimistonjohtaja ei ollut myöskään IAET-kassalle lähettämässään kirjeessä, jossa hän selosti ilmiannon sisältöä, maininnut nimenomaisesti, että ilmianto oli nimetön. Toimistonjohtaja on antanut tässä asiassa jo 6.10.2005 oman selvityksensä Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Siinä hän pitää jälkikäteen ajateltuna puutteena sitä, että hän ei ollut ilmoittanut kassalle ilmiannon nimettömydestä.

Kuten olen edellä jo todennut, pidän toimistonjohtajan menettelyä ilmoittaa ilmiannosta ensimmäiseksi IAET-kassalle virheellisenä. Käsitykseni mukaan hänen olisi sen sijaan tullut siirtää ilmianto Helsingin työvoimatoimistoon ja tuoda tässä yhteydessä sen tietoon kaikki ilmiantoon liittyvät seikat eli myös se, että ilmianto oli nimetön.

Saamani selvityksen perusteella on nimittäin epäselvää, missä vaiheessa ja keneltä Kluuvin työvoimatoimisto sai tietää ilmiannon olevan nimetön. IAET-kassan toimistolle lähettämästä selvityksestä asia ei ilmene. Kantelija on toimittanut nähtäväkseni työvoimaviranomaisilta saamansa kopion asiassa URA-järjestelmään merkityistä tiedoista. Niissä on päivän 9.9.2005 kohdalla merkintä "kts. yht.tiedot", mikä viittaa Kluuvin toimiston apulaisjohtajalta saamani tiedon mukaan yhteistyötahojen, kuten esimerkiksi työttömyyskassojen, yhteydenottoihin. Niitä koskevilla tiedostoilla on puolestaan merkintä Ilomantsin toimistoon saapuneesta nimettömästä ilmiannosta. Kantelija on kuitenkin lisäkirjoituksessaan todennut, että tiedostoihin on myöhemmin lisätty sana nimetön. Hänen mukaansa asia on tullut ilmi siinä vaiheessa, kun hän yritti selvittää, missä vaiheessa ja mitä kautta Kluuvin työvoimatoimisto oli saanut tietää ilmiannon nimettömyydestä.

Työvoimaviranomaisten tietojen kirjaaminen perustuu lakiin työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmästä (11.12.2002/1058). Työministeriö on antanut lain johdosta työvoimatoimistoille myös ohjeistusta (14.1.2003 O/3/2003 TM).

Laissa säädetään muun muassa siitä, mitä merkintöjä henkilöasiakasrekisteriin voidaan tallettaa ja kuinka kauan niitä tulee säilyttää.

Käsitykseni mukaan on selvää, että työvoimaviranomaisen tulee kirjata sille saapuneet ilmoitukset mahdollisimman täsmällisesti väärinkäsitysten välttämiseksi. Jos merkintää on tarpeen myöhemmin muuttaa tai korjata, tulee myös tästä mainita asianmukaisesti tiedostoissa. Jos kirjallisesti saapuneiden tietojen lisäksi tai tueksi työvoimatoimisto saa asiasta lisätietoja esimerkiksi puhelimitse, tulee myös niistä laatia asianmukaiset muistiot tiedostoihin.

Käsitykseni mukaan Kluuvin työvoimatoimisto olisi voinut kirjata täsmällisemmin kantelijan URA-tietoihin sen, mistä ja milloin se sai tietää ilmiannon olevan nimetön. Asia ei kuitenkaan anna minulle tältä osin aiheutta enempään selvittelyyn, vaan katson edellä mainitut yleiset toteamukset tietojen kirjaamisesta riittäväksi.

Sen sijaan katson tarpeelliseksi käsitellä tässä yhteydessä laajemmalti kantelijan esille nostamaa laajakantoisempaa kysymystä siitä, onko työvoimaviranomaisilla oikeus olla ilmoittamatta etuuden saajalle ilmiannon tekijän henkilöllisyyttä tai tietoa ilmiannon nimettömyydestä asian käsittelyn ollessa kesken. Sekä Ilomantsin että Kluuvin työvoimatoimisto olivat saamani selvityksen mukaan nimittäin ilmoittaneet kantelijalle, että ilmiannon tekijän henkilöllisyys paljastetaan asian käsittelyn päätyttyä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus turvataan lailla. Tätä julkisuusperiaatetta ilmentää lain tasolla laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki). Sen 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslaki koskee siis asiakirjojen julkisuutta. Asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n mukaan muun muassa viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on sille toimitettu tai jonka on laatinut viranomaisen palveluksessa oleva. Nyt esillä olevassa tilanteessa oli kyse puhelimitse saapuneesta tiedosta. Hallintolain 19 §:n mukaan viranomaisen suostumuksella asia saa kuitenkin panna vireille myös suullisesti. Hallintolain 20 §:n mukaan asia tulee vireille viranomaisessa, kun suullisesti vireille pantu asia on esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Suullisesti esitettyjen tietojen kirjaamisesta säädetään puolestaan hallintolain 42 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä tiedot suullisesti esitetystä seikoista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Käsitykseni mukaan Ilomantsin työvoimatoimiston johtaja oli laatinut saamansa puhelinsoiton perusteella julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitetun asiakirjan, joten esillä olevaa tapausta voidaan nähdäkseni arvioida julkisuuslain säännösten valossa.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan laissa säädettyjen viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä antaa yksilöille mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lain 17 §:n mukaan viranomaisen on puolestaan tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista

viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Asianosaisten oikeudesta tiedonsaantiin säädetään julkisuuslain 11 §:ssä. Säännöksen mukaan sillä, jonka etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen) on oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Muun muassa työministeriön lausunnossa on lisäksi viitattu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan, joka antaa viranomaisille puolestaan mahdollisuuden salata niiden suorittamaan valvontatoimeen liittyvän seikan, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osallisille.

Nyt esillä olevassa tapauksessa arvioitavana onkin nähdäkseni erityisesti kahden viimeksi mainitun julkisuuslain säännöksen tulkinta. Säännöksistä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohta käsittelee asiakirjan salassa pitoa muidenkin kuin asianosaisten kannalta. Kyseisen säännöksen perusteluiden mukaan säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistuminen. Edelleen kyseisessä hallituksen esityksessä on todettu, että valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen.

Puheena oleva säännös on tulkinnanvarainen ja jättää sijaa viranomaisen harkinnalle. Käsitykseni mukaan säännöstä on mahdollista tulkita myös siten, että työttömyysturvan epäilyistä väärinkäytöksistä tehdyt ilmoitukset kuuluvat sen piiriin. Työvoimaviranomaisten yleisenä velvollisuutena on nimittäin valvoa työttömyysetuuksien oikeaa kohdentumista muun muassa tutkimalla sille tehtyjä ilmiäntojoja. Ilmiannot mahdollistavat omalta osaltaan tämän valvontatehtävän hoitamista.

Käsitykseni mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa onkin mahdollista tulkita siten, että työvoimaviranomaiset voivat salata nimettömän ilmiannon tekijän henkilöllisyyden asian selvittelyn ajaksi. Sanotun säännöksen mukainen menettely on kuitenkin mahdollista käsitykseni mukaan vain muiden kuin asianosaisten kohdalla. Ja nähdäkseni tällöin käytännössä ne tilanteet, joissa sanottu säännös voisi tulla sovellettavaksi työttömyysturvan väärinkäyttöepäilyä tutkittaessa, ovatkin erittäin harvinaisia. Työttömyysturvan väärinkäytöstä koskevan epäilyn tehneen henkilöllisyys kiinnostaa yleensä ainoastaan epäilyn kohteena olevaa ja ehkä joissakin tapauksissa myös työnantajaa, jonka palveluksessa epäilyn kerrotaan työskennelleen. Sen sijaan muita työttömyysturvan väärinkäyttöepäilyä kiinnostuneita yksityistahoja asiassa ei pääsääntöisesti ole.

Näin on ollut kyse myös nyt puheena olevassa tapauksessa, sillä ilmiannon tekijän henkilöllisyyttä on tiedustellut nimenomaan epäilyn kohteena ollut kantelija. Ilmiannon perusteella aloitettu viranomaisutkinta koskee mitä suurimmassa määrin hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan, joten häntä on pidettävä asiassa asianosaisena. Näin ollen hänen oikeutensa saada tietoonsa ilmiäntäjän henkilöllisyys on käsitykseni mukaan ratkaistava julkisuuslain 11 §:n nojalla.

Työministeriö on lausunnossaan vedonnut siihen, että työvoimaviranomaiset ovat tulkinneet säännöstä vakiintuneesti siten, että ilmiantajan henkilöllisyys ei ole asian ratkaisuun vaikuttava seikka ja työvoimatoimistot voivat näin ollen salata sen asian käsittelyn ollessa kesken.

Työvoimaviranomaisten onkin tutkittava tehty ilmianto samalla tavalla riippumatta siitä onko se ollut nimetön vai onko ilmiantajan henkilöllisyys tiedossa. Myöskään asian ratkaisuun ilmiantajan henkilöllisyydellä ei sinänsä ole suoranaista vaikutusta. Ilmiantajan henkilöllisyydellä voi kuitenkin olla etuuden hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta merkitystä esimerkiksi tahallisissa kiusantekotilanteissa. Näin etuuden hakijan on helpompi hankkia tai osoittaa työvoimaviranomaiset hankkimaan näyttöä omien oikeuksiensa turvaamiseksi. Näin ollen käsitykseni mukaan ilmiantajan henkilöllisyys kuuluu myös säännöksessä tarkoitettuihin tietoihin, jolla voi olla vaikutusta asian käsittelyyn.

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin edellä selostetun pääsäännön mukaan asianosaisella on siis oikeus saada tieto myös asiaansa vaikuttaneen salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä. Säännöksen toisessa momentissa on kuitenkin säädetty muutamia poikkeuksia tähän pääsääntöön. Näistä poikkeuksista on nähdäkseni syytä tarkastella enemmän momentin 1 kohtaa, jonka mukaan asianosaisella ei ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeitä yksityistä etua. Totean lisäksi selvennykseksi, että käsitykseni mukaan työvoimaviranomaisen puhelimitse saapuneen ilmiannon perusteella laatimaa asiakirjaa ei voida rinnastaa momentin kolmannessa kohdassa mainittuihin esittelymuistioon tai ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan, joihin asianosaisellakaan ei ole oikeutta ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt.

Julkisuuslain 11 §:n perusteluissa on todettu muun muassa, että tiedon antaminen esimerkiksi siitä, kuka on tehnyt lastensuojelulaissa tarkoitetun ilmoituksen lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta, saattaa yksittäistapauksessa olla vastoin yleistä etua, jos tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin tai lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen. Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi hallituksen esityksen mukaan liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta.

Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Viranomaisen kokonaisharkinnassa on hallituksen esityksen mukaan pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen (HE 30/1998 vp, s. 67).

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate 2000, s. 129) on katsottu, että asianosaisjulkisuus ei koske viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviä yhteystietoja, jos tiedon antaminen vaarantaisi tuon henkilön turvallisuutta tai etuja ja oikeuksia. Rajoitus ei em. teoksen mukaan siten koske ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä sinänsä, joten asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada tietoonsa ainakin ilmoituksen tekijän nimi. Toisaalta, jos ilmoittajan henkilöllisyyden paljastuminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua, asianosaisella ei ole oikeutta saada tällaista tietoa (em. teos).

Julkisuuslain lähtökohtana on julkisuusperiaate ja asiakirjojen salaamiseen oikeuttavia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Näin ollen myös lain 11 §:n 2 momentin kohtia on nähdäkseni tulkittava suppeasti. Oma näkemykseni onkin, että työvoimaviranomaisten valvontatoiminnassa työttömyysturvaetuuksien kohdentumisessa ei ole kyse lainkohdassa tarkoitettusta erittäin tärkeästä yleisestä edusta, joka oikeuttaisi salaamaan ilmiantajan henkilöllisyyden asianosaiselta.

Sen sijaan ilmiannon tekijän henkilöllisyyden suojaaminen saattaa joissain äärimmäisissä tilanteissa olla tarpeen ilmiantajan turvallisuuden vuoksi. Käsitykseni mukaan tällaiset tilanteet eivät ole erityisen todennäköisiä, mutta valvontatoiminnan toimivuuden kannalta säännöksen avulla on oltava mahdollisuus turvata ilmiantajaa näissä äärimmäisissä tilanteissa.

Totean lisäksi, että julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen salassapito ei pääty asian käsittelyn päättymiseen vaan on pysyvää. Säännös ei siis anna mahdollisuutta siihen, että valvontatoimen aikana asianosaiselta salattaisiin ilmiantajan henkilöllisyys ja sen päätyttyä henkilöllisyys paljastettaisiin.

Nyt puheena olevassa tapauksessa kyse oli nimettömästä ilmiannosta. Ottaen huomioon sen, että edellä mainitun perusteella asianosaisella on nähdäkseni pääsääntöisesti oikeus saada pyynnöstä tietoonsa häntä koskevan ilmiannon tekijän henkilöllisyys jo ennen asian käsittelyn päättymistä, käsitykseni mukaan työvoimaviranomaisilla ei ole perusteita asian missään käsittelyvaiheessa salata sitä, että etuuden saajasta tehty ilmianto on ollut nimetön. Näissä tapauksissa ei käsitykseni mukaan ole olemassa mitään salattavaa tietoa eikä myös sellaista suojattavaa yksityistä etua, joka voisi edellyttää tiedon salaamista.

Työministeriö on perustellut nimettömyyden salaamista sillä, että se lisää etuuden saajan halukkuutta selvittää asiaa. Taustalla lienee siis pelko siitä, että etuuden hakija ei katsoisi aiheelliseksi selvittää asiaa riittävästi työvoimaviranomaisille, jos hän saa tietää, ettei viranomaisilla ole käytössään muuta kuin nimettömän ilmiannon perusteella saamansa tiedot.

Totean vielä tältä osin, että käsitykseni mukaan työvoimaviranomaisen tehtävänä on hankkia nimettömän ilmiannon tueksi alustava selvitys, minkä jälkeen sen tulee vasta pyytää selvitystä etuuden saajalta, mikäli väärinkäytösepäilyä ei ole alustavan selvityksen perusteella pidettävä ilmeisen aiheettomana. Kun alustava selvitys on ollut asianmukainen, on asiassa nähdäkseni olemassa sellainen näyttö, että etuuden hakija ymmärtää oman etunsa vaativan selvityksen

antamista työvoimaviranomaiselle. Merkitseehän selvityksen antamatta jättäminen tällöin käytännössä työttömyysturvaetuuden epäämistä. Muutoinkin työttömyysetuusjärjestelmän tulisi tässä suhteessa nähdäkseni toimia siten, että työttömyysturvan saajat mieltävät omat velvollisuutensa ja ne riskit, joita velvollisuuksien ja esimerkiksi pyydetyn selvityksen antamisen laiminlyönti saattaa sisältää. Kun työvoimapolitiittinen järjestelmä toimii asianmukaisesti, ei käsitykseni mukaan pitäisi edes syntyä tilannetta, että ilmiannon nimettömyyttä olisi asian selvittämisen vuoksi tarpeen salata. Käsitykseni mukaan ilmiannon nimettömyyden salaamiseen ei siis ole asian missään käsittelyvaiheessa perustetta eikä siihen tulisi olla asian asianmukaisen selvittämisen myötä edes tarvetta.

Edellä kerrotun perusteella katson, että myös Kluuvin työvoimatoimiston olisi tullut ilmoittaa kantelijalle, että hänestä tehty ilmianto oli nimetön, siinä vaiheessa kun hän asiaa toimistolta tiedusteli ja sillä oli tiedossaan ilmiannon olevan nimetön. Myöskään Ilomantsin työvoimatoimiston tiedusteluun antamassaan vastauksessa mainitsema viittaus julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan ei ole nähdäkseni ollut oikea. Tiedusteluun vastanneella toimistonjohtajan sijaisella oli tosin ollut vajavaista informaatiota puheena olevasta ilmiannosta.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Esillä oleva kantelijaa kohtaan tehdyn nimettömän ilmiannon selvittäminen työvoimaviranomaisissa tuo nähdäkseni hyvin esille niitä ongelmia, joita nimettömiin ilmiantoihin saattaa liittyä. Nimettömät ilmiannot sisältävät mahdollisuuden muun muassa tahalliseen haitantekoon, minkä vuoksi pidän erityisen tärkeänä, että työvoimaviranomaiset selvittävät niitä alustavasti itse ennen kuin ryhtyvät ilmiantojen johdosta työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

Käsitykseni mukaan Ilomantsin työvoimatoimiston toimistonjohtaja on menetellyt asiassa virheellisesti arvioidessaan ilmiantoa ja sen työvoimapolitiittista uskottavuutta sekä lähettäessään ilmiannon perusteella laatimansa asiakirjan IAET-kassalle. Näiden toimien sijasta hänen olisi nähdäkseni tullut ensisijaisesti ainoastaan siirtää vastaanottamansa ilmianto toimivaltaiselle työvoimatoimistolle Helsinkiin tai joko hankkia itse alustavaa selvitystä asiaan ja siirtää se sen jälkeen Helsingin työvoimatoimistoon. Hänen olisi lisäksi tullut käsitykseni mukaan todeta nimenomaisesti puhelimitse saapuneen ilmiannon johdosta laatimassaan asiakirjassa, että ilmianto oli ollut nimetön. Lisäksi toimistonjohtajan olisi nähdäkseni tullut antaa häntä loman aikana sijaistaneelle työvoimaneuvojalle täsmällisempiä tietoja ilmiannosta.

Myös Helsingin Kluuvin työvoimatoimisto olisi nähdäkseni voinut varmistaa, oliko sanotun nimettömän ilmiannon johdosta tehty alustavaa selvitystä Ilomantsin työvoimatoimistossa. Lisäksi toimisto olisi nähdäkseni voinut kirjata selkeämmin kantelijaa koskeviin URA-tietoihin sen, keneltä se sai tiedon ilmiannon nimettömyydestä. Siinä vaiheessa, kun työvoimatoimisto oli saanut tiedon ilmiannon nimettömyydestä, olisi sen myös käsitykseni mukaan tullut antaa kantelijalle asiasta tieto tämän tiedustellessa ilmiantajan henkilöllisyyttä.

Käsitykseni mukaan julkisuuslaista ei ole saatavissa perusteita ilmiannon nimettömyyden salaamiselle.

Olen edellä jaksossa 3.2.3 käsitellyt laajasti myös ilmiöntekijän tiedossa olevan henkilöllisyyden salaamista asianosaiselta. Myös näiltä osin näkemykseni poikkeavat työministeriön lausunnossaan esittämistä. Oma käsitykseni on, että asianosaisella on julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti oikeus saada tietää häntä kohtaan tehdyn ilmiannon tekijän henkilöllisyys ja vain poikkeustapauksissa henkilöllisyys voidaan salata.

Nyt puheena olevassa yksittäistapauksessa Helsingin työvoimatoimisto ja sen työvoimatoimikunta käsitteli kantelijan asian nopeasti, kuten kantelija oli 13.9.2005 antamassaan selvityksessä pyytänytkin. Asian nopean käsittelyn ansiosta puheena oleva perättömäksi osoittautunut ilmianto ei ehtinyt aiheuttaa viivästystä kantelijan työttömyysturvan maksatuksessa.

Tämän johdosta katson riittäväksi, että saatan edellä jaksoissa 3.2.2 ja 3.2.3 esittämäni käsitykset tapahtuneista menettelyvirheistä Ilomantsin työvoimatoimiston ja sen toimistonjohtajan sekä Kluuvin työvoimatoimiston tietoon ja vastaisen varalle huomiotavaksi. Lisäksi saatan jaksossa 3.2.3 esittämäni näkemykset ilmiannon tekijän henkilöllisyyden ja ilmiannon nimettömyyden salassapidon edellytyksistä työministeriön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -