

28.1.2009

Dnro 361/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

TYÖVOIMAPOLIITTINEN LAUSUNTO TULEE PERUSTELLA TÄSMÄLLISESTI

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 26.1.2007 päivätyssä kirjeessään Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunnan ratkaisua ja menettelyä hänen asiassaan. Kantelija kertoi ilmoittautuneensa helmikuussa 2006 työttömäksi työnhakijaksi Helsingin työvoimatoimistoon, koska hänen aikomuksenaan oli päästä Verohallituksen palvelukseen vuorotteluvapaasijaiseksi. Hän kertoi olleensa tuolloin sivutoimisena opiskelijana.

Kantelijan mukaan työvoimatoimiston työvoimatoimikunta katsoi kuitenkin 22.2.2006 antamassaan lausunnossa, ettei hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän sen mukaan työllistyi 20.2.2006 alkaen päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään. Kantelijan mukaan lausunto oli virheellinen, sillä hän ei tuolloin työllistynyt lausunnossa mainituissa yrityksissä.

Kantelija ihmettelee sitä, ettei lausuntoon voinut hakea muutosta. Hän kertoo tarkoituksenaan olleen ainoastaan saada työttömän työnhakijan status, minkä vuoksi hän ei ollut hakenut työttömyysetuutta Kansaneläkelaitokselta.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatiedot

Asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli siis 20.2.2006 ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi Helsingin työvoimatoimiston Kluuvin yksikköön. Hän oli ilmoittautumisensa yhteydessä kertonut toukokuussa 2006 alkavasta neljän kuukauden pituisesta vuorotteluvapaasijaisuudesta.

Työvoimatoimisto teki kantelijalle selvityspyynnön hänen opiskelustaan ja yritystoiminnastaan. Sen saatuaan työvoimatoimikunta antoi hänelle 15.3.2006 työvoimapolitiittisen lausunnon, jossa se katsoi kantelijan työllistyvän päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään. Lausunnon perustelut olivat seuraavat:

"Tmi A, yritystoiminta ei ole kokonaan päättynyt, on ennakkoperintärekisterissä. B Oy ja C Oy, omistaa kummastakin 33,3 % ja on hallituksen jäsen. D Oy, ei omista ja E Oyj, omistus 11,8 %, ei työkennellyt. Opiskelu Hgin kauppakorkeakoulussa katsotaan sivutoimiseksi yritystoiminnan ohella."

3.2

Työvoimaviranomaisten selvitykset

Työvoimatoimisto

Helsingin työvoimatoimisto on selvityksessään todennut, että kantelijalle tehtiin selvityspyyntö hänen opiskelustaan ja yritystoiminnastaan, koska toimikunnan tehtävänä on toimiston mukaan antaa Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle sitova lausunto siitä, voidaanko henkilö katsoa vuorotteluvapaalain 9 §:n mukaiseksi työttömäksi työnhakijaksi.

Työvoimatoimikunta

Helsingin työvoimatoimikunta on selvityksessään todennut, että kantelija ei ole osoittanut ammatinharjoittamisen päättyneen, vaan vuonna 2003 rekisteröity toiminimi on edelleen ennakkoperintärekisterissä eikä hänellä ole muualta työhistoriaa. Toimikunta toteaa lisäksi, että kantelija ei ole työllistynyt yrityksissä, joista hän omistaa osan. Hänen opiskeluaan toimikunta pitää sivutoimisena ammatinharjoittamisen perusteella.

Työvoima- ja elinkeinokeskus

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus katsoo työvoimatoimiston ja -toimikunnan menetelleen kantelijan asiassa lain ja asetusten mukaisesti. Se toteaa lisäksi, että kantelija ei ole hakenut Kansaneläkelaitokselta työttömyysetuutta. Näin ollen hänelle ei ole myöskään annettu valituskelpoista päätöstä asiassa. Keskus korostaa, että kantelijalle annetussa työvoimapoliittisessa lausunnossa on todettu, että muutosta voi hakea vasta Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätökseen.

Työministeriö

Työministeriön mukaan vuorotteluvapaalaki edellyttää, että sijaiseksi palkattava henkilö on työn työnhakija. Laissa ei ole kuitenkaan määritelty tarkemmin työtöntä työnhakijaa eikä viitattu siltä osin myöskään muuhun lainsäädäntöön. Ministeriö ilmoittaa kuitenkin katsoneensa vakiintuneesti, että työttömyyttä tulisi lähtökohtaisesti arvioida työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n mukaan. Sen mukaan sijaiseksi ei siis näin ollen kelpaa henkilö, joka työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassatyössään.

Yritystoiminnan tai oman työn päättymisen osalta ministeriö viittaa valtioneuvoston asetukseen työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä (1351/2002). Sen mukaan yritystoiminta on katsottava lopetetuksi, kun ammatinharjoittaja on luopunut yritystoimintaan liittyvistä vakuutuksista ja tehnyt toiminnan lopettamisesta ilmoitukset viranomaisille.

Ministeriö katsoo työvoimatoimikunnan käyttäneen asiassa sille kuuluvaa harkintavaltaa katsoessaan kantelijan työllistyneen päätoimisesti yrittäjänä. Sen mukaan ei ole myöskään aihetta epäillä, että toimikunnan arviointiin olisi vaikuttanut se, että kyse oli vain työttömän työnhakijan statuksen hankkiminen vuorotteluvapaasijaisuutta varten.

Ministeriö katsoo kuitenkin, että työvoimatoimikunta olisi voinut lausunnossaan ottaa selvemmin kantaa siihen, miksi se katsoo kantelijan työllistymisen Tmi A:ssa olleen päätoimista. Ministeriö viittaa antamiinsa työvoimapoliittisia lausuntoja koskeviin menettelytapaohjeisiin, joissa on sen mukaan korostettu, että hakijoille annettavat kielteiset lausunnot on perusteltava hyvin.

Ministeriö on lausuntonsa lopussa käsitellyt asiaan liittyvää valitusoikeutta. Sen mukaan vuorotteluvapaasiassa ratkaistaan ensisijaisesti vuorotteluvapaalle jäävän oikeus vuorottelukorvaukseen. Sen sijaan ministeriön näkemyksen mukaan sijaisen kelpoisuuden arvioinnissa ei ole kysymys hallinnollisesta päätöksestä, johon tulisi olla muutoksenhakuoikeus. Ministeriö toteaa, että vuorotteluvapaasijaisuudessa on kyse avoimesta työpaikasta, johon voi olla useita soveliaita hakijoita. Sijaisella ei ole subjektiivista oikeutta paikkaan edes siinä tilanteessa, että hän täyttäisi lain edellytykset eli on työtön työnhakija.

Ministeriön käsityksen mukaan muutoksenhakuoikeutta Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan antamaan päätökseen on pidettävä riittävänä myös sellaisten henkilöiden kannalta, joiden tarkoituksena on vain saada työttömän työnhakijan status päästäkseen haluamaansa vuorotteluvapaapaikkaan.

3.3

Asian arviointia

3.3.1

Vuorotteluvapaalain mukainen työtön työnhakija

Vuorotteluvapaajärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1996 alkaen. Sitä sääteli aluksi laki vuorotteluvapaakokeilusta vuoden 2002 loppuun saakka. Nyt puheena olevat tapahtumat ajoittuivat aikaan, jolloin oli voimassa vuoden 2007 loppuun saakka määräaikaisena voimassa ollut vuorotteluvapaalaki (1305/2002).

Lain tarkoituksena on ollut toisaalta edistää työntekijän jaksamista ja toisaalta tarjota työttömälle henkilölle työllistymismahdollisuus. Vuorotteluvapaamahdollisuutta on käyttänyt hyväkseen viime vuosina noin 6–7 000 henkilöä ja koko lain voimassaolon aikana noin 120 000 henkilöä.

Järjestelmä luotiin aikana, jolloin työllisyystilanne oli selvästi nykyistä huonompi. Vuoden 2008 alussa vuorotteluvapaalain voimassaoloa jatkettiin kahdella vuodella. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 77/2007 vp) on todettu, että työllisyyden parantuessa on otettava huomioon myös mahdollinen työvoimapula ja arveltiin vapaan käytön vähenevän automaattisesti työvoiman saatavuuden vähentyessä. Lain voimassaolon jatkamista puollettiin esityksessä erityisesti myönteisten työssä jaksamista ja työuraa pidentävien vaikutusten vuoksi.

Lain alkuperäisenä tarkoituksena on ollut työllistää ensisijaisesti nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä. Vuorotteluvapaalain 9 §:n mukaan (sellaisena kuin se oli voimassa 2008 saakka) sijaista palkattaessa on etusija nimittäin annettava sellaisille työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana oleville julkisesta työvoimapaikasta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuille nuorille tai 1 luvun 7 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuille pitkäaikaistyöttömille taikka korkeakoulu- tai ammattitutkinnon äskettäin suorittaneille, joiden ammattitaito arvioidaan riittäväksi haettuun tehtävään. Työvoimaviranomaisen ja työnantajan on suoritettava arviointi yhteistyössä. Jos haettuun tehtävään ei ole sopivaa edellä tarkoitettua työtöntä työnhakijaa, vuorotteluvapaasijaiseksi on mahdollisuuksien mukaan palkattava sijainen, jonka työnsaannin tarve on suurin ja jonka työllistymisedellytyksien voidaan arvioida parantuvan määräaikaisen työn avulla.

Sopivien sijaisten löytyminen on kuitenkin edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan koettu ongelmalliseksi. Esityksessä nimittäin todetaan, että kolmannes palkatuista sijaisista oli ollut työttömänä alle viikon. Sijaiset ovatkin usein käytännössä henkilöitä, jotka ovat työskennelleet työpaikalla ai-

emmin määräaikaisena. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien osuus sijaisista on esityksen mukaan ollut vain 2–3 prosenttia.

Vuorotteluvapaalaissa on kuitenkin käsitykseni mukaan nähtävissä lähtökohtaisesti ajatus siitä, että sijaisen palkkaamisessa on kyse valinnasta lukuisten työttömänä työnhakijana olevien sopivien ehdokkaiden välillä. Tämä ilmenee nähdäkseni siinäkin, että työtöntä työnhakijaa ei laissa ole määritelty ollenkaan ennen kuin vasta vuoden 2008 alusta.

Vuoden 2008 muutoksessa lain säännöksiä täsmennettiin ja tarkennettiin. Yksi täsmennyksistä koski nimenomaan työttömän työnhakijan määritelmää. Voimassa olevassa vuorotteluvapaalaissa vuorotteluvapaalla tarkoitetaankin järjestelyä, jossa työntekijä työntantajansa kanssa tekemän vuorottelusopimuksen mukaisesti määräaikaisesti vapautetaan palvelussuhteeseen kuuluvien tehtävien suorittamisesta ja jossa työnantaja samalla sitoutuu vastaavaksi ajaksi palkkaamaan työvoimatoimistossa työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työttömänä työnhakijana olevan.

Nyttemmin on siis laissa nimenomaisesti viitattu työttömyysturvalain mukaiseen työttömän työnhakijan määritelmään. Lakiteksti vastaakin työministeriön mukaan jo aiemmin vakiintuneestineudatettua käytäntöä.

Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n mukaan puolestaan työttömänä pidetään muun muassa henkilöä, joka ei ole työsuhteessa tai päätoimisesti työllistynyt yrittäjänä tai omassa työssä.

Sen kysymyksen ratkaiseminen, onko henkilö työtön työnhakija, kuuluu työvoimatoimistoille ja työvoimatoimikunnille. Asia on ratkaistava työttömyysturvalain ja siinä viitattujen säännösten mukaisessa järjestyksessä nähdäkseni myös silloin, kun kyse on vuorotteluvapaasijaiseksi aikovasta henkilöstä.

Käsitykseni mukaan Helsingin työvoimatoimisto ja sen työvoimatoimikunta ovatkin menetelleet kantelijan asiassa niille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa selvittäessään hänen opiskelu- ja yritystoimintaansa ratkaistakseen sen, onko häntä pidettävä vuorotteluvapaalaissa tarkoitettuna työttömänä työnhakijana.

Edelleen katson työvoimatoimikunnan menetelleen kantelijan asiassa harkintavallansa puitteissa katsoessaan, että häntä oli esitetyn selvityksen perusteella pidettävä päätoimisena yrittäjänä.

Totean lisäksi, että vuorotteluvapaalakia jatkettiin viimeksi vain kahdella vuodella sen vuoksi, että työvuorottelu on kohteena valtioneuvoston kesäkuussa 2007 asettamassa laajapohjaisessa sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa.

Edellä kerrotun perusteella asia ei anna minulle näiltä osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

3.3.2

Muutoksenhakuoikeus

Työvoimapolitiisesta lausunnosta ei voi erikseen hakea muutosta. Tämä on todettu nimenomaan työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n 5 momentissa. Muutoksenhakuoikeus on sen sijaan vasta Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan lausunnon johdosta antamaan päätökseen.

Kantelija ei ole missään vaiheessa hakenut työttömyysetuutta Kansaneläkelaitokselta tai työttömyyskassasta eikä se ole ollut edes hänen aikomuksena. Hän on ainoastaan halunnut saada työttömän työnhakijan statuksen päästäkseen vuorotteluvapaasijaiseksi.

Vuorotteluvapaasijaisuuden edellytyksenä ei olekaan se, että henkilö on saanut tai edes hakenut työttömyysetuutta. Ottaen kuitenkin huomioon vuorotteluvapaalain lähtökohtaisen tarkoituksen erityisesti nuorten työttömien työnhakijoiden ja pitkäaikaistyöttömien työllistäjänä, katson, että laissa säädetty säännönmukainen muutoksenhakutie työvoimapolitiisissa asioissa on riittävä. Käsitakseni mukaan ei ole tarpeen luoda erillistä muutoksenhakumahdollisuutta henkilöille, joiden päämääränä on vain työttömän työnhakijan statuksen saaminen vuorotteluvapaasijaiseksi pääsyä varten. Jos työvoimatoimikunta katsoo, että henkilöä ei voida pitää työttömänä työnhakijana, tulee henkilön tällöin hakea työttömyysetuutta ja saattaa sitä kautta kysymys tarvittaessa työttömyysturvalautakunnan käsiteltäväksi.

Kantelijan kirjoitus ei anna minulle siis tähtäkään osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

3.3.3

Työvoimapolitiisen lausunnon perustelut

Helsingin työvoimatoimikunta antoi asiassa lausuntonsa 15.3.2006. Jos kantelija olisi hakenut työttömyysetuutta, hän olisi saanut päätöksen asiaansa Kansaneläkelaitokselta todennäköisesti maaliskuun 2006 loppupuolella. Kantelijan mainitseman vuorotteluvapaan oli tarkoitus alkaa 1.5.2006 eli jo noin 1,5 kuukauden kuluttua. Pidän epätodennäköisenä, että kantelija olisi saanut työttömyysturvalautakunnan päätöstä asiaansa ennen vuorotteluvapaan alkamista, vaikka hän olisi hakenut muutosta Kansaneläkelaitoksen antamaan päätökseen. Valituksen keskimääräinen käsittelyaikalautakunnassa on nimittäin noin kuusi kuukautta.

Muutoksenhakuprosessin yhteydessä olisi kuitenkin käsitykseni mukaan ollut mahdollista se, että kantelijalle olisi täsmentynyt se, minkä vuoksi työvoimatoimikunta piti häntä päätoimisena yrittäjänä. Käsitakseni mukaan Helsingin työvoimatoimikunnan 15.3.2006 antaman työvoimapolitiisen lausunnon perustelut ovat nimittäin puutteelliset.

Työvoimatoimikunta on kantelun johdosta antamassaan selvityksessä todennut, että nimenomaan kantelijan työllistyminen toiminimessään oli asiassa ratkaisevaa. Sen sijaan osakeomistusten perusteella toimikunta ei häntä yrittäjänä pitänyt.

Työvoimatoimikunnan lausunnon perusteluista tämä seikka ei kuitenkaan ilmene, vaan niiden perusteella voi helposti päätyä ajattelemaan, että myös omistukset lausunnossa mainituissa yhtiöissä ovat ratkaisuun vaikuttaneet. Kantelija onkin todennut vastineessaan luulleensa myös osakeomistusten vaikuttaneen asiaan. Hän korostaa, että toiminimen poistaminen ennakkoperintärekisteristä oli jäänyt häneltä tekemättä, koska kukaan ei ollut sellaista häneltä edellyttänyt eikä häntä ollut myöskään ohjeistettu niin tekemään.

Nyt puheena oleva asia on hyvä osoitus kielteisen työvoimapolitiisen lausunnon perustelujen tärkeydestä. Työvoimatoimikuntaa sitoo perustelujen osalta hallintolain 45 §, jonka mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Työministeriö on lisäksi ohjeistanut (ohje O/39/2003 TM) työvoimatoimistojaja työvoimatoimikuntaa työvoimapolitiisten lausuntojen antamisessa. Ohjeissa korostetaan hyvien ja täsmällisten perustelujen merkitystä kielteisissä lausunnoissa ja viitataan erityisesti tilanteisiin, joissa hakija haluaa valittaa saamastaan päätöksestä. Käsitakseni mukaan kielteisten lausuntojen riittävä perustelevminen on tämän lisäksi tärkeää myös silloin, jos lausunnolla on hakijalle muutoinkin tärkeä merkitys, kuten nyt kantelijalle nähdäkseni oli.

Käsitykseni mukaan Helsingin työvoimatoimikunnan kantelijalle antaman työvoimapolitiittisen lausunnon perustelut ovatkin epätasälliset eivätkä kaikilta osin täytä hallintolaissa perusteluille asetettuja vaatimuksia. Jos toimikunta olisi ilmoittanut lausunnon perusteluissa sen, että kantelijan toiminimen oleminen ennakkoperintärekisterissä on hänen statuksensa kannalta ratkaisevaa, Kantelijalla olisi ollut nähdäkseni paremmat mahdollisuudet halutessaan ryhtyä toimenpiteisiin toiminimen poistamiseksi rekisteristä sellaisessa aikataulussa, että myös vuorotteluvapaasijaisuus olisi voinut toteutua.

Saamani selvitys viittaa siihen, että kantelija on selvittänyt yritystoimintaansa työvoimatoimistolle ainoastaan kirjallisesti eikä ole ollut toimistoon henkilökohtaisesti yhteydessä myöskään saamansa työvoimapolitiittisen lausunnon jälkeen. Jos hän olisi näin tehnyt, olisi toiminimen poistaminen ennakkoperintärekisteristä myös saattanut tulla nimenomaisesti esille ja työvoimatoimiston olisi käsitykseni mukaan tullut tuolloin luonnollisesti ohjeistaa häntä asiassa. Sen sijaan työvoimatoimistolle ei voida nähdäkseni asettaa yleistä velvollisuutta ohjata ja neuvua asiakkaitaan oma-aloitteisesti ryhtymään toimiin yritystoiminnasta luopumiseksi työttömyysturvaa saamiseksi.

Mutta kuten jo edellä totesin, Helsingin työvoimatoimikunnan olisi tullut perustella kantelijalle antamansa työvoimapolitiittinen lausunto täsmällisesti siten, että kantelija olisi voinut siitä päätellä, mihin toimenpiteisiin hänen tulisi ryhtyä työttömän työnhakijan statuksen saadakseen.

Kantelija on oheistanut kanteluunsa kopion vuorottelusopimuksesta, jossa mainittuun työpaikkaan hänen olisi ilmoituksensa mukaan ollut tarkoitus mennä. Jos kantelija katsoo, että työvoimatoimikunnan edellä mainittu lausunnon perustelujen puutteellisuus on aiheuttanut sen, ettei hän päässyt viittaamaansa harjoittelupaikkaan ja että hänelle on aiheutunut vahinkoa työvoimatoimikunnan menettelyn johdosta, hänen tulisi esittää korvausvaatimuksensa perusteineen työvoimatoimikunnalle.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.3 esittämäni käsityksen työvoimapolitiittisen lausunnon perustelujen puutteellisuudesta Helsingin työ- ja elinkeinotoimiston työvoimatoimikunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös työ- ja elinkeinoministeriölle.