

7.4.2011

Dnro 3678/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **TYÖTTÖMYYSKASSA TULKITSI VIRHEELLISESTI MINISTERIÖN OHJETTA**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 29.9.2009 saapuneessa kirjoituksessaan Suupohjan työ- ja elinkeinotoimistoa siitä, että se ei ole hänen vuonna 1994 alkaneen työttömyytensä aikana kyennyt tarjoamaan hänellä työllistämistyötä. Kantelijan mukaan toimisto on laiminlyönyt näin ollen työllistämisvelvollisuutensa. Hän katsoo menettäneensä tämän johdosta palkan ja ansiosidonnaisen päivärahan sekä työeläkekertymän. Kantelija vaatiikin näiden menetysten sekä henkisen kärsimyksensä korvaamista.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Viranomaisten selvityksen tapahtumista

##### *Työ- ja elinkeinotoimiston selvitys*

Suupohjan työ- ja elinkeinotoimisto on selvityksensä alussa selostanut kantelijan asiassa sovelletun säännöksen eli julkisesta työvoimapaikasta annetun lain luvun 7 §:n sisältöä. Sanotun lainkohdan ensimmäisen momentin mukaan vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneelle työttömälle työnhakijalle on turvattava mahdollisuus työllistymistä edistävään koulutukseen tai koulutukseen, jos hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 59 vuotta.

Säännöksen kolmannessa momentissa todetaan, että jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettua työtöntä ei voida työllistää avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa koulutusta tai kuntoutusta, hänen kotikuntansa on työvoimaviranomaisen osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus kahdeksan kuukauden ajaksi (työllistämisvelvoite). Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä. Kunnalla on oikeus saada työllistämistukea työllistetyistä, jotka työvoimatoimisto on osoittanut työllistämisvelvoitteen perusteella sen työllistettäväksi.

Työ- ja elinkeinotoimiston mukaan toimistoilla ei ole kuitenkaan tietoja asiakkaiden työttömyyspäivärahojen kertymisistä ja siten velvoitetöpaikkaoikeuden täyttymisestä. Tämän vuoksi entinen työmi-

nisteriö sopi aikanaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen kanssa siitä, että nämä toimittavat tiedot kaikista velvoitteen piiriin tulevista. Kassat toimittivat tiedot kuukausittain listoina.

Toimiston mukaan se ei ole saanut kantelijan osalta koskaan tietoa hänen työttömyyspäivärahopäivien täyttymisestä ja velvoitetyöpaikkaoikeudesta hänen työttömyyskassaltaan.

Kantelija oli ryhtynyt itse selvittämään asiaa kassaltaan 31.8.2009 ja toimistosta 17.9.2009. Toimisto oli välittömästi pyytänyt työttömyyskassaa selvittämään asiaa ja ilmoittamaan velvoitetyöpaikkaoikeuden syntymisestä. Työttömyyskassa oli toimiston mukaan ilmoittanut 24.9.2009, että kantelijalle oli syntynyt velvoitetyöpaikkaoikeus 10.4.2007. Toimisto toteaa selvityksessään ryhtyneensä heti toimiin velvoitetyöpaikan osoittamisessa kantelijalle.

Suupohjan työ- ja elinkeinotoimisto katsoo toimineensa asiassa ministeriön antamien ohjeiden mukaisesti.

### *Työttömyyskassan selvitys*

Rahoitus- ja Erityisalojen Työttömyyskassa on selvityksessään todennut, että työministeriö oli sopinut työttömyyskassojen ja maksatusjärjestelmistä vastaavan yrityksen kanssa siitä, että kassat toimittavat tiedot työllistämismäärävelvoitteen piiriin kuuluvista henkilöistä kuukausittain tiedot ministeriöön. Listalle poimituivat henkilöt, jotka olivat täyttäneet 57 vuotta ja joille oli maksettu päivärahaa 450–499 päivää. Työttömyyskassa ajoi toimitettavat kuukausiraportit maksujärjestelmästä tilastoajona kuukausittain jälkikäteen. Raportissa oli työvoimatoimistoittain työnhakijan nimi, henkilötunnus ja verotuskuntatieto. Kassa postitti raportit ministeriöön, joka jakoi ne eteenpäin. Työttömyyskassan mukaan vuoden 2007 jälkeen käytäntö on muuttunut siten, että aineisto toimitetaan ministeriöön maksatusajon yhteydessä eikä enää jälkikäteen.

Työttömyyskassan mukaan kantelijan kohdalla 450 maksupäivää oli täyttynyt jo vuoden 2006 puolella, mutta hän ei ollut vielä tuolloin täyttänyt 57 vuotta. Vuoden 2007 maksut on maksettu kaikki huhtikuussa. Kantelija ei ole kuitenkaan poimitunut jälkikäteen ajatulle velvoitetyöllistettävien listalle huhtikuussa, koska hänen enimmäispäivärahojensa määrä on täyttynyt saman kuukauden aikana. Ministeriön ohje on kassan mukaan ollut se, että jos 500 päivää tulee täyteen, henkilö ei enää tule velvoitetyöllistettävien listalle. Työttömyyskassa ilmoittaa toimineensa asiassa ministeriöstä saamiensa ohjeiden mukaisesti.

### *Finanssivalvonnan lausunto*

Finanssivalvonta viittaa hankkimaansa työministeriön 29.11.2006 antamaan kirjeeseen (2562/39/2006), joka on mennyt tiedoksi muun muassa työttömyyskassojen maksatusjärjestelmiä ylläpitäville yrityksille. Kirjeessä ministeriö on pyytänyt ajamaan kunkin kuun lopussa listat 1950 syntyneistä henkilöistä siten, että siitä ilmenevät ne, joille on maksettu päivärahaa vähintään 450 ja enintään 500 päivää. Kirjeessä on Finanssivalvonnan mukana todettu myös, että ”koska velvoitteen piiriin voi kuulua vain henkilö, joka täyttää 57 vuotta ennen 500 päivän päivärahaikauden täyttymistä, pyydetään listat vuonna 2007 ajamaan siten, että henkilön tiedot poistuvat listalta sen jälkeen, kun hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa 500 päivältä”.

Finanssivalvonnan mukaan on mahdollista, että työttömyyskassa tarkoittaa tätä kirjettä viitatessaan siihen, että ministeriön ohjeen mukaan listalle eivät tulleet henkilöt, joiden osalta 500 päivää oli täyttynyt.

Finanssivalvonnan mukaan kassan viittaaman muuttuneen käytännön avulla tiedot työllistämisveloitteen piiriin kuuluvista henkilöistä ovat ministeriön saatavilla nopeammin ja kattavammin kuin aiemmassa käytännössä. Muuttunut käytäntö on otettu käyttöön työhallinnon ja työttömyyskassojen välillä kuitenkin vasta 28.8.2007 alkaen.

Finanssivalvonnan mukaan kantelijan nimi ei ole ollut mukana kassan työministeriöön toimittamalla listalla, mikä näyttää Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan johtuneen lähinnä tietojen antamisessa aiemmin noudatetusta menettelystä. Finanssivalvonnan mukaan työttömyyskassan ei voida katsoa menetelleen asiassa virheellisesti, koska tiedot on toimitettu ministeriön pyytämällä tavalla.

### *Ministeriön lausunto*

Työ- ja elinkeinoministeriö on omassa lausunnossaan viitannut asiassa annettuihin selvityksiin ja todennut, että työministeriö toimitti 5.2.1997 työttömyyskassoille kirjeen, jossa se pyysi niitä toimittamaan ministeriölle tiedot kalenterikuukausittain veloitteen piiriin kuuluvista henkilöistä, joille oli maksettu työttömyyspäivärahaa vähintään 450 päivää ja enintään 500 päivää.

Ministeriön mukaan vastaavanlainen kirje on lähetetty vuosittain työttömyyskassojen maksatusjärjestelmistä vastaaville tahoille. Ministeriö korostaa, että päivärahan maksukertymärajaus on ollut koko ajan 450–500 päivää. Se ei ole ohjeistanut muuta ja tavoitteena on ollut, että myös 500 päivää päivärahaa saaneista toimitetaan maksatustiedot. Ministeriön mukaan se ilmenee myös esitetyn kirjallisen aineiston sanamuodostakin. Kirjelmien sanamuodon mukaan tiedot tulee poistaa *sen jälkeen* (kursivointi ministeriön), kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 500 päivää.

Ministeriön mukaan Suupohjan työ- ja elinkeinotoimisto ei ole saanut Rahoitus- ja Erityisalojen Työttömyyskassalta tietoa kantelijan työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisestä eikä ole näin ollen voinut järjestää hänelle kuntoutusta, koulutusta tai ilmoittaa oikeudesta kunnan järjestämään työpaikkaan. Ministeriö katsoo, että työttömyyskassoja on ohjeistettu toimittamaan tiedot työ- ja elinkeinotoimistoille oikealla tavalla siten, että työntekomahdollisuuden järjestäminen on mahdollista. Tämän vuoksi se ei kykene ilmoituksensa mukaan ottamaan kantaa siihen, miksi tieto kantelijan työttömyyspäivärahoista ei ole ollut työttömyyskassan toimistolle toimittamassa listauksessa.

## 3.2

### Asian arviointia

Kantelijan asiassa on siis saamani selvityksen perusteella tapahtunut virhe, jonka seurauksena hänen nimensä ei ole keväällä (nähdäkseni toukokuussa) 2007 poimittunut työttömyyskassan tulostamalle listalle, jossa oli mainittu ne kassan jäsenet, jotka olivat huhtikuussa täyttäneet 57 vuotta ja saaneet enimmäismäärän työttömyyspäivärahaa. Näin ollen kantelijan nimeä ei ollut kassan edelleen työ- ja elinkeinotoimistolle toimittamassa listassa. Ilman virhettä työ- ja elinkeinotoimisto olisi tullut jo toukokuussa 2007 tietoiseksi laissa säädetystä työllistämisveloitteesta.

Asia on tullut ilmi vasta syksyllä 2009, kun kantelija oli itse tiedustellut asiaa. Saamastani selvityksestä ei ilmene, että asia olisi ollut työ- ja elinkeinotoimistossa esillä tätä aiemmin tavalla, jonka perusteella toimiston olisi tullut havaita kantelijan olevan oikeutettu veloitetyöpaikkaan, eikä asiassa kukaan tällaista väitettä esitäkään.

Käsitykseni mukaan käytettävissäni olevan selvityksen perusteella asiassa ei olekaan aihetta epäillä Suupohjan työ- ja elinkeinotoimiston menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen muutoinkaan velol-

lisuuksiaan. Toimisto ryhtyi myös heti toimenpiteisiin saatuaan tiedon työllistämisvelvoitteestaan ja tarjosi kantelijalle velvoitetyötä.

Saamani selvityksen perusteella katson edelleen, että tapahtunut virhe on seurausta tiedonkulun katkoksesta ministeriön ja työttömyyskassan välillä liittyen erityisesti ministeriön ohjeistukseen siitä, miten työttömyyskassojen on tulostettava ja toimitettava tiedot työllistämisvelvoitteen piiriin kuuluvista jäsenistään.

Tulkintaerimielisyys vaikuttaisi saamani selvityksen perusteella liittyvän ministeriön ohjeistuksessa olevaan toisen kappaleen viimeiseen virkkeeseen. Sanottu toinen kappale oli kokonaisuudessaan seuraava:

*"Työministeriö pyytää vuonna 2007 ajamaan listat vuonna 1950 syntyneistä henkilöistä. Listat pyydetään ajamaan kunkin kuun lopussa siten, että niistä käy ilmi ne edellä mainitut henkilöt, joille on maksettu päivärahaa vähintään 450 ja enintään 500 päivää. Koska velvoitteen piiriin voi kuulua vain henkilö, joka täyttää 57 vuotta ennen 500 päivän päivärahaikauden täyttymistä, pyydetään listat vuonna 2007 ajamaan siten, että henkilön tiedot poistuvat listalta sen jälkeen, kun hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa 500 päivältä"* (kursivointi tässä).

Työministeriön ja Rahoitus- ja erityisalojen työttömyyskassan välillä 21.4.2006 solmittuun sopimukseen liittyy liite koskien tietoja, joita työttömyyskassat toimittavat työministeriöön. Työllistämisvelvoitteen osalta liitteessä todetaan, että kassat toimittavat työhallinnolle tiedot vähintään 450 ja enintään 500 päivää saaneista henkilöistä. Liitteen mukaan tiedot toimitetaan kerran jokaisen velvoitteen piiriin kuuluvan henkilön kohdalla eli sen tietokoneajon yhteydessä, jossa ehto täyttyy saman 450–500 päivän jakson aikana ensimmäisen kerran. Sanotulla sopimuksella osapuolet sopivat paperisten tulosteiden korvaamisesta sähköisellä tiedonsiirrolla. Sopimuksessa ei kuitenkaan muutettu niitä periaatteita, joiden mukaan työhallinnolle lähetettävät nimet valikoituivat.

Käytössäni olevasta ohjeistuksesta ei ilmene suoraan se, että kuukausilistalle poimiuminen edellyttäisi, että henkilölle on maksettu sanottuna kuukautena päivärahaa. Käsitykseni mukaan näin asia on kuitenkin ollut, sillä muutoinhan kantelijankaan nimen olisi pitänyt poimiumua listalle heti helmikuussa 2007 hänen täytettyään 57 vuotta.

Kantelija oli täyttänyt 57 vuotta siis helmikuussa 2007. Hän oli jo tuolloin saanut työttömyyspäivärahaa yli 450 päivää. Hänelle maksettiin kuitenkin loput päivärahat huhtikuussa 2007, jolloin hänen kohdallaan täyttyi myös 500 päivän enimmäisaika.

Kun toukokuussa 2007 tulostettiin listaa huhtikuulta, hänelle oli siis jo maksettu työttömyyspäivärahaa 500 päivältä. Rahoitus- ja Erityisalojen Työttömyyskassa on todennut selvityksessään, että "Työministeriön ohje on ollut, että jos 500 päivää tulee täyteen, ei henkilö tule enää velvoitetyöllistettävien listalle". Työttömyyskassa oli siis tulkinnut ohjetta siten, että nimi poistuu listalta, kun 500 päivää täyttyy.

Kun ministeriön ohjeiden edellä kursivilla kirjoitettua viimeistä virkettä tarkastelee kokonaisuutena, siitä voi nähdäkseni kuitenkin päätellä, että ministeriön tarkoituksena on ollut ilmoittaa, että listalta pitäisi poistaa tarkasteluvuoden aikana ne vuonna 1950 syntyneet henkilöt, joiden kohdalla 500 päivää täyttyy ennen kuin he täyttävät 57 vuotta. Näin virkkeen alkuosassa todettaisiin nimenomaisesti perustelu virkkeen loppuosalle. Alkuosassahan todetaan, että edellytyksenä velvoitteen piiriin kuulumiseen on se, että henkilö täyttää 57 vuotta ennen 500 päivän täyttymistä. Näin ollen, jos esimerkiksi henkilö olisi täyttänyt 57 vuotta marraskuussa 2007, mutta hänen kohdallaan 500 päivän enimmäis-

määrä olisikin täyttynyt esimerkiksi jo maaliskuussa 2007, hänen nimensä olisi tullut poistaa listalta 500 päivän täytyttyä eikä hänen nimensä näin ollen tulostuisi enää sen jälkeisissä listoissa eikä olisi myöskään esimerkiksi marraskuun nimilistassa.

Käsitykseni mukaan nyt esillä olevassa tapauksessa kassan ottama tulkinta johtaa erikoiseen jättyötömän työnhakijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Käsitykseni mukaan työttömyyskassan tulkinta ministeriön ohjeesta onkin ollut virheellinen siltä osin kuin sen mukaan ministeriö on pyytänyt tietoja henkilöistä, joille on maksettu päivärahaa 450–499 päivältä. Ohjeessa ilmaistu ”enintään 500 päivältä” pitää nähdäkseni sisällään myös 500 päivää saaneet.

Käsitykseni mukaan sanottujen listojen tarkoituksena on saattaa työ- ja elinkeinotoimistojen ennakkoivasti tietoon se, että heidän asiakkaansa on saavuttamassa velvoitetyöoikeuden. Sen sijaan minulle ei aivan täysin avaudu se, miksi ohjeistuksessa on rajoitettu ilmoitus tapahtuvaksi vain kerran kustakin työnhakijasta. Kun oikeus päästä työllistämismenettelyjen piiriin syntyy vasta silloin, kun henkilö on saanut päivärahaa 500 päivää, olisi käsitykseni mukaan luontevaa, jos työnhakijan nimi joka tapauksessa näkyisi sitä kuukautta koskevalla listalla, jolloin hänen kohdallaan sanottu 500 päivää täyttyy.

Totean lisäksi, että sanottujen nimilistojen tulostuksen on käytännössä hoitanut yksityinen maksupalveluja tuottava yritys. Käsitykseni mukaan työttömyyskassa on kuitenkin vastuussa nyt puheena olevan ohjeen tulkinnasta sekä siitä, että sen puolesta toimiva yksityinen yritys toimittaa nimilistat ministeriön pyytämällä tavalla.

Kuten selvityksistä ilmenee, nyt puheena olevasta nimien tulostustavasta luovuttiin jo syksyllä 2007, jolloin siirryttiin toimittamaan nimilistat päivärahan maksusajojen yhteydessä. Saamastani selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, mitä muutos merkitsi nyt puheena olevan tilanteen kannalta. Ministeriöstä saamani tiedon mukaan edellä kerrotunlainen ohjeistus on kuitenkin edelleen käytössä.

Saamastani selvityksestä ei myöskään ilmene se, onko Rahoitus- ja Erityisalojen Työttömyyskassan selvityksessään ohjeesta mainitsema tulkinta ollut käytössä myös muissa työttömyyskassoissa.

Käsitykseni mukaan nyt puheena olevan kaltaisten ohjeistusten pitää kuitenkin olla yksiselitteisesti tulkittavissa, jotta nyt käsillä olevan kaltaisia tilanteita ei pääse syntymään. Kun ministeriön ohje ei siis puheena olevilta osin mitään ilmeisimminkään ole kuitenkaan ollut täysin yksiselitteisesti tulkittavissa, kehotan ministeriötä arvioimaan nykyistä tilannetta ja asiasta antamaansa ohjetta uudelleen ja tarvittaessa täsmentämään ohjetta.

Käsitykseni mukaan myös Työttömyyskassa Pron tulee arvioida uudelleen, tarvittaessa yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, ministeriön ohjetta ja omaa tulkintaansa siitä sekä tarvittaessa uudistaa menettelytapojaan listojen tulostuksen osalta.

4

## TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.2. esittämäni käsitykset työ- ja elinkeinoministeriön sekä Työttömyyskassa Pron tietoon.

Totean lisäksi, että jaksossa 3.2 mainittujen toimenpiteiden tarkoituksena on varmistaa se, että vastaisuudessa ministeriön ohjeista vallitsisi yhtenäinen yksiselitteinen tulkinta eikä nyt tapahtuneen kaltaisen virhe voisi uusiutua.

Kantelija on kirjoituksessaan esittänyt korvausvaatimuksensa tapahtuneen virheen johdosta. Tältä osin totean, että oikeusasiamies ei voi kuitenkaan ratkaista korvausasiaa eikä määrätä korvauksia maksettavaksi.

Oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään antanut viime aikoina kuitenkin kannanottoja, joissa viranomaisista on suositeltu korvaamaan aiheuttamansa vahinko. Näillä hyvitysesityksillä on tähdätty tapahtuneen virheen hyvittämiseen. Kyse voi olla myös aineettoman vahingon korvaamisesta (ns. kärsimyskorvaus). Hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamisen ohella myös esimerkiksi kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen epäoikeudenmukaisuustuntemuksen tai vääryyskokemuksen korvaamista tai hyvittämistä. Hyvityksen ei tarvitse olla välttämättä rahallista, vaan se voi olla esimerkiksi anteeksipyyntö. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 12/2010 liittyen hallituksen esityksen laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta tarkastellut myös näitä oikeusasiamiehen suosituksia. Perustuslakivaliokunta on ilmoittanut pitävänsä esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna yksilöiden pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.

Käsitykseni mukaan myös nyt puheena olevassa tapauksessa on tapahtunut selvä virhe, jonka seurauksena työ- ja elinkeinotoimiston tiedostoihin ei tullut keväällä 2007 tietoa siitä, että kantelijalle oli maksettu työttömyyspäivärahaa 500 päivää. Kuten olen edellä todennut, käsitykseni mukaan kantelijan asiassa tapahtuneeseen virheeseen on ollut vaikuttamassa ennen kaikkea työttömyyskassan virheellinen tulkinta ministeriön ohjeista. Tulkintavirheen syntymiseen on saattanut olla myötävaikuttamassa sanottujen ohjeiden tulkinnanvaraisuus.

Edellä kerrotun perusteella kehotan Työttömyyskassa Prota ja ministeriötä kumpaakin ottamaan kantelijan esittämän korvausvaatimuksen käsiteltäväkseen sekä arvioimaan asian edellä kerrottuja tapahtumatietoja ja omaa menettelyään asiassa sekä erikseen että myös yhdessä. Tarvittaessa niiden on pyydettävä kantelijaa täsmentämään ja erittelemään vaatimustaan. Kantelija voi myös itse esittää täsmennyksensä vaatimukseensa. Pyydän ministeriötä ja työttömyyskassaa ilmoittamaan 20.6.2011 mennessä toimenpiteistään, joihin ne ovat asiassa ryhtyneet.

Edellä kerrotuissa tarkoituksissa lähetän ratkaisuni työ- ja elinkeinoministeriölle sekä Työttömyyskassalle Prolle.