

29.5.2007

Dnro 385/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

TYÖVOIMATOIMIKUNNAN MENETTELY LAUSUNTOASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 1.2.2006 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Mäntsälän työvoimatoimiston työvoimatoimikunnan menettelyä hänen asiassaan. Hän kertoi, että työvoimatoimikunta on katsonut antamassaan työvoimapolitiisessa lausunnossa hänen aiheuttaneen omalla käytöksellään työsuhteensa päättymisen. Kantelijan mukaan työvoimatoimisto ei ole kuitenkaan suostunut kertomaan hänelle sitä, mikä hänen käytöksessään on ollut syynä sanotunsisältöisen lausunnon antamiseen.

3 RATKAISU

3.1 Kannanotot

Katson Mäntsälän työvoimatoimiston työvoimatoimikunnan menetelleen hallintolain 42 §:n vastaisesti, kun se ei ollut kirjannut kantelijan työnantajalta puhelimitse saamiensa tietoja asiakirjaksi ja arkistoinut sitä asianmukaisesti. Työvoimatoimikunta oli lisäksi laiminlyönyt kuulla kantelijaa hallintolain 34 §:n edellyttämällä tavalla hänen työnantajansa antaman selvityksen johdosta. Edelleen katson, että työvoimatoimikunnan 23.11.2005 antaman työvoimapolitiisessä lausunnon perustelut eivät ole täyttäneet hallintolain 45 §:ssä säädettyjä vaatimuksia.

Perustelen kannanottojani seuraavasti.

3.2 Asiatiedot

Kantelijan työsuhde oli päättynyt koeaikana 11.5.2005 ja hän oli ilmoittautunut 12.5.2005 työttömäksi työnhakijaksi Mäntsälän työvoimatoimistoon. Hän oli hakenut myös työttömyysturvaa työttömyyskassastaan, joka oli kuitenkin 22.8.2005 antamallaan päätöksellä evännyt häneltä päivärahan ajalta 12.5.–

1.6.2005, koska hän ei ollut toimittanut kassalle työttömyysetuuden myöntämistä ja maksamista varten tarvittavia tietoja. Kantelija ei hakenut muutosta työttömyyskassan sanottuun päätökseen.

Kantelija oli ollut sairauslomalla työsuhteensa päättymisestä 30.9.2005 saakka. Kun hän tämän jälkeen haki työttömyysturvaa 1.10.2005 alkaen, Mäntsälän työvoimatoimisto selvitteli muun muassa hänen työsuhteensa päättymisen syitä. Kantelijan työnantajan 16.5.2005 antaman työtodistuksen mukaan työsuhde oli purkautunut koeaikana. Toimisto varasi myös kantelijalle tilaisuuden oman selvityksensä antamiseen. Hän antoi selvityksensä 14.11.2005.

Työvoimatoimisto oli tämän lisäksi hankkinut puhelimitse kantelijan työnantajalta selvitystä työsuhteen päättymisestä.

Mäntsälän työvoimatoimikunta antoi asiassa 23.11.2005 työvoimapolitiittisen lausunnon, jossa se totesi kantelijan työsuhteen päättyneen koeaikana työnantajan (TA) puolelta. Toimikunta katsoi lausunnossaan, että *"TA:lta saadun tiedon mukaan hakija on mm. käytöksellään aiheuttanut työsuhteen päättymisen"*. Toimikunta määräsi kantelijalle karenssin ajalle 12.5.–9.8.2005.

3.3

Työsuhteen päättymisen selvittämisen ajankohta

Kantelija oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi heti työsuhteensa päätyttyä toukokuussa 2005. Työministeriön mukaan Mäntsälän työvoimatoimiston olisikin tullut ryhtyä selvittämään hänen työsuhteensa päättymisen syytä jo tuolloin. Ministeriön mukaan työttömän työnhakijan sairausloma ei vaikuta työttömyysturva-asian selvittämiseen eikä työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen.

Työministeriön antamissa työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevissa menettelytapaohjeissa (O/39/2003 TM) todetaan, että ilmoittautumisen yhteydessä on työnhakijalta selvitettävä työttömyysturvoikeuteen liittyvät seikat. Ohjeiden mukaan tällöin on kiinnitettävä erityisesti huomiota työvoimapolitiittisten edellytysten täyttymiseen, kuten muun muassa työsuhteen päättymisen syihin. Ohjeissa todetaan lisäksi, että henkilön ilmoittautuessa työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi häneltä tiedustellaan, hakeeko hän työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Myönteisessä tapauksessa työnhakijasta annetaan työvoimapolitiittiset lausunnot ilman, että etuuden maksaja sitä pyytää. Jos hakija ei tiedä, mikä on hänen työttömyyskassansa, lausunto annetaan vasta kassan sitä pyytäessä.

Kantelija haki työttömyyspäivärahaa työttömyyskassastaan, mutta kassa hylkäsi sen 22.8.2005 antamallaan päätöksellä, koska hän ei ollut toimittanut kassalle sen pyytämiä selvityksiä, muun muassa työvoimatoimiston lausuntoa. Saamastani selvityksestä ei ilmene se, milloin kantelija oli päivärahaa kassasta hakenut eikä myöskään se, oliko päivärahan hakeminen ollut esillä jo toukokuussa 2005 työvoimatoimistossa hänen ilmoittautuessaan työttömäksi työnhakijaksi. Työvoimatoimisto on siis voinut jäädä odottamaan lausunnon

antamisessa kantelijan työttömyyskassan pyyntöä. Kantelijan työttömyyskassa oli toisaalta pyytänyt häntä toimittamaan työvoimatoimiston lausunnon päiväraha-asiansa. Tätä kantelija ei ollut kuitenkaan tehnyt.

Näyttö asiassa jää tältä osin puutteelliseksi. En katso asian kuitenkaan enää antavan aihetta lisäselvittelyyn. Totean omana näkemyksenäni sen, että työvoimatoimistojen on nähdäkseni selvitettävä työnhakijaksi ilmoittautuvalle aktiivisesti työttömyysturvan saamisen edellytyksiä ja selvitettävä asian käsittelyn etenemistä eri vaihtoehtoisissa tilanteissa. Työsuhteen päättymisen syiden mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tapahtuvaa selvittelyä puoltaa nähdäkseni erityisesti se, että selvittelyn viivästyessä niin työnhakijan kuin hänen aiemman työnantajansa muistikuvat tapahtuneesta saattavat heikentyä.

Työvoimapolitiittinen lausunto annetaan kuitenkin työttömyysturvaa varten ja pääsääntöisesti työttömyysetuuden maksajalle. Näin ollen työvoimatoimistoilla ei nähdäkseni ole vastaavaa tarvetta selvittää työsuhteen päättymisen syytä ja antaa siitä lausuntoa tilanteissa, joissa työnhakijaksi ilmoittautunut ei syystä tai toisesta hae työttömyysturvaa tai ei tiedä, mihin työttömyyskassaan hän kuuluu. Jälkimmäisissä tilanteissa työvoimatoimistot voivat perustellusti jäädä odottamaan sitä, että siltä pyydetään lausuntoa.

Totean lisäksi, että henkilön sairausloma ei ole työvoimapolitiittinen asia, josta työvoimatoimisto tai -toimikunta voisi antaa työvoimapolitiittisen lausunnon. Työkyvyttömyys on kuitenkin työttömyysturvalain 3 luvun mukainen yleinen este saada työttömyyspäivärahaa. Luvun 3 §:ssä todetaan nimenomaisesti, että työkyvyttömällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Päivärahan epääminen hakijan työkyvyttömyyden perusteella on siis kuitenkin etuuden maksajan harkinnassa.

3.4

Tietojen kirjaaminen ja arkistointi

Hallintolain 42 §:n mukaan tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä.

Työministeriön mukaan Mäntsälän työvoimatoimiston työvoimatoimikunta on tehnyt aikanaan kantelijan työnantajan kanssa käydystä puhelinkeskustelusta merkinnän työhallinnon asiakaspalvelun tietoihin, mutta tiedot on sittemmin poistettu. Puhelinkeskustelusta ei myöskään ole jäljellä sellaista kirjallista dokumenttia, josta ilmeni työnantajan lausunnon sisältö.

Sanotulla työnantajan puhelimitse antamalla tiedolla on ollut vaikutusta kantelijan asiassa annettavan työvoimapolitiittisen lausunnon sisältöön. Käsitykseni mukaan työvoimatoimikunnan olisikin tullut laatia puhelinkeskustelusta muistio tai muu kirjallinen dokumentti ja arkistoida se kantelijan asiakirjoihin. Kirjallisesta selvityksestä puhelinkeskustelun sisältö olisi ollut myöhemminkin vaikeuksitta selvitettävissä. Toimikunnan laiminlyönnin seurauksena sillä ei ole tällä hetkellä käytössään lainkaan kirjallista selvitystä sen kantelijan työnantajan kanssa käymästä puhelinkeskustelusta.

3.5

Asianosaisen kuuleminen

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lainkohdan toisen momentin mukaan asian saa kuitenkin ratkaista asianosaista kuulematta, jos

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti,
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista,
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä,
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemista aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle, tai
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Työministeriön antamissa edellä mainituissa menettelytapaohjeissa todetaan tältä osin, että työvoimapolitiittisen lausunnon antamisessa on kyse hallintoasian käsittelystä ja että jokaisella on oikeus tulla kuulluksi ennen asiansa ratkaisemista. Ohjeiden mukaan hakijaa on kuultava tiedustelemalla häneltä kirjallisesti päätökseen vaikuttavista seikoista. Ohjeissa viitataan myös toimikunnan mahdollisuuteen hankkia oma-aloitteisesti selvitystä. Tästä esimerkkitilanteena ohjeissa mainitaan työsuhteen päättymisen syyn selvittäminen työnantajalta. Ohjeiden mukaan hakijalle on tarvittaessa varattava tilaisuus tulla kuulluksi toimikunnan hankkiman selvityksen johdosta.

Mäntsälän työvoimatoimiston työvoimatoimikunta oli siis tiedustellut kantelijalta kirjallisesti syyt työsuhteen päättymiseen. Tämän jälkeen se oli vielä hankkinut puhelimitse kantelijan työnantajan selvityksen asiaan. Toimikunta ei kuitenkaan ollut varannut kantelijalle tilaisuutta lausua kantaansa työnantajan esittämästä selvityksestä.

Kantelija oli esittänyt omana käsityksenään työsuhteen päättymisen syistä muun muassa työnantajan suhtautumisen hänelle sattuneeseen työtapaturmaan ja ongelmat palkanmaksussa. Työnantajan näkemyksen mukaan puolestaan kantelijan oma käytös olisi ollut syy työsuhteen päättymiseen. Tarkempaa selvitystä työnantajan näkemyksestä ei käytettävissäni siis ole. Kantelijan ja työnantajan käsitykset asiassa ovat nähdäkseni joka tapauksessa olleet hyvin erilaiset.

Asianosaisen kuuleminen on yksi asian selvittämisen keinoista ja samalla eräs keskeisimmistä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen takeista. Asianosaisen kuuleminen korostaa ennakkollista oikeussuojaa.

Käsitykseni mukaan Mäntsälän työvoimatoimikunnan olisikin tullut ennen lausuntonsa antamista varata kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi lausunnosta, jonka hänen työnantajansa oli antanut työvoimatoimikunnalle työsuhteen päättymiseen johtaneista syistä. Toimikunta ei kuitenkaan näin tehnyt, vaan antoi kantelijalle kielteisen lausunnon perustaen sen hänen työnantajaltaan saamaansa tietoon.

Uudenmaan TE-keskus on ilmoittanut selvityksessään näkemyksensä, johon työministeriö on yhtynyt, että Mäntsälän työvoimatoimikunnan tulee kuulla kantelijaa hänen työnantajansa antamasta selvityksestä ja käsitellä asia uudelleen.

Mäntsälän työvoimatoimiston työvoimatoimikunnan varapuheenjohtajalta puhelimitse 8.5.2007 saadun tiedon mukaan Mäntsälän työvoimatoimikunta on käsitellyt asian uudelleen 28.6.2006 varattuaan sitä ennen kantelijalle tilaisuuden kirjallisen selvityksen antamiseen asiassa. Varapuheenjohtajan mukaan asian lopputulos ei käsittelyssä muuttunut, vaan kantelijalle määrätty karenssi jäi voimaan.

3.6

Työvoimapolitiittisen lausunnon perusteleminen

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Saman pykälän 2 momentin mukaan perustelut voidaan jättää esittämättä, jos

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Työvoimapolitiittiset lausunnot työvoimapolitiittisten edellytysten olemassaolosta eivät ole nimenomaisesti päätöksiä eikä niihin voi esimerkiksi hakea muutosta valittamalla. Lausunnot ovat kuitenkin työttömyyskassoja ja Kansaneläkelaitosta sitovia, minkä vuoksi niiden perusteluille voidaan mielestäni perustellusti asettaa yhtäläiset laatuvaatimukset kuin varsinaisille päätöksillekin. Tämä tarkoittaa samalla, että perustelut voidaan jättää esittämättä ainoastaan laissa erikseen säädettyissä tilanteissa.

Edellä mainituissa työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevissa menettelytapaohjeissa todetaan, että erityisesti hakijalle kielteiset lausunnot tulee perustella hyvin ja täsmällisesti. Lausunnon perusteluilla on merkitystä erityisesti silloin, jos hakija haluaa valittaa päätöksestä. Päätöksen perusteluksi ei ohjeen mukaan riitä lain säännöksen toistaminen, vaan lausunnossa on ilmoitettava sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat.

Nyt puheena olevan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluissa oli todettu, että kantelija oli "mm. omalla käytöksellään aiheuttanut työsuhteen päättymisen". Sekä työministeriö että TE-keskus ovat pitäneet perusteluja sinänsä riittävinä.

Käsitykseni mukaan lausunnossa olisi kuitenkin tullut yksilöidä, mikä kantelijan käytöksessä oli johtanut työsuhteen päättymiseen. Pelkkä viittaus käytökseen ilman tarkempaa yksilöintiä ei ole nähdäkseni ollut riittävä. Lausunto ei ole mielestäni antanut kantelijalle riittävästi informaatiota seikoista, joita toimikunta on pitänyt asiassa ratkaisevina. Lausunnon vajavaiset perustelut ovat nähdäkseni asettaneet myös rajoituksia muutoksenhakuoikeuden tehokkaalle käyttämiselle.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Mäntsälän työvoimatoimiston työvoimatoimikunnan edellä selostetut laiminlyönnit ovat merkinneet sitä, että kantelijan asiaa ei ole käsitykseni mukaan käsitelty perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla asianmukaisesti.

Työvoimatoimikunnan kantelijalle määräämällä karensilla ei ole kuitenkaan ollut välitöntä vaikutusta hänen taloudelliseen asemaansa, sillä kantelija oli sairauslomalla työsuhteensa päättymisestä alkaen syyskuun 2005 loppuun saakka. Työvoimatoimikunnallakin on ilmoituksensa mukaan ollut tämä seikka tiedossaan työvoimapolitiittista lausuntoa antaessaan.

Mahdollisen karensin tosiasiallinen merkityksettömyys ei nähdäkseni kuitenkaan oikeuta toimikuntaa laiminlyömään kuulemis- ja perustelemisvelvollisuuttaan. Totean lisäksi, että työttömyysturvan hakijalle määrättyllä karensilla voi olla merkitystä myös myöhemmin arvioitaessa esimerkiksi hakijan työmarkkinoilla käytettävissä oloa.

Mäntsälän työvoimatoimikunta on nyttemmin käsitellyt kantelijan asian uudelleen ja varannut hänelle tilaisuuden oman selvityksensä antamiseen työnantajan näkemyksestä. Käsitykseni mukaan toimikunta ei ole kuitenkaan kyennyt yksilöimään kantelijalle hänen entisen työnantajansa näkemyksiä hänen käytöksestään.

Työministeriön lausunnon mukaan Mäntsälän työvoimatoimistossa ja -toimikunnassa on nyt kuitenkin kantelijan tapauksen johdosta kiinnitetty huomiota suullisesti saadun selvityksen kirjaamiseen sekä työnhakijoiden asianmukaiseen kuulemiseen ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista.

Tämän vuoksi ja ottaen myös huomioon sen, että toimikunnan laiminlyönnit eivät ole vaikuttaneet kantelijan taloudelliseen asemaan, katson osaltani riittäväksi, että saatan Mäntsälän työvoimatoimiston työvoimatoimikunnan tiedoksi edellä kohdissa 3.2–3.6 selostetut näkemykseni. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös työministeriölle.