

25.3.2004

390/4/02

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **LAINSÄÄDÄNNÖN ODOTETTAVISSA OLEVISTA MUUTOKSISTA TIEDOTTAMINEN**

1

### **KANTELU**

A arvosteli 8.2.2002 päivätyssä kirjeessään työministeriön menettelyä, koska hän piti työministeriön työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista annetun asetuksen (1253/1993) 10 §:n muutosta koskevaa soveltamisohjetta virheellisenä.

A kertoi, että hänen ammatinvalinnanohjaukseensa liittyen oli 18.12.2001 allekirjoitettu sopimus sittemmin 8.1.2002 alkaneesta työkokeilusta. Allekirjoitusajankohtana voimassa ollut em. asetusta oli sittemmin kuitenkin muutettu vuoden 2002 alusta siten, että etuuksia oli heikennetty siitä, mitä alun perin oli sovittu. Asetusmuutoksesta ei sopimuksen allekirjoitusajankohtana ollut A:n kertoman mukaan ollut edes ennakkotietoa.

Sittemmin A:lle oli hänen pyynnöstään selvitetty työministeriön tulkintaa, jonka mukaan vanhoilla ehdoilla korvauksia oli voinut saada helmikuun 2002 loppuun saakka, mikäli kokeilu oli aloitettu vuoden 2001 puolella mutta että A:n kohdalla sovellettiin uutta asetusta.

A:n näkemyksen mukaan ministeriön tulkintaohje oli virheellinen ja kohtuuton, koska hän oli sopimusta allekirjoittaessaan luottanut siihen, että osapuolet noudattavat sitä kukin osaltaan.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Johtopäätös**

Olen tutkinut asian, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Totean kuitenkin, että hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvoitteen näkökulmasta puheena olevasta asetuseroista tiedottamisessa – sikäli kuin kyse oli etuuksien heikennyksestä – olisi saattanut olla tehostamisen varaa.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

### 3.2

A:n työkokeiluun sovellettavista säännöksistä ja etuuksista

Nyt puheena olevana ajankohtana voimassa olleen työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista annetun asetuksen (1253/1993) 9 §:n 1 momentin mukaan työkokeilusta työpaikalla tehtiin ennen sen alkamista kirjallinen sopimus, jossa osapuolina olivat kokeilupaikan antava taho, kokeiluun osallistuva asiakas ja kokeilun järjestävä työviranomaisena. Saman pykälän mukaan sopimuksessa määriteltiin työkokeilun sisältö, kokeiluaika, kokeilupaikan yhteyshenkilö ja kokeilupaikan antama lausunto.

Vastaava säännös säädettiin sittemmin työvoimapalvelulakiin (13 b §:n 3 momentti; laki 1429/2001) ja edelleen lakiin julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002; 8 luvun 4 §), jolla työvoimapalvelulaki kumottiin 1.1.2003 lukien.

Työvoimapalvelulain 14 §:n 1 momentin mukaan työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista sekä niiden hakemisesta, myöntämisestä ja myöntämisen edellytyksistä säädettiin tarkemmin asetuksella. Työkokeilukustannusten korvaamisesta säädettiin työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista annetun asetuksen 10 §:ssä, jota muutettiin 1.1.2002 lukien asetuksella 1465/2001. Sen voimaantulosäännöksen mukaan 10 §:n muutosta sovellettiin työpaikalla tapahtuvaan työkokeiluun, joka alkoi asetuksen tultua voimaan.

A:n työkokeilu oli hänen kertomansa mukaan 18.12.2001 sovittu alustavaksi 7.1.2002, ja se oli työnantajasta johtuvasta syystä alkanut 8.1.2002, eli joka tapauksessa asetuksen muutoksen voimaan tulon jälkeen. Näin ollen hänen työkokeiluunsa olivat tulleet sovellettaviksi ne etuudet, jotka asetuksen muutoksen jälkeen olivat olleet voimassa.

Olellista on näkemykseni mukaan työkokeilun alkamisajankohta eikä se, milloin sopimus oli allekirjoitettu. A:n tapauksessa työkokeilu ei ollut vielä alkanut ennen asetuksen muutoksen voimaan tuloa, jolloin hänen kohdallaan eivät myöskään olleet tulleet sovellettaviksi eräät työministeriön ohjeistuksella selvennetyt siirtymäkauden järjestelyt. Näin ollen A:n kirjoituksessaan arvostelemalla työministeriön tulkintaohjeella ei ollut hänen kannaltaan ollut merkitystä. Tämän vuoksi en ole katsonut aiheelliseksi enemmälti arvioida tuon ohjeen sisältöä.

Työkokeilusopimuksessa ei edellä mainitun asetuksen 9 §:n nojalla mainita siitä, että jokin tietty etuus pysyisi muuttumattomana voimassa esimerkiksi koko työkokeilun ajan, vaan etuuksien määrästä oli säädetty erikseen asetuksella. Etuuden määrä ei siten nähdäkseni olisi edes voinut olla sellainen sopimuksenvarainen asia, johon työvoimaviranomaiset olisivat toimivaltansa perusteella voineet sitoutua ohittaen etuuksia koskevassa sääntelyssä ehkä tapahtuvat muutokset.

### 3.3

## Lainsäädännön muutoksista tiedottamisesta

Sen sijaan, että kyseessä olisi ollut A:n tarkoittama sopimusrikkomus, kyse on käsitykseni mukaan ennen muuta perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta ja sen laajuudesta mutta myös luottamuksensuojan periaatteesta, joka kuluva vuoden alusta voimaan tullessa hallintolaissa on säädetty nimenomaiseksi hyvän hallinnon periaatteeksi.

Neuvontavelvoitteen voidaan mielestäni katsoa kattavan myös ainakin sellaisista lainsäädännössä tapahtuvista muutoksista tiedottamisen, joiden varmuudella tiedetään toteutuvan. Toisaalta epävarmoistakin muutoksista tiedottaminen voi joissakin tilanteissa olla paikallaan siinä mielessä, että asiakas voi ainakin varautua olosuhteissa ehkä tapahtuviin muutoksiin – vaikkei muutoksen sisällöstä vielä tarkkaa tietoa olisikaan.

Valitettavana voidaankin A:n kannalta pitää sitä, että tieto vireillä olleesta muutoksesta ei ollut tavoittanut häntä ennen kuin vasta työkokeilun alkaessa. Työkokeilusopimusta tehtäessä työvoimatoimistossa asiaa käsitelleellä virkailijalla ei saamani selvityksen perusteella ollut vielä ollut tietoa asiasta. Siitä oli kuitenkin välittömästi tiedotettu A:lle sen jälkeen, kun tieto oli saatu. Mielestäni kyse on nyt ennen muuta siitä, missä vaiheessa tulevasta tai odotettavissa olevasta lainsäädäntömuutoksesta olisi ollut tarkoituksenmukaista tiedottaa ja siitä, millä tavoin ministeriö ohjaavana ja valvovana viranomaisena oli asiasta huolehtinut.

Työministeriön mukaan työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista annetun asetuksen (1465/2001) muutos oli osa laajempaa työvoimapolitiittisen lainsäädännön uudistusta, jossa samalla oli käynnistetty eräiden työryhmäehdotusten toimeenpano. Kuulemisten johdosta uudistusten päälinjaukset olivat olleet laajasti työhallinnon kentän tiedossa. Uudistusten käynnistämiseksi vuoden 2002 alusta valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen (HE 115/2001 vp) sisällytettiin useita työvoimahallinnon alaan kuuluvia lakeja koskeneita hallituksen muutosesityksiä.

Työhallinnon osuudesta mainitussa talousarvioesityksessä oli tiedotettu työhallinnon sisällä julkaisemalla työhallinnon sisäisen lehden budjetti-lisänumero 7.9.2001. Lehti oli jaettu kaikille työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastoille ja kaikille työvoimatoimistoille. Lehti oli sisältänyt talousarvioesitys osuuden kokonaisuudessaan.

Työministeriön lausunnossa on edelleen todettu, että valtion vuoden 2002 talousarvioesityksen valmistelussa työkokeiluetuuksien muutokset oli otettu huomioon alusta alkaen ja ne olivat sittemmin sisältyneet muuttamattomina syyskuun alussa eduskunnalle annettuun budjettiesitykseen ollen siten työhallinnon koko henkilöstön luettavissa aiemmin mainitusta sisäisen tiedotuslehden erityisnumerosta.

Työministeriön mukaan talousarvioesityksen tultua julkiseksi syyskuussa 2001 ennakkotiedottaminen odotettavissa olevasta asetusmuutoksesta ja siihen

liittyvien etuuksien heikentymisestä olisi periaatteessa ollut mahdollista. Yksityiskohtaiseen ennakkotiedottamiseen olisi kuitenkin ministeriön mukaan liittynyt riski siitä, että säädökset vielä muuttuvat, koska asetuksen antaminen ei ollut ollut mahdollista ennen talousarvioesityksen ja siihen liittyneiden hallituksen esitysten hyväksymistä.

Työministeriö oli lausuntonsa mukaan tiedottanut odotettavissa olevasta asetusmuutoksesta alustavasti yleisellä tasolla työvoima- ja elinkeinokeskuksille ja työvoimatoimistoille järjestettyjen työkokouksien ja neuvottelupäivien yhteydessä syksyn 2001 aikana. Muutoksia oli käsitelty myös valtakunnallisilla ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluiden neuvottelupäivillä, joihin oli osallistunut kolmasosa työhallinnon psykologeista, sekä erikoispsykologien työkokouksessa, johon oli osallistunut 12 psykologia. Psykologit ovat ministeriön mukaan olleet keskeinen koulutuksen kohderyhmä, koska työkokeilutoimenpiteitä ja niihin liittyviä etuuksia sovelletaan huomattavalta osin työvoimatoimistojen psykologien antamassa asiakaspalvelussa. Tulevasta muutoksesta oli annettu ennakkotieto työhallinnon sähköisellä foorumilla 20. ja 21.12.2001, ja koko työhallinnolle asetusmuutoksesta oli tiedotettu 3.1.2002 eli sen jo tultua voimaan.

Työvoimahallinnon, eritoten työvoimatoimistojen, ja sen asiakkaiden näkökulmasta nyt puheena olevan kaltaisia loppuvuoteen ajoittuvia ja valtion talousarvion hyväksymiseen sidoksissa olevia lainsäädäntömuutoksia voidaan pitää ongelmallisina silloin, kun ne tulevat - ja usein näin on -voimaan heti seuraavan vuoden alusta. Täällöin lopullisista muutoksista tiedottamiselle puhumattakaan niiden omaksumiselle käytännön työssä jää valitettavan vähän aikaa. Eduskunnan lainsäädäntövallan käyttö heijastuu osaltaan toimeenpanoviranomaisten, kuten ministeriöiden, toiminta-aikatauluihin. Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ole toimivaltaa puuttua eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöön eikä myöskään niihin aikatauluihin, joilla se toimivaltaansa kuuluvia asioita käsittelee.

Kyse on nyt näkemykseni mukaan myös siitä, missä määrin yksittäiseltä työvoimaneuvojalta voidaan edellyttää tulevien lainsäädäntömuutosten yksityiskohtaista seuraamista semminkin, kun jo voimassa olevien säädösten seuraaminen – puhumattakaan niiden hallinnasta – voi usein olla riittävän aikaa vievää. Puheena olevia työkokeilutoimenpiteitä ja niihin liittyviä etuuskysymyksiä hoitavat työkseen muut kuin lakimieskoulutuksen saaneet virkamiehet, joille lainsäädännön muutosten ennakkollinen seuraaminen ei ehkä ole samanlaista rutiinia kuin lakimieskoulutuksen saaneille virkamiehille.

Olen työministeriön kanssa samaa mieltä siitä, että hyvin yksityiskohtainen ennakkotiedottaminen vielä toteutumiseltaan epävarmasta asetusmuutoksesta ei välttämättä olisi ollut tarkoituksenmukaista. Mielestäni ei kuitenkaan olisi ollut välttämätöntä niinkään antaa tarkkaa tietoa muutoksen kaikista yksityiskohdista vaan nimenomaan siitä yleisestä peruslähtökohdasta, että etuuksiin on ehkä tulossa heikennyksiä, joista informoimiseen on syytä varautua seuraavalle vuodelle ajoittuvia työkokeilusopimuksia laadittaessa. Poikkeuksellista ei

nimittäin liene, että erilaisia etuuksia koskevia säännöksiä muutetaan juuri talousarvioehdotuksen yhteydessä.

Nyt puheena oleva työkokeiluetuuksien myöntämistä koskeva menettely poikkeaa mielestäni monien muiden etuuksien – etenkin sosiaalietuuksien – myöntämistä koskevista menettelytavoista ainakin siksi, että työkokeilujärjestelmässä työnhakija on omatoiminen hankkiessaan työkokeilupaikan, minkä lisäksi mainittu työpaikka, työvoimatoimisto ja työnhakija allekirjoittavat asiasta sopimuksen. Järjestelmän sopimusoikeudelliset piirteet huomioon ottaen on mielestäni tärkeää, että työkokeiluun osallistuva saa riittävästi informaatiota järjestelmän taloudellisista perusteista ja siitä, ettei sopimuksetekohetkellä voimassa oleva etuuksien taso välttämättä ole pysyvä. Kyse on viime kädessä julkisen vallan uskottavuudesta sopimusosapuolena, vaikkei puheena olevissa sopimuksissa etuuksien konkreettisia rahamääriä olekaan nimenomaisesti mainittu.

Koska työministeriö on jo ilmoittanut aikovansa jatkossa pyrkiä selkiyttämään ennakkotiedottamisen periaatteita ja toimintatapoja, asia ei anna aiheutta muuhun kuin että saatan tässä jaksossa esittämäni näkökohdat ministeriön tietoon. Samalla saatan tässä esittämäni näkökohdat myös Espoon työvoimatoimiston ja Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston tietoon.

### 3.4

#### Muutoksenhausta

Mitä tulee työministeriön ensimmäisessä lausunnossaan esiin nostamaan kysymykseen velvollisuudesta liittää valitusosoitus nyt puheena olevia etuuksia koskeviin päätöksiin, totean valitusoikeutta koskevan kysymyksen olleen jossain määrin tulkinnaivarainen. Näin on yhtäältä siksi, että työttömyysturvaan ja työttömän asemaan liittyvissä asioissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena on pääsääntöisesti työttömyysturvalautakunta eikä hallinto-oikeus, ja toisaalta siksi, että nyt puheena olevana ajankohtana voimassa olleen työvoimapalvelulain 22 a §:n mukaan työvoimapalveluita (mukaan lukien työkokeilu) koskeviin päätöksiin ei saanut valittamalla hakea muutosta, ellei erikseen lailla toisin säädetty.

Toisaalta mainitun 22 a §:n soveltamisessa oli kuitenkin myös tullut tehdä ero yhtäältä itse palvelun järjestämisestä ja toisaalta valittuun palvelu- tai tukimuotoon liittyviä etuuksia koskevan päätöksenteon välillä. Viimeksi mainitun osalta hallituksen esityksessä muutoksenhakua työvoima-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 73/1997 vp) on todettu muun muassa seuraavaa: "Siitä, onko työvoimaviranomainen harkinnut tarpeelliseksi asiakkaalle työvoimapalvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettujen työnvälitys-, ammatinvalinnanohjaus-, koulutus- ja ammattitietopalvelu- tai ammatillisen kuntoutuksen palvelujen käytön, ei saa valittaa..." Edelleen mainitussa hallituksen esityksessä on toisaalta todettu, että "Sen sijaan valittuun palveluun liittyviä etuuksia koskevista päätöksistä saisi valittaa kuten sosiaalisia etuuksia koskevista päätöksistä yleensä."

Työministeriö olikin joutunut ottamaan asiaan kantaa esimerkiksi Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeino keskuksen tiedustelun johdosta, koska työvoimatoimistoissa oli ollut asiasta epätietoisuutta. Työvoimahallinnon muutoksenhakujärjestelmää on perustellusti voitu pitää tulkinnanvaraisena.

Viime kädessä se tuomioistuin, johon valitusosoitus on annettu, joutuu osaltaan ottamaan kantaa siihen, onko jokin päätös valituskelpoinen vai ei. Saamani tiedon mukaan Helsingin hallinto-oikeudessa on viime vuoden lopulla ratkaistu kaksi työkokeilun etuuskien korvaamista koskevaa valitusta. Koska valitukset oli tutkittu, työministeriön lausunnossaan jo aiemmin esittämä tulkinta valituskelpoisuudesta ja -tiestä näyttäisi olevan sopusoinnussa hallinto-oikeuden nyttemmin omaksuman kannan kanssa.

A:n tapauksessa valitusosoitusta ei ollut annettu heti, vaan vasta toukokuussa 2002 työvoima- ja elinkeinokeskuksen tiedusteltua ministeriön pyynnöstä asiaa työvoimatoimistolta. Koska muutoksenhauille varattu aika oli alkanut kulua vasta asianmukaisen valitusosoituksen antamisen jälkeen, katson, että asiassa ei ole tapahtunut oikeudenmenetystä tässä suhteessa. Tämän vuoksi ja kun työministeriö on jo saattanut oman käsityksensä työvoimatoimiston menettelystä mainitun toimiston tietoon, katson, ettei minulla laillisuusvalvojana ole enää aihetta ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin.

4

#### TOIMENPITEET

Kirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä jaksossa 3.3 esittämäni näkökohdat työministeriön, Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja Espoon työvoimatoimiston tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä päätöksestä tiedoksi.