

3.6.2005

40/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

VIRHEELLINEN NEUVONTA TYÖMARKKINATUKIASIASSA

1

KANTELU

Kantelija kertoi kirjeessään työttömyytensä hoitamisesta muun muassa, että hänelle oli Kansaneläkelaitoksesta ilmoitettu, ettei hänellä ole oikeutta harkinnanvaraiseen työmarkkinatukeen tai mihinkään muuhunkaan tukeen puolison eläkkeestä johtuen. Kantelijan mukaan hän oli saanut Kansaneläkelaitoksesta ja työvoimatoimistosta erilaista tietoa samasta asiasta eli puolison tulojen vaikutuksesta työmarkkinatukeen hakijan täytettyä 55 vuotta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Kansaneläkelaitoksen menettelystä

Vuoden 2002 loppuun saakka voimassa olleen työmarkkinatuesta annetun lain 25 §:n 2 momentin mukaan taloudellisen tuen tarvetta ei edellytetty sellaiselta 55 vuotta täyttäneeltä henkilöltä, joka työttömäksi joutuessaan oli täyttänyt työttömyysturvalain 13 §:n 2 tai 3 momentissa tai 16 §:n 2-5 momentissa tarkoitetun työssäoloehdon. Vuoden 2003 alusta voimassa olleessa työttömyysturvalaissa, jolla työmarkkinatuesta annettu laki on kumottu, on vastaava säännös (9 luvun 5 §:n 2 momentti).

Saaduista selvityksistä ilmenee, että kantelija olisi lähtökohtaisesti ollut oikeutettu työmarkkinatukeen ilman tarveharkintaa jo vuonna 1998 täytettyään 55 vuotta (23.1.1998), mikäli hän täytti työssäoloehdon. Hän ei kertomansa mukaan kuitenkaan ollut osannut hakea etuutta ennen vuotta 2003, koska hänelle oli vuonna 2001 ja vielä vuonna 2003 ilmoitettu, ettei hänellä olisi oikeutta työmarkkinatukeen puolison tulojen vuoksi. Vastineessaan kantelija on vielä korostanut sitä, että hän oli jo lokakuussa 1997 ja tammikuussa 1998 ollut yhteydessä työvoimatoimistoon ja että häneltä oli tuolloin evätty valituksenkin jälkeen oikeus ansiosidonnaiseen päivärahaan. Tämän hän oli kertomansa mukaan kokenut olleen selvän osoituksen siitä, että hän oli jäänyt suomalaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle.

Oikeusasiamiehen tehtävä ei ole ensi sijassa ottaa kantaa esimerkiksi päivärahoikeuteen, työssäoloehdon kriteerien täyttymiseen tai muutoinkaan asiassa annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen sisällölliseen asianmukaisuuteen, koska nämä asiat on ollut mahdollista saattaa säännönmukaisen muutoksenhakumenettelyn yhteydessä valitusviranomaisen tutkittavaksi. On kuitenkin sinänsä valitettavaa, jos kantelija oli (päivä rahoikeutta koskevassa asiassa) saamansa kielteisen päätöksen perusteella tekemiensä johtopäätösten vuoksi jättänyt ilmoittautumatta työvoimatoimistoon tai hakematta jotakin etuutta. Tätä ei vielä sinänsä ole luettava viranomaisten syyksi, jollei sitten ole osoitettavissa, että tämä oli tapahtunut viranomaisen virheellisten neuvojen johdosta. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta oleellista orkin nyt se, oliko viranomaisten oma toiminta muuten kuin edellä todetulla tavalla vaikuttanut siihen, ettei kantelija ylipäättäen ollut voinut saada asiaansa säännönmukaisessa järjestyksessä tutkittavaksi.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Tähän perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu palveluperiaatteen osana myös neuvonta, josta oli nimenomainen säännös kantelussa tarkoitettuna aja nkohtana voimassa olleen hallintomenettelylain 4 §:ssä. Viranomaisen oli tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvontaa siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pantiin vireille ja miten asiaa käsiteltäessä oli toimittava. Myös nykyisen, vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 8 §:ssä on neuvontaa koskeva säännös.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (ks. HE 72/2002 vp, s.57-58) on todettu muun muassa, että neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä ja että neuvontaa voivat edellyttää niin menettelylliset kuin oikeudelliset ja tosiasiallisetkin kysymykset. Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on vanhastaan tulkittu siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä.

Hyvään hallintoon kuuluu, että neuvonta on neutraalia eikä siinä lähtökohtaisesti oteta ennakkoon kantaa suuntaan tai toiseen, jollei sitten asia aivan poikkeuksellisesti ole täysin selvä ja yksiselitteinen. Käsiteltykseni mukaan puheena olevan kaltaiset etuusasiat harvemmin kuitenkaan lienevät sellaisia, että niihin jo asiakaspalvelutilanteessa voitaisiin suoraan ottaa lopullista kantaa. Kantelijan osalta ikäkriteerin täytyminen olisi nähdäkseni sinänsä ollut vaivatta havaittavissa, kun taas työssäoloehdon täyttymisen osalta näin ei välttämättä olisi ollut. Saadun selvityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen Keravan toimistolle oli vasta myöhemmin selvinnyt, että kantelijan vuonna 1993 täyttämä työssäoloehto oli ollut edelleen voimassa.

Jos täysin varmaa tietoa oikeudesta etuuteen ei ole, viranomaisen tulee ohjata henkilö hakemaan etuutta, hankkia tarvittavat selvitykset ja tehdä säännönmukaisessa käsittelyjärjestyksessä valituskelpoinen päätös.

Kirjallisessa kantelumenettelyssä ei jälkikäteen enää ole saatavissa lopullista selvyyttä siitä, mitä kantelijan ja Kansaneläkelaitoksen kulloisenkin virkailijan välisissä keskusteluissa asiakaspalvelutilanteessa oli käyty sikäli kuin käytyjä keskusteluja ei ole dokumentoitu.

Kansaneläkelaitoksen hallinto-osasto on kuitenkin lausunnossaan tehnyt sen johtopäätöksen, että kantelija oli menettänyt hänelle kuuluneen työmarkkinatuen useammalta vuodelta ja että syynä tähän oli ollut virheellinen ja puutteellisiin selvityksiin perustuva neuvonta. Edelleen Kansaneläkelaitos on katsonut, että asia tulisi käsitellä uudelleen ottaen huomioon kantelijan todennäköinen yhteydenotto Kansaneläkelaitoksen toimistoon myös vuodenvaihteessa 1998–1999, jolloin hänelle mahdollisesti ensimmäisen kerran annettiin virheellistä tietoa puutteellisin selvityksin. Tosin kantelija ei nähdäkseni kantelussaan ja vastineessaan sinänsä ole korostanut olleensa jo vuosina 1998 ja 1999 yhteydessä nimenomaan Kansaneläkelaitokseen. Työhallinnon asiakastietojärjestelmästä kuitenkin ilmenee, ettei kantelijan työttömyysturva-asiaa ollut laitettu vireille hänen ilmoittautuessaan työnhakijaksi 17.12.1999, kun kantelija oli ilmoittanut, ettei hän saa työmarkkinatukea vaimon tulojen vuoksi. Merkintään nähden pidän kuitenkin mahdollisena sitä, että hän oli ollut yhteydessä Kansaneläkelaitokseen jo tätä ennen ja että puheena oleva käsitys oli kantelijalle syntynyt nimenomaan Kansaneläkelaitokselta saadun ilmoituksen perusteella. Totean myös, että Kansaneläkelaitoksen hallinto-osaston lausunnossakaan ei suljeta pois sitä mahdollisuutta, etteikö kantelija olisi saanut kertomansalaista informaatiota juuri Kansaneläkelaitokselta.

Kaiken kaikkiaan Kansaneläkelaitoksen menettely antaa aihetta arvosteluun ensinnäkin sen vuoksi, että kantelijalle oli käsitykseni mukaan annettu puutteellisiin selvityksiin perustuvaa neuvontaa hänen mahdollisesta oikeudestaan lakisääteiseen etuuteen ainakin vuosina 2001 ja 2003. Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa kantelijan kertomuksen paikkansapitävyyttä. Pidän lisäksi mahdollisena, että virheellistä neuvontaa oli annettu jo aiemminkin.

Kansaneläkelaitoksen menettely oli käytännössä johtanut myös siihen, ettei kantelijalla ollut mahdollisuutta perustuslain 21 §:n mukaisesti saada kysymystä oikeudestaan työmarkkinatukeen lainkaan käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa eikä myöskään saattaa oikeuksiaan koskevaa päätöstä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kansaneläkelaitos oli myös nähdäkseni ainakin osittain virheellisin perustein hylännyt 28.10.2003 antamallaan päätöksellä kantelijan työmarkkinatukihakemuksen. Päätös oli nimittäin hylätty osaksi sillä perusteella, ettei kantelija ollut toimittanut mm. pyydettyjä etuuden myöntämiseksi tarvittavia tietoja tarveharkintaan vaikuttavista tuloista, vaikka tuona ajankohtana hän oli jo täyttänyt 55 vuotta, jolloin esimerkiksi puolison tuloilla ei olisi pitänyt edes olla merkitystä asian kannalta.

Saadun selvityksen mukaan edellä mainittu asia on kantelun johdosta käsitelty uudelleen ja päätös on oikaistu kantelijan eduksi. Katson kuitenkin saadun selvityksen perusteella, että edellä mainittu päätös olisi tullut oikaista jo siinä

yhteydessä, kun kantelijalle myönnettiin 9.1.2004 annetulla päätöksellä työmarkkinatuki ilman tarveharkintaa, koska työmarkkinatuen myöntämisen edellytykset olivat jo silloin olleet Kansaneläkelaitoksen hallinto-osaston lausunnon mukaan olemassa.

Lisäksi katson, että päätösten myöhemmistä oikaisuista huolimatta kantelijalta olivat mainitut etuudet joka tapauksessa jääneet saamatta oikea-aikaisesti. Puheena olevan kaltaisten etuuksien saamisen oikea-aikaisuus on niiden luonteesta johtuen mielestäni hyvin olennaista.

Edellä mainituista syistä Kansaneläkelaitoksen Keravan toimiston menettelyä on pidettävä kokonaisuudessaan erityisen moitittavana.

3.2

Työvoimatoimiston menettelystä

Työhallinnon asiakastietojärjestelmästä saaduista tiedoista ilmenee muun muassa, että sen jälkeen, kun kantelija oli 23.1.1998 täyttänyt 55 vuotta, hän oli 28.4.1998 ilmoittautunut työnhakijaksi, 8.5.1998 käynyt henkilökohtaisesti työnhaun uusinnassa, jolloin hänelle oli laadittu työnhakusuunnitelma, 10.2.1999 ilmoittautunut työnhakijaksi ja 25.3.1999 käynyt henkilökohtaisesti työhaun uusinnassa. Asiakastietojärjestelmän merkinnöistä ei käy ilmi, että kantelijan mahdollisesta oikeudesta tarveharkinnattomaan työmarkkinatukeen olisi keskusteltu hänen asioidessaan edellä kerrotulla tavalla työvoimatoimistossa 55 vuotta täytettyään. Vasta 17.12.1999 ja joitakin kertoja sen jälkeenkin asiakastietojärjestelmässä on merkintä kantelijan ilmoituksesta siitä, että hän ei saa työmarkkinatukea puolisonsa tulojen vuoksi.

Työvoimaviranomaisten tulee neuvoa ja ohjata asiakasta työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä samoin kuin työttömyysetuuden hakemisesta. Hyvään hallintoon kuuluu, että työvoimatoimisto informoi hakijaa tarvittaessa myös työttömyysetuutta koskevista säännöksistä ja ohjaa hakijaa selvittämään oikeutensa työttömyysetuuteen Kansaneläkelaitokselta tai työttömyyskassoilta.

Katson voivani yhtyä Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen lausunnossaan esittämään johtopäätökseen. Näin ollen, koska kantelija oli ollut 55-vuotias ilmoittautuessaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi 17.12.1999 ja kun viimeistään tällöin työvoimavira nomaisille oli ilmennyt syy, miksi kantelija ei ollut hakenut työmarkkinatukea, kantelija olisi hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla tullut ohjata kääntymään Kansaneläkelaitoksen puoleen selvittämään mahdollinen oikeutensa työmarkkinatukeen. Koska näin ei ollut tehty, työvoimatoimisto oli menetellyt hyvän hallinnon vaatimusten vastaisesti.

Työvoimatoimiston menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen kuitenkin ottanut lieventävänä seikkana huomioon sen, että kantelijan käsitys oikeudestaan työmarkkinatukeen on käsitykseni mukaan muodostunut ennen muuta hänen Kansaneläkelaitoksesta saamansa puutteellisen tiedon perusteella. Tämän

vuoksi kiinnitän enempiin toimenpiteisiin ryhtymättä Keravan työvoimatoimiston huomiota hyvän hallinnon asiakaspalvelulle asettamiin vaatimuksiin.

3.3

Muut kantelussa esitetyt asiat

Mitä tulee kantelijan viittaamaan Suomen ja Tanskan viranomaisten välillä mahdollisesti käytyyn yhteydenpitoon, totean, että eduskunnan oikeusasiamies ei ilman erityistä syytä tutki yli viisi vuotta vanhoja asioita. Laissa ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan sellaisella erityisellä syyllä, joka oikeuttaa oikeusasiamiehen käsittelemään yli viisi vuotta vanhaa asiaa. Oikeusasiamies harkitsee sitä kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Asian laatu ja oikeusasiamiehen mahdollisuudet puuttua asiaan sekä kantelijan käytössä olevat muut oikeussuojakeinot vaikuttavat harkintaan. Merkitystä on myös mahdollisella syyteoikeuden vanhentumisella.

Kantelijan kirjoituksesta on pääteltävissä, että hänen viittaamansa Suomen ja Tanskan viranomaisten välinen yhteydenpito, jossa kantelijan mukaan hänen asiastaan olisi sovittu, ajoittunee vuosille 1994–1995. Koska tapahtumista oli kantelun tekohetkellä kulunut yli viisi vuotta, en ole asiaa tältä osin enemmälti ottanut tutkittavakseni. Mitä taas tulee kantelijan Suomeen palaamisensa jälkeisiin yhteydenottoihin kantelussa mainittuun sosiaali- ja terveysministeriön virkamieheen, asiaa ei ole ollut mahdollista enemmälti selvittää eikä arvioida, koska kantelijan kirjoituksesta ei ole pääteltävissä näiden yhteydenottojen ajankohtia.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla annan Kansaneläkelaitoksen Keravan toimistolle huomautuksen edellä kohdassa 3.1 selostettujen virheellisyyksien ja laiminlyöntien johdosta. Tässä tarkoituksessa lähetän Kansaneläkelaitokselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla saatan Keravan työvoimatoimiston tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen työvoimatoimiston menettelyn virheellisyydestä.