

11.8.2008

Dnro 4244/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VALITUSKIRJELMÄN PALAUTTAMINEN MUUTOKSENHAKIJALLE

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 13.12.2006 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Nokian toimiston ja sen vakuutussihteerin menettelyä hänen työmarkkinatukiasiassaan. Kantelija kertoi hakeneensa kaksi kertaa muutosta samaansa päätökseen, mutta vakuutussihteeri on palauttanut hänen valituskirjelmänsä ja näin estänyt hänen valituksensa asianmukaisen käsittelyn.

Kantelija toimitti asiaansa 22.1.2007 päivätyin lisäkirjoituksen, jossa hän kertoi Kansaneläkelaitoksen Nokian toimiston ottaneen häneen yhteyttä 22.1.2007 ja painostaneen häntä perumaan tekemänsä valitus. Lisäksi hän kertoi työmarkkinatukensa maksatuksen viivästyneen tammikuussa 2007.

3

RATKAISU

3.1

Kansaneläkelaitoksen selvitys tapahtumista

Kansaneläkelaitoksen Nokian toimiston mukaan kantelijalle oli myönnetty 1.11.2006 annetulla päätöksellä työmarkkinatukea työkokeilun ajaksi. Kantelija toimitti 17.11.2006 Kansaneläkelaitokselle valituksen vaatien päätöksen muuttamista ja ylläpitokorvauksen maksamista työkokeiluajalta.

Kantelijan työkokeilusta tehdyssä sopimuksessa oli todettu, että työvoimaviranomainen voi maksaa työkokeilussa olevalle henkilölle toimeentulon turvaamiseksi päivärahaa, ellei henkilö saa tai ole oikeutettu saamaan työttömyysturvalain nojalla täyttä työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Lisäksi sopimuksen mukaan henkilölle voitiin maksaa ylläpitokorvausta.

Vakuutussihteeri oli ollut valituksen johdosta yhteydessä Nokian työvoimatoimistoon, josta oli ilmoitettu, että työministeriö oli velvollinen maksamaan kantelijalle ylläpitokorvauksen työkokeilun ajalta. Vakuutussihteeri piti tämän vuoksi valitusta aiheettomana ja palautti sen 23.11.2006 kantelijalle ilmoittaen, että työvoimatoimisto maksaa hänelle ylläpitokorvauksen. Kantelija toimitti valituksen uudelleen toimistoon, mutta vakuutussihteeri palautti valituksen jälleen hänelle 27.11.2006.

Kansaneläkelaitoksen lausunnossa ja muissa selvityksissä katsotaan Nokian toimiston menettely lainvastaiseksi. Niissä korostetaan, että kun kantelija ei ollut peruuttanut valitustaan, olisi toimiston tullut joko oikaista antamaansa päätöstä tai siirtää valitus työttömyysturvalautakunnalle käsiteltäväksi.

Kansaneläkelaitoksen antamissa selvityksissä ilmoitetaan, että kun menettelyvirhe oli tullut kantelijan laatiman kantelun johdosta ilmi, Nokian toimisto oli ottanut 22.1.2007 yhteyttä kantelijaan ja kertonut menettelyvaihtoehdoista. Toimisto oli pyytänyt häntä toimittamaan allekirjoittamansa valituskirjelmän toimistoon, laatimaan uuden valituskirjelmän tai perumaan valituksensa. Kansaneläkelaitoksen mukaan kyseessä oli kantelijan kuuleminen ja laitoksen taholta kiistetään, että kantelijaa olisi painostettu asiassa.

Kun kantelija ei toiminut edellä kerrotuilla tavoilla, Nokian toimisto oli lähettänyt työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle kopion kantelijan sille toimittamasta valituskirjelmästä.

Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan edellä kerrottu menettelyvirhe ei ole aiheuttanut kantelijalle oikeudenmenetyksiä. Lisäksi Lounais-Suomen aluekeskus on selvityksessään ilmoittanut tulevana painottamaan järjestämässään koulutuksessa muutoksenhakuun liittyviä tilanteita, jotta nyt tapahtuneen kaltaisilta virheiltä vältyttäisiin jatkossa.

Totean lisäksi, että työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta jätti 29.8.2007 antamallaan päätöksellä kantelijan valituksen tutkimatta, koska Nokian toimiston 1.11.2006 antamalla päätöksellä ei ole lautakunnan mukaan evätty häneltä ylläpitokorvausta. Nokian toimiston toimistonjohtaja on puhelinkeskustelussa 5.5.2008 ilmoittanut, että toimisto ei tehnyt asiassa lautakunnan päätöksen jälkeen toimenpiteitä.

3.2

Asian arviointia

3.2.1

Oikeusohjeet

Ylläpitokorvausta koskevat säännökset

Työttömyysturvalain 7 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan matka- ja muiden ylläpitokustannusten korvaamisesta (ylläpitokorvaus) työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistuvalla työnhakijalle säädetään julkisesta työvoimapolitiittisesta annettussa laissa. Sanotun lain 10 luvussa säädetään ylläpitokustannusten korvaamisesta. Nyt esillä olevan asian kannalta ratkaiseva on luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan työvoimatoimisto voi myöntää ylläpitokorvausta muun muassa työpaikalla järjestettävään työkokeiluun osallistuvalla.

Muutoksenhakua koskevat säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lainkohdan toisen momentin mukaan muun muassa oikeus saada asiassaan perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.

Muutoksenhausta Kansaneläkelaitoksen antamaan työmarkkinatukipäätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa. Sen 4 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen on annettava asiasta oikeus päätös, jos se hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä

asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellään oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Kansaneläkelaitos voi poiketa edellä mainitusta määräajasta, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

3.2.2

Kantelijan valituksen käsittely Nokian toimistossa

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta katsoi siis päätöksessään, että Nokian toimiston 1.11.2006 antamassa päätöksessä ei ollut kyse kantelijan oikeudesta ylläpitokorvaukseen. Tämä pitääkin paikkansa, sillä käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Nokian toimisto ei ole, tarkistaessaan kantelijan työmarkkinatukipäätöstä hänen aloittamansa työkokeilun johdosta, arvioinut lainkaan kysymystä hänen oikeudestaan ylläpitokorvaukseen. Toimiston antama tarkistuspäätös ei nimittäin perustunut kantelijan tekemään hakemukseen, vaan Kansaneläkelaitokselle tulleet tietoon työkokeilusta. Ottaen huomioon sen, että julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 6 §:n mukaan ylläpitokorvauksen maksaminen työpaikalla työkokeilussa olevalla kuuluu työvoimatoimistolle, Nokian toimiston ei olisi käsitykseni mukaan tullutkaan sisällyttää viran puolesta päätökseensä mainintaa ylläpitokorvauksesta.

Valituskirjelmässään kantelija kuitenkin siis ilmoitti tyytymättömyyttään saamaansa päätökseen ja vaati ylläpitokorvauksen myöntämistä. Vakuutussihteeri oli ottanut valituksen johdosta kertomansa mukaan yhteyttä työvoimatoimistoon, josta oli ilmoitettu, että kantelijalla on oikeus työvoimatoimiston maksamaan ylläpitokorvaukseen. Vakuutussihteeri palauttikin valituskirjelmän kantelijalle 23.11.2006 ilmoittaen hänelle samalla mahdollisuudesta saada ylläpitokorvausta työvoimatoimistosta. Vakuutussihteeri kehotti kantelijaa ottamaan tarvittaessa yhteyttä työvoimatoimistoon.

Nokian työvoimatoimistosta puhelimitse 5.5.2008 saadun tiedon mukaan kantelija olikin heti seuraavana päivänä eli 24.11.2006 tiedustellut oikeuttaan työvoimatoimiston maksamaan ylläpitokorvaukseen. Työvoimatoimiston mukaan hänelle oli tuolloin selvitetty korvauksen hakemismenettely. Työvoimatoimiston Kansaneläkelaitokselle 3.1.2007 tämän kanteluasian yhteydessä antamassa lausunnossa todetaan, että kantelija oli myös toimittanut ylläpitokorvaushakemuksen työvoimatoimistoon. Kun kantelija ei ole asiassa tältä osin muuta tuonut esiin, oletan hänen ylläpitokorvauksen myös saaneen.

Vakuutussihteerin palautuskirjeessään antamat ohjeet olivat tältä osin nähdäkseni asianmukaisia ja auttoivat kantelijaa hakemaan ylläpitokorvausta oikealta viranomaiselta. Käsitykseni mukaan asia onkin tältä osin korjautunut kantelijan toivomalla tavalla.

Kantelija lähetti kuitenkin valituskirjelmänsä uudelleen Kansaneläkelaitoksen Nokian toimistoon, josta vakuutussihteeri palautti sen hänelle takaisin. Kantelijan laatiman kantelun jälkeen Kansaneläkelaitos lähetti kopion hänen valituskirjelmästäan työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle käsiteltäväksi ilmoittaen selvityksissään vakuutussihteerin menetelleen valituksen käsittelyä koskevien säännösten ja laitoksen asiasta antamien ohjeiden vastaisesti.

Valitusasian merkitseminen rauenneeksi ja valituskirjelmän palauttaminen muutoksenhakijalle edellyttääkin käsitykseni mukaan, että muutoksenhakija peruu valituksensa. Kantelija ei kuitenkaan näin tehnyt, vaan päinvastoin toimitti valituksensa Kansaneläkelaitokselle toistamiseen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi katsonkin, että vakuutussihteerin olisi tullut noissa olosuhteissa käsitellä myös kanteli-

jan valitusta työttömyysturvalain 12 luvun 4 §:n mukaisesti. Hänen olisi siis tullut arvioida itsearvioimis- ja siirtämismahdollisuudet asiassa ja tarvittaessa siirtää valitus työttömyysturvalautakunnan muutoksenhakulautakunnalle käsiteltäväksi, kuten myöhemmin siis tapahtuikin.

Nyt puheena oleva muutoksenhakuprosessi poikkesi kuitenkin nähdäkseni tavanomaisesta muutoksenhausta. Kantelijahan vaati valituskirjelmässään itselleen etuutta, josta ei ollut kyse Kansaneläkelaitoksen antamassa valituksenalaisessa päätöksessä, ja jonka myöntäminen ei edes kuulunut Kansaneläkelaitoksen toimivaltaan. Tämä ilmenee myös työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksessä, jolla valitus jätettiin tutkimatta.

Lautakunta ei myöskään palauttanut asiaa Nokian toimistolle ja esimerkiksi edellyttänyt sitä antamaan kantelijalle päätöstä hänen oikeudestaan Kansaneläkelaitoksen myöntämään ylläpitokorvaukseen. Tältä osin totean, että käsitykseni mukaan myös Nokian toimisto olisi voinut tulkita kantelijan valituskirjelmässään esittämän vaatimuksen ylläpitokorvauksen maksamisesta laitokselle esitettyksi uudeksi vaatimukseksi ja antaa asiaan tältä osin kantelijalle erillinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Tällöin asiassa ei olisi nähdäkseni ollut jäljellä mitään kysymystä, jota toimisto olisi voinut siirtää lautakunnalle käsiteltäväksi, sillä kantelijan kirjoituksessa oli kyse ainoastaan ylläpitokorvauksen maksamisesta. Kun kantelija oli kirjoituksessaan viitannut nimenomaisesti säännöksen, jossa säädetään työvoimatoimiston maksamasta ylläpitokorvauksesta, täysin poissuljettua ei olisi mielestäni ollut sekään, että Nokian toimisto olisi siirtänyt kirjoituksen työvoimatoimistolle. Totean tältä osin, että vakuutuslaitoksen palautuskirje siinä annettuine ohjeineen johti samaan lopputulokseen kuin mihin asian siirto olisi johtanut.

Kun kantelija oli otsikoinut kirjoituksensa valitukseksi ja osoittanut sen työttömyysturvalautakunnalle, nyt tapahtunut asian siirto muutoksenhakulautakunnalle valituksena käsiteltäväksi on kuitenkin ollut kantelijan kirjoituksesta nimenomaisesti suoraan johdettavissa oleva toimenpide.

3.3

Muut asiat

Saamani selvityksen mukaan Nokian toimisto oli ottanut kantelijaan yhteyttä 22.1.2007 selvittääkseen hänelle asian nykyvaihetta ja eri etenemisvaihtoehtoja. Käsitykseni mukaan asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että toimisto olisi tällöin painostanut kantelijaa perumaan tekemäänsä valitusta.

Mitä tulee kantelijan työmarkkinatuen maksatukseen tammikuussa 2007, totean, että Kansaneläkelaitoksen mukaan maksatus on viivästynyt jonkin verran. Saamani selvityksen perusteella viivästykseen syynä on kuitenkin ollut se, että Nokian toimisto joutui pyytämään asiaan uuden työvoimapolitiittisen lausunnon koskien kantelijan työvoimapolitiittisten koulutusten välistä ajanjaksoa. Toimisto sai puuttuvan lausunnon 18.1.2007 ja antoi kantelijalle samana päivänä työmarkkinatukipäätöksen. Katson Nokian toimiston toimineen tältä osin asianmukaisesti ja viivytyksettä.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Kuten edellä olevasta ilmenee, kantelijan valituskirjelmä ja hänen siinä esittämänsä vaatimus on sisältänyt piirteitä, jotka olisivat nähdäkseni mahdollistaneet erilaisia vaihtoehtoja kirjelmässä esitettyyn vaatimukseen vastaamiseksi. Käsitykseni mukaan Nokian toimiston vakuutuslaitoksen menettely palauttaa valituskirjelmä kantelijalle on kuitenkin ollut virheellinen. Hänen menettelynsä moitittavuutta vähentää käsitykseni mukaan se, että hän oli ennen valituskirjelmän palauttamista selvittänyt asiaa Nokian työvoimatoimistosta ja palautuskirjeessään antanut kantelijalle ohjeen kääntäessä asiassa työ-

voimatoimioston puoleen. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella vakuutussihteerin ohjeet auttoivat kantelijaa hakemaan ylläpitokorvausta oikealta viranomaiselta.

Käsitykseni mukaan valituskirjelmän palauttaminen ei aiheuttanutkaan kantelijalle oikeudenmenetyksiä. Sitä osoittaa myös nähdäkseni työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan valituksen johdosta antama päätös jättää valitus tutkimatta.

Kun kantelija on käsitykseni mukaan myös saanut hakemansa ylläpitokorvauksen ja Kansaneläkelaitoksen taholta on ilmoitettu, että koulutuksessa tullaan kiinnittämään huomiota muutoksenhakuun liittyviin asioihin, katson osaltani riittäväksi toimenpiteeksi saattaa jaksossa 3.2 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen Nokian toimiston ja sen vakuutussihteerin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän Nokian toimistolle ja vakuutussihteerille jäljennöksen päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitokselle.