

28.9.2011

Dnro 4652/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

SAIRASTUNUT TYÖTÖN EI VOI JÄÄDÄ VAILLE TOIMEENTULOJA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassan menettelyä työttömyysturvalain 3 luvun 3 § 4 momentin soveltamista koskevassa asiassa. Työttömyyskassa ei maksanut kantelijalle työttömyyspäivärahaa sairauspäivärahan omavastuuajalta ajanjaksoilta 14.11–25.11.2008 ja 28.8.–7.9.2009. Kantelijan mukaan työttömyyskassa perusteli menettelyään sillä, että TE-toimiston työvoimapolitiittinen lausunto, jonka mukaan kantelija ei ollut työmarkkinoiden käytettävissä sairaala- ja laitoshoidon aikana, esti maksun. Näiden ajanjaksojen aikana kantelijalla ei ollut mitään toimeentuloa. Kantelija pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa työttömän henkilön oikeudesta toimeentuloon sairauspäivärahan omavastuupäivien ajalta.

2

SELVITYS

Hämeen Ely-keskus antoi asiassa lausunnon 4.5.2010. Lausunnon mukaan työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentissa mukaisesta asiasta (työkyvyttömäksi tulleen työttömyysetuuden saajan oikeus työttömyysetuuteen sairauspäivärahan omavastuuajalta) ei ole mahdollista antaa työvoimapolitiittista lausuntoa eikä asiaa näin ollen ratkaista työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella. Ely-keskuksen mukaan lain säännöksen tulkitseminen ja asian ratkaiseminen kuuluu työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:n mukaisesti joko Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä pyydettiin kantelun johdosta selvitystä. Ministeriö antoi 22.8.2011 lausunnon, jonka liitteenä oli työttömyyskassoja valvovan Finanssivalvonnan 12.8.2011 antama lausunto sekä Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassan 21.7.2011 antama selvitys. Lisäksi käytössäni oli jäljennöksiä asiakirjoista.

Työttömyyskassan selvitys

Työttömyyskassan johtajan antaman selvityksen mukaan työttömyyskassa sai Päijät-Hämeen työ- ja elinkeinotoimistolta (TE-toimisto) 4.12.2008 lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen työttömyysturvalain 2 luvun 3 §:n johdosta ajalla 14.11.–26.11.2008, koska hän on estynyt olemasta työmarkkinoilla sairaalahoidon vuoksi. Työttömyyskassa sai TE-toimistolta 31.8.2009 lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen edellä mainitun säännöksen perusteella ajalla 14.11.–26.11.2008, koska hän on estynyt olemasta työmarkkinoilla laitoshoidon vuoksi.

Työttömyyskassan johtaja pahoitteli selvityksessään sitä, ettei kassa huomannut, että kantelijalle olisi voitu maksaa työttömyysetuutta sairauspäivärahan omavastuuajalta työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentin nojalla. Kassan mukaan työttömyysturvalain 2 luvun 3 §:n nojalla annetut

työvoimapolitiittiset lausunnot hämäsivät kassaa. Työttömyyskassa korjasi asian ja maksoi 27.7.2011 kantelijalle työttömyyspäivärahaa sairausvakuutuslain mukaisen sairauspäivärahan omavastuuajoilta 14.11–25.11.2008 ja 28.8.–7.9.2009.

Finanssivalvonnan lausunto

Finanssivalvonta toteaa, että työttömyyskassan tulee julkista tehtävää hoitaessaan tuntea työttömyysturvaa koskevat lait, säännökset ja oikeuskäytäntö. Sosiaali- ja terveysministeriön antamissa työttömyysturvalain 3 lukua koskevissa soveltamisohjeissa on todettu seuraavaa. "Hakijalla on oikeus työttömyyspäivärahaan sairauspäivärahan omavastuuajalta työkyvyttömyydestään huolimatta ja vaikka hän ei sairautensa vuoksi olisi työmarkkinoiden käytettävissä tai työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijana kyseisenä aikana. Hallituksen esityksen mukaan työttömyysetuuden myöntäminen edellyttää näissä tilanteissa kuitenkin aina, että henkilö on välittömästi ennen sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan alkamista saanut työttömyysetuutta. Työttömyyspäivärahan saamisella tarkoitetaan sitä, että työttömyyspäivärahaa on tosiasiallisesti maksettu välittömästi ennen sairauspäivärahan omavastuuajaa. Työttömyyspäiväraha-oikeutta ei synny, jos päivärahaa ei esimerkiksi sovittelussa huomioitavien tulojen vuoksi jää maksettavaksi ennen sairauspäivärahan omavastuuajan alkamista, vaikka hakijalla muutoin olisi oikeus työttömyyspäivärahaan."

Koska työttömyyskassa maksoi 27.7.2011 kantelijalle työttömyyspäivärahat sairauspäivärahan omavastuuajoilta, Finanssivalvonta katsoi, ettei sillä ole aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriön toteaa, että työttömyyskassan tulee julkista tehtävää hoitaessaan tuntea työttömyysturvalaki sekä työttömyysturvaa koskevat säännökset ja oikeuskäytäntö. Sosiaali- ja terveysministeriön antamissa työttömyysturvalain 3 lukua koskevissa soveltamisohjeissa on todettu, että työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentin tarkoituksena on turvata henkilön toimeentulo niin, ettei jo alkanut työttömyyspäivärahan maksaminen lakkaa ennen kuin sairauspäivärahan maksaminen voi sairauspäivärahan omavastuuajan jälkeen alkaa. Ministeriö toteaa, ettei Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassa huomannut, että sen olisi tullut tutkia kantelijan oikeus työttömyyspäivärahaan työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentin perusteella. Koska työttömyyskassa maksoi 27.7.2011 kantelijalle työttömyyspäivärahat sairauspäivärahan omavastuuajoilta, ministeriö yhtyi Finanssivalvonnan kannanottoon siitä, ettei enempiin toimenpiteisiin ole aihetta.

3

RATKAISU

Katson Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassan menetelleen lainvastaisesti siinä, että se ei vuosina 2008 ja 2009 maksanut kantelijalle työttömyysetuutta sairauspäivärahan omavastuuajoilta työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentin mukaisesti. Katson työttömyyskassan myös laiminlyöneen lakiin perustuvan huolellisuusvelvollisuutensa.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Työttömyysturvalaki

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään asioista, joissa työ- ja elinkeinotoimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon. Työttömyysturvalain 3 luvun 3 § koskee työkyvyttömyyttä, joka ei ole työvoimapoliittinen asia eikä työ- ja elinkeinotoimisto anna siitä työvoimapoliittista lausuntoa.

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentin mukaan työkyvyttömäksi tulleella työttömyysetuuden saajalla, joka ei saa sairausvakuutuslain 19 §:n 1 momentissa olevan rajoituksen (omavastuu) vuoksi päivärahaa tai muuta vastaavaa lakisääteistä korvausta taikka työnantajalta sairausajan palkkaa, **on työkyvyttömyydestään huolimatta ja sen estämättä, mitä 2 luvussa säädetään työnhakijana olosta, oikeus työttömyysetuuteen.**

Työnhakijana olosta säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä. Säännöksen mukaan työttömyysetuuteen on laissa säädetyin edellytyksin oikeus kokoaikatyötä vailla olevalla ja sitä hakevalta työttömällä työnhakijalla, joka on työmarkkinoiden käytettävissä niillä yleisin soveltuvin ehdoin, ja jolle ei ole tarjolla työtä tai ei voida osoittaa koulutusta. Työnhakijana pidetään työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään työnhakijaksi rekisteröityä henkilöä, joka on pitänyt työhakemuksensa voimassa siten kuin julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) säädetään.

Työmarkkinoillaolon esteistä säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 3 §:ssä. Säännöksen mukaan henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen ajalta, jona hän on esimerkiksi sairaalassa tahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan laitoshoidon johdosta estynyt olemasta työmarkkinoilla. Lain 11 luvun 4 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon 2 luvussa säädetyistä edellytyksistä. Työvoimapoliittinen lausunto annetaan työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen pyynnöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriön antama työttömyysturvalain 3 lukua koskeva soveltamisohje

Ohjeen mukaan hakijalla on oikeus työttömyyspäivärahaan sairauspäivärahan omavastuuajalta työkyvyttömyydestään huolimatta ja vaikka hän ei sairautensa vuoksi olisi työmarkkinoiden käytettävissä tai työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijana kyseisenä aikana. Hallituksen esityksen mukaan työttömyysetuuden myöntäminen edellyttää näissä tilanteissa kuitenkin aina, että henkilö on välittömästi ennen sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan alkamista saanut työttömyys-

etuutta.

Työministeriön ohje työvoimatoimistoille

Työministeriön ohjeessa työvoimatoimistoille 27.5.2004 todetaan että työttömyysetuuden maksaja tutkii, voidaanko työnhakijalle maksaa työttömyysetuutta edellä mainitun säännöksen perusteella sairauspäivärahan omavastuuajalta huolimatta mahdollisten työvoimapoliittisten edellytysten täytymättä jäämisestä. Työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen sairauspäivärahan omavastuuajalle ei ohjeen mukaan ole vaikutusta.

3.2

Tapahtumat ja arviointi

Asiakirjoista ilmenee, että kantelijan työsuhde päättyi 1.7.2008 ja hän ilmoittautui työnhakijaksi 30.10.2008. Työvoimapoliittisen lausunnon mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut esitettyä siitä lähtien. Työttömyyskassa ei maksanut kantelijalle työttömyyskorvausta ajalla 28.8.-7.9.2009, jolloin hän oli laitoshoidossa (työttömyysturvalain 2 luvun 3 §). Kantelija ei hakenut päätökseen muutosta ja siitä tuli lainvoimainen.

Työttömyyskassan 10.9.2009 antaman päätöksen mukaan kantelija ei ollut työtön 28.8.2009 alkaen eikä hänellä siten ollut oikeutta työttömyysetuuteen (työttömyysturvalain 2 luvun 3 §). Kantelija valitti päätöksestä työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan, joka jätti päätöksellään 29.9.2010 valituksen tutkimatta sen myöhästymisen johdosta.

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 § koskee työkyvyttömyyttä, joka ei ole työvoimapoliittinen asia eikä työ- ja elinkeinotoimisto siten anna siitä työttömyysturvalain työvoimapoliittista lausuntoa. Työministeriön työvoimatoimistoille antaman ohjeen mukaan työttömyysetuuden maksaja tutkii, voidaanko työnhakijalle maksaa työttömyysetuutta työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentin perusteella sairauspäivärahan omavastuuajalta huolimatta mahdollisten työvoimapoliittisten edellytysten täytymättä jäämisestä. Myynnin ja markkinoiden ammattilaisten työttömyyskassa ei saadun selvityksen mukaan havainnut, että sen olisi tullut tutkia kantelijan oikeus työttömyyspäivärahaan edellä mainitun säännöksen perusteella.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kun viranomaisella on velvollisuus noudattaa lakia, yksityisellä on vastaavasti oikeus odottaa, että näin tapahtuu. Lakisidonnaisuus koskee kaikkia voimassa olevia oikeusnormeja ja koko oikeusjärjestystä. Kuten sosiaali- ja terveysministeriön toteaa, työttömyyskassan tulee julkista tehtävää hoitaessaan tuntea työttömyysturvalaki sekä työttömyysturvaa koskevat säännökset ja oikeuskäytäntö. Näin ei käsitykseni mukaan ollut kantelijan tapauksessa. Kantelija valitti päätöksestä, mutta työttömyyskassa ei tuolloinkaan soveltanut työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momenttia ja oikaissut aikaisempaa päätöstään, vaikka sillä on myös perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen velvollisuus selvittää käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Työttömyyskassa jätti kantelijan kahdesti vaille perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa tämän tultua työttömänä ollessaan työkyvyttömäksi.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassalle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa

3.2. selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän kassalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan päätökseni myös sosiaali- ja terveysministeriön ja Finanssivalvonnan tietoon ja tässä tarkoituksessa lähetän edellä mainituille jäljennöksen päätöksestäni.

Kantelijan kirjoituksen liitteet palautetaan hänelle ohessa.