

9.3.2004

576/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

HAKIJAN INFORMOIMINEN PALKKATURVASAATAVAN VANHENTUMISESTA

1
KANTELU

A, asiamiehenään yleinen oikeusavustaja B, pyysi 27.2.2002 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan C:n työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettelyä palkkaturva-asiassa an.

A oli jättänyt palkkaturvahakemuksen C:n työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolle 8.9.2000. Työvoimaosasto oli hylännyt hakemuksen 25.9.2000 antamallaan päätöksellä, koska työnantaja oli kiistänyt haetut saatavat eikä niiden perustetta ja määrää ollut saatu selvitettyä. Päätöksessä oli muutoksenhakuohje, jonka mukaan asia oli saatettavissa kanneteitse käräjäoikeuden tutkittavaksi.

A oli ohjeen mukaisesti nostanut kanteen työnantajaansa vastaan. Käräjäoikeus oli 23.4.2001 antanut yksipuolisen tuomion, johon työnantaja oli hakenut takaisinsaantia. A ja yhtiö olivat sittemmin sopineet asian, ja käräjäoikeus oli vahvistanut sovinnon 20.9.2001.

Tämän jälkeen A oli uudelleen hakenut palkkaturvaa 9.11.2001. Hakemus oli kuitenkin hylätty 3.12.2001 annetulla päätöksellä, koska haetut palkat olivat erääntyneet muun selvityksen puuttuessa palkanmaksukauden viimeisenä päivänä ja huhtikuun palkan osalta 30.4.2000. Näiden osalta hakemus olisi tullut jättää kolmen kuukauden kuluessa niiden erääntymisestä ja huhtikuun palkan osalta viimeistään 31.7.2000. Koska 8.9.2000 jätettyä hakemusta ei ollut jätetty säädetyssä ajassa, hakemus oli hylätty vanhentuneena.

A:n mukaan työvoimaosaston olisi tullut jo 25.9.2000 antamassaan päätöksessä ottaa kantaa palkkaturvan saamisen edellytysten täyttymiseen siltä osin kuin hän ei ollut hakenut sitä palkkaturvalain 5 §:ssä säädetyssä määräajassa. Nyt hän oli turhaan nostanut kanteen työnantajaansa vastaan, mistä oli aiheutunut vahinkoa turhina oikeudenkäyntikuluina.

3
RATKAISU

Asiassa ei ole menetelty lain nimenomaisten säännösten vastaisesti.

Katson kuitenkin C:n työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettelyn siinä, ettei A:lle annetussa ensimmäisessä palkkaturvapäätöksessä ollut otettu kantaa saatavien vanhentuneisuuteen palkkaturvan näkökulmasta siltä osin kuin se tuolloin olisi ollut mahdollista, olevan hyvän hallinnon vaatimusten vastainen ja antavan aihetta arvosteluun. Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

3.1

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Saman pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan yksittäisen virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti.

Palkkaturvahakemusten käsittelyssä tulevat sovellettaviksi palkkaturvalain omien erityisten menettelysäännösten ohella myös hallintomenettelylain yleissäännökset. Palkkaturvalain 2 luvussa (4-9 §) on säädetty palkkaturvan saamisen edellytyksistä. Lain 5 §:n mukaan saatavaa on haettava palkkaturvana kolmen kuukauden kuluessa sen erääntymisestä.

Palkkaturvalain 12 §:n mukaan työnantajalle ja työntekijälle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tulla kuulluksi siten kuin hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetään. Pääsääntö on asianosaisten kuuleminen. Asian saa eräissä mainitun pykälän 2 momentin mukaisissa poikkeustapauksissa kuitenkin ratkaista asianosaista kuulematta. Näin voidaan menetellä sanotun lainpaikan 1 kohdan mukaan silloin, kun vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti.

3.2

Palkkaturvahakemuksen tutkimisen edellytyksistä

Hallintomenettelyssä on ratkaisupakko. Tämä tarkoittaa, että mikäli hakemus on tullut asianmukaisesti vireille, se tutkimisen jälkeen joko hyväksytään tai hylätään. Jos taas hallintomenettelyn edellytyksiä ei ole, hakemus jätetään tutkimatta. Myös osaratkaisut ovat mahdollisia.

Hakemuksen hylkäämiseen voi johtaa esimerkiksi oikeudellisen edellytyksen puuttuminen, kun taas tutkimatta jättämiseen johtaa puute jossakin hallintomenettelyn (prosessuaalisessa) edellytyksessä (ks. esim. Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, s. 60 ss., Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, s. 298 ss. ja Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki, s. 184 ss.). Nämä edellytykset liittyvät muun muassa viranomaiseen (päätösvalta, kokoonpanon lainmukaisuus, esteettömyys, asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta), käsiteltävään asiaan (oltava hallintomenettelyssä käsiteltävä), asianosaiseen ja vireillepanoon (mm. määräaikaisten noudattaminen).

Menettelyä koskevien edellytysten on täytyttävä, jotta oikeudellisiin edellytyksiin voidaan ylipäänsä ryhtyä ottamaan kantaa. Mikäli edellytyksiä hallintomenettelylle ei ole, myöskään kuuleminen ei tällöin ole tarpeen. Hallintomenettelylaissa ei ole erikseen säädetty hakemuksen hylkäämisestä ja tutkimatta jättämisestä. Myös käytännön hallintotoiminnassa saattaa olla epäselvyyttä näiden käsitteiden välisestä erosta.

Palkkaturvalain 21 §:n 1 momentissa on säädetty, että jos palkkaturvana haettu saatava on hylätty sen vuoksi, että työnantaja on riitauttanut saatavan eikä sen perustetta ja määrää ole saatu palkkaturvamenettelyssä selvitettyä, työntekijän on säilyttääkseen oikeutensa palkkaturvaan nostettava kanne käräjäoikeudessa työnantajaa vastaan. Jos taas palkkaturvana haettu saatava, jota työnantaja ei ole kiistänyt, hylätään selvittämättömänä tai perusteettomana, työntekijän on 22 §:n mukaan säilyttääkseen oikeutensa palkkaturvaan nostettava kanne valtiota vastaan. Mikäli saatava on hylätty muilla kuin edellä mainituilla perusteilla, työntekijällä on 26 §:n mukaan oikeus hakea päätökseen muutosta työttömyysturvalautakunnalta.

Myöskään palkkaturvalaissa ei siten nähdäkseni ole tehty eroa hakemuksen hylkäämisen ja tutkimatta jättämisen välillä. Hylkääminen voi lain 21 ja 22 §:n mukaan perustua nimenomaisesti saatavan riitautumiseen, saatavan määrän ja perusteen selvittämättä jäämiseen ja saatavan perusteettomuuteen, mutta myös muuhun perusteeseen. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 104/1998 vp) perusteluissa ei ole erikseen arvioitu, mikä tällainen muu peruste voisi olla.

Nähdäkseni sellaisena voidaan pitää puutetta aiemmin mainituissa hallintomenettelyn prosessuaalisissa edellytyksissä. Perusteella on joka tapauksessa merkitystä ensi sijassa käytettävissä olevan muutoksenhakukeinon kannalta.

Työministeriö on lausunnoissaan todennut, että palkkaturvan maksamisen edellytykset ovat yhtäältä palkkaturvalakiin ja -asetukseen perustuvia yleisiä edellytyksiä, kuten hakemuksen tekeminen määräajassa, ja toisaalta saatavan määrän ja perusteen riidattomuuteen ja selvyyteen liittyviä edellytyksiä. Yleiset edellytykset ovat ministeriön mukaan ehdottomia ja ensisijaisia siinä mielessä, että niiden on täytyttävä, vaikka saatava muuten olisikin selvä ja riidaton.

3.3

Arviointia

Nyt puheena olevassa asiassa työnantajaa oli kuultu A:n hakemuksen johdosta, ja työnantaja oli riitauttanut A:n saatavat. Kiistämisen vuoksi hakemus oli hylätty, ja A:lle oli annettu ohjaus nostaa kanne käräjäoikeudessa työnantajaa vastaan. Kiistämisen vuoksi hakemuksen sisältöön ei tässä vaiheessa ollut enemmälti otettu kantaa. Saaduista selvityksistä on kuitenkin pääteltävissä, että työvoima- ja elinkeinokeskuksella olisi jo tätä ensimmäistä ratkaisua tehdessään ollut edellytykset arvioida saatavien vanhentuneisuutta.

Määräaikojen noudattaminen on eräs asian vireille tulon perusedellytys, jonka

täytyminen tulisi kaikessa viranomaistoiminnassa tarkistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällöin kuuleminen ei nähdäkseni olisi vanhentuneiden saatavien osalta edes ollut tarpeen. Joka tapauksessa - vaikka työnantaja olisikin kuultu koko hakemuksesta - kuulemisen jälkeen olisi kuitenkin vielä ollut mahdollista tehdä vanhentuneiden saatavien osalta hylkäävä osaratkaisu palkkaturvalain 5 §:n nojalla muutoksenhakuosoituksin työttömyysturvalautakuntaan, jolloin muilta osin hakijalle olisi voitu antaa ohjaus kanteen nostamiseksi käräjäoikeudessa. Näin hakija olisi nähdäkseni tullut informoiduksi saatavien vanhentumista koskevista säännöksistä.

Perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon ja siihen sisältyvän neuvontavelvoitteen samoin kuin julkisen vallan käytön avoimuuden toteutuminen olisivat edellyttäneet, että työvoima- ja elinkeinokeskus olisi jo ensimmäisessä päätöksessään ottanut kantaa saatavien vanhentuneisuuteen. Neuvontavelvoitteeseen nimittäin voidaan käsitykseni mukaan katsoa kuuluvan se, että asiakkaalle kerrotaan avoimesti, millaiseen lopputulokseen asiassa esitetty aineisto voi johtaa sellaisessa tilanteessa, jossa lopputuloksesta ei ole epävarmuutta eikä asiaan sisälly enemmälti harkinnanvaraisia seikkoja. Ennakkokäsityksen lausuminen epävarmoissa ja harkinnanvaraisissa tilanteissa ei sitä vastoin olisi julkisen vallan käytön puolueettomuuden näkökulmasta asianmukaista.

Työministeriö on lausunnossaan tosin arvioinut, että A:n asema palkkaturvan hakijana ei kuitenkaan ollut heikentynyt sen vuoksi, että työvoima- ja elinkeinokeskus ei heti ollut ottanut kantaa saatavien vanhentuneisuuteen. Näin siksi, että kunkin saatavan osalta vaatimuksen esittämisäika ja saatavan vanhentuminen arvioidaan ensimmäisen hakemuksen perusteella. Edelleen ministeriö on katsonut, että vaikka saatavat olisi todettu vain tietyiltä osin vanhentuneiksi tai jos ne työttömyysturvalautakunnassa valituksen johdosta olisi todettu ajoissa haetuiksi, A olisi joka tapauksessa joutunut nostamaan kanteen käräjäoikeudessa, koska työnantaja oli riitauttanut saatavien perusteen.

Olen työministeriön kanssa samaa mieltä siitä, että A:n oikeusturvan palkkaturvan saamisen näkökulmasta ei asiassa sinänsä voida katsoa heikentyneen. Kyse ei nyt kuitenkaan ole ensisijaisesti palkkaturvahakemukseen annetun ratkaisun asiasisällöllisestä lopputuloksesta vaan siitä menettelystä, jolla siihen oli päädytty. Ensimmäiseen hakemukseen annettu ratkaisu on mielestäni antanut ainakin osaksi harhaanjohtavan kuvan niistä syistä, joiden vuoksi hakemus oli hylätty, ja tätä kautta saattanut jopa luoda perusteettomia odotuksia mahdollisesti vielä olemassa olevasta oikeudesta palkkaturvaan joiltakin osin.

Hallintomenettelyn yleisiin edellytyksiin nähden nyt omaksuttua menettelyä voidaan myös pitää kaavamaisena sikäli kuin hakemus oli automaattisesti lausutettu ja riitautuksen johdosta hylätty sen sijaan, että saatavien vanhentumista olisi ensin esikysymyksenä selvitetty.

Ensimmäisessä asteessa tehdyillä ratkaisulla ja ennen kaikkea sen perusteluilla on merkitystä asianosaiselle hänen arvioidessaan turvautumista muutoksenhakukeinoihin. Palkkaturva-asioissa muutoksenhakujärjestelmää voidaan pitää sikäli erikoislaatuisena, että tietyissä tapauksissa ohjaus

annetaan käräjäoikeuteen ja tietyissä tapauksissa työttömyysturvalautakuntaan.

Käräjäoikeuskäsittelyä ja edelleen mahdollista muutoksenhakumenettelyä voidaan mielestäni pitää hakijan kannalta verraten raskaana ja vaikeana hoitaa esimerkiksi omin avuin, varsinkin, jos asia etenee suulliseen pääkäsitteilyyn saakka. Taloudellisten vaikutusten ohella oikeudenkäynti lisäksi aiheuttaa käsitykseni mukaan asianosaiselle lähes poikkeuksetta myös vähintään jonkinasteista henkistä raskautta.

Käytännössä riita-asian hoitaminen useinkin vaatii - alioikeusuudistuksen alkuperäisistä tavoitteista huolimatta - turvautumista oikeudenkäyntiavustajaan tai -asiamieheen, mikä on omiaan lisäämään kustannuksia. Sitä vastoin asian käsittely työttömyysturvalautakunnassa on pääsääntöisesti kirjallista ja siten myös oletettavasti asianosaisen näkökulmasta halvempaa. Todettakoon kuitenkin, etteivät mainitut muutoksenhakutiet ole hakijan näkökulmasta vaihtoehtoisia tai vapaasti valittavissa.

Oikeudenkäynnin kustannuksia asianosaisen kannalta tosin joissakin tapauksissa saattaa vähentää taannoinen oikeusapujärjestelmän uudistaminen, mutta oikeana tai yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä menettelynä ei mielestäni voida pitää sitä, että julkisin varoinkaan, joko kokonaan tai osittain, joudutaan käymään oikeutta asiassa, joka palkkaturva-asiana jo lähtökohdiltaan on ainakin osittain ollut asianosaisen kannalta vanhentunut – ainakaan ilman, että palkkaturvaviranomaiset olisivat päätöksensä asianmukaisesti perustellen informoineet hakijaa tästä oikeudellisesti merkittävästä seikasta.

Koska palkkaturvan maksaminen perustuu työnantajan maksukyvyttömyyteen, tuomioistuimen ratkaisulla ei sen täytäntöönpanokelpoisuudesta huolimatta näissä oloissa välttämättä olisi hakijan kannalta enää mitään käytännön merkitystä, koska saatavan periminen esimerkiksi ulosottoteitse ei ehkä lopultakaan tuottaisi haluttua lopputulosta. Sitä vastoin käräjäoikeuskäsittelystä voi palkkaturvan hakijalle aiheutua ylimääräisiä kustannuksia ja muuta raskautta, vaikka asia päätyisikin sovintoon, kuten nyt oli käynyt – ilman, että hakija kuitenkaan hyötyisi oikeudenkäynnissä saavuttamastaan voitosta millään tavalla.

Oikeudenkäynnin niin taloudelliset kuin henkisetkin vaikutukset huomioon ottaen olisi asianosaisen kannalta siten perusteltua, että ennen kanteen nostamista olisi mahdollista ennakoida, mitä oikeudenkäynnin mahdollisella voittamisella olisi tosiasiallisesti mahdollista saavuttaa. Mielestäni ei nimittäin ole ollenkaan poissuljettua, että hakijalla ei enää välttämättä ole mielenkiintoa lähteä kanneteitse vahvistuttamaan saatavaansa, mikäli sitä ei kuitenkaan olisi mahdollista saada palkkaturvana.

Sinänsä olen työvoima- ja elinkeinokeskuksen kanssa yhtä mieltä siitä, että palkkaturvaviranomaisen vallassa ei ole, ryhtyykö hakija ylipäänsä ajamaan asiaansa kanneteitse tai miten hän muutoin oikeudenkäynnin kuluessa toimii. Nyt esillä olevaa asiaa on ollut omiaan mutkistamaan se, että palkkariidan osapuolet olivat käräjäoikeudessa yksipuolisen tuomion ja takaisinsaantikanteen johdosta vahvistuttaneet sovinnon, jonka sisällöllä ilmeisesti oli eräin osin ollut vaikutusta

saatavien vanhentuneisuuteen palkkaturvamenettelyn näkökulmasta verrattuna oikeudenkäyntiä edeltäneeseen tilanteeseen.

Jälkikäteen ei ole yksiselitteisesti mahdollista arvioida, mikä tosiasiallinen vaikutus hakijan toiminta-alttiuteen olisi ollut sillä, että vanhentuneiden saatavien osalta olisi tehty hylkäävä osaratkaisu muutoksenhakuohjauksin työttömyysturvalautakuntaan. Voitaneen kuitenkin perustellusti olettaa, että mikäli enin osa saatavista olisi palkkaturvan näkökulmasta lopulta katsottu vanhentuneiksi, tämä olisi vähentänyt halukkuutta lähteä nostamaan kannetta käräjäoikeudessa.

Käytettävissäni olleista palkkaturva-asiakirjoista käy ilmi, että palkkaturvana oli ajalta 15.8.1999-16.4.2000 haettu palkkaa 95 830,00 mk, lomakorvausta ajalta 15.8.1999-9.6.2000 (16 päivältä) 8960,00 mk ja odotusajan palkkaa 6 päivältä 3999,99 mk. Jo ensimmäistä hakemusta tehtäessä saatavat olivat siten varsinaisen palkan eli haettujen saatavien pääosan osalta jo olleet vanhentuneita palkkaturvan näkökulmasta. Muiden saatavien osalta tilanne sen sijaan oli ollut epäselvempi. Hakijan omalla vastuulla viime kädessä kuitenkin on tekemänsä kokonaisarvion perusteella päättää, miten hän ryhtyy asiaansa edistämään. Tässä arviossa merkitystä on kuitenkin osaltaan juuri sillä ratkaisulla, jonka palkkaturvaviranomainen asiassa tekee.

Vaikka A:n saatavan määrä ja peruste olisi työnantajan riitautuksen ja sen johdosta, ettei niitä ollut kyetty palkkaturvamenettelyssä selvittämään, joka tapauksessa kuulunut viime kädessä käräjäoikeuden ratkaistavaksi, työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettely antaa mielestäni silti aihetta arvosteluun. Näin on siksi, että myös viranomaisen omalla menettelyllä voidaan katsoa olevan vaikutusta siihen, millaisiin toimiin asianosainen siltä saamiensa ratkaisujen tai ohjeiden perusteella ryhtyy. Hallinnossa asioivien on voitava luottaa siihen, että viranomaisten ratkaisut on tehty asianmukaisessa järjestyksessä. Kyse on luottamuksensuojasta, joka on kuluvan vuoden alusta voimaan tullessa hallintolaissa vahvistettu hallintomenettelyä ohjaavaksi oikeusperiaatteeksi.

En kuitenkaan ole löytänyt perusteita sen tueksi, että asiassa olisi suoranaisesti menetelty palkkaturvain vastaisesti. Menettelyä ei myöskään voida osoittaa palkkaturva-asioiden käsittelyssä vallinneen käytännön vastaiseksi. Tämän vuoksi en katso olevan olemassa perusteita myöskään sille, että voisin katsoa puheena olevan asian ratkaisijan ja esittelijän menetelleen vastoin virkamieslain 14 §:n 1 momentin säännöstä, joka velvoittaa asian huolelliseen käsittelemiseen.

Sen sijaan katson työvoima- ja elinkeinokeskuksessa yleisesti noudatetun menettelyn oleen hallintomenettelyn yleisten perusteiden ja hyvän hallinnon vastaista, kun saatavien vanhentuneisuuteen ei ollut otettu kantaa heti siinä vaiheessa, kun se jo olisi ollut yksiselitteisen selvää. Tämän vuoksi katson, että C:n työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettely ei ole täyttänyt perustuslain 21 §:ssä hallintotoiminnalle asetettuja laatuvaatimuksia eikä työvoima- ja elinkeinokeskus ole toiminnallaan edistänyt A:n oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyksi perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla.

TOIMENPITEET

Työministeriö on ilmoittanut ottavansa tähän tapaukseen liittyvät epäkohdat huomioon palkkaturvahenkilöstön koulutuksessa. Samoin C:n työvoima- ja elinkeinokeskus on ilmoittanut korjanneensa menettelytapojaan siten, että nyttemmin vastaavissa tapauksissa palkkaturvapäätöksiin tehdään huomautus siitä, että haetut saatavat tai osa niistä tullaan mahdollisesti hylkäämään vanhentuneina. Näistä syistä kirjoitus ei anna aihetta enempään toimenpiteisiin kuin että saatan käsitykseni C:n työvoima- ja elinkeinokeskuksessa noudatettujen menettelytapojen hyvän hallinnon vastaisuudesta mainitun viranomaisen ja työministeriön tietoon lähettämällä niille jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi.