

12.2.2004

869/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

**ASIANOSAISEN KUULEMINEN ENNEN TYÖVOIMAPOLIITTISEN
LAUSUNNON ANTAMISTA JA LAUSUNNON PERUSTELEMINEN**

1

KANTELU

A arvosteli 27.3.2002 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa B:n työvoimatoimikunnan menettelyä. A:n mukaan työvoimatoimikunta oli 19.3.2002 antanut häntä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon lähinnä huhupuheiden perusteella. Hän epäili, että työvoimatoimikunta oli laiminlyönyt selvittää työsuhteen päättymiseen johtaneet tapahtumat asianmukaisesti ennen lausunnon antamista.

3

RATKAISU

3.1

Johtopäätös

Käsitykseni mukaan B:n työvoimatoimikunnan menettely ei ole perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla e distänyt A:n oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi siten kuin perustuslain 21 §:ssä on perusoikeutena turvattu.

Erityisesti katson työvoimatoimikunnan menetelleen puheena olevana ajankohtana voimassa olleen hallintomenettelylain 15 §:n vastaisesti, koska A:lle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi sen selvityksen johdosta, jonka työnantaja/hänen edustajansa oli antanut työvoimatoimikunnalle työsuhteen päättymisen syistä. Laiminlyömällä viranomaiselle säädetyin kuulemisvelvollisuuden työvoimatoimikunta oli samalla menetellyt vastoin hallintomenettelylain 17 §:n 1 momenttia.

Lisäksi katson kantelussa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon olevan perusteluiltaan tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin vastainen.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

3.2

Asianosaisen kuulemisesta

Nyt puheena olevana ajankohtana voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 15 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle oli ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian sai saman pykälän 2 momentin mukaan kuitenkin ratkaista asianosaista kuulematta, jos 1) vaatimus jätettiin tutkimatta tai hylättiin heti tai jos hyväksyttiin vaatimus, joka ei koskenut toista asianosaista, taikka jos kuuleminen oli muusta syystä ilmeisen tarpeetonta, 2) asia koski palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustui hakijan ominaisuuksien arvioimiseen, 3) kuuleminen vaaransi päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai 4) asian ratkaisemista ei voitu lykätä.

Saman lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen oli huolehdittava asian selvittämisestä.

Saamani selvityksen mukaan A:ta koskenut työvoimapolitiittinen lausunto, jossa hänen oli katsottu itse aiheuttaneen työsuhteensa päättymisen, oli perustunut työnantajalta puhelimitse saatuihin tietoihin. Ennen yhteydenottoa työnantajaan A:lta oli kirjallisesti tiedusteltu syytä työsuhteen päättymiseen. Sen sijaan A:lle ei enää ollut varattu tilaisuutta lausua työnantajan esittämästä selvityksestä työsuhteen päättymisen syistä.

Asiakirjoista ilmenee, että A:n ja hänen entisen työnantajansa/tämän edustajan käsitykset työsuhteen päättymisen syistä olivat olleet täysin erilaiset. A oli olettanut syynä olleen hänen sairaslomansa, vaikkei hänelle syytä ollutkaan kerrottu. Työvoimatoimikunnan mukaan A:n työnantaja oli puolestaan kertonut rahojen katoamisesta ja menojen huomattavasta noususta. Työvoimatoimikunta oli selvityksensä mukaan ollut työnantajan edustajalta saadun tiedon perusteella siinä käsityksessä, että A oli tiennyt ne syyt, jotka olivat johtaneet työsuhteen päättymiseen, vaikkakaan hän ei omassa selvityksessään ollut tuonut esiin mitään niihin viittaavaa eivätkä ne myöskään olleet ilmenneet hänen työtodistuksestaan. Työvoimatoimikunnan käsitys oli nähdäkseni siten käytännössä perustunut yksipuolisesti pelkästään työnantajan edustajan lausumaan.

Työministeriön lausunnon mukaan työvoimatoimikunnan olisi tullut hallintomenettelylain 15 §:n mukaisesti varata A:lle tilaisuus selityksen antamiseen siitä selvityksestä, jonka työnantaja työsuhteen päättymiseen johtaneista syistä oli antanut työvoimatoimikunnalle.

B:n työvoimatoimikunta on ministeriön lausunnon johdosta antamassaan lisäselvityksessä myöntänyt menetelleensä virheellisesti kuulemisen osalta ja ilmoittanut päättäneensä käsitellä A:n asian uudelleen ja onkin sittemmin kuullut häntä työnantajan esittämistä väitteistä. B:n työvoimatoimikunnasta saadun tiedon mukaan asiassa oli tämän jälkeen 10.9.2002 annettu uusi lausunto, jonka mukaan työvoimapolitiittista estettä työmarkkinatuen maksamiselle 1.2.2002

alkaen ei ollut. Kansaneläkelaitoksen C:n toimisto oli puolestaan 12.9.2002 antamallaan päätöksellä oikaissut aiemman päätöksensä A:n eduksi työvoimatoimikunnan oikaisulausunnon johdosta.

Totean ensinnäkin, että viranomaisella on yleinen velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Yksittäisen virkamiehen näkökulmasta kyse on valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaisesta virkavelvollisuudesta. Asia on selvitettävä niin perusteellisesti, että siinä voidaan tehdä mahdollisimman hyvä ja lainmukainen ratkaisu. Asianosaisen kuuleminen on yksi asian selvittämisen keinoista ja samalla eräs keskeisimmistä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen takeista. Asianosaisen kuuleminen korostaa ennakkollista oikeussuojaa.

Kuulemisvelvollisuudesta voidaan poiketa vain laissa erikseen säädetyissä tilanteissa. Nyt puheena olevassa asiassa ei käsitykseni mukaan ole ollut perusteita tästä velvollisuudesta poikkeamiselle. Työvoimatoimikunta oli perustanut käsityksensä tilanteesta oletukseen siitä, että A olisi ollut tietoinen työsuhteen päättymisen syistä. Tätä ei mielestäni voida pitää asian asianmukaisena selvittämisenä varsinkaan, kun A:n toiminnasta oli esitetty laadultaan vakavia väitteitä. Työvoimatoimikunta oli siten menetellyt asiassa hallintomenettelylain kuulemis- ja selvittämisvelvollisuutta koskevien säännösten vastaisesti.

3.3

Työvoimapolitiittisen lausunnon perustelemisesta

Hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan päätös oli perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Perustelu voitiin saman pykälän 2 momentin mukaan kuitenkin jättää esittämättä, jos 1) päätöksellä hyväksyttiin vaatimus, joka ei koskenut toista asianosaista, tai jos perusteleminen oli muusta syystä ilmeisen tarpeetonta, 2) asia koski palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustui hakijan ominaisuuksien arvioimiseen tai 3) perustelua ei voitu laatia viivyttämättä huomattavasti päätöksen antamista.

Uusi, kuluvan vuoden alusta voimassa ollut hallintolaki (434/2003) ei ole tuonut muutosta perustelemisvelvollisuutta koskevaan pääsääntöön.

Nyt puheena olevana ajankohtana voimassa olleissa työministeriön työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevissa menettelytapaohjeissa (O 14/2000 TM) on todettu muun muassa, että työvoimapolitiittisessa lausunnossa on mainittava, miksi niissä viitattua säännöstä oli sovellettu. Päätöksen perusteluksi ei ohjeen mukaan riitä lain säännöksen toistaminen, vaan lausunnossa oli hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin mukaisesti ilmoitettava sen perusteena olleet pääasialliset tosiseikat. Ministeriön ohjeissa korostetaan, että hakijalle kielteiset työvoimapolitiittiset lausunnot tulee perustella hyvin ja täsmällisesti.

Lausunnon perusteluilla on merkitystä erityisesti silloin, jos hakija haluaa valittaa päätöksestä.

Nyt tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluissa oli todettu seuraavaa "--- omalla menettelyllään aiheuttanut sen, että työsuhde on päättynyt", minkä vuoksi työttömyysturvaa ei ollut voitu maksaa. Toimikunta ei selvityksensä mukaan "inhimillisistä syistä johtuen" ollut pitänyt tarpeellisena perustella antamaansa työvoimapolitiittista lausuntoa yksityiskohtaisesti.

Työministeriö on lausunnossaan katsonut, ettei puheena olevaa työvoimapolitiittista lausuntoa ollut perusteltu hallintomenettelylain 24 §:n eikä työministeriön työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevien menettelytapaohjeiden mukaisesti.

B:n työvoimatoimikunta on ministeriön lausunnon johdosta antamassaan lisäselvityksessä ilmoittanut vastaisuudessa perustelevansa työvoimapolitiittiset lausunnot selkeästi, myös hakijalle epäedullisten seikkojen osalta.

Katson voivani yhtyä työministeriön näkemykseen työvoimatoimikunnan menettelyn virheellisyydestä. Lisäksi totean, että koska työvoimapolitiittiset lausunnot työvoimapolitiittisten edellytysten olemassaolosta ovat työttömyyskassoja ja kansaneläkelaitosta sitovia, niiden perusteluille voidaan mielestäni perustellusti asettaa yhtäläiset laatuvaatimukset kuin varsinaisille päätöksillekin. Tämä tarkoittaa samalla, että perustelut voidaan jättää esittämättä ainoastaan laissa erikseen säädetyissä tilanteissa. Perustelemattomuutta ei käsitykseni mukaan voida perustella työvoimatoimikunnan mainitsemilla "inhimillisillä syillä".

Koska lausunto oli puutteellisesti perusteltu, työvoimatoimikunta oli menetellyt asiassa hallintomenettelylain perustelemisvelvollisuutta koskevan säännöksen vastaisesti.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan B:n työvoimatoimikunnalle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 selostetuista lainvastaisista menettelyistä. Tässä tarkoituksessa lähetän työvoimatoimikunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Samalla lähetän jäljennöksen päätöksestä tiedoksi myös työministeriölle ja D:n työvoima- ja elinkeinokeskukselle.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.