

18.8.2009

Dnro 877/4/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen**

## **NEUVONTA TYÖMARKKINATUKIASIASSA OLI PUUTTEELLISTA**

1

### **KANTELU**

A arvosteli kirjoituksessaan oikeusasiamiehelle 4.3.2007 Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirin Kannelmäen toimistoa ja Helsingin työvoimatoimiston Kluuvin yksikköä neuvontavelvollisuuden laiminlyönnistä hänen työmarkkinatukiasiassaan.

Kantelijan mukaan hän menetti oikeuden työmarkkinatukeen ajalta 8.12.1999–30.4.2004 Kansaneläkelaitoksen Kannelmäen toimiston ja työvoimatoimiston Kluuvin yksikön laiminlyötyä velvollisuutensa neuvoa häntä hakemaan tarveharkinnatonta työmarkkinatukea siitä lähtien kun hän täytti 55 vuotta.

Kantelija oli työttömänä työnhakijana 28.9.1992–26.4.2001 ja uudestaan 21.5.2001 lähtien. Hän kertoi asioineensa useita kertoja työvoimatoimistossa työnhaun vireilläolon aikana. Näin ollen työvoimatoimiston virkailijoiden olisi kantelijan mukaan pitänyt huomata hänen oikeutensa tarveharkinnattomaan työmarkkinatukeen 8.12.1999 lähtien ja neuvoa häntä hakemaan tukea Kansaneläkelaitokselta. Lisäksi kantelija katsoi, että työvoimatoimiston olisi tullut lähettää Kansaneläkelaitokselle työvoimapolitiittinen lausunto oikeudesta työmarkkinatukeen 21.5.2001 lähtien heti hänen uusittuaan työnhakunsa. Kantelija katsoi, että lausunnon oikea-aikainen lähettäminen olisi saanut hänet hakemaan työmarkkinatukea aikaisemmin. Kluuvin yksikkö lähetti lausunnon Kansaneläkelaitokselle vasta 25.11.2004. Lausunnon mukaan kantelija oli 11.4.2001 ilmoittanut työvoimatoimistolle, ettei hän Kansaneläkelaitoksen mukaan saa työmarkkinatukea puolison tulojen vuoksi.

Kantelijan mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi pitänyt huomata, että hänellä on oikeus työmarkkinatukeen 8.12.1999 lähtien, koska Kansaneläkelaitos peri häneltä takaisin liikaa maksettua työmarkkinatukea 4.3.2002 saakka. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen neuvontavelvollisuuteen olisi kantelijan mukaan kuulunut lähettää hänelle tiedote 55 vuotta täyttävän henkilön oikeudesta tarveharkinnattomaan työmarkkinatukeen samalla lailla kuin Kansaneläkelaitos tiedotti hänelle oikeudesta pitkäaikaistyöttömän eläketukeen syksyllä 2004.

Kantelussaan kantelija pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa siihen, onko hänellä mahdollisuutta saada jälkikäteen korvausta oikeudellisesta menetyksestään.

Asian laadun vuoksi olen katsonut olevan syytä jatkaa kantelun käsittelyä kantelijan kuolemasta huolimatta.

2

## SELVITYS

Asiaa ratkaistessani minulla oli käytettävissäni Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (jatkossa TE-keskus) 28.5.2008 antama lausunto ja Helsingin työvoimatoimiston (1.1.2009 lähtien Helsingin työ- ja elinkeinotoimisto) 2.5.2008 antama selvitys. Lausunnossa ja selvityksissä, jotka ovat tämän vastauksen liitteenä, on selvitetty kantelijan asian käsittelyä työvoimatoimistossa.

Kasaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosasto antoi pyynnöstäni 28.5.2008 lausunnon, jonka liitteenä olivat Etelä-Suomen aluekeskuksen 8.5.2008 antama lausunto ja Helsingin vakuutuspiirin 18.4.2008 antama selvitys. Lisäksi käytössäni on ollut asiakirjajäljennöksiä kantelijalle annetuista päätöksistä ja työvoimapoliittisista lausunnoista.

Asiakirjajäljennöksistä ilmenee seuraavaa.

Kantelija oli työttömänä työnhakijana 28.9.1992–26.4.2001 ja uudestaan 21.5.2001 lähtien. Hänelle maksettiin tarveharkintaista työmarkkinatukea avoliiton alkuun 29.12.1996 asti. Kansaneläkelaitoksen 28.4.1998 antaman päätöksen mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työmarkkinatukeen 30.12.1996 lähtien, koska hän ei ollut toimittanut pyydettyä selvitystä avopuolison tuloista. Päätöksellään 13.8.1998 Kansaneläkelaitos päätti periä takaisin kantelijalle ajalta 30.12.1996–2.2.1998 maksetun työmarkkinatuen. Takaisinperintä saatiin suoritetuksi 4.3.2002 mennessä. Kantelijan avoliitto päättyi 1.8.2004.

Kantelija ei kertomansa mukaan ollut tietoinen siitä, että hänellä olisi ollut oikeus tarveharkinnattomaan työmarkkinatukeen siitä lähtien kun hän 8.12.1999 täytti 55 vuotta. Asia tuli kantelijan mukaan ilmi hänen hakiessaan työmarkkinatukea avoliiton päätyttyä 1.8.2004. Kantelija haki työmarkkinatukea Kansaneläkelaitokselta hakemuksellaan 1.5.2004 takautuvasti 8.12.1999 lähtien.

Päätöksellään 11.1.2005 Kansaneläkelaitos myönsi kantelijalle tarveharkinnattoman työmarkkinatuen kolmen kuukauden takautuvalta ajalta hakemuksen vireille tulosta eli 1.5.2004 lähtien. Hakemus hylättiin ajalta 8.12.1999–30.4.2004 liian myöhään toimitettuna.

Työttömyysturvalautakunta hylkäsi kantelijan valituksen Kansaneläkelaitoksen päätöksestä 30.3.2005 antamallaan päätöksellä. Vakuutusosoikeus hylkäsi kantelijan valituksen työttömyysturvalautakunnan päätöksestä 31.8.2006 antamallaan päätöksellä. Vakuutusosoikeuden mukaan tietämättömyys ei ole sellainen erityinen syy, jonka perusteella työmarkkinatukea olisi voitu maksaa takautuvasti pitemmältä kuin kolmen kuukauden ajalta ennen sen hakemista (laki työmarkkinatuesta 28 § 2 momentti sellaisena kuin se oli voimassa 31.12.2002 saakka).

## 3

### RATKAISU

#### 3.1

##### Käsittelyn rajaus

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomaiset ja tuomioistuimet ovat käyttäneet niille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin. Hän ei myöskään voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja. Muutoksen saamiseksi viranomaisten päätökseen on syytä käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja, niin kuin kantelija on tehnytkin.

Saadun selvityksen perusteella ei ole aihetta epäillä, että Kansaneläkelaitos, työttömyysturvalautakunta tai vakuutusosasto olisi ylittänyt harkintavaltansa tai menetellyt lainvastaisesti hylätessään kantelijan takautuvan työmarkkinatukihakemuksen pitemmältä kuin kolmen kuukauden ajalta ennen työmarkkinatuen hakemista. Näin ollen asia ei tältä osin anna oikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta on oleellista käsitellä sitä, onko viranomaisten oma toiminta vaikuttanut siihen, ettei kantelija ole saanut asiaansa oikea-aikaisesti vireille Kansaneläkelaitoksessa.

Mitä tulee vahingonkorvaukseen oikeudellisesta menetyksestä, oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa määrätä vahingonkorvausten tai vastaavien rahallisten hyvitysten maksamisesta. Asia on ratkaistava tuomioistuimessa, elleivät asianosaiset sovi asiasta keskenään.

### 3.2

#### Kannanotto

Katson Helsingin työ- ja elinkeinotoimiston Kluuvin yksikön laiminlyöneen lakiin perustuvan velvollisuutensa neuvoa kantelijaa työttömyysetuuden hakemisesta. Hyvään hallintoon kuuluu, että työ- ja elinkeinotoimisto informoi hakijaa tarvittaessa myös työttömyysetuutta koskevista säännöksistä ja ohjaa hakijaa selvittämään oikeutensa työttömyysetuuteen Kansaneläkelaitokselta tai työttömyyskassalta.

Saadun selvityksen nojalla minulla ei ole aihetta epäillä, että Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirin Kannelmäen toimisto olisi menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt neuvontavelvollisuutensa saatuaan 25.11.2004 käyttöönsä Kansaneläkelaitosta sitovan työvoimapoliittisen lausunnon kantelijan oikeudesta työmarkkinatukeen 21.5.2001 lukien.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

### 3.3

#### Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheettonta viivytystä. Tähän perusoikeuteen turvattuun hyvään hallintoon kuuluu palveluperiaatteen osana myös neuvonta, josta oli nimenomainen säännös kantelussa tarkoitettuna ajankohtana 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 alussa 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 käsitelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä.

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).

### 3.4

#### Helsingin työ- ja elinkeinotoimiston Kluuvin yksikön menettely

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. Käsitykseni mukaan puheena olevan kaltaiset etuusasiat harvemmin kuitenkaan lienevät sellaisia, että niihin jo asiakaspalvelutilanteessa voitaisiin suoraan ottaa lopullista kantaa. Auravuon osalta ikäkriteerin täytyminen olisi nähdäkseni sinänsä ollut vaivatta havaittavissa, kun taas työssäoloehdon täyttymisen osalta näin ei välttämättä olisi ollut.

Jos täysin varmaa tietoa oikeudesta etuuteen ei ole, viranomaisen tulee ohjata henkilö hakemaan etuutta, hankkia tarvittavat selvitykset ja tehdä säännönmukaisessa käsittelyjärjestyksessä valituskelpoinen päätös. Saaduista selvityksistä ilmenee, että kantelija olisi lähtökohtaisesti ollut oikeutettu työmarkkinatukeen ilman tarveharkintaa jo hänen täytettyään 55 vuotta, mikäli hän täytti työssäoloehdon. Hän ei kertomansa mukaan kuitenkaan osannut hakea etuutta ennen vuotta 2004, koska hänellä oli se käsitys, että puolison tulot vaikuttavat työmarkkinatuen määrään.

Kirjallisessa kantelumenettelyssä ei jälkikäteen enää ole saatavissa lopullista selvyyttä siitä, mitä kantelijan ja Helsingin työ- ja elinkeinotoimiston Kluuvin yksikön kulloisenkin virkailijan välisissä keskusteluissa asiakaspalvelutilanteessa oli käyty sikäli kuin käytyjä keskusteluja ei ole dokumentoitu.

Sekä Uudenmaan TE-keskus että Helsingin työ- ja elinkeinotoimisto ovat kuitenkin lausunnoissaan tehneet sen johtopäätöksen, että kantelija menetti hänelle kuuluneen työmarkkinatuen useammalta vuodelta ja että syynä tähän oli Kluuvin yksikön puutteellinen neuvonta. Minulla ei myöskään ole perusteita kyseenalaistaa kantelijan kertomuksen paikkansapitävyyttä.

Kantelijalta jäi työmarkkinatuki saamatta yli neljän vuoden ajalta. Tästä syystä katson Helsingin työ- ja elinkeinotoimiston Kluuvin yksikön menettelyn olleen kokonaisuudessaan erityisen moitittavaa.

### 3.5

#### Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirin Kannelmäen toimiston menettely

Kansaneläkelaitoksen antaman lausunnon ja selvitysten perusteella katson, ettei minulla ole aihetta epäillä Kansaneläkelaitoksen toimineen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Asiassa ei ole osoitettu tapahtuneen hallintolain 8 §:n vastaista menettelyä. Tämän vuoksi asia ei tältä osin anna minulle laillisuusvalvojana aihetta enempiin toimenpiteisiin.

## 4

### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Helsingin työ- ja elinkeinotoimiston Kluuvin yksikölle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.4 selostetusta

lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän Uudenmaan TE-keskukselle ja Helsingin työ- ja elinkeinotoimistolle jäljennökset tästä päätöksestäni.

- - -

Tämän asian asiakirjat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla salassa pidettäviä.