



KANTELU

Arvostellette oikeuskanslerille 20.9.2018 osoittamassanne kantelussa Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) sekä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan menettelyä. Kysymys on muun ohella siitä, onko Kelalla ja TE-toimistolla ollut oikeus käyttää asioitanne käsitellessään Verohallinnon antamia salassa pidettäviä tietoja.

Olette täydentänyt kanteluanne 15.1.2019 saapuneella kirjoituksella.

SELVITYS

Verohallinto on antanut 24.1.2019 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on yritysverotusyksikön 15.1.2019 päivätty selvitys. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on antanut 25.1.2019 päivätyn ja TE-palvelut 4.2.2019 päivätyn selvityksen. Selvitykset toimitetaan päätöksen mukana tiedokseenne.

RATKAISU

1 Tietojen luovuttaminen

1.1 Kantelu

Kantelunne mukaan verotarkastusyksikkö on saattanut suoria otteita Teitä koskevista Keskusrikospoliisin suorittamista kuulusteluista osaksi verotarkastuskertomusta, jonka se on toimittanut muille viranomaisille. Näkemyksenne mukaan kyseisten esitutkinta-aineistoon sisältyvien tietojen suora kopiointi ja saattaminen muiden viranomaisten tietoon ei ole ollut lainmukaista. Pyydätte tutkimaan, onko kyseisen salassa pidettävän aineiston luovuttamiseen ollut laillinen peruste. Pyydätte myös selvittämään, ovatko Kela ja TE-toimisto menettelleet lainmukaisesti hyödyntäessään kyseistä aineistoa asioidenne käsittelyssä.

1.2 Selvitys

Verohallinnon yritysverotusyksikkö on selvityksessään todennut, että verotarkastusyksikkö suoritti verotarkastukset Teihin liittyviin yhtiöihin saman aikaisesti kuin Keskusrikospoliisi suoritti esitutkintaa samaan yrityskokonaisuuteen. Verotarkastusyksikkö teki 26.4.2017 verotustietojen julkisuudesta annetun lain (verotietolaki) 18 §:n mukaisen valvontailmoituksen

epäilyistä työttömyysturvan väärinkäytöksestä Kelalle. Ilmoitus tehtiin verotarkastuskertomuksen perusteella ja se perustui verotarkastuksessa ilmi tulleisiin havaintoihin.

Selvityksen mukaan poliisin luovuttaessa tietojenvaihtosäännösten nojalla kuulustelupöytäkirjan tai sen otteita Verohallinnolle, joita sittemmin lainataan esimerkiksi verotarkastuskertomuksessa, kyseiset tiedot tulevat osaksi verotusasiakirjaa, kun verotarkastus on valmistunut. Verotusasiakirjat ovat salassa pidettäviä ja ne voidaan antaa vain niille, joilla on oikeus tiedonsaantiin. Verotarkastusprosessissa esitutkintapöytäkirjoja voidaan tutkinnanjohtajan luvalla käyttää hyväksi verotarkastuskertomuksen laadinnassa tarpeellisilta osin. Yleensä kuulustelupöytäkirjaa ei liitetä verotarkastuskertomukseen, mutta sitä voidaan siteerata lyhyesti tai referoida niin, että lukijalle selviää, onko kysymys suorasta lainauksesta vai verotarkastajan näkemyksestä. Käsiteltävänä olevassa asiassa tietojen käyttämiseen ja toimittamiseen Kelalle oli kuulustelua koskevien lainausten osalta suullinen lupa poliisilta. Selvityksessä on todettu, että Verohallinnolla on ollut oikeus oma-aloitteisesti tehdä valvontailmoitukset epäillyistä väärinkäytöksistä.

1.3 Säännökset

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan.

Kyseisen säännöksen perusteella muun muassa esitutkintaa varten laaditut asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, mutta tietyin edellytyksin salassa pidosta voidaan poiketa. Esitutkintaa varten laaditut asiakirjat eivät siten ole ehdottomasti salassa pidettäviä.

Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus.

Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Verotusmenettelystä annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on Verohallinnon pyynnöstä annettava tai esitettävä tarkastettaviksi sellaiset tiedot, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen tai muun julkisyhteisön hallussa olevista asiakirjoista tai muutoin ovat tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa.

Poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen tai muun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun henkilön vaitiolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta.

Kyseisten säännösten perusteella poliisin tulee tietyin edellytyksin luovuttaa Verohallinnolle salassa pidettäviä tietoja.

Verotietolain 4 §:n 1 momentin mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on 5-9, 20 d ja 21 §:ssä säädettyin poikkeuksin pidettävä salassa.

Verotietolain 1 §:n 1 momentin mukaan verotusasiakirjoja ovat Verohallinnolle annetut ja siellä laaditut yksittäistä verovelvollista koskevat asiakirjat ja verotustietoja ovat kyseisiin asiakirjoihin sisältyvät tiedot.

Verotietolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 149/1999 vp) yksityiskohtaisten lain 1 §:ä koskevien perustelujen mukaan verotusasiakirjoja ovat yksittäistä verovelvollista koskevat asiakirjat, jotka on verotusta varten annettu verohallinnolle tai laadittu verohallinnossa. Verotusasiakirjat sisältävät esityksen mukaan muun muassa verotuksen toimittamista, verojen ja maksujen kantoa, perintää sekä verovalvontaa varten annettuja tai laadittuja tietoja.

Verotietolain 18 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen valtion tai kunnan viranomaiselle tai julkisia tehtäviä hoitaville yhteisöille niiden laissa tai asetuksessa säädettyyn tehtävään liittyvän valvontavelvollisuuden täyttämiseksi, jos on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta ja jonka selvittämiseksi tietojen antaminen saattaa olla tarpeen. Pykälän 3 momentin mukaan pykälän nojalla saatuja salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteenpanoa varten.

Edellä mainitun hallituksen esityksen yksityiskohtaisten verotietolain 18 §:ä koskevien perustelujen mukaan pykälän 1 momentin nojalla veroviranomaiset voivat antaa oma-aloitteisesti tietoja toisille viranomaisille ja eräille muille tahoille niissä tilanteissa, jolloin on kyse elinkeinotukien ja lähinnä sosiaaliturvaetujen väärinkäytöstilanteista sekä lakisääteiseen eläke- tai tapaturmaturvaan kuuluvien maksujen laiminlyöntitilanteista. Esityksen mukaan veroviranomaiset voivat antaa sellaisia tietoja, jotka havaitaan verotuksen toimittamisen yhteydessä.

Työttömyysturvalain 13 lukuun sisältyy tietojen luovuttamista ja saamista koskevat säännökset. Luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Kansaneläkelaitoksella ja työ- ja elinkeinotoimistolla, on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista tai muuten tämän lain tai Suomea sitovassa sosiaaliturvasopimuksessa tai sosiaaliturvaa koskevassa muussa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanemista varten välttämättömät tiedot valtion viranomaiselta. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada maksutta tehtäviensä hoitamista varten työvoimaviranomaiselta 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettu työvoimapoliittinen lausunto. Pykälän 4 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä saada Verohallinnolta maksutta työttömyysetuuksien väärinkäytösten selvittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien saajien tuloista.

Työttömyysturvalain 13 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä Kansaneläkelaitoksella on oikeus luovuttaa tehtävässään haltuunsa saamia tietoja työvoimaviranomaiselle työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisiin edellytyksiin vaikuttavista seikoista. Pykälän 2 momentin mukaan

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

salassapitosäännösten estämättä voidaan 1 momentissa mainittuja tietoja luovuttaa edelleen asianomaiselle viranomaiselle rikkomusten ja rikosten selvittämistä ja syytteeseen panoa varten.

Edellä mainittujen säännösten nojalla Verohallinnolla on oikeus luovuttaa ja Kelalla vastaanottaa verovelvollista koskevia salassa pidettäviä tietoja muun muassa työttömyysetuuksien väärinkäytön selvittämiseksi. Lisäksi Kelalla on oikeus luovuttaa tietojään työvoimaviranomaiselle työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisten edellytysten arvioimiseksi.

1.4 Arviointi

Verohallinto lähetti Kelalle 26.4.2017 päivätyn valvontailmoituksen, jossa Verohallinto ilmoitti mahdollisesta väärinkäytöksestä. Kirjeen liitteenä oli ote verotarkastuskertomuksesta ja kirjeen mukaan Verohallinto teki kyseisen kertomuksen mukaiset havainnot palkanmaksutapah-
tumista, joiden perusteella oli syytä epäillä sosiaalietuuksien väärinkäytöksiä. Kirjeen mukaan ilmoitus oli tehty verotietolain 18 §:n perusteella ja ilmoituksella saatuja tietoja voitiin sen mukaan antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten.

Kela pyysi edellä mainitun ilmoituksen perusteella TE-toimistolta lausuntoa työllistymisestä. Sitten Kela teki TE-toimistolta saamansa lausunnon perusteella sosiaaliturva-asoiden muutoksenhakulautakunnalle hakemuksen Teille myönnettyjä työttömyysetuuksia (työmarkkinatuki) koskevien päätönsä poistamisesta, koska Teillä ei TE-toimiston lausunnon mukaan olisi ollut oikeutta työttömyysetuteen.

Työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan Kela hoitaa kyseisen lain mukaiset toimeenpanotehtävät työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta ja tekee siten muun muassa lain 11 luvun mukaisesti kyseisten työttömyysetuuksien myöntämistä samoin kuin etuuden takaisinperintää koskevat päätökset. Kela voi työttömyysturvalain 12 luvun 7 §:n mukaisesti tehdä sosiaaliturva-asoiden muutoksenhakulautakunnalle vaatimuksen virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen perustuvan tai ilmeisen lain vastaisen päätöksen poistamisesta. Kyseisissä tehtävissä on kysymys Kelalle työttömyysturvalaissa säädettyjen muun muassa valvontaan liittyvien tehtävien toimeenpanemisesta.

Verotarkastuskertomus on verotietolain 1 §:ssä tarkoitettu yksittäistä verovelvollista koskeva ja hänen verotustietojaan sisältävä asiakirja, joka on näkemykseni mukaan laadittu verotuksen toimittamista, verojen perintää ja verovalvontaa varten. Verotarkastuskertomus on mainitussa lainkohdassa tarkoitettu Verohallinnossa laadittu asiakirja eikä asiakirjan luonteeseen käsitykseni mukaan vaikuta se, vaikka siihen olisi otettu lainauksia tai otteita esitutkinnessa laadituista asiakirjoista. Kertomus tai otteita siitä voidaan verotietolain 18 §:n 1 momentin 2 nojalla luovuttaa valtion viranomaisille, jos lainkohdassa muuten säädetty edellytykset epäilystä rikoksesta (ankarin rangaistus yli kuusi kuukautta vankeutta) ja tietojen antamisen tarpeellisuudesta täyttyvät.

Sosiaaliturvaan kuuluvien etuuksien väärinkäyttötilanteissa tulevat yleensä kysymykseen petosrikokset eri tekemuodoissaan. Rikoslain 36 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan enimmäisrangaistus esimerkiksi petoksesta on enintään kaksi vuotta vankeutta.

Kohdassa 1.3 esitetyllä tavalla Verohallinnolla on ollut lakiin perustuva oikeus antaa Kelalle tietoja sen lakiin perustuvan tehtävän täyttämiseksi. Verohallinnolla ei verotietolain 18 §:n 1 momentin perusteella ole kuitenkaan velvollisuutta omasta aloitteestaan antaa pykälässä tarkoitettuja tietoja ja se käyttää harkintavaltaansa päättäessään tietojen luovuttamisesta. Minulla

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

ei edellä esitettyjen tietojen perusteella ole perusteita arvioida Verohallinnon käyttäneen lainvastaisesti sille tietojen luovuttamisessa kuulunutta harkintavaltaa, kun se on antanut Kelalle tietoja epäilemästään työttömyysturvan väärinkäytöksestä.

Kela teki 2.5.2017 TE-toimistolle pyynnön selvittää työllistymistänne vuodesta 2014 alkaen. Asiakirjoista ei täysin kiistattomasti selviä, mitä Teitä koskevia tietoja Kela on edellä mainitun pyyntönsä ohessa toimittanut TE-toimistolle. Kelalla on joka tapauksessa työttömyysturvalain 13 luvun 3 §:n 1 momentin nojalla ollut oikeus luovuttaa tehtävässään haltuunsa saamiaan tietoja työvoimaviranomaiselle työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin vaikuttavista seikoista. Edelleen TE-toimistolla on ollut velvollisuus antaa Kelalle työttömyysetuusasianne ratkaisemiseksi työvoimapolitiittinen lausunto.

Edellä esitetyn perusteella Kela ja TE-toimisto ovat toimivaltaansa kuuluvissa tehtävissään voineet käyttää tietoja, joihin niillä on ollut lain mukaan oikeus.

2 Itsekriminointisuoja

2.1 Kantelu

Pyydätte kantelussanne selvittämään asiaanne myös itsekriminointisuojan kannalta. Tuotte esille, että mikäli olisitte ollut tietoinen, että esitutkinnassa lausumallanne voi olla vaikutusta muuhun kuin esitutkinnan kohteen oleviin asioihin, olisitte vedonnut oikeuteenne olla edesauttamatta Teihin kohdistetun rikosepäilyn selvittämistä.

2.2 Selvitys

Verohallinnon selvityksen mukaan verotarkastuksen ja rikosprosessin ollessa samanaikaisesti vireillä otetaan itsekriminointisuoja huomioon siten, ettei rikostutkinnan kohteena olevista toiseikoista tuolloin pyydetä selvitystä hallinnollisessa verotusmenettelyssä, vaan poliisi tutkii asian. Selvityksen mukaan poliisi kuulusteli Teitä rikoksesta epäiltynä 25.10.2016 alkaen. Kysymyksessä oli muun muassa epäily törkeästä työeläkevakuutuspetoksesta. Teiltä oli kuulustelujen alussa kysytty, onko Teillä kysyttävää epäillyn oikeuksista ja velvollisuuksista, minkä lisäksi olette käyttänyt oikeudenkäyntiavustajaa. Itsekriminointisuoja koskevat asiat oli selvityksen mukaan siten huomioitu asianne käsittelyssä.

2.3 Arviointi

Itsekriminointisuoja säädetään esitutkintalaissa ja oikeudenkäymiskaareissa. Esitutkintalain 4 luvun 3 §:n mukaan rikoksesta epäillyllä on oikeus olla myötävaikuttamatta sen rikoksen selvittämiseen, josta häntä epäillään.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi hänet tai häneen 17 §:n 1 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen tai häneen mainitussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen.

Edellä mainittuun oikeudenkäymiskaaren itsekriminointisäännökseen liittyy oikeudenkäymiskaaren todisteen hyödyntämiskieltoa koskeva lain 17 luvun 25 §:n säännös, jonka 1 ja 2 momentin mukaan tuomioistuim ei saa hyödyntää todistetta, joka on saatu kiduttamalla eikä tuomioistuim saa rikosasiassa hyödyntää 18 §:ssä säädetyn vaitiolo-oikeuden vastaisesti hankittua todistetta. Pykälän 2 momentin mukaan hyödyntämiskielto koskee myös todistetta, joka on hankittu muussa menettelyssä kuin esitutkinnassa tai rikosasian oikeudenkäynnissä henkilöltä

pakkokeinon käyttämisen uhalla tai muutoin vastoin hänen tahtoaan, jos hän oli tällöin epäiltyinä tai vastaajana rikoksesta taikka esitutkinta tai oikeudenkäynti oli vireillä rikoksesta, josta häntä syytetään, ja jos todisteen hankkiminen rikosasiassa olisi ollut vastoin 18 §:ä.

Rikoksesta epäillyllä ei ole tunnustamispakkoa eikä hänen tarvitse myötävaikuttaa sen rikoksen, josta häntä epäillään, selvittämiseen. Kantelustanne ei tarkasti ilmene, mitä tarkoitatte viitatessanne itsekriminointisuojaan huomioimisella asianne käsittelyssä. Ette ole kantelussanne arvostellut esimerkiksi esitutkinnan suorittamista eikä käytettävissäni olevista tiedoista ilmene, että oikeuttanne olla myötävaikuttamatta sen/niiden rikosten tutkintaan, joista Verohallinnon selvityksessä mainitussa esitutkinnassa oli kysymys, olisi rikottu.

Sikäli kuin olette itsekriminointisuojaan viitatessanne tarkoittanut sitä, ettei Teidän esitutkintakuulustelussa kertomianne ja sittemmin Kelalle verotarkastuskertomuksen otteen mukana luovutettuja tietoja, olisi saanut käyttää Kelan työttömyysturvalain mukaisten velvoitteiden (esimerkiksi työttömyysetuusoikeuden perusteiden selvittäminen) toimeenpanoon, viittaa siihen, mitä olen kohdassa 1.4 lausunut oikeudesta luovuttaa ja saada kyseisiä tietoja. Totean lisäksi seuraavaa.

Edellä mainittuja esitutkintalain ja oikeudenkäymiskaaren itsekriminointisuoja koskevia säännöksiä ei sovelleta hallintoasian käsittelyssä. Hallintomenettelyssäkin sovelletaan kuitenkin itsekriminointisuoja, johon on viitattu muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa viranomaisten tietojensaantioikeudesta (esim. PeVM 6/2000 vp ja PeVM 10/2006 vp).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että vaitiolo-oikeuden tai itsekriminointisuoja voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 21 §:n tarkoittamiin hyvän hallinnon takeisiin ja kieltäytymisoikeuden perusteella asianosainen saa hallintoasian käsittelyssä kieltäytyä esittämästä selvitystä, joka voi saattaa hänet tai hänen läheisensä rikossyytteen tai hallinnollisen rangaistusseuraamuksen vaaraan tai myötävaikuttaisi niitä koskevan syyllisyyden selvittämiseen. Itsekriminointisuoja koskee ensisijaisesti selvitystä, jonka perusteella voidaan nostaa rikossyyte, mutta hallintomenettelyssä sen piiriin kuuluvat myös hallinnolliset rangaistusseuraamukset. Se tulee hallintomenettelyssä sovellettavaksi etenkin silloin, kun hallintoasian käsittelyn tarkoituksena on selvittää, onko perusteita kohdistaa henkilön tai yrityksen toimintaan hallinnollinen rangaistusseuraamus, esimerkiksi seuraamusmaksu tai veronkorotus. Itsekriminointisuoja ei kuitenkaan estä sellaisen lainsäädännön soveltamista, jossa asianosaiselle määritellään velvollisuus esimerkiksi alistua valvontaan tai tarkastuksiin tai asetetaan selvärajainen velvollisuus esittää tietoja lakisääteisten velvollisuuksien noudattamisesta tai olosuhteiden muutoksista. Asianosaisen selvittämisvelvollisuus voi yleensä koskea myös lakisääteistä valvontaa ja tilanteita, joissa asianosaisella on lakisääteinen velvollisuus esittää selvitys myös hänelle itselleen epäedullisista seikoista. Esimerkiksi useiden hakemuksesta myönnettävien etuuksien myöntämiseen liittyy lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa edun myöntämisedellytyksissä tapahtuneista muutoksista. Asianosaisen on tekemällä lain edellyttämä ilmoitus osallistuttava myös hänen kannaltaan mahdollisesti negatiivisen tai velvoittavan päätöksen tekemiseen. Selvityksen esittämisvelvollisuutta ei näissä lähinnä valvonnallisissa tilanteissa ainakaan ilman muuta voi poistaa tai rajoittaa se, että asianosaisen esittämä selvitys voi johtaa esimerkiksi eläkkeen pienentämiseen, avustuksen takaisinperintään, luvan peruuttamiseen tai maksuvelvollisuuteen. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Keuruu 2016, s. 238-239)

Työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan työttömyysetuuden hakijan on annettava Kansaneläkelaitokselle etuuden myöntämiseksi ja maksamiseksi tarvittavat tiedot. Pykälän 3 momentin mukaan, jos etuuden saajan olosuhteissa tapahtuu sellainen muutos, joka saattaa

vaikuttaa oikeuteen saada etuutta tai pienentää etuuden määrää, hänen tulee viipymättä ilmoittaa muutoksesta työttömyysetuuden maksajalle.

Kun Kela on Verohallinnolta saamiensa tietojen perusteella selvittänyt oikeuttanne työttömyysetuuteen, on kysymys ollut hallintomenettelyssä ratkaistavasta asiasta eikä epäillyn rikoksen selvittämisestä esitutkinnassa tai rikosasian käsittelystä tuomioistuimessa. Kela on käytävissä olevien asiakirjojen perusteella selvittänyt oikeuttanne Teille jo maksettuihin työttömyysetuihin. Teillä on ollut lakiin perustuva velvollisuus etuutta hakiessanne ilmoittaa etuuden myöntämiseksi ja maksamiseksi tarpeelliset tiedot ja myöhemmin tiedot olosuhteissanne tapahtuneista muutoksista. Kela on tekemänsä selvityksen perusteella hakenut päätösten, joilla Teille oli myönnetty työttömyysetuutta, poistamista sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta, koska Teillä ei Kelan näkemyksen mukaan alun perin olisi ollut oikeutta työttömyysetuuteen. Asiassa ei siten ole ollut kysymys hallintoasiasta, jossa selvitettäisiin perusteita määrätä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, vaikka menettelyn seurauksena Teille annetut myönteiset työttömyysetuutta koskevat päätökset on poistettu.

Tarkasteltaessa asiaanne itseksiminointisuojaan kannalta ei siinä ole käytettävissä olevien tietojen perusteella ilmennyt sellaista, mikä edellyttäisi toimenpiteitä laillisuusvalvojana.

3 Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen

3.1 Kantelu

Kantelunne mukaan TE-toimisto pyysi Teiltä selvitystä yritystoiminnastanne vuosilta 2014-2016. Pyyntöön antamanne selvityksen jälkeen TE-toimisto antoi Teille kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon ajalle 2012-2016. Otettuanne yhteyttä TE-toimistoon se kumosi edellä mainitun lausunnon ja uudisti selvityspyyntönsä koskemaan vuosia 2012-2016. Toimititte toimistolle otteen verotarkastuskertomuksesta, josta kävi ilmi yritysytteenne vuosilta 2012-2013. Sen jälkeen TE-toimisto antoi Teille kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon ajalle 2012-2016. Näkemyksenne mukaan TE-toimiston olisi tullut ottaa asiaanne käsitellessään huomioon verotarkastuskertomuksen ote, joka painottui vuosille 2012-2013. Toimisto ei kuitenkaan hyödyntänyt kyseistä otetta, koska se ei olisi sen pohjalta voinut antaa kielteistä työvoimapolitiittista lausuntoa kyseiselle aikavälille. Pyydätte oikeuskansleria selvittämään, minkä vuoksi TE-toimisto on asianne käsittelyssä hyödyntänyt antamastanne selvityksestänne vain sen osan, joka tuki TE-toimiston näkemystä asiassa ja onko toiminta ollut hallintolain 6 ja 7 §:n mukaista.

3.2 Selvitys

TE-toimisto on selvityksessään todennut, että se on saanut Kelalta 2.5.2017 pyynnön selvittää työllistymistänne vuodesta 2014 alkaen. Kelan pyynnön perusteella TE-toimisto pyysi Teiltä selvitystä 17.5. ja 16.6.2017 ja lisäselvitystä 21.9.2017 työttömyysturvaoikeuden ratkaisemiseksi. Selvityksen mukaan asianne käsittelyssä otettiin huomioon kaikki käytettävissä ollut materiaali ja myös kantelussa mainittu ote verotarkastuskertomuksesta, joka koski aikaa 2012-2013.

3.3 Arviointi

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä säädetään työvoimapolitiittisesta lausunnosta, jonka antaminen kuuluu mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa TE-toimiston tehtäviin.

Teillä ja TE-toimistolla on erilainen näkemys siitä, kuinka TE-toimistolle toimittamanne selvitys on huomioitu työvoimapolitiittista lausuntoa annettaessa. Minulla ei käytettävissä olevien tietojen perusteella ole perusteita epäillä lausunnon antamisessa tapahtuneen sellaista, mikä antaisi aiheita laillisuusvalvonnalliseen arvosteluun.

TE-toimisto on lausuntoa antaessaan käyttänyt sille kuuluvaa harkintaa. Työvoimapolitiittiseen lausuntoon ei työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan saa erikseen hakea muutosta, vaan muutosta voi hakea työttömyysetuutta koskevaan päätökseen. Tuossa yhteydessä on mahdollista esittää myös työvoimapolitiittista lausuntoa koskevia näkemyksiä.

4 Päätöksen perusteleminen

4.1 Kantelu

Kantelunne mukaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on antanut Kelan päätöksensä poistamista koskevaan hakemukseen päätöksen 5.9.2018 asianumero T11508/17/11. Pyydätte oikeuskansleria ottamaan kantaa siihen, onko päätös perusteltu lain edellyttämällä tavalla ja selvittämään, onko lautakunnalle antamanne selvitykset otettu huomioon päätöstä tehtäessä.

4.2 Selvitys

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan selvityksen mukaan se on antanut kantelussa tarkoitetun päätöksen Kelan hakemuksen perusteella, joka koski Kelan vuosina 2013-2017 antamien 11 työttömyysetuutta koskevan päätöksen poistamista. Lautakunta on selvityksensä mukaan ottanut päätöstä tehdessään huomioon Kelan hakemuksessaan esittämän selvityksen ja antamanne vastineen. Kokonaisarvion perusteella lautakunta on katsonut, että Kelan antamat päätökset ovat perustuneet virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka olleet ilmeisesti lainvastaisia ja poistanut päätökset. Asiassa ei ole ollut kysymys asiaratkaisun antamisesta, vaan poistoasiassa arvioidaan, onko päätöksen antamiseen liittynyt sellainen virhe tai puutteellisuus, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa annettuun päätökseen. Päätöksen poistamisen jälkeen on asiassa mahdollista tehdä uusi valituskelpoinen päätös.

Selvityksessä on todettu, että asian luonteesta johtuen poistoa koskevan päätöksen perustelut ovat suppeammat kuin valitusasian perustelut. Asiassanne annetun päätöksen perustelut ovat selvityksen mukaan olleet laajuudeltaan ja sisällöltään lautakunnan vakiintuneen perustelukäytännön mukaiset. Lautakunnan mukaan asiassanne annettu päätös on asianmukaisesti perusteltu ja päätös on sekä hallintolainkäyttölain että hyvän hallintotavan mukainen. Teitä on päätöksessä informoitu siitä, että työttömyysetuutta koskeva asia ratkaistaan uudella päätöksellä, johon Teillä on muutoksenhakuoikeus.

4.3 Arviointi

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 14 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä.

Hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Hallintolainkäyttölain päätöksen perustelemisselvollisuutta koskeva 53 § ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä päätöksen perusteleminen. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tuomioistuimen tulee antaa perusteltu ratkaisu kaikkiin valituksessa esitettyihin relevantteihin väitteisiin, mutta perustelujen laajuus tulee suhteuttaa muun muassa asian laatuun ja se joudutaan arvioimaan aina tapauskohtaisesti. Perusteleminen käytetyn ajan ja työmäärän tulee olla järkevässä suhteessa asian laatuun ja laajuuteen nähden. Oikeuskirjallisuudessa on myös todettu, että perustelut ovat muodollisesti asianmukaiset, jos ne ovat kattavat, aukottomat ja ristiriidattomat ja että perustelemisselvollisuus on perusedellytys legitimiille lainkäyttöjärjestelmälle. (Mirjami Paso, ym.: Hallintolainkäyttö (sähköinen kirja), 2015, s. 212-213)

Hallintolainkäyttölaki kumoutuu 1.1.2020 voimaan tulevalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla. Myös sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp) yksityiskohtaisten lain 87 §:ä koskevien perustelujen mukaan päätöksen perusteluvelvollisuuden laajuutta voidaan arvioida tapauskohtaisesti.

Hallintolainkäyttölain perusteella tuomioistuin käyttää harkintavaltaa päätöksiä perustellessaan. Kaikkien ratkaisujen perusteleminen yhtä laajasti ja seikkaperäisesti ei ole tarkoituksenmukaista. Tuomioistuimen on voitava kohdentaa voimavarojaan käsiteltävien asioiden asettamien vaatimusten mukaisesti. Perusteluista tulee ilmetä, miten asiassa esille tulleita seikkoja ja selvityksiä arvioimalla on päätöksessä mainittuja säännöksiä siinä esitetyllä tavalla soveltamalla päädytty päätöksestä ilmenevään ratkaisuun. Perusteluilla on merkitystä siihen, kuinka oikeudenmukaiseksi oikeudenkäynti ja lainkäyttö koetaan.

Kuten sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan selvityksessä todetaan, päätöksen poistamista koskevassa asiassa ei tehdä asiaratkaisua. Aineellisesti asia ratkaistaan uudella toimivaltaisen tahon uudella päätöksellä. Kantelussa tarkoitettussa tilanteessa asiaratkaisun tekeminen on palautunut Kelalle ja Teillä on asian uudelleen käsittelyssä ja sitä mahdollisesti seuraavassa muutoksenhaussa ollut mahdollisuus esittää näkemyksenne asian ratkaisemisesta. Edellä selostettu ei poista päätöksen perusteluvelvollisuutta, mutta asian luonteen voidaan todeta vaikuttavan velvollisuuden laajuuteen ja yksityiskohtaisuuteen.

Lautakunnan päätös on perustunut siihen, että Teillä ei TE-toimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon perusteella olisi ollut oikeutta työttömyysetuuteen 12.4.2012 alkaen. Työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan työvoimapoliittinen lausunto on sitova eikä Kela voi poiketa siitä työttömyysetuutta koskevaa asiaa ratkaistessaan. Siihen nähden ei poistamista koskevan päätöksen perusteluilta voida tässä tapauksessa edellyttää erityistä yksityiskohtaisuutta taikka seikkaperäisyyttä.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksessä on selostettu lyhyesti Kelan hakemus ja Teidän vastineessanne esittämänne perusteet. Päätöksen perusteluista on ollut nähtävissä, että se perustui TE-toimiston antamaan työvoimapoliittiseen lausuntoon. Päätöksestä on ilmennyt lainkohta, jonka soveltamisen perusteella päätös on annettu. Vaikka päätöksen perustelut ovat niukat, on lautakunta näkemykseni mukaan päätöksensä perustellessaan toiminut sille kuuluvan harkintavallan rajoissa.

5 Johtopäätös

Kantelustanne ei ole ilmennyt lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, minkä johdosta minulla olisi aihetta ryhtyä laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN
TELEFAKSI

0295 16001
09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi