

Työttömyysturvan väärinkäytökset

Sisällys

10 TYÖTTÖMYYSTURVAN VÄÄRINKÄYTÖKSET	2
10.1 Työvoimaviranomaisen toiminta väärinkäytösepäilytilanteessa	2
10.1.1 Työttömyysturvan väärinkäytösten ennaltaehkäiseminen ja viranomaisten välinen tietojen vaihto	3
10.1.2 Työvoimaviranomaisen tehtävät väärinkäytösepäilyn selvittämisessä	4
10.1.3 Väärinkäytösepäilyn esittäjän henkilöllisyyden suojasta	6
10.1.4 Eri väärinkäytöstilanteista	7
10.2 Työttömyysturvan väärinkäytöksen käsittely rikosprosessissa ja seuraamukset.....	9
10.2.1 Tutkintapyyntöjen tekeminen	9
10.2.2 Työttömyysturvan väärinkäytöksen seuraamukset	10
10.2.3 Työttömyysturvan väärinkäytöksen käsittely rikosprosessissa.....	11

10 TYÖTTÖMYYSTURVAN VÄÄRINKÄYTÖKSET

Työttömyysturvan väärinkäytöksellä tarkoitetaan sitä, että henkilö pyrkii saamaan työttömyysetuutta, vaikka hänellä ei ole siihen oikeutta taikka henkilö pyrkii saamaan työttömyysetuutta määrältään enemmän kuin mihin hänellä on oikeus, ja henkilö on tietoinen tai hänen pitäisi olla tietoinen siitä, ettei hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen joko lainkaan tai sen suuruisena kuin henkilö pyrkii sitä saamaan.

Väärinkäytöksestä ei ole kysymys silloin, kun työttömyysetuuden aiheeton myöntäminen on johtunut työnhakijan huolimattomuudesta tai siihen rinnastettavasta syystä. Väärinkäytöksestä ei ole kysymys myöskään silloin, jos työnhakijalle maksetaan työttömyysetuutta virheellisesti työvoimaviranomaisen tai työttömyysetuuden maksajan virheestä johtuen. Tällöinkin väärin perustein maksettu työttömyysetuus peritään lähtökohtaisesti takaisin. Etuuden maksajalla on kuitenkin mahdollisuus tietyin edellytyksin kohtuullistaa takaisinperittävää määrää tai eräissä tapauksissa jopa kokonaan luopua takaisinperinnästä.

Tyypillisimpiä työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin liittyviä väärinkäytöksiä ovat tilanteet, joissa työttömyysetuutta hakeva tai saava henkilö pyrkii salaamaan työvoimaviranomaiselta ja etuuden maksajalta palkkatyön, yritystoiminnan tai opiskelun tarkoituksenaan saada kyseisen toiminnan ajalta työttömyysetuutta. Työttömyysetuuden saamisen ns. sosiaalipoliittisiin edellytyksiin liittyviä väärinkäytöksiä puolestaan ovat tilanteet, joissa henkilö pyrkii salaamaan työttömyysetuuden maksajalta esimerkiksi saamansa muun sosiaalietuuden tarkoituksenaan saada työttömyysetuutta enemmän, kuin mihin hän olisi muiden etuuksien tai tulojensa vuoksi oikeutettu.

Mikäli väärinkäytöksessä on kyse työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittista edellytyksistä, ei työttömyysetuuden maksaja voi evätä työnhakijalta oikeutta työttömyysetuuteen eikä periä takaisin aiheettomasti maksettuja etuuksia ilman että asiassa annetaan maksun estävä työvoimapolitiittinen lausunto. Uuden työvoimapolitiittisen lausunnon antamista on käsitelty tarkemmin jaksossa 9 Työvoimapolitiittisen lausunnon muuttaminen ja muutoksenhaku.

Työttömyysturvan väärinkäytöksiä voi ennaltaehkäistä tehokkaasti siten, että työnhakijoiden työttömyysturva-oikeuteen liittyvät seikat selvitetään huolellisesti ja työnhakijoita informoidaan heidän velvollisuudestaan ilmoittaa heidän tilanteissaan tapahtuvista työnhaun ja työttömyysturva-oikeuden kannalta merkityksellisistä muutoksista.

10.1 Työvoimaviranomaisen toiminta väärinkäytösepäilytilanteessa

Työvoimaviranomainen tai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualue voi havaita jotain sellaista, mikä antaa aiheutta epäillä sitä, että työnhakija on saattanut syyllistyä työttömyysturvan väärinkäytökseen. Ilmoitus väärinkäytösepäilystä saattaa myös tulla työttömyysetuuden maksajalta tai muulta viranomaiselta. Yksityiset henkilöt tekevät

ilmoituksia epäilyistä joko nimettömästi tai niin, että ilmoituksen tekijän henkilöllisyys ilmenee ilmoituksesta.

Kun yksityishenkilö tekee työvoimaviranomaiselle ilmoituksen väärinkäytösepäilystä, häneltä tulisi tiedustella ainakin seuraavia asioita:

- ketä väärinkäytösepäily koskee
- minkälaisesta väärinkäytöksestä on kysymys (työskentely, opiskelu, yritystoiminta, jokin muu)
- jos kysymyksessä on työskentely, yritystoiminta tai opiskelu, kysytään työnantajan, yrityksen tai oppilaitoksen nimeä
- milloin väärinkäytös on alkanut, tapahtunut tai päättynyt
- miten ilmoittaja on havainnut väärinkäytöksen (oma havainto, kuulopuhe...)
- ilmoittajan omat henkilö- ja yhteystiedot (ei pakollinen, jos ilmoittaja haluaa esiintyä nimettömänä)
- onko henkilö valmis toimimaan tarvittaessa todistajana oikeudenkäynnissä.

Ilmoituksen tehneelle henkilölle ei voida paljastaa mitään tietoja väärinkäytöksestä epäilyistä henkilöstä. Tieto työvoimahallinnon asiakkuudesta on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa tarkoitettu salassa pidettävä tieto. Ilmoittajalle voidaan ilmoittaa ainoastaan, että väärinkäytösepäilyä koskevan ilmoituksen johdosta ryhdytään asian vaatimiin toimenpiteisiin.

Yksityiset henkilöt ilmoittavat väärinkäytösepäilyistä usein puhelimitse. Hallintolain 42 §:n mukaan tiedot suullisesti esitetystä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä. Hallintolain mukaan suullisesti tehtyä väärinkäytösepäilyä koskeva ilmoitus tulee kirjata. Tietoa ei kirjata kuitenkaan TE-hallinnon asiakastietojärjestelmään.

Väärinkäytösepäilyä koskevan ilmoituksen tehnyt henkilö saattaa myöhemmin haluta peruuttaa ilmoituksensa esimerkiksi saatuaan kuulla, että hänen nimensä voidaan asian käsittelyn päätyttyä antaa väärinkäytöksestä epäillylle henkilölle. Ilmoituksen peruuttaminen ei poista työvoimaviranomaisen velvollisuutta ryhtyä selvittämään sen tietoon tullutta väärinkäytösepäilyä, ellei ilmoitusta ole syytä pitää täysin perusteettomana. Se, että henkilö on myöhemmin peruuttanut ilmoituksensa, ei myöskään oikeuta kokonaan salaamaan hänen henkilöllisyyttään väärinkäytöksestä epäillyltä henkilöltä.

10.1.1 Työttömyysturvan väärinkäytösten ennaltaehkäiseminen ja viranomaisten välinen tietojen vaihto

Henkilön ilmoittautuessa työnhakijaksi, hänen työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset tulee selvittää huolellisesti. Työnhakijalle on myös selkeästi kerrottava työttömän työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Työnhakijalle on kerrottava, mistä seikoista hänen tulee aina ilmoittaa työvoimaviranomaiselle. Tällaisia seikkoja ovat mm. työhön meno, yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen taikka opiskelun aloittaminen. Maahanmuuttajien kohdalla tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että edellä mainituista asioista kerrotaan mahdollisimman selkeästi ja maahanmuuttajalle ymmärrettävällä kielellä.

Asiakastietojärjestelmästä tulee ilmetä tieto siitä, että työnhakijalle on kerrottu työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista, jotta asia on myöhemmin todennettavissa. Työnhakijalle on kerrottava, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa liikaa maksetun etuuden takaisinperintään, rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja työttömyyskassasta erottamiseen, mikäli henkilö on työttömyyskassan jäsen.

On suositeltavaa, että työvoimaviranomaiset nimeäisivät vastuuhenkilön hoitamaan työttömyysturvan väärinkäytösasioita. Vastuuhenkilö voisi toimia myös työvoimaviranomaisen yhteyshenkilönä muiden viranomaisten tai yhteystahojen ottaessa yhteyttä työvoimaviranomaiseen väärinkäytösasioissa. Muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa olisi niin ikään hyvä sopia nimitystä yhteyshenkilöstä, johon työvoimaviranomaisten vastuuhenkilöt voisivat väärinkäytösasioissa ottaa suoraan yhteyttä.

Väärinkäytöstilanteita voidaan ehkäistä myös työvoimaviranomaisten ja työttömyysetuuden maksajien välisellä tiiviillä tietojenvaihdolla. Kansaneläkelaitos toimittaa työvoimaviranomaisille päivittäin sähköisesti kertymätietoja, lakkautustietoja sekä yritystuloa koskevia tietoja. Kertymätiedoilla on merkitystä pääasiassa henkilöasiakkaan palvelun kannalta.

Lakkautustiedolla tarkoitetaan Kansaneläkelaitoksen oman järjestelmän sisäistä lakkautusta. Kansaneläkelaitos toimittaa lakkautustietona tiedot niistä työttömyysetuuksia saaneista henkilöistä, joiden etuuden maksamisen se on lakkauttanut työhön menon, opiskelun aloittamisen tai etuuden saajan kuoleman vuoksi. Lakkautustieto toimitetaan työvoimaviranomaiselle ainoastaan siinä tapauksessa, jos asiasta ei vielä ole annettu työvoimapoliittista lausuntoa.

Kansaneläkelaitos toimittaa yritystuloa koskevinä tietoina tiedot niistä työttömyysetuutta saavista henkilöistä, joiden etuuden myöntämisen perusteena on ollut jokin muu esteetön työvoimapoliittinen lausunto kuin sivutoimisen yrittäjän lausunto, ja henkilöllä on soviteltavana tulona yritystoiminnasta saatua tuloa. Tietona ilmoitetaan aikaväli, jolle yritystoiminnan työtulo on tallennettu tai se aika, jolta henkilö on alkanut saamaan tuloa yritystoiminnasta. Yritystulon määrää koskevia tietoja ei toimiteta.

10.1.2 Työvoimaviranomaisen tehtävät väärinkäytösepäilyä selvittämisessä

Työvoimaviranomaisella on TTL 13 luvun 1 §:n perusteella oikeus saada laajasti tietoja eri tahoilta työvoimapoliittisen lausunnon antamista varten. Työvoimaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista tai muuten työttömyysturvalain tai Suomea sitovassa sosiaaliturvasopimuksessa tai sosiaaliturvaa koskevassa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanemista varten välttämättömät tiedot. Tietoja voidaan TTL:n mukaan saada valtion ja hyvinvointialueen sekä kunnan viranomaiselta taikka muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, eläketurvakeskukselta, eläke- ja vakuutuslaitokselta sekä eläkesäätiöltä, työnantajalta, toimeksiantajalta tai muulta työn teettäjältä, työttömyyskassalta, työpaikkakassalta sekä järjestämislaissa tarkoitettulta koulutuspalvelujen tuottajalta ja muulta oppilaitokselta.

Työttömyysturvalaissa ei ole säännöksiä työvoimaviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja työvoimahallinnon asiakkaista. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan työhallinnon henkilöasiakasta koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Useilla viranomaisilla on erityislakiin perustuva tiedonsaantioikeus, jolloin työvoimaviranomainen voi viranomaisen pyynnöstä antaa muutoin salassa pidettävän henkilöasiakasta koskevan tiedon. Työvoimaviranomainen voi ilman erillistä pyyntöäkin oma-aloitteisesti antaa toiselle viranomaiselle tiedon, joka tällä on laissa olevan säännöksen perusteella oikeus saada.

Työvoimaviranomaisen tai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualueen on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin mahdollisen väärinkäytöksen selvittämiseksi, kun sen tietoon tulee epäily työttömyysturvan väärinkäytöksestä. Mikäli työvoimaviranomaiselle tehdään ilmoitus sellaisesta väärinkäytöstä, jonka tutkiminen edellyttää KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualueen toimivaltaan kuuluvien työvoimapolitiittisten edellytysten selvittämistä, tulee työvoimaviranomaisen siirtää asia hallintolain 21 §:n nojalla KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualueelle.

Ennen asian saattamista työttömyysetuuden maksajalle, työvoimaviranomaisen tai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualue selvittää alustavasti väärinkäytösepäilyä. Nimettömien ilmiantojen osalta kyseessä voi olla myös kiusantekotarkoituksessa tehty ilmianto. Jos ilmiannon kohteena oleva henkilö ei ole ollut lainkaan asiakkaana työvoimahallinnossa tai hänen työttömyysturvansa on selvitetty asianmukaisesti, eikä henkilöllä ole oikeutta työttömyysetuuteen, ei ilmiannosta ole välttämättä tarpeen ilmoittaa työttömyysetuuden maksajalle. Mikäli ilmianto koskee jotain muuta etuutta, siirretään asia toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi hallintolain 21 §:n mukaisesti.

Työvoimaviranomainen tai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualue voi tarkistaa henkilön tietoja erilaisista tietojärjestelmistä ja rekistereistä kuten esimerkiksi A-TMT:ltä, Virretietopalvelusta, NettiYrekasta, Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (YTJ), ulkomaisista yritysrekistereistä ja väestörekisteristä. Tietoja voidaan tarkistaa myös työnantajalta, oppilaitoksesta ja muilta viranomaisilta. Työvoimaviranomainen tai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualue voi olla selvittelyn aikana yhteydessä työttömyysetuuden maksajaan.

Työnhakijalle tehtävä selvityspyyntö tulee olla väärinkäytöstä koskevan ilmoituksen sisällön ja asiassa mahdollisesti hankitun muun selvityksen osalta riittävän yksilöity. Jos kysymyksessä on työttömyysetuuden maksajalta tai toiselta viranomaiselta saatu tieto, tämä voidaan ilmaista jo selvityspyynnössä. Jos väärinkäytösepäily on syntynyt yksittäisen henkilön tekemän ilmoituksen perusteella, hakijalle tehtävässä selvityspyynnössä ei ole välttämätöntä mainita väärinkäytösepäilyn syntymistapaa. Selvityspyynnössä voidaan käyttää esimerkiksi muotoilua ”Saamamme tiedon mukaan...”.

Mikäli ilmianto on tehty nimettömästi, työvoimaviranomaisen mahdollisuudet selvittää mahdollista väärinkäytöstä ovat rajoitetummat kuin jos ilmiannosta ilmenee sen tekijä.

Nimettömien ilmiäntöjen osalta ilmiannon kohteena olevan henkilön itsensä antamalla selvityksellä on keskeisempi merkitys kuin tilanteissa, joissa ilmiannosta ilmenee ilmiannon tekijä.

Väärinkäytösepäilyyn selvittämisen tulee tapahtua ilman aiheetonta viivytystä. Työvoimaviranomaisen tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä siihen, että väärinkäytösepäilyyn synnyttyä asian alustava selvittäminen ja tarvittaessa maksajan informointi tapahtuisivat saman päivän aikana.

10.1.3 Väärinkäytösepäilyyn esittäjän henkilöllisyyden suojasta

Viranomaiselle kirjallisesti saapunut väärinkäytösepäily on asiakirja, johon sovelletaan julkisuuslakia. Hallintolain 42 §:n mukaan tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavalla rekisteröitävä. Kun suullisesti esitetty väärinkäytösepäily on kirjattu tai rekisteröity, sovelletaan siihen julkisuuslakia.

Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) todetaan 15 kohtaan liittyen, että valvonnan yleisiä toteutumismahdollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen. Asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään kuitenkin julkisuuslain 11 §:ssä. Säännöksen mukaan sillä, jonka etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Vaikka työvoimaviranomainen tai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualue katsoisi väärinkäytösepäilyyn sisältävän asiakirjan salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella tai jollakin muulla laista johdettavissa olevalla perusteella, väärinkäytöksestä epäillyllä henkilöllä on silti asianosaisena oikeus saada tietoonsa asiakirjan sisältö, jos se voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Työvoimaviranomaisen tai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualueen tuleekin aina väärinkäytösepäilyyn kohteena olevan henkilön pyynnöstä toimittaa hänelle jäljennös asiakirjasta. Apulaisoikeusasiamies on kanteluratkaisussaan (3562/4/05, 8.11.2007) katsonut ilmoittajan henkilöllisyyden, tai vastaavasti ilmoituksen nimettömyyden, kuuluvan julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin, joilla voi olla vaikutusta asian käsittelyyn.

Asianosaisen tiedonsaantioikeutta on rajoitettu julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa. Asianosaisella ei ole oikeutta asiakirjaan muun muassa silloin, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta.

Viranomaisen on aina tapauskohtaisesti kokonaisharkinnalla arvioitava, onko tiedon antaminen vastoin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.

Apulaisoikeusasiamies on edellä mainitussa ratkaisussaan todennut, että lähtökohtaisesti työnhakijalla on siis oikeus saada tietoonsa väärinkäytösepäilyn tekijän nimi. Työttömyysetuuksien kohdentumisen valvonnassa ei ole kyse erittäin tärkeästä yleisestä edusta, joka oikeuttaisi salaamaan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden asianosaiselta. Sen sijaan joissakin erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salaaminen voi olla perusteltua hänen turvallisuutensa varmistamiseksi. Kun kyse on nimettömästä ilmoituksesta, ei voida katsoa olevan olemassa mitään yleistä tai yksityistä etua, joka voisi oikeuttaa tiedon salaamista. Asianosaiselle on siten ilmoitettava, että ilmoitus on ollut nimetön.

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin mukainen salassapito ei pääty asian käsittelyn päättämiseen vaan se on pysyvää. Jos työvoimaviranomainen poikkeuksellisesti salaisi väärinkäytösepäilyn ilmoittajan henkilöllisyyden, sitä ei saa ilmoittaa asianosaiselle myöskään asian käsittelyn päätyttyä. Väärinkäytöstä koskevan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä ei merkitä asiakastietojärjestelmään. Henkilöllisyyttä ei merkitä myöskään työvoimapolitiiseen lausuntoon.

10.1.4 Eri väärinkäytöstilanteista

Työnteon salaaminen

Työnhakija on saattanut jättää ilmoittamatta työvoimaviranomaiselle, että hän työllistyy työsuhteessa. Työsuhde voi olla kokoaikainen, jolloin työnhakijalla ei olisi lainkaan oikeutta työttömyysetuuteen tai kyse voi olla osa-aikaisesta työsuhteesta, josta saatavalla palkkatulolla voisi olla vaikutusta työnhakijalle mahdollisesti maksettavan työttömyysetuuden määrään.

Jos työvoimaviranomaisen tietoon tulee, että työnhakija työllistyy työsuhteessa, josta työnhakija ei ole ilmoittanut työvoimaviranomaiselle, selvitetään asiaa työnantajalta, jos työnantaja on tiedossa. Työnantajalta tiedustellaan, onko kyseinen henkilö ollut työnantajan palveluksessa, työsuhteen alkamis- ja päättymispäivä sekä muut asiaan liittyvät tiedot (esimerkiksi onko kysymyksessä ollut koko- vai osa-aikatyö). Tiedusteltaessa henkilön mahdollisesta työskentelystä työnantajalta, on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että työnantajalle ei samalla ilmaista työnhakijana olevan henkilön TE-hallinnon asiakkuudesta tai asiakkuuteen liittyvistä seikoista, koska tämä on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettävä tieto.

Jos työnantaja ilmoittaa, että kyseinen henkilö on tai on ollut työssä, työssäoloa koskevia tietoja verrataan henkilön asiakastietojärjestelmässä oleviin tietoihin. Jos työntekeä ajoittuu samalle ajalle kuin henkilön työnhaku on ollut voimassa, tehdään asiasta selvityspyyntö.

Mikäli työvoimaviranomaisessa herää epäily siitä, että työnhakija työskentelee, mutta työnantajan nimi ei ole tiedossa, voi asiaa yrittää selvittää Verohallinnolta tai Eläketurvakeskuksesta. Verohallinnolta voidaan tarkistaa, onko henkilöllä ollut tuloa ja kuka

on ollut työnantaja. Myös Eläketurvakeskuksen työsuhderekisteristä (työeläkeote) on mahdollista saada tietoja koskien työnantajaa sekä jollakin tarkkuudella myös työsuhteen kesto. Jos työnantajan nimi selviää, asiaa voidaan tiedustella vielä suoraan työnantajalta ennen hakijalle tehtävää selvityspyyntöä.

Henkilö on saattanut myös työllistyä ns. pimeään työhön, josta ei ole ilmoitettu millekään viranomaiselle. Tällöin myöskään pimeän työn teettäjä ei ole yleensä halukas yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Mikäli työnantaja on tiedossa, eikä epäilyä henkilön työskentelystä voida työnantajan passiivisuudesta tai kiistämisestä huolimatta pitää ilmeisen aiheettomana, voi työvoimaviranomainen ilmoittaa asiasta työsuojeluviranomaiselle. Aluehallintovirastojen työsuojeluviranomaisilla on laissa säädetty oikeus erilaisten tietojen saamiseen työnantajalta sekä mahdollisuus työsuojelutarkastuksen tekemiseen, jos sille on tehty ilmoitus siitä, että työpaikalla epäillään rikotun säännöstä, jonka noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo (esimerkiksi työaikakirjanpidon pitäminen). Koska työsuojeluviranomaisen valvonta kohdistuu työnantajan eikä yksittäisten työntekijöiden toimintaan, tarkastusten yhteydessä ei esimerkiksi kerätä järjestelmällisesti työntekijöiden palkkalaskelmia tai muita työntekijöihin liittyviä yksilöintitietoja. Työsuojeluviranomainen ilmoittaa perustellut epäilyt pimeästä työvoimasta edelleen poliisille ja Verohallinnolle.

Työvoimaviranomainen voi harkintansa ja mahdollisuuksiensa mukaan itse käydä työnantajan luona toteamassa, työskenteleekö väärinkäytöksestä epäilty henkilö työnantajan palveluksessa. Työvoimaviranomaisella ei ole kuitenkaan laissa säädettyä tarkastusoikeutta, eikä työvoimaviranomaisella siten ole esimerkiksi oikeutta päästä sisälle työnantajan tiloihin, jos työnantaja kieltää sen.

Jos asiassa saadusta selvityksestä käy ilmi, että hakija on tehnyt kokoaikatyötä, josta hänelle on maksettu palkkaa, annetaan tästä työvoimapolitiittinen lausunto. Lausunnon antamisen kannalta merkitystä ei ole sillä, onko työnantaja huolehtinut asianmukaisesti ennakonpidätysten tai sosiaaliturvamaksujen maksamisesta. Jos asiassa saadusta selvityksestä kuitenkin käy ilmi, että em. maksut ovat maksamatta, tästä on hyvä mainita annettavan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluissa. Asialla on merkitystä etuuden maksajalle, koska työssäoloehtoon voidaan lähtökohtaisesti lukea vain vakuutuksenalainen työ, ts. työ, josta maksetusta palkasta on maksettu sosiaaliturvamaksut ja toimitettu ennakonpidätys.

Jos asiassa saadusta selvityksestä käy ilmi, että hakija on tehnyt työtä, mutta palkkaa ei ole maksettu tai palkanmaksusta ei ole saatu selvitystä, asiaa arvioidaan TTL 2 luvun 4 §:n 2 momentin perusteella. Sen mukaan työnhakijalla, joka palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Yritystoiminnan salaaminen

Mikäli työnhakija työllistyy yritystoiminnassa, eikä hän ole ilmoittanut tästä työvoimaviranomaiselle lainkaan taikka työnhakija on selkeästi antanut virheellistä tietoa työllistymisestään yritystoiminnassa työvoimaviranomaiselle tai KEHA-keskuksen

työttömyysturvan vastuualueelle, ja asiassa ilmenee uutta hakijan ilmoittamasta poikkeavaa selvitystä, on kyseessä työttömyysturvan väärinkäytös.

Jos tieto hakijan epäilyistä työllistymisestä yritystoiminnasta tulee maksajalta tai muulta viranomaiselta (lähinnä Verohallinnolta), asiasta on yleensä jo olemassa jotakin näyttöä. Hakija on esimerkiksi saattanut ilmoittaa maksajalle yritystoiminnasta saadusta tulosta tai yrityksen verotarkastuksen yhteydessä on käynyt ilmi, että henkilö työskentelee yrityksessä. Jos kysymyksessä on yksittäisen henkilön ilmoitus väärinkäytösepäilyistä, kirjallista näyttöä asiasta ei yleensä tässä vaiheessa vielä ole.

Jos väärinkäytösepäily ei alustavan selvityksen perusteella vaikuta ilmeisen aiheettomalta, tulee asia siirtää hallintolain 21 §:n perusteella KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualueelle käsiteltäväksi.

Opiskelun salaaminen

Mikäli työttömän työnhakijan epäillään salanneen opiskelunsa, selvitetään asiaa ensimmäiseksi oppilaitoksesta, jos oppilaitos on tiedossa. Oppilaitoksesta tiedustellaan, onko kyseinen henkilö oppilaitoksen kirjoilla, opintojen alkamis- ja päättymispäivä sekä muut asiaan liittyvät tiedot. Oppilaitoksesta saatuja tietoja verrataan asiakasjärjestelmästä saataviin tietoihin. Jos henkilön opinnot ajoittuvat henkilön työnhaun voimassaoloajalle, tehdään asiassa opintoja koskeva selvityspyyntö.

10.2 Työttömyysturvan väärinkäytöksen käsittely rikosprosessissa ja seuraamukset

10.2.1 Tutkintapyynnön tekeminen

Työttömyysturvan väärinkäytöstapauksissa on kysymys työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen maksamista etuuksista. Asianomistaja väärinkäytöstapauksissa on siten työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos. Tutkintapyynnön tekeminen poliisille kuuluu lähtökohtaisesti asianomistajalle. Työvoimaviranomainen on asianomistajan asemassa vain silloin, kun on kyse työvoimahallinnon myöntämisestä ja maksamista etuuksista. Työvoimaviranomainen tai KEHA:n työttömyysturvan vastuualue ei ole asianomistajan asemassa työttömyysturvan väärinkäytöstä koskevissa asioissa.

Jos työvoimaviranomaisen ilmoituksen perusteella on syytä epäillä väärinkäytöstä, työttömyysetuuden maksaja tekee yleensä aina tutkintapyynnön poliisiviranomaiselle. Tutkintapyynnön tehdäkseen työttömyysetuuden maksaja tarvitsee selvityksen asian käsittelyn vaiheista työvoimaviranomaisessa tai KEHA:n työttömyysturvan vastuualueella. Työvoimaviranomainen toimittaa maksajan pyynnöstä selvityksen asiassa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Selvityksestä tulisi käydä ilmi ainakin seuraavat seikat:

- miten väärinkäytösepäily työvoimaviranomaisessa on syntynyt
- miten asiaa on työvoimaviranomaisessa selvitetty
- onko alun perin virheellisesti annettu esteetön lausunto johtunut hakijan antamasta väärästä

tiedosta tai siitä, että hakija on salannut tiedon, josta hänellä on ollut ilmoitusvelvollisuus

- tapaukseen sovellettavan työttömyysturvalain säännöksen keskeinen sisältö
- miten ja milloin hakijaa on informoitu edellä mainitun säädöksen sisällöstä ja siihen liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta.

Jos takautuva työvoimapolitiininen lausunto on aiheutunut siitä, että hakija ei ole ilmoittanut jotain lausuntoon vaikuttavaa seikkaa (esim. yritystoimintaa), tulee työttömyysetuuden maksajan monissa tilanteissa selvittää työvoimaviranomaisesta tai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualueelta takautuvan lausunnon antamiseen johtaneita syitä. Asialla on merkitystä siihen, voidaanko takaisinperintää mahdollisesti kohtuullistaa, tai luopua siitä. Jos työttömyysetuuden maksaja pyytää tarkennusta, on kyseessä sellainen lisälausuntopyyntö, joka tulee antaa viipymättä.

10.2.2 Työttömyysturvan väärinkäytöksen seuraamukset

Perusteetta maksettu työttömyysetuus peritään lähtökohtaisesti aina takaisin. Jos etuuden liikamaksu on johtunut etuuden saajan vilpillisestä menettelystä, työttömyysetuuden maksajan on aina perittävä liikaa maksettu etuus kokonaisuudessaan takaisin. Takaisinperinnästä ei luovuta edes osittain, vaikka etuutta perusteetta saanut henkilö olisi esimerkiksi varaton.

Työttömyyskassalain (603/1984) 4 §:ssä on säädetty huomautuksen ja varoituksen antamisesta sekä kassasta erottamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan työttömyyskassan hallitus voi jäsentä kuultuaan antaa huomautuksen tai varoituksen taikka erottaa jäsenyydestään sen, joka jäseneksi liittyessään on antanut vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai joka on vilpillisesti ilmoittanut väärin tai salannut jonkin päivärahan saantiin tai sen suuruuteen vaikuttavan seikan taikka joka kieltäytyy noudattamasta kassan sääntöjä. Mikäli henkilö erotetaan kassan jäsenyydestä, hän menettää samalla myös oikeutensa saada ansiopäivärahaa. Erotetulla jäsenellä ei työttömyyskassalain mukaan ole myöskään oikeutta saada takaisin suorittamiaan maksuja, jotka kohdistuvat erottamista edeltävään aikaan.

Jos etuuden aiheeton maksaminen on johtunut väärinkäytöksestä, on henkilö saattanut syyllistyä myös johonkin rikoslaissa tarkoitettuun rikokseen, esimerkiksi petokseen tai väärennöksen. Rikoslain 36 luvussa on säädetty petoksesta ja muusta epärehellisyydestä. Petoksesta on kysymys silloin, kun henkilö hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä taikka toista vahingoittaakseen, saa erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä toisen tekemään tai jättämään tekemättä jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollista määrätä. Petoksen yritys on rangaistava.

Jos petoksella tavoitellaan huomattavaa hyötyä, aiheutetaan huomattavaa tai erityisen tuntuva vahinkoa tai rikos tehdään käyttämällä hyväksi vastuulliseen asemaan perustuvaa erityistä luottamusta tai toisen erityistä heikkoutta tai muuta turvatonta tilaa, voidaan petosta pitää törkeänä. Tällöin edellytetään lisäksi, että teko on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Lievästä petoksesta puolestaan on kysymys silloin, kun petos, ottaen huomioon

tavoitellun hyödyn tai aiheutetun vahingon määrä taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Petokseen syyllistynyt henkilö voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Törkeästä petoksesta voidaan tuomita ainoastaan vankeusrangaistukseen, jonka pituus on vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta. Lievästä petoksesta seuraa sakkorangaistus. Petos vanhentuu viidessä vuodessa. Lievä petos vanhentuu kahdessa vuodessa ja törkeä petos vanhentuu kymmenessä vuodessa. Vanhentumisaika lasketaan rikoksen tekopäivästä. Jos kyseessä on yli viisi vuotta vanha teko, etuuden maksajan ei ole tarpeen tehdä tutkintapyyntöä, jollei ole syytä epäillä, että kysymyksessä on törkeä petos.

Henkilö saattaa syyllistyä petokseen tilanteessa, jossa hän työttömyysturvaa saadakseen jättää kertomatta jonkin seikan, jolla voi olla vaikutusta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Henkilö saattaa esimerkiksi työllistyä tosiasiassa kokoaikaisesti työsuhteessa, ja hän ei ilmoita asiasta työvoimaviranomaiselle eikä työttömyysetuuden maksajalle, ja hän hakee työttömyysetuutta. Myös henkilö, joka aloittaa päätoimisen opiskelun tai päätoimisen yritystoiminnan eikä ilmoita siitä työvoimaviranomaiselle taikka työttömyysetuuden maksajalle, mutta hakee silti työttömyysetuutta, saattaa syyllistyä petokseen.

10.2.3 Työttömyysturvan väärinkäytöksen käsittely rikosprosessissa

Poliisi toimittaa esitutkinnan, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tapahtunut. Esitutkinnan valmistuttua asia toimitetaan syyttäjälle syyteharkinnan suorittamista tai rangaistusmääräyksen antamista varten. Esitutkinta voidaan kuitenkin eräissä tilanteissa lopettaa saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, jos tutkinnassa on käynyt selville, että rikosta ei ole tehty tai asiassa ei voida nostaa ketään vastaan syytettä esimerkiksi rikoksen vanhentumisen vuoksi. Virallinen syyttäjä nostaa syytteen, kun on olemassa todennäköisiä syitä epäillyn syyllisyyden tueksi. Jos syyttäjä päättää jättää syytteen nostamatta, asianomistajalla itsellään on oikeus syytteen nostamiseen. Syytteen käsiteltyään käräjäoikeus antaa asiassa tuomion, jonka perusteluista ilmenee, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu on perustunut. Käräjäoikeuden tuomiosta voi valittaa hovioikeuteen.

Työttömyysetuuden maksaja esittää asianomistajana asiaa koskevat vaatimukset esitutkinnassa ja tuomioistuimen käsittelyssä. TTL 13 luvun 6 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksella ja työttömyyskassalla on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa poliisi- ja syyttäviviranomaiselle työttömyysturvalain mukaista etuutta tai korvausta saaneen henkilön henkilötunnus ja muut yksilöintitiedot, tiedot maksetuista etuuksista ja korvauksista sekä muut näihin rinnastettavat tiedot, jotka ovat välttämättömiä rikosten selvittämiseksi ja syytteeeseenpanoa varten. Työvoimaviranomaisen yksittäinen viranhaltija ei voi sen sijaan toimia väärinkäytöstä koskevassa asiassa todistajana esitutkinnassa tai tuomioistuimen käsittelyssä.

Esitutkintalain (805/2011) 7 luvun 7 §:n mukaan todistajana esitutkinnassa ei saa kuulustella sitä, joka ei saisi todistaa tutkittavaa rikosta koskevassa oikeudenkäynnissä.

Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 12 §:n mukaan puolestaan virkamies ei saa todistaa sellaisesta asiasta, joka hänen on toimessaan pidettävä salassa. Julkisuuslain mukaan työhallinnon henkilöasiakasta koskevat tiedot samoin kuin tiedot tämän saamasta etuudesta, tukitoimesta tai palvelusta ovat salassa pidettäviä. Salassapitovelvollisuus ulottuu myös esitutkintaan ja rikosasiaa koskevaan oikeudenkäyntiin, eikä sitä poista se, että hakija on väärinkäytösasiassa pyrkinyt harhauttamaan myös työvoimaviranomaista esimerkiksi salaamalla työttömyysturva-asiaan vaikuttavia tietoja.

Jos työvoimaviranomaisen yksittäinen viranhaltija kutsuttaisiin kuultavaksi esitutkinnassa tai todistajana oikeuden istuntoon, hänen on pyynnöstä mentävä paikalle, mutta hänen tulee pääasiassa kieltäytyä todistamasta työhallinnon henkilöasiakasta koskevassa asiassa. Salassapitovelvollisuuden rikkomisesta voi seurata rangaistus. Viranhaltija voi kuitenkin salassapitovelvollisuuttaan rikkomatta kertoa yleisellä tasolla esimerkiksi siitä, miten hakijoita yleensä informoidaan TTL:n säännösten sisällöstä ja olosuhteiden muutoksiin liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta. Mahdollisista poikkeuksista salassapitoon liittyen esitutkinnan tutkinnanjohtaja ja tuomioistuin voi esittää seikkoja, jotka tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Työvoimaviranomainen saa toisinaan tiedon, että työttömyysetuutta saava työnhakija onkin esim. työssä tai hänen tilanteensa on tiedon tarjoavan tahon mukaan toinen kuin mitä työnhakija on itse työvoimaviranomaiselle ilmoittanut. Epäily työttömyysturvan väärinkäytöksestä voi syntyä työvoimaviranomaisen omista havainnoista tai etuuden maksajalta, muulta viranomaiselta tai yksittäiseltä kansalaiselta tulleen ilmoituksen perusteella. Kaikkiin työvoimaviranomaiselle tehtyihin väärinkäytösepäilyä koskeviin ilmoituksiin tulee suhtautua vakavasti riippumatta siitä, kuka ilmoituksen on tehnyt. Myös nimettömät ilmiannot tulee tutkia.

Ennen selvityspyynnön tekemistä tulee selvittää, ettei ilmiannot ole ilmeisen aiheeton. Jos näin ei ole, työvoimaviranomainen tekee selvityspyynnön/kuulemispyynnön asiantuntijakäsittelyyn kyseessä olevasta asiasta silloin, kun kyse on TTV:n ratkaistavasta asiasta, eli esim. yritystoiminta tai omassa työssä työllistyminen (ei työsuhteessa tehty ns. pimeä palkkatyö tai työnhakijan ulkomailla oleskelu). Lisäksi laitetaan sähköpostia tehdystä selvityspyynnöstä ilmiannot.tyottomyysturva@te-toimisto.fi -osoitteeseen. Sähköpostin mukana tulee olla kaikki asiaa koskevat lisätiedot sekä mahdolliset liitteet. Muutoin, esim. palkkatyön ilmoittamatta jättäminen, toimi oman organisaatiosi ohjeistuksen mukaan.

Huomioitava on kuitenkin, ettei työttömyysetuuden maksajan tulovalvonnassa ole kyse ilmiannotilanteesta. Henkilöasiakaspalvelun asiantuntija laittaa vireille nämä etuuden maksajan pyynnöt selvittää asiakkaan oikeus työttömyysetuuteen.