4.2.2021 EOAK/182/2021

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Viite: K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019; TyV kuuleminen 5.2.2021 (Teams)

Kantelujen ja ratkaisujen määrät sekä toimenpideprosentti

Oikeusasiamiehen työmäärä on ollut pitkään varsin voimakkaasti kasvavalla linjalla; vuosikymmen takainen noin 4 000 asian taso on noussut noin 7 000:en. Vastaavasti TEM:n hallinnonalan asiamäärät ovat kasvaneet; aikaisempi noin 200 vuotuisen asian keskiarvo on nyt ylittänyt 300:n.

Asiaryhmässä, johon kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, työsuojelu, palkkaturva ja kuntouttava työtoiminta (kertomuksen jakso 4.16, s. 299–302), tuli vuonna 2019 vireille 322 ja ratkaistiin 329 kantelua. Lisäksi ratkaistiin kaksi omana aloitteena otettua asia. – Vuonna 2020 tuli vireille 299 asiaryhmän kantelua ja ratkaistiin 315 kantelua.

Vuonna 2019 ratkaistut kantelut jakaantuivat kantelun kohteen osalta seuraavasti: työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimisto, 209), Kela 58, työsuojeluviranomaiset 20 ja työttömyyskassat 18. – Vuonna 2020 ratkaistut kantelut jakaantuivat seuraavasti: TE-toimistot 193, Kela 34, työttömyyskassat 28 ja työsuojeluviranomaiset 27. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä ratkaisuja oli 10 vuonna 2019 ja 18 vuonna 2020.

Vuosina 2019 ja 2020 annetuista ratkaisuista noin 27 % (88 ratkaisua vuonna 2019 ja 86 ratkaisua vuonna 2020) oli toimenpideratkaisuja. TE-toimistoja koskevista ratkaisuista noin 30 prosenttia oli toimenpideratkaisuja.

Vuosina 2019 ja 2020 työvoimapalveluja koskevat kantelut liittyivät työnhakijan haastatteluihin, työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen sekä työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun. Työttömyysturvaa koskevat kantelut liittyivät työttö-

myysetuuden epäämistä koskeviin työvoimapoliittisiin lausuntoihin ja työttömyysetuusasian käsittelyyn, erityisesti käsittelyaikaan.

Työttömällä työnhakijalla on *lakisääteinen oikeus työllistymissuunnitelmaan*. Vuonna 2019 seitsemässä ratkaisussa todettiin, ettei työttömän työnhakijan haastattelua ja työllistymissuunnitelman tarkistamista oltu tehty säännösten edellyttämällä tavalla.

Työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevissa ratkaisuissa moitittavuus koski sitä, etteivät TE-toimistojen ratkaisujen perustelut täyttäneet hallintolain vaatimuksia ratkaisun sisällön ja selkeyden osalta. Vuonna 2019 tällaisia ratkaisuja oli kolme ja vuonna 2020 neljä.

TE-toimistoja koskevista ratkaisuista suuri osa (noin 31 %:a vuonna 2019 ja noin 37 %:a vuonna 2020) koski *TE-toimistojen antamia työttömyysetuuden maksamisen estäneitä työvoimapoliittisia lausuntoja*. Työvoimapoliittiseen lausuntoon perustuvaan työttömyysetuuden maksajan päätökseen voi hakea valittamalla muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta ja lautakunnan päätöksestä voi valittaa vakuutusoikeuteen. Koska oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan puutu vireillä olevaan asiaan eikä asiaan, johon voi tai olisi voinut hakea muutosta, työttömyysetuuden epäämistä koskevia kanteluja ei käytännössä tutkita asiasisällöllisesti.

Työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat

TE-toimiston tulee antaa työvoimapoliittinen lausunto ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. Työttömyyskassojen on käsiteltävä työttömyysetuushakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään työttömyysturvalaissa asetetussa määräajassa.

Koska työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat olivat nousseet vuosittain esille laillisuusvalvonnassa, otin joulukuussa 2018 *omana aloitteena tutkittavakseni työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat* maan kaikissa TE-toimistoissa.

TE-toimistojen mukaan työvoimapoliittisten lausuntojen antamisessa tapahtuneet käsittelyaikaylitykset johtuivat usein sairaus- ja vuosilomista sekä irtisanoutumisista ja eläköitymisistä aiheutuneista henkilöstöresurssivajeista, joihin TE-toimistot eivät olleet pystyneet reagoimaan riittävän nopeasti. Useat TE-toimistot toivat esille myös sen, että ongelmia ja lisätyötä aiheutti määräaikaisen henkilöstön suuri määrä työttömyysturva-asioiden käsittelyssä.

Työttömyysetuusasian käsittelyaikaa koskevissa ratkaisuissa on korostettu sitä, että TE-toimistojen tulee varautua ennakolta asioihin, jotka voivat vaikuttaa työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoihin – ku-

ten henkilöstövaihdoksiin – sekä seurata aktiivisesti käsittelyaikoja ja reagoida ilmenneisiin viivästyksiin nopeasti.

Oman aloitteeni ratkaisussa 31.12.2019 (EOAK/6648/2018) pidin työttömyysetuusasioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta ongelmallisena sitä, että ainakin joissakin TE-toimistoissa merkittävä osa työttömyysetuuden asiantuntijalausuntoja antavista asiantuntijoista, jotka siis hoitavat pysyväisluonteisia lakisääteisiä tehtäviä, oli palkattu määräaikaisella rahoituksella. Toin myös esille, että työvoimapalveluja ja työttömyysturvaa koskevia muutoksia valmisteltaessa ja toimeenpantaessa tulisi kiinnittää riittävästi huomiota siihen, millaisia vaikutuksia muutoksilla on TE-toimistojen henkilöstöresurssien käyttöön ja sitä kautta muun muassa työttömyysetuusasioiden käsittelyyn. Lisäksi toin esille pitäväni työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa kehitettäessä tärkeänä, että valmistelussa kiinnitetään huomiota siihen, miten työttömien työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa; alueelliset erot käsittelyajoissa eivät näyttäneet merkittävästi pienentyneen sitten AOA Jussi Pajuojan vuonna 2016 antamassa ratkaisussa todetusta.

Vuonna 2019 annettiin *15 ratkaisua, joissa todettiin, että työvoimapoliittisen lausunnon antamista koskeva määräaika oli ylitetty*. Eniten kanteluita tuli ja myös määräajan ylityksiä todettiin Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen TE-toimistoissa. Käsittelyaikoja koskevat kantelut vähentyivät vuoden 2019 jälkipuoliskolla merkittävästi. Oikeusasiamiehelle tuli 1.7.2019 jälkeen asiasta enää kaksi kantelua.

Työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi TE-toimistoissa nopeasti ja voimakkaasti COVID-19-pandemian seurauksena alkuvuonna 2020. Eniten työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi Uudenmaan TE-toimiston alueella.

Joitakin TE-toimistojen tehtäviä säänteleviä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain säännöksiä muutettiin väliaikaisesti COVID-19-pandemiaan vuoksi. Muutokset tulivat voimaan toukokuun alussa. Muutoksia ei tehty työvoimapoliittisen lausunnon antamista ja työttömyysetuushakemuksen käsittelyä koskeviin säännöksiin.

TE-toimistoja, työttömyyskassoja ja Kelan hoitamaa työttömyysturvaa koskevia COVID-19-pandemiaan liittyviä kanteluja tuli vuonna 2020 vireille ja ratkaistiin 44. Työttömyysetuusasian käsittelyaikaa koskevia kanteluja ei tullut TE-toimistojen osalta vireille heinäkuun 2020 jälkeen eikä työttömyyskassojen osalta syyskuun 2020 jälkeen.

COVID-19-pandemiaan liittyvistä kanteluratkaisuista lähes 80 prosenttia (34) oli toimenpideratkaisuja. Ratkaisuja, jotka koskivat työttömyysetuusasian käsittelyä koskevan määräajan ylittämistä, oli 28. Ratkaisuista 16 koski TE-toimiston ja 12 työttömyyskassojen menet-

telyä. Kaikki TE-toimistoa koskevat ratkaisut koskivat Uudenmaan TE-toimistoa. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa otettiin huomioon se, että TE-toimisto ja työttömyyskassat olivat ryhtyneet heti pandemian alkuvaiheessa käytettävissään oleviin toimenpiteisiin varmistaakseen palvelukyvyn asiakasmäärien kasvaessa ennätyksellisen suureksi.

Edellä mainittujen 16 COVID-19-pandemiaan liittyneiden TE-toimiston käsittelyaikaa koskevien ratkaisujen lisäksi annettiin yhdeksän ratkaisua, joissa todettiin työttömyysetuusasian käsittelyn pitkittyneen, koska TE-toimistojen menettely ei ollut ollut asianmukaista ja riittävän huolellista.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmistelussa hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta. Edellä mainittuun lakiin on tarkoitus lisätä asetuksenantovaltuus, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tiettyjen nykyisin kaikille työ- ja elinkeinotoimistoille kuuluvien työttömyysturva-asioiden ja eräiden muiden asioiden käsittelyn hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella. Toimialueen laajentamista koskevat tehtävät koskisivat työvoimapoliittisen lausunnon antamista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä sekä työllistymistä edistävien palveluiden keskeyttämistä. Muutoksen tavoitteena on mahdollistaa tehtävien keskittäminen työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen yhtenäistämiseksi ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön edistämiseksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2021.

HE-luonnoksen kohdassa 2 Nykytila ja sen arviointi tuodaan esille oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa esille tulleet työvoimapoliittisten lausuntojen viivästymiset ja esille nostamani työttömien työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu.

<u>Kuntouttava työtoiminta</u>

Kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä toimenpideratkaisuja annettiin vuonna 2019 neljä ja vuonna 2020 kahdeksan.

Oikeusasiamiehelle tuli vuosina 2017–2020 yhteensä 32 kuntouttavaa työtoimintaan liittyvää kantelua. Ratkaisuista 31 kantelusta 14 eli *lähes puolet johti toimenpiteisiin*. Suurimmassa osassa kanteluista kantelun kohteena oli kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastaava kunta/kuntayhtymä. Aktivointisuunnitelman / monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen osallistuva TE-toimisto oli kunnan lisäksi kantelun kohteena hieman alle puolessa kanteluista.

Erityisesti kantelijat arvostelivat ohjaamista kuntouttavaan työtoimintaan. Kantelijoiden näkemyksen mukaan heillä ei ollut sellaisia työ- ja toimintakyvyn ongelmia, etteivät he olisi pystyneet menemään työhön tai osallistumaan TE-toimistojen järjestämisvastuulla oleviin palvelui-

hin. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen lisäksi kantelijat arvostelivat sitä, että kuntouttava työtoiminta korvaa työ- ja/tai virkasuhteessa tehtävää työtä, ja että kuntouttavassa työtoiminnassa olevat tekevät alihankintatyötä yrityksille.

Toimenpiteisiin johtaneissa ratkaisuissa viranomaisten menettelyn moitittavuus johtui siitä, etteivät aktivointisuunnitelmat sisältäneet kaikkia säännöksissä edellytettyjä asioita, ja siitä, että aktivointisuunnitelmien perusteella jäi epäselväksi, oliko kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen aktivointisuunnitelmaan ollut perusteltua kantelijan tilanteen ja palvelutarpeen näkökulmasta. Epäselvyys johtui siitä, että *aktivointisuunnitelmiin oli kuntouttavan työtoiminnan lisäksi sisällytetty työvoimapalveluja, mikä viittasi siihen, ettei kantelijalla ollut sellaisia elämänhallinnan ongelmia*, ettei hän olisi pystynyt osallistumaan ensisijaisena oleviin työvoimapalveluihin.

Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on keskeinen osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa ja oikeusasiamiehen toiminnalle on tärkeää, että kullakin hallinnonalalla on tehokas sisäinen laillisuusvalvonta. Tätä taustaa vasten päätin tammikuussa 2021 ottaa tutkittavaksi kuntouttavan työtoiminnan valvonnan kaikissa kuudessa aluehallintovirastossa (EOAK/233/2021).

Tarkastukset

Vuonna 2019 tein TEM:n hallinnonalalla neljä tarkastusta, joista kaksi oli TE-toimistojen tarkastuksia (Uudenmaan ja Keski-Suomen TE-toimistot), yksi kaupungin työllisyyspalvelujen tarkastus (Jyväskylä) ja yksi työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarkastus (Keski-Suomen eteläinen TYP-palvelu).

TE-toimistojen tarkastuksilla käsiteltiin asioita, jotka olivat nousseet esille TE-toimistojen menettelyä koskevissa kanteluissa. Esillä olivat muun muassa työnhakijoiden haastattelut, työllistymis- ja aktivointisuunnitelmien laatiminen ja tarkistaminen, kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen suunnitelmiin, työttömyysetuusasioiden käsittely ja työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota muun muassa työnhakijoiden haastatteluja koskevien määräaikojen toteutumiseen, puutteisiin monialaisten työllistymissuunnitelmien sisällössä sekä työttömyysetuusasioiden asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn.

Kaupungin työllisyyspalvelujen tarkastuksella olivat esillä aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien laatiminen ja tarkistaminen sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen. Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota puutteisiin aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien sisällössä sekä siihen, ettei kuntouttavasta työtoiminnasta oltu tehty säännösten edellyttämiä päätöksiä. TYP-palvelun tarkastuksella kiinnitettiin huomiota kartoitusjaksoa sekä monialaisen työllistymissuunnitelman laatimista, seurantaa

ja tarkistamista koskeviin säännöksiin ja erityisesti säännöksissä oleviin määräaikoihin.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.