7.11.2022 EOAK/6473/2022

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

TyV@eduskunta.fi

Viite: K 18/2022 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, TyV kuuleminen 11.11.2022

Kantelujen ja ratkaisujen määrät sekä toimenpideprosentti

Asiaryhmässä, johon kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, työsuojelu, palkkaturva ja kuntouttava työtoiminta (kertomuksen jakso 4.2.14, s. 192 ja jakso 5.16, s. 310–314), tuli vuonna 2021 vireille 239 kantelua ja ratkaistiin 235 kantelua. Vuonna 2022 lokakuun loppuun mennessä on tullut vireille 175 asiaryhmän kantelua ja ratkaistuja kanteluja on 180. Kuluvan vuoden kantelumäärä näyttäisi siis olevan suunnilleen samalla tasolla kuin vuoden 2021 kantelumäärä.

COVID-19-pandemiaan liittyviä kanteluja tuli asiaryhmässä vireille viisi ja ratkaistiin viisi. Kolme ratkaisuista koski TE-toimistojen menettelyä, yksi kunnan menettelyä ja yksi työsuojeluviranomaisen menettelyä. Ratkaisuista kaksi johti AOA:n toimenpiteisiin; molemmissa oli kyse työttömyysetuusasian käsittelyajasta TE-toimistossa. Pandemiaan liittyvien kantelujen määrä on vähentynyt selvästi vuodesta 2020, jolloin kanteluja ja ratkaisuja oli 44. Lokakuun 2022 loppuun mennessä asiaryhmässä vireille tulleista kanteluista kaksi liittyi pandemiaan.

Vuonna 2021 ratkaistuista kanteluista 145 oli kysymys työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelystä, 11 työllisyyden kuntakokeilussa olevan kunnan menettelystä, 27 Kelan menettelystä, 13 työttömyyskassan menettelystä ja 20 työsuojeluviranomaisen menettelystä. Vuonna 2022 lokakuun loppuun mennessä ratkaistut kantelut ovat jakaantuneet seuraavasti: TE-toimistot 109, kuntakokeilussa olevat kunnat 37, Kela 12, työsuojeluviranomaiset 12 ja työttömyyskassat 9.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevia ratkaisuja oli 4 vuonna 2021. Kuluvana vuonna ei ole annettu kuntouttavaa työtoimintaa koskevia ratkaisuja.

Vuonna 2021 annetuista ratkaisuista noin 19 % (44 ratkaisua) oli toimenpideratkaisuja. Kaikkien hallinnonalojen kanteluista noin 13 % johti kertomusvuonna toimenpiteisiin. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän ratkaisuista on ollut kanslian keskiarvoa korkeampi: säädöspohjaisen käsittelyajan ylittymistä koskevat asiat ovat nostaneet lainvastaisen tai virheellisen menettelyn todentavien ratkaisuiden määrää. Vuonna 2022 toimenpideratkaisujen osuus annetuista ratkaisuista on pienentynyt. Lokakuun loppuun mennessä annetuista ratkaisuista noin 15 % (28 ratkaisua) on ollut toimenpideratkaisuja.

Vuonna 2021 ratkaistuissa TE-toimistojen menettelyä koskevissa kanteluissa arvioinnin kohteena oli useimmiten asian käsittelyn kesto ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva neuvonta, tiedusteluihin vastaaminen ja huolellisuus asian käsittelyssä. TE-toimistojen menettelyä koskeneista ratkaisuista noin 24 % oli toimenpideratkaisuja. Yli puolessa toimenpideratkaisuista katsottiin, ettei TE-toimisto ollut toiminut hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti.

Vuonna 2021 suuri osa (noin 33 %) TE-toimistoja koskevista ratkaisuista koski TE-toimistojen antamia työttömyysetuuden maksamisen estäneitä työvoimapoliittisia lausuntoja. Työvoimapoliittiseen lausuntoon perustuvaan työttömyysetuuden maksajan päätökseen voi hakea valittamalla muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta ja edelleen vakuutusoikeudelta. 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.

Yksittäisistä työvoimapalveluista eniten kanteluja on tullut työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta. Vuonna 2021 em. palveluun liittyen annettiin 13 ratkaisua, joista kolme oli toimenpideratkaisuja.

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. Kuntakokeilussa olevan kunnan tulee antaa työvoimapoliittinen lausunto ilman aiheetonta viivytystä. Lausunto tulee antaa kuitenkin seitsemän kalenteripäivän kuluessa siitä, kun kunnan asiakas on toimittanut kunnalle lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt, jollei asian laadusta, laajuudesta tai muusta erityisestä syystä johdu muuta. Asioissa, joissa TE-toimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon kuntakokeilun asiakkaista, kokeilualueen kunnan on viipymättä ilmoitettava TE-toimistolle tarpeelliset tiedot työvoimapoliittisen lausunnon antamista varten.

Käsittelyaikaa koskevien kantelujen määrä on vähentynyt vuoden 2020 jälkeen. Oikeusasiamiehelle tuli 35 työttömyysetuusasian käsittelyaikaa koskevaa kantelua vuonna 2021. Vuoden 2022 lokakuun loppuun mennessä käsittelyaikaa koskevia kanteluja on tullut 23.

AOA antoi vuonna 2021 kolme TE-toimistoa ja kaksi kuntakokeilua koskevaa ratkaisua asioissa, joissa määräaika oli ylitetty. AOA antoi lisäksi viisi ratkaisua, joissa hän totesi työttömyysetuusasian käsittelyn pitkittyneen, koska TE-toimistojen menettely ei ollut ollut asianmukaista ja riittävän huolellista. Vuonna 2022 ratkaistuista kanteluista kuudessa on todettu työttömyysetuusasian käsittelyn viivästyneen.

Kuntouttava työtoiminta

AOA ratkaisi vuosina 2017–2021 yhteensä 45 kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa kantelua. Ratkaisuista kanteluista poikkeuksellisen suuri osuus, kolmasosa johti toimenpiteisiin, kun keskimäärin oikeusasiamiehen ratkaisuista noin 15 % johtaa toimenpiteisiin.

AOA otti tammikuussa 2021 aluehallintovirastojen (AVI) kuntouttavaa työtoimintaa koskevan valvonnan tutkittavaksi omana aloitteena. AVI:lta pyydettiin tiedot muun muassa kanteluiden määristä ja käsittelytavoista, oma-aloitteisesta valvonnasta, kunnille/kuntayhtymille järjestetystä koulutuksesta ja muusta ohjauksesta, valvontaohjelman sisällöstä ja valvonnan kehittämissuunnitelmista sekä valvonnan henkilöstöresursseista.

Noin viiden vuoden aikana AVI:t olivat käsitelleet 40 kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa valvonta-asiaa, jotka olivat perustuneet kanteluihin tai epäkohtailmoituksiin. Oma-aloitteista tarkastustoimintaa ei oltu tehty. AVI:sta vain Länsi- ja Sisä-Suomen AVI ilmoitti toimineensa aktiivisesti koulutuksen ja ohjauksen järjestämisessä. Muuten AVI:en ohjaus rajoittui kunnilta ja palveluntuottajilta saapuneisiin tiedusteluihin vastaamiseen. AVI:t noudattavat valtakunnallista valvontaohjelmaa vuosille 2021–2023. Sen painopisteisiin ei kuulu kuntouttavan työtoiminnan valvonta. Yhdessäkään AVI:ssa kuntouttavan työtoiminnan valvontaa ei ole resursoitu kenenkään virkamiehen päätoimeksi. Valvonta-asioita hoidetaan osana virkamiesten muita virkatehtäviä. Kuntouttavan työtoiminnan valvontaan käytettävissä oleva henkilötyövuosiresursointi vaikutti hyvin vähäiseltä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ja AVI:en toimenpideratkaisuissa näyttivät nousevan esille pitkälti samat asiat: kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen, aktivointisuunnitelmien sisältö sekä kuntouttavan työtoiminnan tuottaminen ja sisältö.

Ratkaisussa todetaan, että AOA pitää tärkeänä, että kuntouttavaan työtoimintaan liittyvässä valvonnassa ja ohjauksessa kiinnitetään huomiota kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen, aktivointisuunnitelmien laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan tuottamiseen. Kun-

touttavaan työtoimintaan ohjaamisen tulisi perustua huolella tehtyyn palvelutarvearvioon, jossa arvioidaan henkilön työ- ja toimintakyky ja sen asettamat rajoitukset. Lisäksi AOA piti tärkeänä, että aktivointisuunnitelmiin ja monialaisiin työllistymissuunnitelmiin kirjataan kaikki kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (KUTY-laki) säädetyt asiat. Asioiden huolellisella kirjaamisella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Suunnitelmasta asiakas saa tiedon siitä, mitkä seikat ovat johtaneet kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen ja millaisia tavoitteita kuntouttavalla työtoiminnalla on. Kirjausten täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että kuntouttavassa työtoiminta ei ole vain työskentelyä kuntouttavan työtoiminnan tuottajan tehtävissä, vaan että siihen sisältyy myös riittävää ohjausta.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on yksi oikeussuojamekanismi kuntouttavaa työtoimintaa koskevissa asioissa. Ensisijaisesti valvonnan tulisi kuitenkin tapahtua hallinnonalan sisäisesti. AOA piti tärkeänä KUTY-lain kohderyhmä ja kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet huomioon ottaen, että KUTY-lain toimeenpanon valvonta ei jää yksinomaan kohderyhmään kuuluvien henkilöiden tekemien kantelujen ja epäkohtailmoitusten varaan, vaan että viranomaiset tekevät myös oma-aloitteisesti valvontaa. AOA kiinnitti ratkaisussa huomiota henkilöstöresursseihin, koska riittävän tehokas valvonta on mahdollista vain, jos siihen on osoitettu riittävät henkilöstöresurssit (233/2021*).

Tarkastukset

AOA teki vuonna 2021 neljä tarkastusta: yhden TE-toimiston tarkastuksen (Kaakkois-Suomi), yhden kuntayhtymän työelämäpalvelujen tarkastuksen (Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä), työsuojeluvalvonnan ja hallinnon tarkastuksen sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osastolla ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) Oikeudelliset palvelut -yksikön tarkastuksen. TE-toimiston, kuntayhtymän ja ministeriön tarkastukset tehtiin etäyhteyden välityksin ja asiakirjaprosessina.

TE-toimiston tarkastuksella esillä olivat muun muassa asiakkaiden palveluprosessi, työttömyysetuusasioiden käsittely, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, covid-19-pandemian vaikutus TE-toimiston toimintaan sekä TYP-toiminnan seuranta ja ohjaus. AOA kiinnitti tarkastuksella huomiota muun muassa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman sisältöä koskeviin säännöksiin, kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen ja työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevien ratkaisujen perusteluihin.

Kuntayhtymän työelämäpalvelujen tarkastuksella olivat esillä asiakkaiden palveluprosessi, kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen, covid-19-pandemian vaikutus työelämäpalvelujen toimintaan ja asiakkaille tarjolla oleviin palveluihin. AOA kiinnitti tarkastuksella huomiota

muun muassa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman sisältöä koskeviin säännöksiin, kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen elinkeinotoimintaa harjoittavassa yksikössä.

Työsuojeluvalvonnan ja hallinnon tarkastuksella olivat esillä ministeriön rooli ja tehtävät työsuojeluvalvonnassa ja -hallinnossa – erityisesti se, miten ministeriö ohjaa aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toimintaa, miten valvontaohjeet valmistellaan sekä miten työsuojelutarkastuksia tekevät henkilöt perehdytetään tehtäviinsä ja millaista koulutusta heille järjestetään. Työsuojelun vastuualueiden osalta esillä olivat toiminnan yhdenmukaisuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen, valvontakohteiden kuuleminen työsuojelutarkastuksilla, työsuojeluviranomaisten päätöksistä tehdyt valitukset sekä vastuualueiden toiminta yhdenvertaisuuden edistämisessä ja syrjinnän ehkäisyssä. Tarkastuksella ei noussut esille asioita, joihin olisi ollut tarvetta kiinnittää laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomiota.

ELY-keskuksen Oikeudelliset palvelut -yksikön tarkastuksella esillä olivat palkkaturva-asioiden käsittely ja TE-toimistojen oikeudellinen ohjaus. Tarkastuksella ei noussut esille asioita, joihin olisi ollut tarvetta kiinnittää laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomiota.

Vuonna 2022 AOA on tehnyt Vantaan kaupungin työllisyyspalvelujen tarkastuksen. Tarkastuksella olivat esillä työllisyyspalvelujen organisointi ja tarjolla olevat palvelut, kuntakokeilun toimeenpano, kaupungin ja TE-toimiston yhteistyö, aktivointisuunnitelmat, kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu ja palkkatukipäätökset. AOA kiinnitti huomiota muun muassa aktivointisuunnitelman sisältöä koskeviin säännöksiin, kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen elinkeinotoimintaa harjoittavassa yksikössä, työnhakijan palveluprosessia koskeviin säännöksiin sekä palkkatukipäätösten perustelemiseen. Lisäksi AOA kiinnitti huomiota siihen, että kulku työllisyyspalveluihin ei ole vammaiselle henkilölle vammaissopimuksen 9 artiklassa tarkoitetulla tavalla esteetön.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.