EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

tyv@eduskunta.fi

LAUSUNTO

21.11.2023

EOAK/7341/2023 K 11/2023 VP EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa valiokunnan käsitellessä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2022.

Olen aloittanut apulaisoikeusasiamiehen tehtävässä 1.6.2023, joten nyt käsittelyssä olevana kertomusvuonna työvoima ja työttömyysturva -nimikkeen alla olevien asioiden laillisuusvalvonta on kuulunut edeltäjäni apulaisoikeusasiamies (AOA) Pasi Pölösen vastuualueisiin.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1 Saapuneista kanteluista

Asiaryhmään kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, palkkaturva, työsuojelu ja kuntouttava työtoiminta.

Asiaryhmässä tuli vuonna 2022 vireille 264 kantelua ja niitä ratkaistiin 275. Lähes puolessa oli kyse työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) menettelystä. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa olevien kuntien menettelystä saapui noin 50 kantelua, työttömyysturvan toimeenpanijoiden (Kela ja työttömyyskassat) menettelystä noin 30 kantelua ja työsuojeluviranomaisten menettelystä runsaat 10 kantelua.

Arvioinnin kohteina olivat useimmiten asian käsittelyaika, käsittelyn muu asianmukaisuus ja huolellisuus sekä neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen. Kanteluihin annetuista ratkaisuista noin 15 % (40 kpl) johti laillisuusvalvojan toimenpiteisiin, yleensä moittivan käsityksen esittämiseen.

Kertomusvuonna AOA antoi kaksi TE-toimistoa ja seitsemän työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevaa kuntaa koskevaa ratkaisua, joissa työttömyysetuusasian käsittelyn todettiin pitkittyneen, koska työttömyysetuusasian käsittely ei ollut ollut asianmukaista ja riittävän huolellista.

2 Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna tehtiin yksi tarkastus. Kanslian tarkastustoiminnassa painopiste on suljetuissa laitoksissa ja nyt puheena olevan asiaryhmän tarkastuksia tehdään harvemmin.

Tehty tarkastus kohdistui Vantaan kaupungin työllisyyspalveluihin. Pöytäkirja on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2596/2022). Tarkastuksella käsiteltiin palvelujen organisointia, asiakkaiden palveluprosessia ja heille tarjolla olevia palveluita. Esillä olivat myös työllisyyspalvelujen ohjaus ja valvonta, työllisyyden edistämisen kuntakokeilun toimeenpano, kaupungin ja työ- ja elinkeinotoimiston yhteistyö, aktivointisuunnitelmat, kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu ja palkkatukipäätökset.

AOA kiinnitti huomiota **työllistymissuunnitelmien** ajantasaisuuteen. Elokuussa 2022 vain 34 %:lla asiakkaista oli ajantasainen suunnitelma. Syynä oli kaupungin mukaan se, että kaupunki oli saanut kuntakokeilun alussa TE-toimistoista vain 60 %:a siitä henkilöstömäärästä, joka olisi laskelmien mukaan saada. Uusien työntekijöiden palkkaus ja perehdytys vie aikaa. Myös tulkkauksen saamisessa oli ollut haasteita. Todettakoon, että tällä hetkellä (1.11.2023) ajantasainen suunnitelma on 60 %:lla asiakkaista.

AOA oli pyytänyt kaupungilta etukäteen **aktivointisuunnitelmia** perehdyttäväksi. Kaupungin huomiota kiinnitettiin siihen, että suurin osa tarkastetuista suunnitelmista ei sisältänyt kaikkia laissa edellytettyjä asioita. Myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on aktivointisuunnitelman perusteella katsottu jääneen epäselväksi, onko kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen aktivointisuunnitelmaan ollut perusteltua kantelijan tilanteen ja palvelutarpeen näkökulmasta. Epäselvyys on johtunut siitä, että aktivointisuunnitelmiin on kuntouttavan työtoiminnan lisäksi sisällytetty työvoimapalveluja/omaehtoinen työn hakeminen, mikä viittaa siihen, ettei kantelijalla olisi ollut sellaisia elämänhallinnan ongelmia, ettei hän olisi pystynyt osallistumaan ensisijaisena oleviin työvoimapalveluihin.

Kuntouttavan työtoiminnan osalta AOA kiinnitti kaupungin huomiota mm. siihen, että kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä. Tämä ei kuitenkaan koske kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalle henkilölle annettavaa tukea ja ohjausta. Tarkastuksella havaittiin, että yksi palveluntuottajista toteuttaa yhdistyksen verkkosivujen mukaan kuntouttavaa työtoimintaa lounaskahvilassa, joka on kaikille avoin kahvila. Aineistosta ei selvinnyt, millaisia palveluja palveluntuottaja tarjoaa ja mitä

tehtäviä kuntouttavassa työtoiminnassa olevat tekevät lounaskahvilassa. Jos kuntouttavassa työtoiminnassa olevat osallistuvat tehtäviin, jotka ovat elinkeinotoiminnaksi luettavia, voi syntyä tilanteita, jossa työtoiminta on lähellä tavanomaista työskentelyä.

Lisäksi AOA kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että **kuntakokeilu ei ole viranomainen**. Annetuissa päätöksissä oli osittain merkitty päätöksen antajaksi Vantaan ja Keravan kuntakokeilu.

Oikeusasiamies kiinnittää tarkastuksillaan huomiota myös **viranomaisen asiakaspalvelutilojen esteettömyyteen**. Työllisyyspalveluiden Tikkurilassa vuokratiloissa toimivan asiointipisteen ulko-ovi oli niin kapea, ettei siitä päässyt hyvin pyörätuolilla sisään.

3 Oma aloite

Kertomusvuonna ratkaistiin yksi omana aloitteena tutkittavaksi otettu asia.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota menettelyihin, joilla viranomaiset pyrkivät itse huolehtimaan siitä, että niiden menettelytavat ovat lain ja hyvän hallinnon mukaisia.

Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on keskeinen osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa. Oikeusasiamiehen toiminnassa on tärkeää, että kullakin hallinnonalalla on tehokas sisäinen laillisuusvalvonta. Tätä taustaa vasten **aluehallintovirastoilta (AVI) oli vuonna 2021 pyydetty vuosilta 2018–2020 tietoja työsuojelutarkastusten toteuttamisesta, muistutuksista, valvontaohjeista, STM:n ohjauksesta ja valvonnasta sekä henkilöstöresursseista.** Virastojen työsuojelun vastuualueet huolehtivat työsuojelun alueellisesta valvonnasta ja ohjauksesta. Valvonnan keskeisin keino on työpaikkatarkastus, minkä lisäksi valvontaa tehdään myös asiakirjojen perusteella.

AVIen menettelystä ei kannella oikeusasiamiehelle kovin usein, vuosina 2017–2021 ratkaisuja annettiin yhteensä 97. Kanteluista 15 johti toimenpiteisiin (13 moittivaa ja 2 ohjaavaa käsitystä). Suurimman osan kanteluista on tehnyt AVI:lle valvontapyynnön tehnyt työntekijä. Pääosin kantelut ovat liittyneet epäasiallista kohtelua, häirintää ja syrjintää koskevien valvontapyyntöjen käsittelyyn.

Saatujen selvitysten mukaan työsuojeluviranomaiset tekivät vuosina 2017–2019 vuosittain noin 25 000 tarkastusta. Koronapandemian vuoksi tarkastusten määrä putosi vuonna 2020 ollen vajaat 15 000. Tarkastuksista asiakirjatarkastuksia oli noin 9 % vuonna 2017, noin 11 % vuonna 2018 ja noin 13 % vuonna 2019. Vuonna 2020 asiakirjatarkastusten osuus kasvoi koronapandemian vuoksi ollen noin 37 %.

Työsuojelutarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus, joka ei ole asianosaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttava hallintopäätös, minkä takia tarkastuskertomukseen ei voi hakea muutosta.

Valvontalaissa on säännökset kahdesta oikeussuojakeinosta. Jos työsuojelutarkastus johtaa työsuojeluviranomaisen velvoittavaan päätökseen, se on valituskelpoinen. STM:n ja AVIen valvontalain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muistutuksen voi tehdä AVIn tai sen yksittäisen virkamiehen menettelystä. AVIn menettelystä voi tehdä myös hallintokantelun.

Aluehallintovirastoille tehtiin vuosina 2018–2020 yhteensä 113 muistutusta, joista kahdeksan johti uuteen tarkastukseen ja 12 johonkin muuhun toimenpiteeseen.

STM:lle tehtiin vuosina 2018–2020 virastojen menettelystä neljä kantelua, joista yksi johti toimenpiteisiin (tarkastajan huomion kiinnittäminen ohjeen käytettävissä oloon).

Muistutusten ja kantelujen määrän valossa tyytymättömyys AVIen menettelyyn on ollut vähäistä.

AVIen työsuojelun vastuualueet ovat suoraan STM:n ohjauksessa. STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto ohjaa työsuojelun vastuualueita, valmistelee ja kehittää työsuojelun lainsäädäntöä sekä työsuojelupolitiikkaa ja huolehtii kansainvälisestä yhteistyöstä työsuojelun alalla. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro. 81 edellyttää, että työsuojelun vastuualueet ovat toiminnassaan riippumattomia. Tämä tarkoittaa sitä, että STM ei voi yksittäisissä valvonta-asioissa ohjata ja valvoa työsuojeluviranomaisia. AVIen toimintaa pyritään yhdenmukaistamaan valvontaohjeilla, tulosohjauksella ja koulutuksella.

AVIen näkemyksen mukaan valvontaohjeet yhdenmukaistavat toimintaa ja **ohjeisiin ollaan melko tyytyväisiä**. Myös tarjolla olevaan koulutukseen ollaan tyytyväisiä. **AVIt pitivät henkilöstöresurssejaan riittävinä nykyisten tehtävien hoitamiseen.**

4 Lausunnot

AOA antoi työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta.

5 Havaintoja vuodelta 2023

Kuluvana vuonna kanteluita on asiaryhmään saapunut jo noin 350 ja ratkaisujakin on annettu yli 300. Syynä määrien kasvuun on ollut **työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen ruuhkautuminen Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa.**

Uudenmaan TE-toimiston toimivalta laajeni 1.10.2021 siten, että sen työttömyysturvan vastuualue antaa työvoimapoliittista harkintaa vaativat

työttömyysturvan asiantuntijalausunnot kaikkien TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakkaille.

Oikeusasiamiehelle saapui ajalla 4.7.–18.9.2023 asiasta yhteensä 74 kantelua, joista 42 kanteluun hankittiin selvitys TE-toimistolta. Se myönsi työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa säädetyn 30 päivän käsittelyajan ylittyneen asioissa. Käsittelyajat vaihtelivat 32 ja 45 päivän välillä.

Annoin kanteluihin 20.10.2023 ratkaisuni, joista tiedotettiin myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Totesin, että lakisääteisen käsittelyajan ylittyminen merkitsi kunkin yksittäisen työnhakijan perusoikeuksien loukkausta. Kyse oli perustoimeentulon turvasta ja oikeudesta asian asianmukaiseen käsittelyyn.

TE-toimisto oli ryhtynyt käytettävissään olleisiin toimenpiteisiin varmistaakseen palvelukykynsä. Se ei kuitenkaan poistanut sitä tosiasiaa, että julkinen valta ei ollut kyennyt turvaamaan työnhakijoiden oikeuksien asianmukaista toteutumista. OA:n laillisuusvalvontakäytännön mukaan viranomainen ei voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää noudattamatta laissa säädettyjä velvoitteitaan. Määräajan ylitykset olivat johtuneet työttömyysturvaselvitysten määrän lisääntymisestä, käsittelyyn tulevien selvityspyyntöjen puutteellisuudesta, TE-toimistoon virheellisesti ohjatuista asioista, käyttöönotetusta uudesta asiakastietojärjestelmästä ja henkilöstöpulasta. Määräaika ylittyi, vaikka TE-toimistossa varauduttiin kevään 2023 aikana ennakolta käsittelyyn tulevien asiantuntijaselvityspyyntöjen määrän kasvuun.

TE-toimisto oli myös ilmaissut TEM:lle huolensa työttömyysturvan asiantuntijalausuntojen hoitamiseen osoitetun resurssin riittävyydestä useaan otteeseen. TEM onkin tämän jälkeen ilmoittanut suunnittelevansa toimia työttömyysturva-asioiden hoitoon liittyvän osaamisen parantamiseksi.

Marraskuussa käsiteltäväkseni on saapunut edelleen asiasta kanteluita. Myös TE-toimisto ilmoittaa verkkosivuillaan, että asiantuntijalausuntojen keskimääräinen käsittelyaika on tällä hetkellä 36 päivää. Tilanne ei siis ole vielä korjautunut, ja tarkoitukseni on vielä erikseen arvioida, edellyttääkö asia jatkotoimenpiteitäni.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Juha Niemelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.