

30.8.2016

Dnro 2277/2/15

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **TYÖVOIMAPOLIITTISTEN LAUSUNTOJEN KÄSITTELYAIKA**

1

ASIA

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta säädetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (nykyisin voimassa oleva säädös 1378/2014). Asetuksen 1 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee antaa työvoimapolitiittinen lausunto ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun työnhakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiselle on päättynyt.

Alkuvuodesta 2015 käsiteltäväkseni saapui useita kanteluita, joissa kantelijat arvostelivat heidän työvoimapolitiittisten asioidensa käsittelyaikaa Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa. Kantelijat kertoivat asiansa käsittelyn kestäneen yli asetuksessa säädetyn määräajan.

Asia oli esillä Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen 6.5.2015 kohdistamallani tarkastuksella, jossa oli mukana myös Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston edustaja. Sekä keskuksen että toimiston edustajat ilmoittivat, että työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyaika toimistossa on ollut vuonna 2015 koko ajan yli 30 päivää. He ilmoittivat asiantuntijalausuntojen määrän kasvaneen noin yhtä henkilötyövuotta vastaavalla määrällä vuodesta 2013. Lisäksi muutoksenhakuun liittyvien valitusvastineiden määrä on kasvanut.

He totesivat lisäksi, että työttömyysturvayksikössä oli tehty resurssitäyttöjä viimeksi keväällä 2014, jolloin yksikön kokonaisresurssi oli yhteensä 33. Tuon resurssitäytön jälkeen käsittelyjonoilanne korjaantui nopeasti ja pysyi välillä 1,5–3 viikkoa, kunnes täyttökielto alkoi vähentää käsittelyresurssia henkilöstöpoistumien vuoksi. Heidän mukaansa huhtikuun lopulla (22.4.2015) yksikön kokonaisresurssi oli 27,5 htv. Vajausta resursseissa oli heidän mukaansa siis n. 6,5 htv, sillä lausuntomäärät olivat myös nousseet 1 htv verran. Työttömyysturvayksikössä oli toteutettu henkilökiertomahdollisuuden kartoitus, jonka kautta yksikköön siirtyi 2 asiantuntijaa puoleksi vuodeksi. Toimisto oli myös avaamassa resurssitäyttöjä työttömyysturvayksikköön määrärahatilanteen varmistumisen jälkeen resurssivajauksen ja käsittelyjonon kuntoon saattamiseksi.

Keskuksen ja toimiston edustajat ilmoittivat myös, että yksikössä oli tehty prosessikehitystä jatkuvasti ja se, mikä nykyisillä tietojärjestelmillä oli mahdollista. He mainitsivat muun muassa, että tietojärjestelmä ei kykene ongelmitta käsittelemään noin 7 000 käsittelyä odottavan lausuntoasian kuormaa.

Olen kanteluihin antamissani ratkaisuisissa ilmoittanut pitäväni ehdottoman tärkeänä sitä, että työvoimapolitiittiset lausunnot pystytään antamaan säädettyssä määräajassa myös ruuhkatilanteissa ja lomakausina. Kyse on ehdottomasta maksimimääräajasta. Työttömien työnhakijoiden kannalta lausuntojen käsittelyaikojen pidentyminen merkitsee usein sitä, että myös heidän työttömyysetuushakemuksensa käsittely lykkääntyy, mikä saattaa johtaa esimerkiksi siihen, että he joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen.

Saamastani selvityksestä ilmeni, että Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto ei siis pystynyt antamaan lausuntoja laissa säädettyssä määräajassa. Tämän vuoksi pyysin työ- ja elinkeinoministeriötä hankkimaan minulle tarvittavan selvityksen työvoimapolitiittisten lausuntojen käsitteystä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa. Selvitystä pyysin asioiden ja niitä käsittelevien henkilöiden lukumääristä sekä asioiden käsittelyajoista. Toimisto oli itse kertonut tarkastuksella tehostamistoimenpiteistään ja arvioinut, että se saisi purettua syntyneen käsittelyruuhkan syksyyn mennessä ottaen huomioon edessä olevan kesälomakauden.

Pidin kuitenkin kestävämmänä sanotun lainvastaisen olotilan pitkittymistä. Pyysinkin ministeriötä antamaan asiaan oman lausuntonsa ja ilmoittamaan niistä toimenpiteistään, joilla lausuntojen käsittelyajat toimistossa saadaan mahdollisimman nopeasti asetuksessa säädetyn määräjän puitteisiin.

Lisäksi pyysin ministeriötä toimittamaan vertailuaineistona muita työ- ja elinkeinotoimistoja koskevat tiedot työvoimapolitiittisten asioiden ja niitä käsittelevien henkilöiden lukumääristä sekä asioiden käsittelyajoista.

## 2

### SELVITYS

Työ- ja eli elinkeinoministeriö antoi 15.9.2015 lausunnon selvityksineen. Tämän jälkeen pyysin vielä kesällä 2016 ministeriöltä ajantasaisia tietoja työvoimapolitiittisten asioiden toimistokohtaisista käsittelyajoista. Ministeriö toimitti nämä tiedot nähtäväkseni 5.8.2016.

## 3

### RATKAISU

Työ- ja elinkeinoministeriö hankki asiaan kaikilta 15 työ- ja elinkeinotoimistolta työvoimapolitiittisten asioiden ja lausuntojen antamiseen liittyviä tietoja asioiden määristä ja niiden käsittelyaikatietoja. Ministeriö pyysi toimistoja toimittamaan erilliset tiedot työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä annetuista niin sanotuista peruslausunnoista ja toisaalta niin sanotuista asiantuntijalausunnoista. Edellä kerrotun 30 päivän määräajan kannalta nimenomaan nämä asiantuntijalausuntojen käsittelyajat ovat merkityksellisempiä.

Lisäksi ministeriö pyysi toimistoilta vastaavia tietoja myös toimistojen antamista valitusvastineista sekä tietoja työttömyysturva-asioita käsittelevän henkilöstön määrästä. Toimistojen tuli myös ilmoittaa mahdollisista toimistaan tilanteissa, joissa käsittelyajat ovat ylittäneet laissa säädetyn 30 päivän. Ne saivat esittää ministeriölle myös konkreettisia kehittämissuhteita toimista, joilla käsittelyprosessia voitaisiin sujuvoittaa.

### 3.1

#### Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston tilanne

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston antamasta selvityksestä ilmeni, että 31.5.2015 asiantuntijalausunnon käsittelyaika oli 47 päivää. Tästä eteenpäin käsittelyajat olivat kesäkuun lopussa 40 päivää, heinäkuun lopussa 45 päivää ja elokuun lopussa 28 päivää. Kesän 2016 osalta ministeriö pyysi toimistoilta tietoa heinäkuun viimeisen päivän tilanteesta. Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston kohdalla käsittelyaika oli tuolloin 24 päivää. Sanotut käsittelyajat ilmaisevat siis sitä, kuinka vanhoja lausuntoasioita on ollut käsittelyssä tiettyinä tarkastelupäivinä.

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto sai siis kesän 2015 kuluessa käsittelyajan laskemaan laissa säädetyn määräajan alle ja on kesän 2016 tietojen perusteella pystynyt säilyttämään tilanteen tällaisena, mikä on sinällään positiivista.

Lausuntojen käsittelytilanne ehti kuitenkin olla huono varsin pitkään, sillä toimiston antaman selvityksen mukaan lausuntojen keskimääräinen käsittelyaika oli koko vuoden 2015 aina elokuuhun saakka yli laissa säädetyn määräajan. Toimisto oli saanut vasta toukokuussa luvan täyttää määräaikaisesti tehtäviä ja sijaisuuksia ruuhkan purkamiseksi. Rekrytointiprosessin vaatiman ajan vuoksi toimisto sai vasta elokuussa riittävästi lisäresursseja lainmukaisen käsittelyajan saavuttamiseksi.

Lausuntojen keskimääräinenkin käsittelyaika toimistossa ehti olla lainvastaisen pitkä koko alkuvuoden eli seitsemän kuukautta. Käsitykseni mukaan tapahtunut ei anna erityisen hyvää kuvaa työhallinnon kyvystä reagoida syntyneisiin käsittelyruuhkiin.

Ministeriö on lausunnossaan maininnut korostaneensa toimistolle, että kyseessä on lakisääteinen tehtävä ja että toimistojen on järjestettävä henkilöstönsä tehtäviä uudelleen tai ryhdyttävä muihin toimiin, jos käsittelyaika uhkaa ylittää laissa säädetyn. Saamani selvityksen perusteella Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa oli ollut virkojen täyttökielto kesästä 2014 alkaen aina kevääseen 2015 saakka. Tällä on varmaankin ollut oma vaikutuksensa lausuntojen käsittelyaikatauluihin. Toimiston selvityksestä ei ilmene, onko se tuossa tilanteessa yrittänyt sisäisin henkilöstöjärjestelyin vaikuttaa tilanteeseen, tai onko siihen ylipäänsä ollut mahdollisuuksia.

Toimiston menettelyn lisäksi on nähdäkseni arvioitava myös ministeriön vastuuta. Selvityksen mukaan vasta virkojen täyttökIELLON purkaminen on johtanut lisärekrutointeihin ja tässä asiassa ministeriöllä on ymmärtääkseni oma roolinsa. Minulla ei ole syytä epäillä, etteikö toimisto olisi informoinut ministeriötä lausuntojen käsittelyaikojen pidentymisestä ja lisäresurssien tarpeesta, vaikka selvityksestä ei ilmenekään milloin ja millä tavalla se on näin tehnyt. Työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyaikojen seuraaminen ja toimistojen resurssitarpeiden arviointi kuuluvat nähdäkseni ministeriölle muutoinkin. Katsonkin, että myös ministeriön olisi tullut ryhtyä nyt tapahtunutta pikaisemmin omalta osaltaan toimiin syntyneen lausuntoruuhkan purkamiseksi ja käsittelyaikojen saattamiseksi lainmukaisiksi.

## 3.2

### Muita havaintoja

Saamistani tilastotiedoista käy lisäksi ilmi, että kesällä 2015 Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinotoimistossa käsittelyaika ylitti heinäkuussa hetkellisesti 30 päivän. Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimistolla oli sen sijaan vaikeuksia saada lausunnot käsitellyksi säädetystä määräajassa koko kesän ajan. Heinäkuussa käsittelyaika oli peräti 53 päivää. Syynä tähän ovat selvityksen mukaan olleet vakituisen työntekijän pitkä sairausloma sekä vaihdokset määräaikaisessa henkilöstössä. Toimisto ei siis ole pystynyt reagoimaan näihin muutoksiin riittävän nopeasti ja estämään käsittelyaikojen pidentymistä. Kesällä 2016 myös Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimiston käsittelyajat ovat pysyneet laissa säädetyn määräajan puitteissa. Kesän 2016 tilanne on kokonaisuutena arvioiden ollut muutoinkin edellisvuotta parempi. Ainoastaan Pohjois-Savossa käsittelyaika on tarkasteluajankohtana (31.7.) ollut yli määräajan, nimittäin 31 päivää, ja ministeriön mukaan senkin sanottu toimisto oli luvannut laskevan alle 30 päivään elokuun aikana.

Työhallinnon asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta erot toimistojen käsittelyaikojen välillä ovat mielenkiintoisia. Myös ministeriö on kiinnittänyt seikkaan huomiota pitäen sitä ongelmallisena nimenomaan työnhakijoiden yhdenvertaisuutta ajatellen. Selvityksen mukaan kymmenessä toimistossa käsittelyaika oli yli 20 päivää, kolmessa 10–20 päivän välillä ja kahdessa alle 10 päivää. Satakunnan työ- ja elinkeinotoimisto on ilmoittanut vastauksena kumpaankin ministeriön kyselyyn, että sen käsittelyaika asiantuntijalausunnoissa on yksi päivä.

Ministeriö keräsi kesän 2015 selvityspyynnön yhteydessä myös tietoja asiantuntijalausuntojen määristä ja niitä käsittelevästä henkilöstöstä. Niistä ei ole vedettävissä kuitenkaan suoraa selitystä esimerkiksi Satakunnan suorastaan hämmentävälle käsittelyajalle. Lausuntojen määrä henkilötyövuotta kohden ei poikkea muun maan vastaavista.

Ministeriö pyysi toimistoilta myös kehittämissuhteita lausuntomenettelyn tehostamiseksi ja sujuvoittamiseksi. Esille ovat nousseet muun muassa lausuntoasioiden keskittäminen erilliseen yksikköön tai niihin liittyvien tehtävien jakaminen toimistojen kesken. Pidän tärkeänä, että ministeriö lausunnossaan ilmoittamansa mukaisesti arvioida sanottuja kehittämiskohteita ja niiden vaatimia muutoksia huolellisesti. Lisäksi jo toteutuneista muutoksista työttömyysturvain toimeenpanon ohjauksen ja valvonnan keskittäminen Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen voi ministeriön näkemyksen mukaan edesauttaa sitä, että jatkossa mahdollisuus puuttua muun muassa alueellisiin eroihin paranee.

#### 4

#### YHTEENVETO

Kuten edellä on todettu, työvoimapolitiittisten niin sanottujen asiantuntijalausuntojen käsittely ruuhkautui Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa vuonna 2015 siten, että toimisto ei pystynyt antamaan lausuntoja laissa säädetyssä määräajassa. Lisäksi ajoittaisia määräajan ylityksiä on tapahtunut muissakin toimistoissa. Kesän 2016 tilanne on kuitenkin näiltä osin ollut hyvä.

Määräajan ylitykset ovat useimmiten joko pitempiä aikaisiin tai tilapäisiin resurssivajeisiin, joihin toimistot tai työhallinto-organisaatio ylipäänsä eivät ole pystyneet reagoimaan riittävän nopeasti. Tässä suhteessa hallinnonalalla onkin nähdäkseen kehitettävää toiminnassaan. Tavoitteena tulee olla se, että toimistoilla tulee olla riittävät mahdollisuudet reagoida myös yllättäviin henkilöstömuutoksiin ja varmistaa lausuntojen antamisen käsittely laissa säädetyssä määräajassa. Käsitykseni mukaan toimistoilla on hyvä tuntuma lausuntokäsittelyyn ja sen vaatimiin resursseihin, joten henkilöstömuutosten vaikutukset tulisi olla myös hyvin ennakoitavissa.

Lausuntojen käsittelyyn liittyy tilapäisten toimistokohtaisten ongelmien ratkaisemisen lisäksi myös suurempana periaatteellisena kysymyksenä toimistokohtaiset erot käsittelyajoissa. Ministeriö on tämän asian yhteydessä kerännyt tietoja työttömyysturva-asioiden ja niitä käsittelevän henkilöstön määristä. Muun muassa tätä aineistoa hyödyntäen on nähdäkseen mahdollista arvioida, onko toimistojen resursoinneissa eroja, joihin tulisi puuttua. Muista esille nousseista keinoista työttömyysturva-asioiden käsittelyn keskittämiseen ja töiden jakamiseen kytkeytyy puolestaan työhallinnon organisaatioon ja tietojärjestelmiin liittyviä ratkaisua vaativia laajoja asiakokonaisuuksia.

Tällä hetkellä työhallinnossa pystytään siis saamani selvityksen mukaan ratkaisemaan työvoimapolitiittiset lausuntoasiat laissa säädetyssä määräajan puitteissa. Asia ei annakaan minulle aihetta varsinaisiin toimenpiteisiin. Pyydän ministeriötä kuitenkin toimittamaan tämän ratkaisuni tiedoksi selvityksiä antaneille työ- ja elinkeinotoimistoille.

Pidän tärkeänä, että toimistot pystyvät jatkossakin antamaan lausunnot laissa säädettyssä määräajassa, myös lomakausien ja henkilöstömuutosten aikana. Tämä edellyttää nähdäkseni hallinnonalalla toimia, joilla se pystyy reagoimaan toimistokohtaisiin käsittelyaikojen pidentymiseen johtaviin muutoksiin nykyistä ripeämmin. Lisäksi työnhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta hallinnonalan tulee etsiä ratkaisuja, joilla toimistokohtaisia eroja käsittelyajoissa voidaan pienentää.

Työhallinnon asiakkaiden oikeuksien valvonta on keskeinen osa laillisuusvalvontatoimintaani ja tulenkin vuoden 2017 aikana kohdistamaan hallinnonalalle muun muassa tarkastuksia. Näillä käynneillä tulen ottamaan esille myös työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelytilanteen toimistoissa ja siihen liittyvät kehitysnäkymät.