

31.12.2019

EOAK/6648/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

TYÖVOIMAPOLIITTISTEN LAUSUNTOJEN KÄSITTELYAJAT

1 ASIA

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamista koskevat säännökset

Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon siten kuin lain 11 luvun 4 §:ssä säädetään. 11 luvun 4 §:n mukaan työvoimapolitiittinen lausunto annetaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä. Lausuntoa on Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä täydennettävä viipymättä. Jos työnhakija on ilmoittanut työvoimaviranomaiselle hakevansa työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa, työvoimapolitiittinen lausunto voidaan antaa ja sitä voidaan täydentää ilman erillistä pyyntöä.

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta säädetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016). Asetuksen 1 §:n mukaan työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa esille nousseet työttömyysetuusasioiden käsittelyaika-koja koskevat havainnot

Vuosina 2016–2018 oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ratkaistiin 56 kantelua, joissa ensisijaisesti kanneltiin työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästymisestä. 43 ratkaisussa todettiin, että työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen oli kestänyt yli em. asetuksessa säädetyn määräajan.

TE-toimistot vetosivat kantelujen johdosta antamissaan selvityksissä usein henkilöstövaihdoksiin ja muiden tehtävien aiheuttamiin ruuhkiin. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuissa todettiin, että vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan TE-toimistojen selvityksissä mainittuja seikkoja ei ole pidetty hyväksyttävänä syynä lakisääteisten enimmäiskäsittelyaikojen ylittämiseen. Ratkaisuissa korostettiin, että TE-toimiston tulee varautua ennakolta asioihin, jotka voivat vaikuttaa työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoihin sekä seurata aktiivisesti käsittelyaikoja ja reagoida ilmenneisiin viivästyksiin nopeasti. Koska TE-toimistot kertoivat selvityksissään ryhtyneensä toimenpiteisiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi, apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuissa katsottiin, etteivät kantelut edellyttäneet muita kantelukohtaisia toimenpiteitä kuin, että apulaisoikeusasiamies saattoi käsityksensä työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästymisestä TE-toimistojen tietoon.

Käsittelyaikoja koskevien kantelujen lisääntyneen määrän vuoksi oikeusasiamiehen kanslia pyysi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palkkaturva ja oikeudellista yksikköä selvittämään työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoja TE-toimistoissa ajalla tammi–syyskuu 2018. ELY-keskus toimitti pyydetyn selvityksen joulukuussa 2018.

Selvityksen mukaan käsittelyajat olivat ylittyneet kuudessa TE-toimistoissa (Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Pohjois-Savo, Uusimaa ja Varsinais-Suomi). TE-toimistot kertoivat käsittelyaikojen ylittymisen johtuneen muun muassa seuraavista seikoista: henkilöstövaihdokset, tietoliikenneyhteyksien häiriöt, kesälomakausi, lausuntomäärien kausivaihtelu, aktiivimallin käyttöönotto, työnhakijoiden määräaikaishaastattelut, työttömyysturvain muutokset, alueelliset työllisyyskokeilut ja muutto uusiin tiloihin. Joissakin yksittäisissä tapauksissa käsittelyajat olivat ylittyneet myös Etelä-Savon, Hämeen, Lapin ja Pohjanmaan TE-toimistoissa.

Vuosina 2016–2018 toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen suuren määrän vuoksi päätin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottaa yleisellä tasolla tutkittavaksi työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyajat.

Aikaisempi oma aloite

Työttömyysetuusasioiden käsittelyajat ovat olleet aikaisemminkin esillä omana aloitteena käsitellyssä asiassa. Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja otti vuonna 2015 omana aloitteena tutkittavaksi Uudenmaan TE-toimiston työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevat käsittelyajat. Työ- ja elinkeinoministeriölle lähettämässään selvitys- ja lausuntopyynnössä apulaisoikeusasiamies pyysi ministeriötä toimittamaan selvitykset työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelystä Uudenmaan TE-toimistossa ja vertailuaineistona muita TE-toimistoja koskevat tiedot.

Elokuussa 2016 antamassaan ratkaisussa (Dnro [2277/2/15](#)) apulaisoikeusasiamies Pajuoja totesi, että ministeriön toimittamasta lausunnosta ja sen liitteenä olevista selvityksistä ilmeni, että työvoimapolitiittisten lausuntojen keskimääräinen käsittelyaika ehti olla Uudenmaan TE-toimistossa lainvastainen koko alkuvuoden 2015. Apulaisoikeusasiamies totesi, ettei tapahtunut antanut erityisen hyvää kuvaa työhallinnon kyvystä reagoida syntyneisiin käsittelyruuhkiin. Uudenmaan TE-toimiston menettelyn lisäksi apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan oli arvioitava myös ministeriön vastuuta. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyaikojen seuraaminen ja toimistojen resurssitarpeiden arviointi kuuluvat ministeriölle, ja että ministeriön olisi tullut ryhtyä tapahtunutta pikaisemmin omalta osaltaan toimiin syntyneen lausuntoruuhkan purkamiseksi ja käsittelyaikojen saattamiseksi lainmukaisiksi.

Apulaisoikeusasiamies Pajuoja piti tärkeänä, että ministeriö lausunnossaan ilmoittamansa mukaisesti arvioi kehittämiskohteita ja niiden vaatimia muutoksia huolellisesti. Koska määräajan ylitykset liittyivät useimmiten joko pitempiaikaisiin tai tilapäisiin resurssivajeisiin, joihin TE-toimistot ja työhallinto eivät olleet pystyneet reagoimaan riittävän nopeasti, apulaisoikeusasiamies katsoi, että hallinnonalalla oli kehitettävää toiminnassaan. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tavoitteena tuli olla se, että toimistoilla on riittävät mahdollisuudet reagoida myös yllättäviin henkilöstömuutoksiin ja varmistaa lausuntojen antamisen käsittely laissa säädettyssä määräajassa.

Lausuntojen käsittelyyn liittyvien tilapäisten toimistokohtaisten ongelmien ratkaisemisen lisäksi apulaisoikeusasiamies näki suurempana periaatteellisena kysymyksenä toimistokohtaiset erot käsittelyajoissa. Apulaisoikeusasiamies viittasi ministeriön keräämään aineistoon ja katsoi, että muun muassa kyseistä aineistoa hyödyntäen oli mahdollista arvioida, onko toimistojen resurssineissa eroja, joihin tulisi puuttua. Apulaisoikeusasiamies Pajuoja piti tärkeänä, että TE-toimistot pystyvät antamaan lausunnot laissa säädettyssä määräajassa myös lomakausien ja henkilöstömuutosten aikana. Tämä edellytti apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan 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.

2 SELVITYS

2.1 Ministeriön toimittama aineisto

Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti 30.4.2019 siltä pyydetyn lausunnon ja ministeriön saamat selvitykset. Ministeriö toimitti minulle antamansa lausunnon myös TE-toimistoille, ELY-keskuksille, KEHA-keskukselle ja TE-hallinnon asiakaspalvelukeskukselle.

2.1.1 TE-toimistojen selvitykset

Ministeriön lausunnon liitteenä oli viiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus; Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Pohjanmaa), kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen sekä TE-hallinnon asiakaspalvelukeskuksen ja KEHA-keskuksen selvitykset.

TE-toimistojen ministeriölle toimittamista selvityksistä käy ilmi, että asiantuntijalausuntojen käsittelyajoissa TE-toimistojen välillä oli suurta vaihtelua: joissakin TE-toimistoissa käsittelyaikoja ei oltu ylitetty lainkaan, joissakin toimistoissa oli yksittäisiä enimmäisaikojen ylityksiä ja joissakin toimistoissa oli ollut ajoittain määräraajojen ylityksiä.

Etelä-Pohjanmaan TE-toimistossa käsittelyaika oli alle kaksi viikkoa, Kainuun TE-toimistossa 8–16 päivää, Lapin TE-toimistossa 9,5 päivää, Etelä-Savon, Hämeen, Keski-Suomen ja Pirkanmaan TE-toimistoissa kolme viikkoa ja Pohjois-Savon TE-toimistossa kolme–neljä viikkoa. Satakunnan TE-toimiston mukaan asiantuntijalausunnat on jo muutaman vuoden ajan pystytty käsittelemään keskimäärin päivän sisällä siitä, kun kaikki tarvittavat asiakirjat ja tiedot ovat saapuneet.

Vuonna 2018 tapahtuneista asiantuntijalausuntojen käsittelyaikojen ylityksistä raportoivat Hämeen, Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-toimistot. Lapin ja Pohjois-Karjalan TE-toimistot olivat yksittäisissä tapauksissa ylittäneet enimmäiskäsittelyajan.

Hämeen TE-toimistossa käsittelyajat ylittyivät heinä–elokuussa 2018 johtuen ennakoimattomista sairauspoissaoloista. Myös vuoden 2019 alussa oli jonkin verran viivästyksiä asiantuntijalausuntojen antamisessa. Viivästysten ennaltaehkäisemiseksi TE-toimisto rekrytoi kaksi uutta henkilöä hoitamaan työttömyysetuusasioita.

Kaakkois-Suomen TE-toimistossa käsittelyajat ylittyivät alkuvuodesta 2018 lähinnä poissaoloista ja virkailijoiden vaihtuvuudesta johtuen. TE-toimisto muokkasi huhtikuun 2018 alussa organisaatorakennettaan. Lisäksi työttömyysturvayksikköön tuli yksi henkilö lisää.

Keski-Suomen TE-toimiston asiantuntijakäsittelyssä annettujen lausuntojen käsittelyajat vaihtelivat alkuvuodesta alkusyksyyn 2018 noin kolmesta ja puolesta viikosta maksimissaan kuuteen viikkoon. Lokakuusta 2018 alkaen käsittelyaika pysyi noin kahdessa viikossa. TE-toimisto lisäsi henkilöstöä asiantuntijalausuntojen valmisteluun ja kehitti työprosesseja.

Pohjois-Savon TE-toimistossa asiantuntijalausuntojen käsittelyaika ylitti 30 vuorokauden enimmäisajan kesällä 2018 ja vuodenvaihteessa 2018–2019. Tilanne korjattiin siirtämällä yksi henkilö muista tehtävistä työttömyysturvatiimiin.

Uudenmaan TE-toimiston asiantuntijalausuntojen käsittelyajat ylittivät säädetyn 30 päivän ajan kesällä ja syksyllä 2018 sekä vuodenvaihteessa 2018–2019. Pisimmillään käsittelyajat olivat 38 päivää. TE-toimiston mukaan henkilöstön vaihtuvuus oli erityisen suurta vuonna 2018 ja vuoden 2019 alussa. Tähän vaikutti määräaikaisten suuri määrä, virkavapaudet ja eläköitymiset.

Uudenmaan TE-toimistossa seurataan työttömyysturvan asiantuntijalausuntojen jonotilannetta vähintään viikoittain ja tilanteesta tiedotetaan toimiston intranetissä ja TE-palvelut.fi -sivuilla. Käsittelyaikojen ylityksiin on reagoitu tekemällä työttömyysturvayksikköön lisäkrytointeja. Lisäksi työttömyysturvayksikön henkilöstölle on annettu ylityömääräyksiä ruuhkautuneen tilanteen purkamiseksi.

Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan asiantuntijalausunnot käsitellään työttömyysturvayksikössä, jossa selvitystä annettaessa työskenteli 43 henkilöä, joista 25 vakinaisessa virassa ja muut määräaikaisissa viroissa erilaisilla lisärahoituksilla. Henkilöstömäärä on TE-toimiston mukaan kasvanut vuosien 2018 ja 2019 aikana noin kymmenellä henkilöllä. Toiminnan sujuvuutta edistäisi TE-toimiston mukaan henkilöstön vähäisempi vaihtuvuus, johon voitaisiin vaikuttaa lisäämällä vakinaisen henkilöstön määrää. TE-toimisto toi esille, että uuden henkilön perehtyminen työttömyysturvan asiantuntijan tehtävään kestää useampia viikkoja tai jopa pitempään, ellei henkilöllä ole aikaisempaa kokemusta vastaavista tehtävistä. Perehdyttäjänä toimivan asiantuntijan työpanos lausunnon antajana on perehdyttämisen aikana tavallista pienempi.

Uudenmaan TE-toimiston mukaan koko toimiston työttömyysturva-asioiden osaamiseen ja osaamisen kehittämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota, jotta asiakkaiden asiat tulisi käsiteltyä oikein ja mahdollisimman nopeasti. Toimiston työttömyysturvayksikkö osallistuu koko toimistoa koskevien perehdytyslentojen pitämiseen ja yhteistyöpalaverihin toimiston muiden yksiköiden kanssa. Työttömyysturvalakiin tulevista muutoksista pidetään infoja Skypen välityksellä ja infoista tehdään nauhoitteita myöhemminkin katsottaviksi. TE-toimistossa on laadittu asiakaspalvelussa toimivien asiantuntijoiden työn tueksi työttömyysturvamanuaali, joka sisältää käytännön työohjeet erilaisten työttömyysturvaan liittyvien asioiden hoitamiseen. Manuaalin käyttäminen auttaa tekemään työttömyysturvaan liittyvät selvityspyynnöt oikein ja oikeista asioista. Osaamisen varmistaminen edesauttaa nopeampaa asioiden käsittelyä ja lausunnot pystytään antamaan ilman tarpeettomia viivytyksiä ja mahdollisia lisäselvityspyyntöjä.

Uudenmaan TE-toimisto piti ohjauksen osalta erityisen tärkeänä, että työttömyysturvalain ja siihen liittyvien lakien muutoksista tiedotettaisiin ja tehtäisiin linjauksia valtakunnallisesti. TE-toimistojen työttömyysturva-asioiden vastuuhenkilöille ja yksiköiden esimiehille olisi hyvä järjestää koulutustilaisuuksia, joissa säännösmuutosten valmistelijat kertoisivat muutoksista. Nykyisellä tekniikalla olisi järjestettävissä infotilaisuuksia valtakunnallisesti vähäisillä kuluilla. Aikaisemmin käytössä olleiden aihekohtaisten työkokousten ja neuvottelupäivien kaltaisista tilaisuuksista tieto kulki hyvin kentälle. Intraan kirjoitetut tekstit ja asiointisähköposteihin lähettävät kysymykset ovat hyviä keinoja levittää tietoa, mutta laajemman kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta koulutustilaisuuksilla ja valtakunnallisilla linjauksilla olisi paikkansa. Edellä mainitut tilaisuudet ja valtakunnalliset linjaukset edesauttaisivat myös asiakkaiden tasapuolisempaa kohtelua.

Varsinais-Suomen TE-toimiston mukaan lausuntojen käsittelyaika oli keskimäärin yli 30 päivää ajalla 3.4.–6.6.2018 ja 25.6.–4.9.2018. TE-toimiston mukaan työttömyysturva-asioiden käsitellyn ruuhkautumiseen vaikutti useampi samanaikainen tapahtuma (muun muassa TE-toimiston muutto uusiin tiloihin, vuoden 2018 alussa voimaan tulleet työttömyysturvalain muutokset, asiantuntijalausuntojen määrän kasvu, alueellinen työllisyyskokeilu, henkilöstövaihdokset ja sairaslomat).

Varsinais-Suomen TE-toimisto mukaan käsittelyaikoja on pyritty lyhentämään ylityömääräyksillä ja siirtämällä muista yksiköistä henkilöitä työttömyysturvayksikön asiantuntijäkäsittelytehtäviin. Työttömyysturvan asiantuntijan tehtävät vaativat erikoistumista, joka tapahtuu ko. tehtäviä tekemällä osaavan asiantuntijan opastuksessa. TE-toimiston mukaan käsittelyn ollessa ruuhkautunut, ei ole tarkoituksenmukaista aloittaa uuden asiantuntijan kouluttamista, koska se vie pätevän asiantuntijan työajan, mikä aiheuttaa lisää ruuhkautumista.

TE-toimistojen ministeriölle toimittamien selvitysten mukaan toimistot pystyivät selvityksen antamishetkellä antamaan työvoimapolitiittiset lausunnot työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa säädetyssä määräajassa. Toimistot kertoivat toimenpiteistä, joilla ne pyrkivät varmistamaan, ettei säännöksissä asetettua enimmäisaikaa ylitetä. Osa TE-toimistoista toi esille ehdotuksia, joilla työttömyysetuusioiden käsittelyä voitaisiin kehittää ja siten lyhentää käsittelyaikoja.

Hämeen ja Uudenmaan TE-toimistot toivat esille työttömyysetuusioiden käsittelyn seurannan hankaluuden. Toimistojen mukaan URA-järjestelmästä ei ole saatavissa suoraan hyödynnettävää seurantietoa. Seuranta vaatii tietojen kokoamista käsityönä. Uudenmaan TE-toimisto katsoi, että seurantatiedon saamisen tulisi olisi nykyistä yksinkertaisempaa. Tuleviin tietojärjestelmiin tulisi sisältyä mahdollisuus tarkastella toimiston, toimipaikan, yksikön ja yksilön tekemien lausuntojen määriä ajallisesti ja lausuntotyypeittäin. Nykyisin joudutaan pyytämään erillisiä ajoja VALTORI:n kautta, jotta saadaan selville työttömyysturvayksikön asiantuntijoiden antamien lausuntojen määrät. Tietoja voidaan joutua odottamaan pitkään. Lausuntomäärien seuranta antaa perehtymisen etenemisestä tärkeää tietoa, jonka on hyvä olla esimiesten ja johdon saatavilla helposti. Seurantatiedon helppo saatavuus ja käytettävyys vähentäisi muuta valvonnan tarvetta, kun omavalvonta olisi kätevästi mahdollista.

2.1.2 Uudenmaan ELY-keskuksen selvitys

Uudenmaan ELY-keskuksen palkkaturva ja oikeudellinen tuki -yksikkö viittasi työttömyysturvain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 64/2015 vp) ja totesi, että työttömyysturva-asiamiehen tehtävän lakkauttamisen myötä on siirrytty työvoimapolitiittisten lausuntojen jälkikäteisestä valvonnasta työttömyysturvain toimeenpanon ennakkolliseen oikeudelliseen ohjaukseen.

Ohjauksen saatavuuden varmistamiseksi TE-toimistojen oikeudellinen ohjaus muun muassa työttömyysturvain toimeenpanossa on keskitetty hallinnollisesti Uudenmaan ELY-keskuksen palkkaturva ja oikeudellinen tuki -yksikköön. Käytännön tasolla TE-toimistojen oikeudellinen ohjaus työttömyysturvain toimeenpanossa on tarkoittanut muun muassa ELY-keskuksen tekemää menettelytapatyöohjeistusta TE-toimistoille, saapuneisiin tulkintakysymyksiin annettua neuvontaa ja oikeudellista ohjausta sekä erityisesti lakimuutoksiin liittyvää koulutusta.

Edellä mainitun hallituksen esityksessä ja työ- ja elinkeinoministeriön 30.12.2015 kirjeen (TEM/2447/00.03.05.02/2015) liitteessä mainittu työttömyysturvaa koskeva valvonta on käytännössä tarkoittanut työttömyysturvaa koskevien hallintokanteluasioiden käsittelyä sekä näihin liittyvien selvitysten ja lausuntojen antamista.

Uudenmaan ELY-keskus ei pyydä erikseen ja säännöllisesti kaikilta TE-toimistoilta tietoa työttömyysturva-asioiden käsittelyajoista. Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästyminen ja kunkin TE-toimiston käsittelyaika tulevat ELY-keskuksen tietoon kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä.

2.1.3 Ministeriön lausunto

2.1.3.1 Käsittelyajat ja tarve välittömiin toimiin

Työ- ja elinkeinoministeriö piti erityisen hyvänä, että ainakin yhdessä tapauksessa TE-toimistot olivat sopineet työmäärän tasaamisesta yli toimistorajojen. Ministeriön näkemyksen mukaan tällainen järjestely olisi esimerkiksi ministeriön määräykseen perustuvana ongelmallinen, koska se voisi vähentää TE-toimiston halukkuutta ratkaista työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen pitkittymiseen liittyviä haasteita toimiston omaa toimintaa kehittämällä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi käytettävissä olevien tietojen perusteella, että TE-toimistot ovat pääosin ryhtyneet riittäviin toimiin turvatakseen työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen säädetyssä määräajassa. Ministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että usea TE-toimisto mainitsee työnhakijoille tehtävien selvityspyyntöjen määrän kasvaneen vuodesta 2017 alkaen. Työ- ja elinkeinoministeriö oletti selvityspyyntöjen määrän kasvamisen liittyvän ainakin osittain työnhakijan palveluprosessiin, muun muassa ns. määräaikaishaastattelujen toteuttamiseen ja työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuteen. Suunnitelmien ajantasaisuus vaikuttaa oletettavasti siten, että työnhakijoiden tulee aiempaa useammin ilmoittaa TE-toimistolle suunnitelman toteuttamisesta. Tämä johtanee siihen, että myös mahdollisia laiminlyöntejä tapahtuu aiempaa enemmän.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausunnossaan TE-toimistoja käymään läpi ainakin työllistymissuunnitelmien seurantaan liittyvät prosessit ja arvioimaan, voidaanko esimerkiksi suunnitelman mahdollisesta toteuttamatta jättämisestä aiheutuvia selvityspyyntöjä käsitellä nykyistä yksinkertaisemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan TE-toimistojen tulisi edellä mainittuun liittyen varmistua ainakin siitä, että toimistojen työttömyysturvayksiköt käsittelevät vain ne tapaukset, joissa työnhakijalle voisi tulla asetettavaksi työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettu seuraamus. Esimerkiksi niiden tilanteiden seulominen, joissa työnhakijan laiminlyönti koskee ainoastaan suunnitelman toteuttamista koskevan ilmoituksen ajallaan tekemättä jättämistä, saattaisi vähentää kuormitusta työttömyysturvayksiköissä. Näissä tilanteissa työnhakijalle ei voi tulla asetettavaksi työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettua seuraamusta eikä työttömyysturvalaissa tarkoitettua "pätevää syytä" arvioida.

2.1.3.2 TE-toimistojen valvonta

Työ- ja elinkeinoministeriö kertoi, ettei se tilastoi sille tulleita hallintokanteluja aiheen mukaan. Ministeriö vastasi vuonna 2018 yhteen TE-toimistojen työttömyysturva-asian käsittelyaikaa koskevaan kanteluun. Pääsääntöisesti ministeriö siirtää TE-toimistojen työttömyysturva-asioita koskevat kantelut (ml. käsittelyaikaa koskevat kantelut) Uudenmaan ELY-keskukselle ja muita asioita koskevat kantelut ko. alueen ELY-keskukselle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan ELY-keskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa TE-toimistoja. Mainitun lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018), jonka 4 §:n mukaan Uudenmaan ELY-keskus hoitaa kaikkien ELY-keskusten toimialueilla tehtävät, jotka liittyvät TE-toimistojen oikeudelliseen ohjaukseen työttömyysturvalain, vuorotteluvapaalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain toimeenpanossa.

Valtioneuvoston asetusta koskevan esittelymuistion mukaan asetuksen 4 §:ssä on tarkoitettu, että Uudenmaan ELY-keskuksen ohjauksen pääpaino on ennakoivaa, mutta Uudenmaan ELY-keskuksen tehtäviin kuuluisi myös käsitellä asia ja laatia vastaukset TE-toimistojen toimintaan kohdistuvissa työttömyysturva-asioita koskevissa hallintokanteluissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lähettänyt ELY-keskuksille ja TE-toimistoille 15.9.2015 kirjeen (TEM/1700/03.03.01/2015), jonka mukaan TE-toimistojen valvonta kuuluu ELY-keskusten tehtäviin. Ministeriön näkemyksen mukaan valvontaa tulee toteuttaa muutoinkin kuin käsittelemällä TE-toimistojen tehtäviä koskevia hallintokanteluita.

Ministeriön mukaan ELY-keskusten selvityksistä käy ilmi, että osa ELY-keskuksista valvoo TE-toimistojen toimintaa työttömyysturva-asoiden käsittelyaikojen osalta ja osa katsoo valvonnan kuuluvan Uudenmaan ELY-keskuksen tehtäviin. Työ- ja elinkeinoministeriö piti ilmeisenä, että ne yhdeksän ELY-keskusta, jotka eivät vastanneet ministeriön selvityspyyntöön, katsoivat, ettei käsittelyaikojen valvonta kuulu niiden tehtäviin.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että saadun selvityksen perusteella ELY-keskusten tehtävät ja toimivalta työttömyysturva-asoiden käsittelyaikojen valvonnan osalta ovat epäselviä ja niitä tulee selkeyttää. Ministeriön alustavan näkemyksen mukaan vaihtoehtoja ovat valvonnan keskittäminen Uudenmaan ELY-keskuksen tehtäväksi tai sen selkeyttäminen, että valvontatehtävä kuuluu kullekin ELY-keskukselle sen omalla toimialueella. Ministeriö ilmoitti, että se joko antaa ELY-keskuksille tarvittavan ohjeistuksen tai esittää valtioneuvostolle mahdollisesti tarvittavan asetusmuutoksen tekemistä 30.9.2019 mennessä (ks. jäljempänä kohdassa 2.2).

2.1.3.3 Työttömyysturva-asoiden käsittelyn kehittäminen

Ministeriön mukaan hallitus antoi eduskunnalle vaalikaudella 2015–2019 useita hallituksen esityksiä (erityisesti HE:t 62, 93 ja 96/2018 vp), joissa esitettiin TE-toimistoja ja julkisia työvoima- ja yrityspalveluja koskevia muutoksia. Esitykset olivat osa maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusta. Esitykset raukesivat vaalikauden päättyessä keväällä 2019.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli osana maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusta hallituksen esitystä, jolla TE-toimistojen työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa koskevat tehtävät olisi siirretty pääosin työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää koskevien tehtävien hoitaminen olisi järjestetty erikseen, mahdollisesti keskittämällä nämä tehtävät.

Hallitus päätti kesällä 2018 maakuntauudistuksen lykkäämisestä vuoteen 2021. Uudistuksen tavoiteltua voimaantuloajankohtaa oli lykätty jo aiemminkin. Työ- ja elinkeinoministeriö päätti kesällä 2018, että edellä mainitun työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa koskevan hallituksen esityksen antaminen on tarkoituksenmukaisinta vasta loppuvuodesta 2019 tai alkuvuodesta 2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö on jatkanut työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa koskevan hallituksen esityksen valmistelua huolimatta maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusta koskevien hallituksen esitysten raukeamisesta. Ministeriön tavoitteena on, että asiaa koskeva hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle loppuvuonna 2019 tai alkuvuonna 2020 ja muutokset voisivat tulla voimaan vuonna 2021. Samalla valmistellaan tarvittavia mittavia tietojärjestelmämuutoksia. Uuteen tietojärjestelmään on suunniteltu muun muassa kehittyneitä asioiden käsittelyn seurantaominaisuuksia.

Kuten maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen yhteydessä oli tarkoitus, työ- ja elinkeinoministeriö lähtee valmistelussa edelleen siitä, että TE-toimistojen työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa koskevat tehtävät siirretään pääosin työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää koskevat tehtävät jäisivät TE-toimistojen hoidettavaksi. TE-toimistolle jääviä tehtäviä kuitenkin keskitettäisiin. Ministeriön näkemyksen mukaan keskittäminen turvaisi muun muassa tehtävien hoitoon tarvittavan asiantuntemuksen sekä yhdenmukaisen soveltamiskäytännön ja käsittelyajat.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole ryhtynyt toimiin esimerkiksi työttömyysturva-asioiden käsittelyn keskittämiseksi, koska se on samanaikaisesti valmistellut edellä kuvattuja muutoksia. Muutosten voimaantulo on kuitenkin toistuvasti lykkääntynyt työ- ja elinkeinoministeriöstä riippumattomista syistä. Ministeriön näkemyksen mukaan TE-toimistojen tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät ole olleet tarkoituksenmukaisia tilanteessa, jossa on valmistauduttu tuleviin suurempiin muutoksiin. Muutoksista voi jo sinänsä aiheutua viiveitä asioiden käsittelyyn ennen toiminnan vakiintumista.

2.2 Ministeriön kirje ELY-keskuksille

Ministeriö lähetti 18.6.2019 ELY-keskuksille kirjeen (TEM/107/03.03.01/2019), jossa viitattiin tammikuussa 2019 tekemääni lausuntopyyntöön työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyajoista. Kirjeessään ministeriö viittasi ELY-keskuksille ja TE-toimistoille 15.9.2015 lähettämänsä kirjeeseen (TEM/1700/03.03.01/2015), jonka mukaan TE-toimistojen valvonta kuuluu ELY-keskusten tehtäviin ja valvontaa tulee toteuttaa muutoinkin kuin käsittelemällä TE-toimistojen tehtäviä koskevia hallintokanteluita. Kirjeen mukaan TE-toimistojen työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen valvonta on edelleen kaikille ELY-keskuksille kuuluva tehtävä. ELY-keskusten tulee sopia alueensa TE-toimiston kanssa tavoista, joilla käsittelyaikojen seuranta järjestetään. Tarvittaessa seuranta on järjestettävä esimerkiksi siten, että TE-toimisto toimittaa ELY-keskukselle tiedon käsittelyajoista säännöllisin väliajoin.

2.3 Vuonna 2019 ratkaistut kantelut

Ratkaisin vuonna 2018 34 TE-toimistoon kohdistuvaa työttömyysetuusasian käsittelyaikaa koskevaa kantelua. Niistä 26:ssa katsoin, ettei työttömyysetuusia oltu käsitelty ilman aiheutonta viivästystä ja ministeriön antamassa asetuksessa säädetyssä enimmäisajassa (moittiva käsitys). Edellä mainituista ratkaisuista yhdeksän koski Uudenmaan TE-toimistoa, yhdeksän Varsinais-Suomen TE-toimistoa, kuusi Keski-Suomen TE-toimistoa, yksi Pirkanmaan TE-toimistoa ja yksi Pohjois-Savon TE-toimistoa.

Vuonna 2019 ratkaisin 22 TE-toimistoon kohdistuvaa työttömyysetuusasian käsittelyaikaa koskevaa kantelua, joista 15 ratkaisussa katsoin, ettei työttömyysetuusia oltu käsitelty ilman aiheutonta viivytystä ja ministeriön antamassa asetuksessa säädetyssä enimmäisajassa (moittiva käsitys). Edellä mainituista ratkaisuista 10 koski Uudenmaan TE-toimistoa, kaksi Pirkanmaan TE-toimistoa, kaksi Hämeen TE-toimistoa ja yksi Keski-Suomen TE-toimistoa.

Työttömyysetuusioiden käsittelyaikoja koskevat kantelut ovat vähentyneet merkittävästi. Vuoden 2019 jälkipuoliskolla (1.7.2019 jälkeen) oikeusasiamiehelle on tullut kaksi kantelua, joissa arvosteltiin työttömyysetuusasian käsittelyaikaa TE-toimistossa.

2.4 Uudenmaan ja Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimistojen tarkastukset

Tein vuonna 2019 kaksi työ- ja elinkeinotoimistojen tarkastusta: Uudenmaan TE-toimisto 21.5.2019 (EOAK/2900/2019) ja Keski-Suomen TE-toimisto 21.11.2019 (EOAK/5860/2019). Molemmilla tarkastuksilla asialistalla oli työttömyysetuusioiden käsittely.

Uudenmaan TE-toimisto kertoi syistä, jotka olivat pitkittäneet käsittelyaikoja, ja toimenpiteistä, joilla käsittelyaikoja oli pyritty lyhentämään. TE-toimiston mukaan työttömyysturvayksikkö seuraa tarkasti käsittelyaikoja. Tammikuussa 2019 asiantuntijalausuntojen keskimääräinen käsittelyaika oli 32 päivää, helmi- ja maaliskuussa 24 päivää ja huhtikuussa 26 päivää.

Keski-Suomen TE-toimiston mukaan käsittelyaikoihin olivat vaikuttaneet eläköitymiset ja henkilövaihdokset. Tilanne oli käsittelyaikojen osalta parantunut, sillä vuonna 2019 TE-toimisto oli pystynyt käsittelemään työttömyysetuusasiantuntijajaksot säädettyssä enimmäisajassa. TE-toimiston mukaan lakisääteisissä käsittelyajoissa pysyminen vaatii kuitenkin jatkuvaa seurantaa ja sisäisten prosessien kehittämistä. Syksyllä 2018 TE-toimisto otti käyttöön määrälliset henkilökohtaiset asiantuntijakäsittelytavoitteet. Kesäkuusta 2019 lukien TE-toimisto on seurannut systemaattisemmin käsittelyaikoja, ennakoivasti ruuhkahuippuja ja riskejä sekä raportoinut työttömyysturvayksikölle käsittelyajoista ELY-keskukselle kahden viikon välein. Raportissa tuodaan esille käsittelyaikoihin liittyvät riskit ja kerrotaan toimenpiteistä, joilla käsittelyajat pyritään pitämään säännösten edellyttäminä. Ylityömääräyksiä on annettu säännöllisesti.

Keski-Suomen TE-toimistossa asiantuntijalausuntojen antamiseen oli osoitettu 2,2 vakinaista henkilötyövuotta (ml. työnjohdollinen asiantuntija), 2 henkilötyövuotta määräaikaisella toimintamenorahoituksella, 4 henkilötyövuotta määräaikaisella työllisyysmäärärahalta ja 3–4 henkilötyövuotta kiertävistä asiantuntijoista joustoresurssina. Vuoden 2020 alusta määräaikaisella toimintamenorahoituksella olleet 2 henkilötyövuotta muuttuvat vakinaisiksi viroiksi.

Toin Keski-Suomen TE-toimiston tarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa esille, että pidän työttömyysetuusasioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta ongelmallisena sitä, että iso osa työttömyysetuuden asiantuntijalausuntoja antavista asiantuntijoista on palkattu määräaikaisella rahoituksella (joko toimintamenomäärärahoilla tai työllisyysmäärärahoilla).

2.5 Hallitusohjelma

Pääministeri Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusohjelmissa on kirjaukset työttömyysturvayksikön ja työttömien palveluiden uudistuksesta. Linjausten mukaan tavoitteena on muun muassa uudistaa ja kohtuullistaa työttömyysturvayksikön seuraamusjärjestelmää niin, että oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa (karenssit). Lisäksi hallitusohjelmassa on linjauksia sosiaaliturvan (ml. työttömyysturva) uudistamisesta ja selkeyttämisestä.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen talousarvio- ja kehysneuvottelujen pöytäkirjamerkintöjen mukaan (17.9.2019) työttömyysturvayksikön ja työttömien palveluita sekä työnhakuvelvoitetta uudistetaan. Työttömyysturvayksikön seuraamusjärjestelmää uudistetaan ja kohtuullistetaan. Hallitus antaa esityksen syksyllä 2020 ja muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2021 alussa. Kolmikan- taisesti valmistellaan esitys työttömyysturvayksikön uudistamisesta työnhakua nykyistä paremmin kannustavaksi siten, että oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa. Selvitetään mahdollisuutta siirtää pääosa TE-toimistojen työttömyysturvatehtävistä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen hoidettaviksi. Tavoitteena on selkeyttää työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoa ja lisätä TE-toimistojen mahdollisuutta keskittyä työttömille tarjottaviin palveluihin.

Hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Työllisyyspalveluiden järjestäminen ja toteuttaminen voidaan sopimuksella antaa yhden tai useamman kunnan tehtäväksi kuntien kanssa tehtyjen sopimusten pohjalta. Toimeenpanon tueksi säädetään tarvittaessa erillislainsäädäntöä.

Työ- ja elinkeinoministeriön kunnille lähettämän kuntakokeilua koskevan kirjeen liitteenä on kokeilun reunaehdot. Reunaehtojen mukaan keväällä 2020 käynnistetään kuntakokeilut, joissa jatketaan ja laajennetaan vuoden 2018 lopussa päättyneiden alueellisten työllisyyskokeilujen toimintamallia. Kokeiluja varten säädetään erillinen kokeilulaki. Kokeilun reunaehtojen mukaan työttömyysturvan työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen säilyy kokeiluun siirtyvien asiakkaiden osalta TE-toimistoissa. Kokeilukuntien tehtävänä on antaa TE-toimistoille vastikkeellisuuden toteutumiseksi ja lausuntojen antamiseksi tarpeelliset tiedot.

3 YHTEENVETO JA KANNANOTTO

Saamani selvityksen perusteella työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisessa tapahtuneet käsittelyaikojen ylitykset ovat usein johtuneet sairaus- ja vuosilomista sekä irtisanoutumisista ja eläköitymisistä aiheutuneista henkilöstöresurssivajeista, joihin TE-toimistot eivät ole pystyneet reagoimaan riittävän nopeasti. Useat TE-toimistot ovat tuoneet esille myös sen, että ongelmia ja lisätyötä aiheuttaa määräaikaisen henkilöstön suuri määrä työttömyysturva-asioiden käsittelyssä.

Pidän työttömyysetuusasioden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta ongelmallisena sitä, että ainakin joissakin TE-toimistoissa merkittävä osa työttömyysetuuden asiantuntijalausuntoja antavista asiantuntijoista, jotka siis hoitavat pysyväisluonteisia lakisääteisiä tehtäviä, on palkattu määräaikaisella rahoituksella.

Pidän tärkeänä, että työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisessa tapahtuneet käsittelyaikojen ylitykset ovat usein johtuneet sairaus- ja vuosilomista sekä irtisanoutumisista ja eläköitymisistä aiheutuneista henkilöstöresurssivajeista, joihin TE-toimistot eivät ole pystyneet reagoimaan riittävän nopeasti. Useat TE-toimistot ovat tuoneet esille myös sen, että ongelmia ja lisätyötä aiheuttaa määräaikaisen henkilöstön suuri määrä työttömyysturva-asioiden käsittelyssä.

TE-toimistojen asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta erot TE-toimistojen käsittelyajoissa kiinnittivät huomioni. Samaan asiaan kiinnitti huomiota myös edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Pajuoja käsitellessään omana aloitteena työttömyysetuusasioden käsittelyaikaa. Apulaisoikeusasiamies Pajuojan 30.8.2016 antamassa ratkaisussa todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö oli kiinnittänyt huomiota TE-toimistojen välisiin käsittelyaikojen eroihin ja pitänyt niitä ongelmallisina nimenomaan työnhakijoiden yhdenvertaisuutta ajatellen. Ministeriö toi esille, että työttömyysturvalain toimeenpanon ja ohjauksen keskittäminen Uudenmaan ELY-keskukseen voi edesauttaa sitä, että jatkossa mahdollisuus puuttua muun muassa alueellisiin eroihin parane.

Saamani selvityksen perusteella alueelliset erot käsittelyajoissa eivät ole ainakaan merkittävästi pienentyneet. Pidänkin tärkeänä, että työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa kehitettäessä ja tehtävien mahdollista siirtoa valmisteltaessa kiinnitetään huomiota siihen, miten työttömien työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa.

Osa TE-toimistoista nosti ministeriölle antamissaan selvityksissä esille kehittämissuhteita, joilla voitaisiin edesauttaa sitä, ettei työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiselle säädetty käsittelyaika ylitä. Pitäisin hyvänä, että ministeriö ja/tai KEHA-keskus arvioisivat esille nostettuja kehittämiskohteita ja ryhtyisivät tarvittaviin toimenpiteisiin.

Työttömyysetuusasioden käsittelyaikaa TE-toimistoissa koskevien kantelujen ja moittivan käsittelyn sisältävien ratkaisujen määrä on ollut vuonna 2019 selvästi pienempi kuin vuonna 2018. Käytettävissä olevan aineiston perusteella TE-toimistot pystyvät antamaan työvoimapolitiittiset

lausunnot työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa säädetyn määräajan puitteissa. Edellä todettuna vuoksi, ja kun otetaan lisäksi huomioon hallitusohjelman linjaukset ja ministeriön lausunnossa esiin tuotu työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvä valmistelu, asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

TE-toimistojen ja kuntakokeiluissa mukana olevien asiakkaiden oikeuksien valvonta on osa lailisuusvalvonta ja tulen jatkossakin TE-toimistojen ja kuntien työllisyyspalvelujen tarkastuksilla ottamaan esille työttömyysetuusasioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvät asiat.

Pyydän ministeriötä toimittamaan tämän ratkaisuni tiedoksi ELY-keskuksille, TE-toimistolle, KEHA-keskukselle ja TE-hallinnon asiakaspalvelukeskukselle.