



2.11.2020

OKV/858/10/2020

OKV/858/10/2020-OKV-5

**ASIA****Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen viivästyi****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 20.5.2020 päivätyssä kantelussa arvostellut TE-toimiston menettelyä. Kantelija on arvostellut asiansa pitkää käsittelyaikaa ja yksinyrittäjille luvattun työttömyysturvan viivästymistä.

**SELVITYS**

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on antanut 14.7.2020 päivätyyn lausunnon, jonka liitteenä on TE-toimiston 18.6.2020 päivätty selvitys asiakirjoineen.

Lausunto ja selvitys lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

TE-toimiston selvityksen mukaan kantelija oli ilmoittautunut 2.4.2020 Oma asiointi -palvelussa työnhakijaksi. Kantelija oli kertonut olevansa työtön 9.3.2020 alkaen. Kantelija oli kertonut, että hän oli toiminut vuodesta 2000 alkaen kiertävänä parturi-kampaajana vanhusten hoito-, kuntoutus- ja hoivapalveluyksiköissä. Koronaviruksen seurauksena kalenteri oli tyhjentyneen täysin ja työt olivat siten loppuneet, koska pääsy hoitopaikkoihin oli kielletty epidemian ajan. Työnhakijaksi ilmoittautuminen oli käsitelty TE-toimistossa 7.4.2020, ja kantelijalle on lähetetty selvityspyyntö yritystoiminnasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016) 1 §:n mukaan 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. Kantelija oli vastannut selvityspyyntöön 7.4.2020. Esteetön työvoimapolitiittinen lausunto oli annettu 22.5.2020. Käsittelyaika oli ollut 45 päivää, ja TE-toimisto on pahoitellut asetuksessa säädetyn käsittelyajan enimmäisajan ylittymistä.

Selvityksen mukaan kevään 2020 aikana työttömyysturva-asioiden käsittely TE-toimiston työttömyysturvayksikössä oli ruuhkautunut, koska käsiteltävät työttömyysturva-asiat olivat lisääntyneet poikkeuksellisen nopeasti ja voimakkaasti COVID-19 -pandemian seurauksena. TE-toimistossa oli maaliskokuussa 2020 alkanut yli 120 000 työnhakujaksoa, mikä oli enemmän kuin työnhakujaksoja alkoi koko vuonna 2019 yhteensä. Työttömien työnhakijoiden määrä TE-toimistossa oli maaliskuun alussa noin 70 000 ja oli kasvanut vajaassa kolmessa kuukaudessa yli 80 000:lla ollen selvitystä annettaessa yli 150 000.

TE-toimistot saivat huhtikuun 2020 alussa myös uuden tehtävän, kun työttömyysturvalakia muutettiin määräaikaisesti siten, että COVID-19 -pandemian vuoksi vaikeuksiin joutuneet yrittäjät pääsivät työmarkkinatuen piiriin. TE-toimisto oli antanut pelkästään määräaikaisen lakimuutoksen nojalla 8.4.2020 lähtien lähes 14 000 työvoimapolitiittista lausuntoa Kelalle.

Maaliskuun alussa 2020 TE-toimiston työttömyysturvayksikön käsittelyssä oli noin 5700 selvitystä ja käsittelyaika oli noin 25 päivää. Käsittelyssä olevat selvitykset olivat lisääntyneet viidessä viikossa yli kaksinkertaiseksi maaliskuun alusta. TE-toimiston selvitystä apulaisoikeuskanslerille annettaessa jonossa olevia selvityksiä oli TE-toimistossa noin 8500 ja niiden määrä oli alkanut vähentyä.

TE-toimisto ryhtyi heti COVID-19 -pandemian alkuvaiheessa toimenpiteisiin varmistaa TE-toimiston palvelukyvyyn asiakasmäärien kasvaessa ennätyksellisen suureksi. TE-toimistossa priorisoitiin työnhaun aloitusten ja työttömyysturva-asioiden käsittely. Työttömyysturvatehtäviä oli hoidettu TE-toimistossa ylitöinä maaliskuusta 2020. TE-toimisto oli myös vahvistanut työttömyysturvayksikköä maaliskuusta 2020 yhteensä 31 henkilötyövuodella, joista 21 henkilötyövuotta oli uusia rekrytointeja työ- ja elinkeinoministeriön myöntämän lisämäärärahan turvin. Uusien rekrytoitujen henkilöiden perehtyminen työttömyysturvatehtäviin oli kuitenkin vienyt joitakin viikkoja ja sitonut samalla perehdyttäjinä toimivien kokeneempien asiantuntijoiden resursseja. Lisäksi yrittäjien työttömyysturvaa koskeva määräaikainen lakimuutos oli edellyttänyt työttömyysturvayksikön asiantuntijoiden työpanosta tässä poikkeustilanteessa. Erityisesti maaliskuuhuhtikuussa työttömyysturva-asioiden käsittelyä hidastivat merkittävästi myös erittäin laajat ja pitkäkestoiset tietoliikennehäiriöt, jotka ovat sittemmin korjaantuneet.

TE-toimisto oli viestinyt työ- ja elinkeinoministeriölle COVID-19 -pandemian alusta alkaen, että poikkeustilanne tulee jollakin aikavälillä TE-toimistossa johtamaan asetuksella säädetyn työttömyysturva-asioiden käsittelylle asetetun määräajan ylittymiseen lisäresurssien kohdentamisesta huolimatta. TE-toimisto oli myös esittänyt työttömyysturvan valtakunnallisen työjonon käyttöönottomahdollisuuksien selvittämistä tasaamaan työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen välisiä eroja eri TE-toimistojen välillä. TE-toimisto oli myös saanut käsittelyapua yrittäjien työttömyysturvajonon purkamisessa toiselta TE-toimistoilta.

TE-toimisto on todennut, että se oli tehnyt kaikki käytettävissä olevat toimenpiteet työttömyysturva-asioiden sujuvan ja asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi COVID-19 -pandemian aiheuttaman poikkeustilanteen aikana, mutta tilanteen poikkeuksellisuudesta johtuen tehdytkään toimenpiteet eivät ole riittäneet estämään asetuksessa säädetyn käsittelyajan enimmäisajan ylittymistä. TE-toimisto pyrki edellä mainittujen toimien avulla siihen, että käsittelyaika saadaan asetuksessa säädetyn mukaiseksi mahdollisimman pian.

## RATKAISU

### Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 2 §:ssä säädetään etuuksista. Pykälän 1 momentin mukaan työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Pykälän 2 momentin mukaan työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan yrittäjäksi katsotaan kyseisessä laissa yrittäjän eläkelain (1272/2006) 3 §:ssä tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 3–5 §:ssä tarkoitettu henkilö.

Työttömyysturvalakiin on väliaikaisesti lisätty lain väliaikaista soveltamista yrittäjiin koskeva 11 luvun 4 c § (192/2020).

ELY-keskuksen lausunnon mukaan väliaikainen muutos koskee yrityksessä työskentelyn päättymistä laajalle levinneen vakavan tartuntataudin (COVID-19 -pandemian) takia ja siten oikeutta työttömyysturvaan päätoimisen työskentelyn päättymisen perusteella. Muutoksen perusteella maksetaan työmarkkinatukea. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on, että henkilön työskentelyn yrityksessä voidaan katsoa päättyneeksi, jos hänen päätoiminen työskentelynsä on päätynyt hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin vuoksi tai jos yritystoiminnasta saatava tulo siinä jokaista yrittäjänä työskentelevää henkilöä kohti olisi vähemmän kuin 1.089,67 euroa kuukaudessa, ja tulon vähentyminen johtuisi hyvin laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista. Jos yrittäjä on rekisteröitynyt työnhakijaksi viimeistään 15.4.2020, hänellä on muutoksen johdosta oikeus työmarkkinatukeen työnhakua edeltävältä ajalta 16.3.2020 tai siitä lukien, kun työmarkkinatuen saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset täyttyvät.

Työttömyysturvalakiin COVID-19 -pandemian vuoksi tehdyn edellä mainitun väliaikaisen muutoksen voimassaoloa on jatkettu laeilla 493/2020 ja 494/2020 siten, ettei väliaikaisten muutosten voimassaoloon tule katkosta ja niiden voimassaolo jatkuu 31.12.2020 asti.

ELY-keskuksen lausunnon mukaan TE-toimistojen tehtävänä on huolehtia uusien työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisesta jatkoajalle.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016) 1 §:n mukaan 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.

## Arviointia

ELY-keskus on lausunnossaan katsonut asiassa käytettävissä olevien tietojen perusteella sekä työttömyysturvalain säännöksiin ja sen nojalla annettuihin ohjeisiin viitaten, että TE-toimisto oli ratkaissut kantelijan asian harkintavaltansa rajoissa ja toiminut lainsäädännön ja sen nojalla annettujen ohjeiden mukaisesti. TE-toimisto oli ottanut kantelijan asian viipymättä käsittelyyn ja häntä on kuultu. Kantelijalle annettu työvoimapolitiittinen lausunto oli asianmukaisesti perusteltu.

TE-toimisto ei ollut antanut kantelijalle työvoimapolitiittista lausuntoa kuitenkaan säädettyssä määräajassa. Kantelijalle annetun työvoimapolitiittisen lausunnon käsittelyaika on ollut 45 päivää. Työttömyysturva-asioita koskevien käsittelyaikojen osalta ELY-keskus viittaa TE-toimiston asiassa antamaan selvitykseen 18.6.2020. Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen on TE-toimistolle laissa säädetty tehtävä, joka tulee hoitaa säädettyssä määräajassa. ELY-keskus on pitänyt erittäin tärkeänä sitä, että TE-toimiston työvoimapolitiittisen lausunnon antamisprosessin osalta töiden järjestäminen sekä niiden resursointi on varmistettu siten, että TE-toimisto voi asianmukaisesti täyttää lakiin perustuvat velvollisuutensa työttömyysturva-asioiden käsittelyn etenemisestä huolehtimisessa. COVID-19 -pandemian seurauksena työnhakijoiden määrä lisääntyi nopeasti ja poikkeuksellisesti. ELY-keskus on katsonut ottaen huomioon vallitsevan tilanteen ja olosuhteet, että TE-toimisto on ryhtynyt välittömästi toimenpiteisiin varmistaakseen riittävät resurssit työttömyysturva-asioiden käsittelyyn ja turvatakseen työvoimapolitiittisen lausunnon antamisprosessin etenemisen säädettyssä määräajassa.

Totean, että työttömyysturvalaissa säädetty työttömyysetuudet ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa. Työvoimapolitiittinen lausunto on edellytys sille, että työtön työnhakija voi hakea työttömyysetuutta. Näin ollen työvoimapolitiittinen lausunto ja sen viivytyksetön saaminen on edellytys työttömän työnhakijan perustoimeentuloturvan toteutumiseksi. Tämän vuoksi TE-toimiston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömän ja työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädettyssä ajassa.

Asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä syy säädetyn määräajan ylittämiseen. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että sen organisaatio ja tehtävät järjestetään hallintolain 7 §:n mukaisesti siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomaisen resurssipula oikeuta poikkeamaan laissa säädettyistä määräajoista ja velvoitteista. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

TE-toimisto on selvityksensä mukaan ryhtynyt toimenpiteisiin varmistaakseen työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen määräajassa tilanteessa, jossa COVID-19 -pandemia oli aiheuttanut poikkeuksellisen ruuhkautumisen. Asioiden käsittelyä olivat hidastaneet merkittävästi myös erittäin laajat ja pitkäkestoiset tietoliikennehäiriöt. Toimenpiteistä huolimatta työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen on viivästynyt yli säädetyn määräajan. Myös kantelijan työvoimapoliittisen lausunnon 45 päivän käsittelyaika on ylittänyt asetuksessa säädetyn määräajan.

Saatujen selvitysten perusteella kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan TE-toimiston tietoon edellä työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta esittämäni näkökohdat.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen