



4.11.2020

OKV/914/10/2020

OKV/914/10/2020-OKV-4

ASIA**Työvoimapoliittisen lausunnon antamisen viivästyminen****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 26.5.2020 päivätyssä kirjoituksessa arvostellut TE-toimiston menettelyä. Kantelija on arvostellut yksinyrittäjän työttömyysturvaa koskevan asiansa käsittelyn viivästy- mistä sekä säädetyn määräajan ylittymistä.

SELVITYS

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on antanut 10.7.2020 päivätyn lausun- non, jonka liitteenä on TE-toimiston 18.6.2020 päivätty selvitys asiakirjoineen.

Lausunto ja selvitys lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Selvityksen mukaan kantelija oli ilmoittautunut 3.4.2020 Oma asiointi -palvelussa työnhakijaksi. Kantelija oli kertonut, että hän oli ollut yrittäjänä ja että koronaepidemiasta johtuen tulot olivat pudonneet lähes nol- laan. Työnhakijaksi ilmoittautuminen oli käsitelty 7.4.2020, ja kantelijalle oli samana päivänä lähetetty selvityspyyntö yritystoiminnasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittä- vistä tiedoista (1556/2016) 1§:n mukaan työvoimapoliittinen lausunto tulee antaa ilman aiheetonta viivy- tystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen sel- vityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. Kantelija oli vastannut selvityspyyntöön 16.4.2020. Esteetön työvoimapoliittinen lausunto oli annettu 1.6.2020. Käsittelyaika on ollut 46 päivää, ja TE-toimisto on pahoitellut asetuksessa säädetyn käsittelyajan enimmäisajan ylittymistä.

Kevään 2020 aikana työttömyysturva-asioiden käsittely TE-toimiston työttömyysturvayksikössä oli ruuh- kautunut, koska käsiteltävät työttömyysturva-asiat olivat lisääntyneet poikkeuksellisen nopeasti ja voimak- kaasti COVID-19 -pandemian seurauksena. COVID-19 -pandemian seurauksena TE-toimistossa oli maa- lis-toukokuussa 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 on antanut pelkästään määräaikaisen lakimuutoksen nojalla 8.4.2020 lähtien lähes 14 000 työvoimapolitiittista lausuntoa Kelalle. Maaliskuun alussa 2020 työttömyysturvayksikön käsittelyssä olevien selvitysten määrä TE-toimistossa oli noin 5700 selvitystä ja käsittelyaika oli noin 25 päivää. Käsittelyssä olevien selvitysten määrä kasvoi viidessä viikossa yli kaksinkertaiseksi maaliskuun alusta. TE-toimiston selvitystä apulaisoikeuskanslerille annettaessa jonossa olevien selvitysten määrä oli noin 8500 selvitystä, ja jonossa olevien selvitysten määrä oli alkanut vähentyä.

TE-toimisto ryhtyi heti COVID-19 -pandemian alkuvaiheessa toimenpiteisiin varmistaakseen TE-toimiston palvelukykyyn asiakasmäärien kasvaessa ennätyksellisen suureksi. TE-toimistossa priorisoitiin työnhaun aloitusten ja työttömyysturva-asioiden käsittely. Työttömyysturvatehtäviä oli hoidettu TE-toimistossa ylitöinä maaliskuusta 2020 lähtien. TE-toimisto oli myös vahvistanut työttömyysturvayksikköä maaliskuusta 2020 alkaen 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 kokenempien asiantuntijoiden työpanosta. Lisäksi yrittäjien työttömyysturvaa koskeva määräaikainen lakimuutos oli edellyttänyt työttömyysturvayksikön asiantuntijoiden työpanosta tässä poikkeustilanteessa. Eri-tyisesti maaliskuussa työttömyysturva-asioiden käsittelyä olivat hidastaneet merkittävästi myös erityisen laajat ja pitkäkestoiset tietoliikennehäiriöt, jotka olivat sittemmin erilaisten toimenpiteiden myötä korjaantuneet.

TE-toimisto oli viestinyt työ- ja elinkeinoministeriölle COVID-19 -pandemian alusta alkaen, että poikkeustilanne tulee jollakin aikavälillä TE-toimiston osalta 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-toimistolta.

TE-toimisto toteaa, että se on 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 pyrkii 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 työtömän 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 oli kuultu. Kantelijalle annettu työvoimapolitiittinen lausunto oli asianmukaisesti perusteltu.

TE-toimisto ei ollut antanut kantelijalle työvoimapolitiittista lausuntoa kuitenkaan säädetyssä määräajassa. Kantelijalle annetun työvoimapolitiittisen lausunnon käsittelyaika on ollut 46 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 säädetyssä määräajassa. ELY-keskus on pitänyt erittäin tärkeänä sitä, että TE-toimiston työvoimapolitiittisen lausunnon antamisprosessissa 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 varmistaa riittävät resurssit työttömyysturva-asioiden käsittelyyn ja turvataksaan työvoimapolitiittisen lausunnon antamisprosessin etenemisen säädetyssä määräajassa.

Totean, että työttömyysturvalaissa säädetyt 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 toteutumiselle. Tämän vuoksi TE-toimiston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömän ja työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädetyssä 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 resursointisyys 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 työvoimapolitiittisten 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 työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen on viivästynyt yli säädetyn määräajan. Myös kantelijan työvoimapolitiittisen lausunnon 46 päivän käsittelyaika on ylittänyt asetuksessa säädetyn määräajan.

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

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen