



3.11.2020

OKV/959/10/2020

OKV/959/10/2020-OKV-4

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

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 29.5.2020 päivätyssä kirjoituksessa arvostellut TE-toimiston menettelyä. Kantelija on arvostellut työvoimapoliittisen lausunnon antamisen viivästyminen säädetystä määräajasta. Kantelijan mukaan hän oli antanut TE-toimiston pyytämän selvityksen 21.4.2020 ja tiedustellut asiaansa toukokuussa useaan kertaan, mutta ei ollut saanut vastausta tai selitystä asian viipymiselle.

SELVITYS

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on antanut 8.7.2020 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on TE-toimiston 25.6.2020 päivätty selvitys.

Lausunto ja selvitys lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli 15.4.2020 sähköpostitse ilmoittanut TE-toimistoon, että päätoiminen yrittäminen oli loppunut koronaviruksen vuoksi 16.3.2020. Kantelija oli myynyt tilintarkastuspalveluja, mutta tulot olivat loppuneet kokonaan. Kantelija ei ollut saanut töitä enää lainkaan 16.3. jälkeen, vaikka oli yrittänyt myydä palveluja. TE-toimisto oli 20.4.2020 tehnyt kantelijalle selvityspyynnön yritystoiminnasta. Kantelija oli vastannut selvityspyyntöön 21.4.2020. TE-toimisto oli 5.6.2020 antanut kantelijalle työvoimapoliittisen lausunnon, jonka mukaan hakijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän työllistyi päätoimisesti yrittäjänä 15.4.2020 alkaen. Lausunnon perusteluissa todettiin, että hakija oli antanut ristiriitaista tietoa yritystoiminnan aloituksesta ja päättymisestä. Puutteellisen ja ristiriitaisen selvityksen perusteella hakijan katsottiin työllistyvän päätoimisesti yrittäjänä. Perustelujen mukaan asiaa voitiin käsitellä uudelleen, mikäli hakija toimittaa puuttuvat tiedot.

Kantelijan tilannetta oli käyty läpi puhelinajalla 8.6.2020 ja sovittu, että työttömyysturvayksiköstä selvitetään, miltä osin kantelijan antama selvitys oli ollut puutteellinen. Kantelijalle oli 9.6.2020 lähetetty tarkentavat kysymykset selvityspyynnön kera. Kantelija oli vastannut selvityspyyntöön 10.6.2020. Kantelijalle oli 11.6.2020 annettu työvoimapoliittinen lausunto, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ole työvoimapoliittista estettä 15.4.2020 alkaen.

TE-toimisto on todennut selvityksessään, että työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016) 1§:n mukaan työvoimapoliittinen 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 21.4.2020. Työvoimapoliittinen lausunto oli annettu 5.6.2020. Kä-

sittelyaika on ollut 45 päivää, ja TE-toimisto on pahoitellut asetuksessa säädetyn käsittelyajan enimmäisajan ylittymistä. Toiseen 9.6.2020 lähetettyyn selvityspyyntöön kantelija oli vastannut 10.6.2020, ja uusi työvoimapolitiittinen lausunto oli annettu 11.6.2020 eli käsittelyaika on ollut päivän.

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 maaliskuuksi 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 varmistamaan TE-toimiston palvelukykyyn asiakasmäärien kasvaessa ennätyksellisen suureksi. TE-toimistossa priorisoitiin työnhaun aloitusten ja työttömyysturva-asioiden käsittely. Työttömyysturvatehtäviä oli hoidettu TE-toimistossa yhteensä 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 maaliskuun alkuun 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-toimistolta.

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 tehdykään 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) tarkoitettussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana.

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n 1-2 momentin mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle.

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.

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 päätynyt.

Arviointia

ELY-keskuksen lausunnon mukaan TE-toimiston tulee arvioida, onko henkilön työllistyminen yritystoiminnassa pää- vai sivutoimista. Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyvällä työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Sivutoimisesti yritystoiminnassa työllistyvällä taas voi olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen. Ratkaisevaa arvioitaessa yritystoiminnassa työllistymistä on yritystoiminnan vaatima työmäärä. Arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki toiminnan työllistävyystyö saatu näyttö. Työmäärää koskeva arvio voidaan perustaa työnhakijan omaan kertomaan. TE-toimiston on näin ollen tullut selvittää kantelijan yritystoimintaa.

ELY-keskus on todennut, että TE-toimiston virkailijoilla on hallintolain neuvontaa koskevan 8 §:n ja lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta työnhakijan informointia koskevan 2 luvun 3 §:n perusteella velvollisuus objektiivisesti tuoda esiin mahdolliset eri toimintavaihtoehdot, joita asiakkaalla voi eri tilanteissa olla. Neuvontavelvollisuus koskee tiedon antamista eikä ulotu työnhakijan avustamiseen eli asianosaiselle itselleen kuuluvien toimien suorittamiseen. TE-toimiston palvelulupauksen ja -käytännön mukaan TE-toimiston tulee ottaa yhteyttä asiakkaaseensa viiden arkipäivän kuluessa yhteydenottopyynnön jättämisestä. TE-toimisto on pääsääntöisesti vastannut kantelijan tiedusteluihin palvelukäytännön mukaisessa ajassa. TE-toimisto on varannut kantelijalle puhelinajan 8.6.2020, jolloin hänen tilannettaan on käyty läpi sekä ohjattu selvityksen antamisessa. TE-toimistolla on aina mahdollisuus pyytää ja myös hankkia lisäselvitystä asiassa. ELY-keskus on katsonut asiassa käytettävissä olevien tietojen perusteella sekä työttömyysturvalain

säännöksiin ja sen nojalla annettuihin ohjeisiin viitaten, että TE-toimisto on ratkaissut kantelijan asian harkintavaltansa rajoissa ja toiminut lainsäädännön ja sen nojalla annettujen ohjeiden mukaisesti. TE-toimisto on ottanut kantelijan asian viivytyksettä käsittelyyn ja häntä on kuultu.

ELY-keskuksen lausunnon mukaan TE-toimisto ei ollut antanut 5.6.2020 päivättyä työvoimapoliittista lausuntoa asetuksessa säädettyssä määräajassa. Työttömyysturva-asioita koskevien käsittelyaikojen osalta ELY-keskus viittaa TE-toimiston asiassa antamaan selvitykseen 18.6.2020. Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen on TE-toimistolle laissa säädetty tehtävä, joka tulee hoitaa säädettyssä määräajassa. ELY-keskus on pitänyt erittäin tärkeänä sitä, että TE-toimiston työvoimapoliittisen 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 työvoimapoliittisen lausunnon antamisprosessin etenemisen säädettyssä määräajassa.

Totean, että työttömyysturvalaissa säädetyt työttömyysetuudet ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa. Työvoimapoliittinen lausunto on edellytys sille, että työtön työnhakija voi hakea työttömyysetuutta. Näin ollen työvoimapoliittinen 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 työvoimapoliittisen 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 viranomaisen 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 varmistaa 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