

12.12.2018

EOAK/1542/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

## **TE-TOIMISTON ASIAKASPALVELU JA TYÖTTÖMYYSTURVAN AKTIIVIMALLI**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelyä. Kantelija kysyi, voidaanko häneen soveltaa aktiivimallia, vaikka hänellä on fyysisiä rajoitteita ja niistä lääkärin B-lausunto sekä Kelalla että TE-toimistossa. Kantelijan mukaan hän ei ole toistuvista pyynnöistä huolimatta saanut TE-toimistosta aikaa yli puoleen vuoteen, vaikka hänen pitäisi saada sieltä työllistämistä edistäviä palveluita, jotta hän voisi todistaa aktiivisuutensa. Kantelija arvosteli myös sitä, että Kela siirtää vastuun palveluista TE-toimistolle ja TE-toimisto Kelalle, koska Kela on maksaja. Kantelijan mukaan Kela eikä TE-toimisto ole tiedottanut lain muuttumisesta kirjallisesti, mitä hänen näkemyksensä mukaan oikeusvaltiossa voi viranomaiselta vaatia. Kantelija katsoi, ettei TE-toimistossa eikä Kelassa tiedetä aktiivimallin soveltamisesta käytäntöön juuri mitään. Kantelija kertoi lisäksi, ettei hän saa hakea enää toisen asteen koulutukseen, koska hänellä on jo yksi toisen asteen tutkinto.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 TE-toimiston selvitys**

##### Työllistymissuunnitelman tekeminen

TE-toimisto viittaa työllistymissuunnitelman tekemisen osalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, JTYPL) 2 luvun 4 §:n säännökseen, joiden mukaan työnhakijan haastattelu tulee aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

TE-toimiston mukaan kantelija on TE-toimistossa työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun asiakas. Kantelija oli 20.9.2017 TE-toimistossa haastattelussa, jossa kantelijalle tehtiin monialainen työllistymissuunnitelma, jossa sovittiin, että kantelija osallistuu ajalla 2.10.–24.11.2017 TUTKA-uravalmennukseen. Uravalmennuksessa kantelija laati yhdessä palveluntuottajan kanssa suunnitelman, joka allekirjoitettiin ja hyväksyttiin TE-toimistossa 28.11.2017. Suunnitelmassa sovittiin, että kantelijalle tehdään työkykyarvio 21.2.2018 mennessä.

TE-toimiston mukaan suunnitelmaa palveluntuottajan kanssa tehtäessä kantelijalle ei ollut ilmeisesti riittävästi selvitetty, miten työkykyarviointiprosessi tulee hoidetuksi, koska kantelija oli 15.1.2018 yhteydessä TE-toimistoon ja kysyi asiaa. TE-toimiston asiantuntija selvitti kantelijalle prosessin ja kantelijan kanssa sovittiin tarkoituksenmukaisuussyistäkin, ettei hän tarvitse aikaa tai uutta suunnitelmaa ennen kuin on ollut lääkärillä ja saanut kirjallisen työkykyarvion.

Kantelija oli työkykyarvioissa 20.2.2018 ja hän ilmoitti TE-toimistolle 8.3.2018 saaneensa kirjallisen työkykyarvion. Tämän jälkeen TE-toimiston asiantuntija ilmoitti kantelijalle varaavansa pavelerian kunnan edustajalta. Yhteinen aika saatiin sovittua ja kantelijalle lähetettiin 20.3.2018 kutsu monialaisen työllistymissuunnitelman tekoon 10.4.2018, jolloin hänen kanssaan laadittiin monialainen työllistymissuunnitelma.

### Hakeminen toisen asteen koulukseen

TE-toimiston mukaan kantelusta ei ilmene, millä perusteella kantelija katsoi, ettei voi enää hakea toisen asteen koulutukseen. TE-toimiston mukaan kantelija on maininnut asiasta TE-toimistolle lähettämässään sähköpostiviesteissä. TE-toimiston asiantuntija on 20.3.2018 kantelijalle lähettämässään viestissä todennut, että myös koulutusasiaa voidaan selvittää; esimerkiksi opiskelumahdollisuutta työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisena opiskeluna. Kantelijan kanssa 10.4.2018 laadittuun monialaiseen työllistymissuunnitelmaan ei ole kirjattu käsitellyn opiskeluasiana. Suunnitelmassa sovittiin, että työllistyminen on ensisijainen asia kantelijan kohdalla.

### Aktiivimallista tiedottaminen

TE-toimisto viittaa aktiivimallia koskeviin työttömyysturvalain säännöksiin ja toteaa, että aktiivisuusehdon täyttämistä seuraa työttömyysetuuden maksajana toimiva Kela tai työttömyyskassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut työttömyysetuuden maksajia aktiivimallin soveltamisen osalta. Soveltamisohjeet tulivat TE-toimistoon tiedoksi helmikuussa 2018.

TE-toimisto ei osallistu aktiivimallin seurantaan eivätkä TE-toimiston tehtävät ole muuttuneet aktiivimallin voimaantulon myötä. TE-toimistolta saa tietoa työllistymistä edistävästä palveluista ja siitä, miten palveluun on mahdollista päästä. TE-toimiston tarjoamien palvelujen tavoitteena ei kuitenkaan ole aktiivimallin edellytysten täyttäminen ja työttömyysetuuden tason varmistaminen vaan asiakkaan palvelutarve. TE-toimiston verkkosivuilla osoitteessa [www.te-palvelut.fi/varsinais-suomi](http://www.te-palvelut.fi/varsinais-suomi) on Ajankohtaista -välilehdellä mm. 9.1.2018 ollut tiedotusta TE-toimiston tehtävästä aktiivimallin toimeenpanossa.

Kantelijan otettua 13.3.2018 lähettämässään sähköpostissa esille aktiivimallin TE-toimiston asiantuntija selvitti hänelle samana päivänä aktiivimallin ehtoja, minkä lisäksi asiantuntija lähetti kantelijalle 15.3.2018 linkin Kelan sivuille, joista löytyy Kelasta lähetetty tiedote aktiivimallin edellytyksistä.

## 3.2 Asian arviointi

### Aktiivimallin säännösten soveltaminen henkilöön, jolla on fyysisiä rajoitteita

Työttömyysetuuden saamisen edellytykset määritellään työttömyysturvalaissa (1290/2002, TTL). Ns. aktiivimallia koskevat säännökset tulivat voimaan lailla työttömyysturvalain muuttamisesta (1138/2017) vuoden 2018 alussa. TTL:n 6 luvun 3 a §:ssä on säännökset työttömyyspäivärahan maksamisesta alennettuna ja TTL:n 7 luvun 5 a §:ssä on vastaavat säännökset työmarkkinatuen osalta. Em. säännöksistä käy ilmi myös se, missä tilanteissa henkilön työttömyysetuutta ei alenneta eikä hänen aktiivisuuttaan seurata.

Aktiivimallia koskevat säännökset perustuvat eduskunnan hyväksymään lainsäädäntöön. Lainsäädäntövalta Suomessa kuuluu eduskunnalle eikä oikeusasiamies voi puuttua sen lainsäädäntötoimintaan eikä ottaa kantaa niiden taustalla vaikuttavaan yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 18.4.2018 kaksi selvityshenkilöä kartoittamaan osatyökykyisten tilannetta työmarkkinoilla. Lisäksi selvityshenkilöiden tehtävänä oli arvioida työkyvyttömiensä työttömien asemaa aktiivimallissa ja mahdollisuuksia selvittää aktiivimalliin sisältyvistä edellytyksistä. Selvityshenkilöt ehdottivat lokakuun 2018 lopussa valmistuneessa raportissaan (Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018), että työ- ja toimintakyvyn arviointiprosessi tulee viipymättä hyväksyä aktiiviehdon täyttäväksi.

### Aktiivimallista tiedottaminen ja neuvonta

TTL:n 11 luvussa on säännökset lain toimeenpanosta. Luvun säännösten mukaan lain toimeenpano (ml. aktiivimalli) kuuluu Kelalle ja työttömyyskassoille. TE-toimiston tehtävänä on TTL:n 11 luvun 4 §:n mukaisten työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 5 luvussa on säännökset viranomaisen velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Julkisuuslain 5 luvun 20 §:ssä on säännökset viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Sen mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin liittyviä kysymyksiä. Palveluja tuottavan viranomaisen on neuvottava myös muun muassa siitä, minkälaiset oikeudet ja velvollisuudet asiakkaalla on.

Kela tiedotti vuonna 2017 aktiivimallista verkkosivuillaan ja sosiaalisen median kanavissa sekä postitse lähetettävissä työttömyysetuuden maksuilmoituksissa. Lisäksi Kela lähetti vuonna 2018 viikolla 6 noin 200 000 työttömyysetuuden saajalle aktiivimallista kertovan kirjeen. Julkisuuslaki ei edellytä, että viranomaisten olisi tullut tiedottaa kaikille työttömyysetuuden saajille henkilökohtaisesti aktiivimallia koskevista lainsäädännön muutoksista.

Kela pyrki tukemaan aktiivimallin toimeenpanoa (ml. asiakkaiden neuvonta) joulukuussa 2017 Kelan etuuskäsittelijöille ja asiakaspalvelulle järjestetyllä koulutuksella ja valmistelemalla aktiivimallia koskevat Kelan etuusohjeet ja asiakaspalvelun ohjeet niin, että ne olivat käytettävissä 1.1.2018. Koska lakiesitykseen tehtiin muutoksia eduskuntakäsittelyssä joulukuussa 2017, Kelan päivitti ohjeistuksen helmikuussa 2018.

### Aktivisuusehdon täyttävien palvelujen järjestäminen

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisestä on säännökset JTYPL:ssa, jonka mukaan julkisten työvoimapalvelujen tarjoaminen perustuu työnhakijan palvelutarpeeseen, joka arvioidaan työnhakijan haastattelussa. JTYPL:n 2 luvun 9 §:n mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen on tarjottava työtä ja koulutusta sekä järjestettävä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan

suunnitelmaan sisältyviä palveluja työ- ja elinkeinoviranomaisen käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa.

Työttömyysturvan aktiivimallin voimaantulon yhteydessä ei muutettu julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä koskevia säännöksiä. Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen perustuu työttömän työnhakijan palvelutarpeeseen eikä TE-hallinnolla ole velvollisuutta järjestää työttömille työnhakijoille työllistymistä edistäviä palveluja sen varmistamiseksi, ettei työttömyysetuus alene. Työttömyysturvan aktiivimallin voimaantuloon jälkeenkään työttömällä työnhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta saada työllistymistä edistäviä palveluja.

### Työnhakijan haastattelun järjestäminen

Työnhakijan haastattelun järjestämistä koskevat säännökset muuttuivat vuoden 2017 alussa. JTYPL:n 2 luvun 4 §:n mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

JTYPL:n 2 luvun 5 §:ssä on säännökset työnhakijan haastattelun sisällöstä. Ensimmäisessä työnhakijan haastattelussa tarkistetaan ja täydennetään työnhakutiedot, arvioidaan palvelutarve, laaditaan työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta työ- ja elinkeinoviranomaisen ja työnhakijan välillä. Myöhemmissä haastatteluissa arvioidaan lisäksi työnhaun tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista sekä tarkistetaan suunnitelma. 2 luvun 6 §:ssä on säännökset työllistymissuunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta. Työttömällä työnhakijalla ja muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisesta, seurannasta ja tarkistamisesta säädetään työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa. Työllistymissuunnitelma on laadittava, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään 4 §:n 1 momentin mukaisessa työnhakijan haastattelussa. Työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa on tarkistettava työnhakijan haastattelun yhteydessä tai työnhakijan pyynnöstä.

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014, TYP-laki) 4 §:ssä on säännökset monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisesta, seurannasta ja tarkistamisesta. Säännöksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja työtön laativat 3 §:ssä tarkoitetun kartoitusjakson aikana yhdessä monialaisen työllistymissuunnitelman, jossa sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan on seurattava työllistymissuunnitelman toteutumista. Työllistymissuunnitelmaa on tarkistettava työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein, sekä työttömän sitä erikseen pyytäessä, jollei suunnitelman tarkistaminen asiakkaan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta.

Saamani selvityksen perusteella TE-toimisto järjesti kantelijalle työnhakijan haastattelun ja laati/tarkisti monialaisen työllistymissuunnitelman 20.9.2017, 28.11.2017 ja 10.4.2018. Totean, että vaikka TE-toimisto teki kantelijan kanssa 10.4.2018 monialaisen työllistymissuunnitelman TYP-lain edellyttämässä ajassa, se ei toiminut JTYPL:n säännösten edellyttämällä tavalla, kun 28.11.2017 tehdyn haastattelun jälkeen haastatteluväli oli yli neljä kuukautta.

Koska työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen on keskeinen osa työnhakijan haastattelun sisältöä, pidän epäjohdonmukaisena, että työnhakijan haastattelu tulee tehdä aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen ja työllistymissuunnitelma on tarkistettava haastattelun yhteydessä, kun taas monialainen työllistymissuunnitelma on tarkistettava työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein, sekä työttömän sitä erikseen pyytäessä, jollei suunnitelman tarkistaminen asiakkaan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Varsinais-Suomen TE-toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni TE-toimistolle.

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen myös työ- ja elinkeinoministeriön tietoon ja pyydän ministeriötä ilmoittamaan päätökseni mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä 30.4.2019 mennessä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kantelu ei anna minulle aiheita muihin toimenpiteisiin.