

29.5.2012

Dnro 1797/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **TYÖNHAKUSUUNNITELMAN LAATIMISEN LAIMINLYÖNTI**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 4.5.2011 päiväämässään kirjoituksessa Turun työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä hänen työttömyysturvalla tuettua omaehtoista opiskelua koskevassa asiassaan.

Kantelija kertoo toimiston ilmoittaneen hänelle keväällä 2011, että opiskelun tukemisesta olisi tullut olla maininta työllistymissuunnitelmassa. Kantelijan mukaan hänelle ei ole kuitenkaan laadittu sanottua suunnitelmaa eikä hän ole kertomansa mukaan ollut tietoinen myöskään sen tarpeesta.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tapahtumatiedot**

Asiakirjoista käy ilmi, että kantelija oli irtisanoutunut työstään lokakuussa 2009. Työhallinnon tietojärjestelmien mukaan hän on ollut työttömänä työnhakijana 2.11.2009 alkaen. Kantelijan tilannetta on kartoitettu toimistossa 3.11.2009 ja järjestelmään on kirjattu tieto siitä, että kantelija oli ottanut vastaan tukipaketin ja irtisanoutunut ja että hän on kiinnostunut lisäkoulutuksesta.

Kantelijan mahdolliset yhteydenotot tämän jälkeen aina huhtikuuhun 2010 saakka ovat poistuneet järjestelmästä automaattisesti. Kantelija on 5.5.2010 soittanut toimistoon, jolloin hänen tilanteen on todettu olevan ennallaan. Lisäksi hänen asiakkuutensa on muutettu toistaiseksi voimassa olevaksi ilman uusimisaikaa ja hänelle on lähetetty kirje mahdollisuudesta osallistua palveluinfotilaisuuteen 12.5.2010. Sanottuun tilaisuuteen kantelija ei ilmeisesti ole osallistunut. Kesäkuussa 2010 kantelija on hakenut toimistosta todistuksen työnhakijana olostaan.

Keväällä 2011 toimisto oli 21.3.2011 oma-aloitteisesti siirtänyt kantelijan työnhaun voimassaoloaika vuodella eteenpäin. Vain muutaman päivän kuluttua eli 24.3.2011 kantelija oli asioinut toimistossa ja selvittänyt opiskelujaan, jotka hän oli aloittanut 1.9.2010.

Toimisto oli ilmoittanut kantelijalle 14.4.2011, ettei hänen opintojaan voida tukea työttömyysturvalla, koska tukemisesta ei ollut sovittu työnhakusuunnitelmassa ennen opintojen aloittamista eikä opintoja ole aloitettu työsuhteen aikana.

### 3.2

#### Oikeusohjeet

Työnhakusuunnitelman laatimisesta säädetään julkisesta työvoimapolusta annetussa laissa (JPTL). Lakia muutettiin toukokuussa 2010, joten kantelijan tapausta on arvioitava osittain sitä ennen voimassa olleiden säännösten valossa (laki 1295/2002). Lain 5 §:n 1 momentissa säädettiin, että työnhakusuunnitelman laatii työvoimatoimisto (nytemmin työ- ja elinkeinotoimisto) yhdessä työttömän työnhakijan kanssa. Suunnitelma oli laadittava, jollei sen laatiminen ollut ilmeisen tarpeetonta, viimeistään työttömyyden kestätyä yhdenjaksoisesti viisi kuukautta.

Ministeriö viittaa lausunnossaan oheistamiinsa työnhakusuunnitelmaa käsitteleviin ohjeisiinsa. Sen mukaan suunnitelmien laatimisprosessia muutettiin vuonna 2008 ja toimistoja ohjeistettiin järjestämään työnhakijan alkuhaastattelu sekä laatimaan työnhakusuunnitelma. Edelleen ohjeissa todetaan, että suunnitelma laaditaan kaikille, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Tarpeettomuutta osoittaa ohjeen mukaan esimerkiksi se, että henkilö on valittu työ- tai opiskelupaikkaan tai muu työnhakuun vaikuttava ratkaisu (asevelvollisuus, äitiysloma tms.) toteutuu lähitulevaisuudessa.

Toukokuussa 2010 voimaan tulleessa laissa työnhakusuunnitelma on korvattu työllistymissuunnitelmalla.

Työnhakijan omaehtoista opiskelua on voitu tukea tietyin edellytyksin 1.1.2010 alkaen. Tukemisesta säädetään julkisesta työvoimapolusta annetussa laissa ja työttömyysturvalaissa. JPTL 9 luvun 4 §:n mukaan tukemisesta on sovittava työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa ennen opintojen aloittamista. Lainkohdan mukaan tuettavasta opiskelusta voidaan sopia suunnitelmassa opintojen alkamisen jälkeen, jos siihen on painava syy tai työnhakija on aloittanut opinnot työsuhteen aikana.

### 3.3

#### Työvoimaviranomaisten näkemykset

##### *Työ- ja elinkeinotoimiston selvitys*

Turun työ- ja elinkeinotoimiston mukaan kantelijan tilannetta on kartoitettu hänen ensimmäisellä asiointikerrallaan. Varsinaista työnhakusuunnitelmaa ei kuitenkaan tuolloin tehty. Toimisto arvelee, että suunnitelmaa on pidetty tarpeettomana, kun kantelija oli juuri saanut yli vuoden mittaisen irtisanoutumispaketin.

Toimisto viittaa työnhakijoille antamaansa työnhakijainfoon ja korostaa asiakkaan velvollisuutta perehtyä sähköisesti internetistä saatavaan informaatioon. Toimiston mukaan sieltä olisi ollut saatavissa tietoja myös omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksistä.

Toimiston näkemyksen mukaan varsinaisen työnhakusuunnitelman puuttumisella ei ole ollut suurta merkitystä sille, että kantelija ei olisi saanut tietoa työttömyysetuudella tuetun opiskelun mahdollisuudesta. Se korostaa, että suunnitelman laadintatilaisuudessa ei ole tarkoitus käydä

läpi jokaista palvelua, vaan siinä keskitytään lähitulevaisuuden tavoitteisiin. Toimisto viittaa myös ministeriön suositukseen, jonka mukaan ei ole järkevää sopia opiskelun tukemisesta kovin kauaa ennen opiskelun aloittamista.

Toimiston mukaan asiassa onkin enemmän kyse siitä, että kantelija ei ollut ilmoittanut toimistoon ajoissa ennen opiskelun aloittamista eikä näin ollen voinut saada ohjeistusta tuen hakemiseen. Jos hän olisi ilmoittanut opiskelun aloittamisesta, hänelle olisi tehty suunnitelma, jossa olisi mahdollisesti sovittu opiskelun tukemisesta. Toimiston näkemyksen mukaan kantelija olisi saanut tietoa työllistymissuunnitelman merkityksestä opiskelun tukemiseen myös saapumalla toukokuun 2010 palveluinfoon.

Toimisto on lopuksi todennut, että kantelija oli siis aloittanut opinnot ilmoittamatta siitä työ- ja elinkeinotoimistolle. Näin ollen hänen kanssaan ei voitu sopia opiskelujen tukemisesta työttömyysetuudella. Toimiston mukaan se ei ole tehnyt virhettä kantelijan palvelussa eikä sen mukaan ole olemassa painavia syitä, joiden vuoksi kantelijan opinnot olisi voitu jälkikäteen hyväksyä osaksi työllistymissuunnitelmaa.

#### *Ministeriön lausunto*

Ministeriö katsoo lausunnossaan, että kantelijan palveluprosessi Turun työ- ja elinkeinotoimistossa ei ole vastannut asiakkuuden aikana voimassa ollutta lakia eikä ministeriön antamia ohjeita.

Ministeriön käsityksen mukaan toimiston olisi tullut laatia ministeriön ohjeistuksen mukaisesti jo marraskuussa 2009 kantelijalle työnhakusuunnitelma, jossa olisi sovittu työnhaun tavoitteesta ja siitä, miten tavoitteeseen edetään. Ministeriön mukaan sillä, että kantelija ei ole ollut oikeutettu työttömyysetuuteen saamansa tukipaketin vuoksi ennen kuin vasta helmikuussa 2011, ei ole merkitystä toimiston palvelunäkökulmasta.

Ministeriö on todennut edelleen, että voimassa olleen lain mukaisesti toimiston olisi tullut laatia kantelijalle työnhakusuunnitelma viimeistään huhtikuussa 2010 eli siinä vaiheessa kun kantelija oli ollut yhdenjaksoisesti työttömänä viisi kuukautta.

Ministeriö viittaa antamaansa ohjeistukseen myös siltä osin kuin niissä on todettu, että ensimmäisen työnhakuhaastattelun jälkeen seuraavat työnhakuhaastattelut järjestetään työnhakusuunnitelmassa sovitulla tavalla, kuitenkin pääsääntöisesti kerran kuukaudessa.

Omaehtoisen opiskelun tukemisen ja siitä annettavan informaation osalta ministeriö pitää ymmärrettävänä, että omaehtoisen opiskelun tukeminen ei ole marraskuun alussa 2009 kantelijan asiointikäynnillä ollut vielä esillä, kun lainmuutoskin tuli voimaan vasta 1.1.2010. Palveluinfoossa toukokuussa 2010 asiasta olisi ollut mahdollista saada tietoa, kuten myös internetistä. Ministeriön mukaan palveluvaihtoehtojen kartoittaminen ei ole kuitenkaan yksinomaan asiakkaan omalla vastuulla. Mikäli toimisto olisi laatinut työnhakusuunnitelman ja järjestänyt työnhakusuunnitelmat asianmukaisella tavalla, kantelijan suunnitelmat aloittaa opinnot olisivat ministeriön näkemyksen mukaan tulleet esille hyvissä ajoin ennen opintojen alkamista syksyllä 2010 ja toimisto olisi näin ollen voinut arvioida jo etukäteen tuen myöntämisen edellytyksiä.

#### 3.4

##### Asian arviointia

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson Turun työ- ja elinkeinotoimiston menetelleen julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 1 §:n vastaisesti siinä, kun se oli laiminlyönyt laatia yhdessä kantelijan kanssa kantelijalle työnhakusuunnitelman viimeistään hänen työttömyytensä kestänyttä viisi kuukautta. Käsitykseni mukaan se, että kantelija oli saanut irtisanoutuessaan tukipaketin, minkä seurauksena hänellä ei ole ollut oikeutta työttömyysetuuteen ennen kuin vasta alkuvuonna 2011, ei ole tehnyt työnhakusuunnitelman laatimisesta laissa tarkoitetulla tavalla ilmeisen tarpeetonta.

Omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella tuli siis mahdolliseksi vuoden 2010 alussa. Olen ministeriön lausunnon kanssa samaa mieltä siitä, että marraskuun alun 2009 asiakaspalvelutapahtumassa asia ei ole ymmärrettävästi vielä noussut esille. Muiden kanteluasioiden yhteydessä olen saanut tietää, että ministeriö antoi lakia koskevaa koulutusta toimistolle nimenomaan tuolloin marraskuussa.

Kantelijalla on toki ollut mahdollisuus saada tietoa omaehtoista koulutusta koskevasta lainsäädännöstä esimerkiksi internetistä. Lisäksi hänet oli kutsuttu toukokuussa 2010 informaatiotilaisuuteen, jossa hän olisi käsitykseni mukaan saanut tietoa tästäkin tukimuodosta.

Näistä tiedonsaantikeinoista huolimatta katson, että asiassa ei voida sivuuttaa myöskään työ- ja elinkeinotoimiston edellä selostettua laiminlyöntiä työnhakusuunnitelman laatimisessa. Ministeriön ohjeistuksen mukaan työnhakusuunnitelmassa tuli nimittäin sopia myös varsin usein järjestettävistä työnhakuhaastatteluista. Jos Turun työ- ja elinkeinotoimisto olisi laatinut laissa vaaditun suunnitelman, sen olisi tullut myös sopia kantelijan kanssa työnhakuhaastatteluista. Asianmukaisesti toteutetuissa haastatteluissa olisivat nähdäkseni myös kantelijan opiskelusuunnitelmat tulleet esille, jolloin toimiston olisi nähdäkseni tullut tuoda esiin omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella ja tarvittaessa arvioida kantelijan mahdollisuus saada opintoihinsa tukea.

Kantelija oli kuitenkin aloittanut opintonsa syksyllä 2010 ilmoittamatta asiasta toimistoon. Vasta kun kantelijan saaman irtisanoutumispaketin merkitys työttömyysetuuden kannalta päättyi eli alkuvuodesta 2011, hän hakeutui toimistoon pyytäen huhtikuussa 2011 tukea opinnoilleen. Toimisto ei kuitenkaan ollut tukea myöntänyt, koska kantelija oli jo aloittanut opinnot eikä tukemisesta ollut sovittu suunnitelmassa ennen opintojen aloittamista.

JPTL 9 luvun 4 §:n mukaan tuettavasta opiskelusta voidaan sopia opintojen alkamisen jälkeenkin, jos siihen on painava syy. Toimisto ei siis katsonut asiassa olevan olemassa painavaa syytä.

Nyt onkin nähdäkseni arvioitava sitä, mikä merkitys painavaa syytä arvioitaessa tulisi antaa sille, että Turun työ- ja elinkeinotoimisto oli laiminlyönyt laatia kantelijalle työnhakusuunnitelmaa, jossa olisi sovittu myös työnhakuhaastatteluista.

Kantelijan kohdalla asian taloudellista merkittävyyttä vähentää tosin se, että asiakirjojen mukaan kantelija erosi oppilaitoksesta jo toukokuussa 2011 ja ilmoitti toimistolle hakevansa opiskelemaan vuoden kuluttua uudelleen ja tulevansa hakemaan tukea uudelleen. Turun työ- ja elinkeinotoimistosta puhelimitse 25.5.2012 saamani tiedon mukaan kantelija on ollut työttömänä työnhakijana toukokuusta 2011 alkaen aina helmikuuhun 2012, jolloin hän on aloittanut kokopäivätyön.

Kantelija on siis opiskellut nyt puheena olevassa koulutuksessa ajalla syyskuu 2010 – toukokuu 2011, mistä ajasta hänellä ei ole ollut irtisanoutumispakettinsa vuoksi oikeutta työttömyysetuuteen keväälle 2011 saakka.

Nähdäkseni asiaa on kuitenkin syytä arvioida myös periaatteelliselta kannalta ja toimiston vastaisen menettelyn varalta. Sanotusta painavan syyn arvioinnista ei ole mahdollisuutta hakea valittamalla muutosta, vaan työ- ja elinkeinotoimistojen ratkaisut tulevat muodostamaan jatkossa oikeuskäytännön siihen, miten painavaa syytä arvioidaan. On tietenkin olennaisen tärkeää, että toimistot ovat johdonmukaisia arvioinneissaan ja että toimistojen ratkaisut ovat keskenään yhdenmukaisia.

JPTL:n esitöissä (HE 178/2009 vp) on painavaksi syyksi katsottu esimerkiksi työnhakijan kiire aloittaa opiskelu hänen saatuaan opiskelupaikan muita opiskelijoita myöhemmin varasijalta, jolloin kiireen vuoksi työnhakijan kanssa ei ehdittäisi tehdä palvelutarvearviota eikä työnhakusuunnitelmaa riittävän nopeasti. Ministeriö on lain soveltamisohjeessaan (TEM/427/03.01.05/2011) katsonut painavana syynä voivan olla myös sen, että toimisto ei ehdi tehdä työllistymissuunnitelmaa ennen opintojen aloittamista.

Käsitykseni mukaan onkin luonnollista, että opiskelijan oikeus tukeen ei voi tulla evätyksi sen vuoksi, että viranomaisen ei esimerkiksi ruuhkaisen työtilanteensa vuoksi ehdi tehdä suunnitelmaa ajoissa. Viranomaisen pystyy näin ollen korjaamaan oman puutteellisen menettelyn seuraamuksia tulkitsemalla asiassa olevan painava syy sopia tuettavasta opiskelusta opintojen alkamisen jälkeenkin.

Myös nyt esillä olevassa tapauksessa on kyse viranomaisen virheellisen menettelyn vaikutuksen arvioimisesta. Käsitykseni mukaan työ- ja elinkeinotoimiston pitämässä informaatiotilaisuudessa toukokuussa 2010 kantelijalla olisi ollut mahdollisuus saada tietoa omaehtoisen opiskelun tukemisesta. Myös internetistä tieto on ollut saatavilla. Toimisto on kuitenkin saamani selvityksen mukaan laiminlyönyt sille laissa säädetyn velvollisuuden. Tämän velvollisuuden asianmukaisen täyttämisen seurauksensa olisi ministeriön lausunnon mukaan ollut se, että toimiston olisi tullut järjestää kantelijalle säännöllisesti työnhakuhaastatteluja, joissa olisi tullut esille myös kantelijan kaavailemat opinnot.

Käsitykseni mukaan laissa säädetyn painavan syyn arvioinnissa ei tulisi noudattaa liian tiukkaa linjaa silloin, kun kyse on viranomaisen omasta virheellisestä, saatikka lainvastaisesta menettelystä. Näin ollen katson omana näkemyksenäni, että Turun työ- ja elinkeinotoimiston laiminlyönti laatia, yhdessä kantelijan kanssa, laissa säädetty työnhakusuunnitelma viimeistään keväällä 2010 olisi muodostanut painavan syyn ottaa keväällä 2011 arvioitavaksi hänen oikeutensa omaehtoisen opiskelun tukemiseen siitä huolimatta, että hän oli aloittanut opinnot jo syksyllä 2010, sekä mahdollisesti myöntää hänelle tuki tuen edellytysten muutoin täytyessä.

Käsitykseni mukaan Turun työ- ja elinkeinotoimiston tulisi ottaa vielä kertaalleen kantelijan nyt puheena oleva asia arvioitavakseen ja ratkaistavakseen kiinnittäen huomiota edellä esittämiini ja myös ministeriön esittämiin käsityksiin.

Kehotan myös ministeriötä arvioimaan esillä olevaa tilannetta ja toimistoille antamaansa ohjeistusta erityisesti siltä osin, kuin asiassa on kysymys omasta työstä irtisanoutuneen ja irtisanoutumispaketin vastaanottaneen työnhakijan palveluprosessista. Käsitykseni mukaan on tärkeää, että

irtisanoutumispaketti ja sen vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta ei pääse vaikuttamaan työnhakijan palveluprosessiin nyt tapahtuneella tavalla. Ministeriön tulee luonnollisesti täsmentää ohjeistustaan, jos se havaitsee sen tarpeelliseksi.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Turun työ- ja elinkeinotoimiston lainvastaisesta menettelystä toimiston tietoon. Lisäksi pyydän toimistoa ilmoittamaan minulle 13.8.2012 mennessä toimenpiteistään ratkaisuni johdosta.

Saatan edelleen jaksossa 3.4 esittämäni käsitykset myös työ- ja elinkeinoministeriön tietoon.