

29.8.2018

EOAK/274/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kaupungin järjestämää kuntouttavaa työtoimintaa. Kantelijan mukaan sosiaalityöntekijä sanoi hänelle, että hänen täytyy sanktion uhallä aloittaa kuntouttava työtoiminta, vaikka hän on täysin työkykyinen. Samalla sosiaalityöntekijä kantelijan mukaan sanoi, ettei kantelija todennäköisesti hyödy mitenkään toiminnasta eikä se paranna millään lailla hänen mahdollisuuksiaan työllistyä. Kantelijan mukaan em. tuntuu järjenvastaiselta.

Kantelija kertoi aloittaneensa mediapajassa ja huomanneensa, että hänelle mainostettu mediapaja oli todellisuudessa pikkuinen huone, missä on yksi tietokone kuudelle ihmiselle. Kantelijan mukaan kuntouttava työtoiminta vaikutti negatiivisesti hänen elämänhallintaansa, vaikeutti hänen työnhakuaan ja sai hänet tuntemaan itsensä arvottomaksi. Kantelijan näkemyksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan ainoa tarkoitus oli työllistää mediapajan työntekijät eikä auttaa häntä eteenpäin elämässä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) ja kaupungin selvitykset. Kaupungin selvityksen liitteenä oli settlementin selvitys.

3 RATKAISU

3.1 TE-toimiston selvitys

Koska kantelijalle oli maksettu työmarkkinatukea 300 päivältä ja Kelalta tuli 18.1.2016 ilmoitus, että kantelija oli yli 25-vuotias aktivointiehdon täyttävä, TE-toimisto otti yhteyttä sosiaalitoimistoon aktivointisuunnitelman laatimiseksi. Kantelijalle varattiin aika 8.12.2016 sosiaalitoimistoon. Kantelija soitti 7.12.2016, ettei pääse tulemaan ajalle selkäkipujen vuoksi. Kantelijalle varattiin uusi aika 24.1.2017 TE-toimistoon. Kantelija soitti 23.1.2017, ettei pääse em. ajalle selkäkipujen vuoksi. Kantelijalle kerrottiin, että seuraavan aikavarauksen siirtäminen edellyttää lääkärintodistusta tai muutoin TE-toimisto tekee selvityspyynnön. Uusi aika varattiin 7.2.2017 TE-toimistoon. Kantelija soitti TE-toimistoon 6.2.2017 ja kertoi, ettei pääse ajalle, koska hänellä on varattuna aika lääkärille. Kantelija asiasi sosiaalitoimistossa 6.7.2017.

3.2 Kaupungin selvitys

Kaupungin mukaan TE-palveluista tuli sosiaalitoimeen ilmoitus kantelijasta ja pyyntö palvelutarpeen arvioinnista. Pyyntönsä tarkoituksena oli selvittää kantelijan toimintakykyä ja pitkän työttömyyden syyt. Palvelutarpeen selvityspyyntö ja kutsu selvitykseen kulki normaalin sosiaalihuoltolain prosessin mukaisesti.

Kantelija oli sosiaaliohjaajan vastaanotolla 28.2.2017, missä varattiin uusi aika kahden viikon päähän, jolloin oli tarkoituksena jatkaa keskustelua ja suunnitelman työstämistä. Kantelijan kanssa tehtiin 6.7.2017 palvelutarpeen arviointi ja keskusteltiin kuntouttavan työtoiminnan

aloittamisesta, jotta voitaisiin katkaista kantelijan kuusi vuotta kestänyt työttömyys. Kantelija kävi mediapajan infossa 10.8.2017, jossa kerrottiin toiminnasta ja eri ryhmistä, mutta kantelija ei ollut niistä kiinnostunut. Kantelija tapasi 12.7.2017 kuntouttavan työtoiminnan ohjaajan taroituksena etsiä muuta kuntouttavan työtoiminnan paikkaa.

Käydessään sosiaaliohjaajan luona 10.10.2017 kantelija oli myönteinen lähtemään kuntouttavaan työtoimintaan toimipaikkana ko. mediapaja. Aktivointisuunnitelma tehtiin 19.10.2017 ajalle 24.10.2017–31.1.2018. Kaupunki teki 20.10.2017 päätöksen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Aktivointisuunnitelman jatkopalaverissa 24.1.2018 kantelija ilmoitti lopettavansa kuntouttavan työtoiminnan ja kertoi pystyvänsä hoitamaan asiansa itsenäisesti. Kantelijan asiakkuus sosiaalitoimessa päätettiin käynnin yhteydessä 24.1.2018.

3.3 Asian arviointia

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (KUTY-laki, 189/2001) säädetään aktivointisuunnitelman laadinnasta ja sisällöstä sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Aktivointisuunnitelma tehdään laissa säädetyt edellytykset täyttävälle henkilölle hänen työllistymisedellytystensä ja elämänhallintansa parantamiseksi.

KUTY-lain 2 luvun 5 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta ovat velvolliset laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä 3 §:ssä tarkoitetun henkilön kanssa. Aktivointisuunnitelma on uudistettava siihen saakka, kun henkilö täyttää työttömyysturvalain 5 luvun 3 tai 7 §:ssä tarkoitetun työssäoloehdon. Työ- ja elinkeinotoimisto on velvollinen viipymättä saatuaan asiaa tiedon Kansaneläkelaitokselta aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi henkilölle, joka täyttää 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan tai 2 momentin 1 tai 2 kohdan edellytykset. Aktivointisuunnitelman kestosta, muuttamisesta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta sovitaan kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja henkilön kesken.

KUTY-lain 3 luvun 8 §:ssä on säännökset aktivointisuunnitelman sisällöstä. 8 §:n 1 momentin mukaan aktivointisuunnitelmaan merkitään: 1) henkilön koulutusta ja työuraa koskevat tiedot; 2) arvio aikaisempien julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta; 3) arvio aikaisempien työllistymissuunnitelmien ja kunnan tekemien henkilöä koskevien suunnitelmien toteutumisesta; sekä 4) toimenpiteet, jotka voivat olla työtarjouksia, muita julkisia työvoimapalveluja, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.

KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja. Suunnitelma voi näiden toimenpiteiden ohella sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.

KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.

KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 5 momentin mukaan aktivointisuunnitelman allekirjoittavat työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö.

Työttömyysturvalaki

Työttömyysturvalain (1290/2002) 14 luvun 3 a §:ssä on säännökset työmarkkinatuen rahoituksesta. Säännöksen mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitetaan:

- 1) valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 300 päivältä;
- 2) puoliaksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista 1 kohdassa tarkoitetun maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1 000 päivältä; ja
- 3) 2 kohdassa tarkoitetun maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi maksetun työmarkkinatuen rahoituksesta.

Hallintolaki

Hallinnollisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon hallinnon oikeusperiaatteet viranomaisen harkintavaltaa rajoittavina perusteina. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) hallintolain 6 §:ää koskevista yksityiskohtaisista perusteluista todetaan, että pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuudenperiaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.

Kannanotto

Aktivointisuunnitelman, joka on päivätty 19.10.2017, mukaan suunnitelmaa tehtäessä läsnä olivat kantelija ja kaupungin sosiaalityöntekijä. Suunnitelman ovat allekirjoittaneet kaupungin edustaja ja kantelija. Suunnitelmaan on kirjattu kantelijaa koskevat taustatiedot ja nykytilanne. Suunnitelmaan ei sisälly KUTY-lain 3 luvun 8 §:ssä 1 momentissa edellytettyä arviota aikaisempien julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta eikä arviota aikaisempien työllistymissuunnitelmien ja kunnan tekemien henkilöä koskevien suunnitelmien toteutumisesta.

Saamani selvityksen perusteella katson, ettei aktivointisuunnitelmaa ole laadittu KUTY-lain 2 luvun 5 §:ssä ja 3 luvun 8 §:ssä säädetyllä tavalla, koska TE-toimisto ei ole osallistunut aktivointisuunnitelman tekemiseen, ja koska aktivointisuunnitelmasta puuttuu KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 1 momentissa edellytetyt tiedot.

Aktivointisuunnitelmaan on lisäksi kirjattu tavoitteeksi välttää Kelan sakoilta. Oikeusasiamiehen kanslian pyydettyä jäljennöksen aktivointisuunnitelmasta, kaupunki ilmoitti, että asia on ilmaistu valitettavasti väärin. Kaupungin mukaan tarkoituksena on ollut, ettei kantelijalle koidu toimeentulotuen 20 %:n vähennystä osallistumalla aktiivitoimenpiteisiin.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella jää epäselväksi, onko kantelijalla ollut aktivointisuunnitelmaa tehtäessä sellaisia elämänhallinnan tai työ- ja toimintakyvyn ongelmia, joiden vuoksi hän ei olisi pystynyt osallistumaan ensisijaisena oleviin julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.

Totean, että pelkästään se seikka, että työttömyys tai työmarkkinatuen maksaminen on jatkunut pitkään, ei oikeuta päättelemään, että henkilöllä olisi työ- ja toimintakyvyn asettamia rajoituksia. Myöskään kaupungin ilmoittama toimeentulotuen vähentämiseen liittyvä seikka ei ole KUTY-lain mukainen peruste ohjata henkilö kuntouttavaan työtoimintaan. Jos henkilö veloitetaan työttömyysetuuden menettämisen uhalla osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan, vaikka hänellä ei ole työ- ja toimintakyvyn asettamia rajoituksia osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, työtoimintaan ohjaamisessa on kysymys hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden (tarkoitussidonnaisuuden periaate ja objektiviteettiperiaate) vastaisesta menettelystä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain säännösten vastaisesta menettelystä kaupungin tietoon. Samalla kiinnitän kaupungin huomiota kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain säännösten noudattamiseen. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupungille.

Lähetän jäljennöksen päätöksestä tiedoksi myös työ- ja elinkeinotoimistolle.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.