

20.11.2020

EOAK/5370/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

KUNTOUTTAVAAN TYÖTOIMINTAAN OHJAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto), kunnan ja hyvinvointikuntayhtymän menettelyä kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisessa ja kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisessa. Kantelijan näkemyksen mukaan kuntouttava työtoiminta pitäisi olla tarkoitettu kuntoutettaville, ei pitkäaikaistyöttömille. Kantelijan mukaan kuntien virkamiehiltä unohtuu usein se, että kuntouttava työtoiminta on viime-sijainen toimenpide.

Kantelijan mukaan hän on hoitavien lääkäriensä mukaan työkykyinen. TE-toimisto on kantelijan mukaan asiasta eri mieltä, mistä johtuen hänet on ohjattu karenssin uhalla kuntouttavaan työtoimintaan. Kantelija arvosteli myös kuntouttavan työtoiminnan sisältöä, jonka hän ei katsonut edistävän työllistymistään.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin elinkeino-, liikenne- ja elinkeinokeskuk-sen (ELY-keskus) lausunto sekä TE-toimiston, kunnan ja hyvinvointi-kuntayhtymän selvitykset (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 TE-toimiston selvitys

TE-toimiston selvityksessä on kuvattu kantelijan palveluprosessia ja kantelijan kanssa tehtyjä suunnitelmia.

TE-toimiston mukaan kantelija on ollut viimeksi työsuhteessa vuonna 2011. TE-toimiston mukaan sen oli saatuaan 16.6.2015 Kelasta tie-don maksetuista työmarkkinatukipäivistä viipymättä ryhdyttävä toimiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi. TE-toimiston näkemyksen mu-kaan kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen aktivointisuunnitel-miin on ollut perusteltua. Sosiaalitoimen kanssa tehdyn yhteistyön kautta on käynyt ilmi, että kantelijalla on haasteita elämänhallinnassa, työttömyys on pitkittynyt ja kunnan sosiaalitoimelta on tullut useita yh-teydenottoja asiakkaan elämänhallintaan liittyvien haasteiden jatku-misesta.

TE-toimisto katsoo, että se on täyttänyt laissa säädetyt velvollisuudet ryhtyessään toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi. TE-toimisto katsoo, että selvityksestä tarkemmin ilmenevistä syistä kantelijan ohjaaminen kuntouttavaan työtoimintaan on elämänhallinnassa olevien haasteiden ja niiden pitkittymisen vuoksi ollut perusteltua ja välttämätöntä. Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu matalimman kynnyksen palveluksi työllistymisen tukemisessa, ja koska haasteita on ilmennyt myös kuntouttavasta työtoiminnasta selviytymisessä, ei ole ollut perusteltua harkita muita toimenpiteitä.

3.2 Hyvinvointikuntayhtymän selvitys

Hyvinvointikuntayhtymän selvityksessä on kuvattu kantelijan palveluprosessia, kantelijan kanssa tehtyjä suunnitelmia ja kantelijalle tarjottuja palveluja.

Selvityksen mukaan kantelijalle on tehty sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi, jossa on kartoitettu kantelijan tilannetta ja arvioitu tuen tarpeita. Kantelija on useissa tapaamisissa ja keskusteluissa todennut, että hänen ensisijainen tavoitteensa on työllistyminen työpaikan löytyessä ja esillä on ollut vaihtoehtoisesti myös uudelleenkoulutus. Suunnitelmia tehtäessä on kuitenkin todettu, että kantelija tarvitsee tukea työllistymiseensä, koska ei ole työllistynyt omatoimisesti valmistuttuaan datanomiksi vuonna 2015 ja kantelija oli ollut työttömänä vuodesta 2010 alkaen. TE-palvelujen ensisijaiset työllistämistoimet eivät myöskään olleet johtaneet työllistymiseen, mistä johtuen päädyttiin viimesijaiseen työllistymistä edistävään palveluun, kuntouttavaan työtoimintaan.

Kantelija kokee itsensä työkykyiseksi ja on kertonut hakeneensa työtä omatoimisesti vuosien ajan. Hän on päässyt työhaastatteluihin, mutta hän ei ole työllistynyt. Kantelijalle on tullut katkoksia kuntouttavaan työtoimintaan useita kertoja päihdeongelman takia. Kantelija on ohjattu päihdesairaanhoidajan vastaanotolle, jonne hakeutui viimein syksyllä 2019. Kuntouttavalla työtoiminnalla ja sosiaalisella kuntoutuksella on tuettu myös kantelijan päihhteettömyyttä.

Koska viimeisessä aktivointisuunnitelman tarkistuksessa ainoaksi tavoitteeksi on mainittu työllistymiseen liittyvät tavoitteet, TE-palvelut on selvityksen mukaan otettava kolmikantaneuvotteluun sosiaalihuollon omatyöntekijän, TE-palvelujen asiantuntijan ja kantelijan kesken hyvissä ajoin ennen nykyisen suunnitelman päättymistä, joka on marraskuussa 2020. Siihen asti kantelija jatkaa kuntouttavassa työtoiminnassa omien toiveidensa mukaisesti.

Selvityksen mukaan kuntouttava työtoiminta on arvioitu olevan kantelijan palvelutarpeita vastaava palvelu ja kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on ollut parantaa kantelijan työllistymisedellytyksiä. Prosessi ei ole pitkästä kestoista huolimatta edennyt täysin suunnitelmien mukaisesti, koska kantelija ei ole kyennyt elämäntilanteestaan johtuen lisäämään toimintapäiviä eikä vastaanottamaan kaikkia tarjottuja

palveluja. Selvityksen mukaan sosiaalihuollon viranomaisten ja TE-hallinnon asiantuntijoiden olisi pitänyt tehdä vieläkin tiiviimpää yhteistyötä prosessin aikana ja kantelijalle olisi pitänyt toistuvasti tarkentaa kuntouttavan työtoiminnan yleisiä perusteita ja periaatteita.

3.3 Asiaa koskevat säännökset

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 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan tätä lakia sovelletaan aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle 25 vuotta täyttäneelle työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle, jolle on aiemmin laadittu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä.

KUTY-lain 5 §:n 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 asiasta 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 8 §:ssä on säännökset aktivointisuunnitelman sisällöstä. Säännöksen 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 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.

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 KUTY-lain 8 §:n 3 momentin mukaan sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.

KUTY-lain 9 §:ssä on säännökset kuntouttavasta työtoiminnasta aktivointisuunnitelmassa. Jos aktivointisuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, on siitä kirjattava suunnitelmaan KUTY-lain 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan ainakin seuraavat asiat:

- 1) kuntouttavan työtoiminnan kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka;
- 2) kuntouttavan työtoiminnan päivittäinen ja viikoittainen kesto;
- 3) kuntouttavan työtoiminnan jakson alkamisajankohta ja pituus;
- 4) henkilölle kuntouttavan työtoiminnan ohella tarjottavat muut sosiaalipalvelut sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalvelut; sekä
- 5) ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman uudistamisesta.

KUTY-lain 9 §:n 3 momentin mukaan aktivointisuunnitelmaa tarkistetaan tarvittaessa.

KUTY-lain 10 §:n mukaan henkilöllä, joka täyttää 3 §:ssä säädetyt edellytykset, on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan kanssa.

Hallintolain (434/2003) 2 luvussa on säännökset hyvän hallinnon perusteista. Edellä mainitun luvun 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimukseen kuuluu sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Säännös edellyttää, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi asiakirjat tulee laatia selvästi erottuviin osiin. Asiakirjaa laadittaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.

3.4 Asian arviointi

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan yli kaksi vuotta vanhaa asiaa ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä.

En ole tutkinut kantelussa mainittuja tapahtumia, joista oli kantelun tullessa vireille kulunut yli kaksi vuotta, koska edellä mainittujen tapahtumien tutkimiseen ei ilmennyt laissa tarkoitettua erityistä syytä.

TE-toimisto ja hyvinvointikuntayhtymä ovat tehneet kantelijan kanssa 25.4.2019, 7.5.2019, 9.8.2019, 27.1.2020 ja 23.6.2020 aktivointisuunnitelmat, joihin sisältyy kuntouttava työtoiminta. Saamistani selvityksistä ja aktivointisuunnitelmista käy ilmi, että kantelijalla on ollut elämänhallintaan liittyviä ongelmia, jotka ovat vaikeuttaneet hänen työllistymistään ja osallistumistaan TE-toimiston järjestämävastuulla oleviin palveluihin, mistä johtuen kantelijan kanssa tehtiin aktivointisuunnitelmiin on sisällytetty kuntouttava työtoiminta.

Saamani selvityksen perusteella katson, että kuntouttavan työtoiminnan sisällyttämisessä aktivointisuunnitelmiin ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai että harkintavaltaa olisi käytetty väärin.

Koska edellä mainittuihin aktivointisuunnitelmiin ei ole kirjattu KUTYLAIN 3 luvun 9 §:n 1 momentissa edellytettyä kuntouttavan työtoiminnan kuvausta eikä ajankohtaa, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä aktivointisuunnitelman uudistamisesta, katson, ettei aktivointisuunnitelmia ole laadittu KUTYLAIN edellyttämällä tavalla.

Aktivointisuunnitelmat, jotka on päivätty 7.5.2019, 9.8.2019, 27.1.2020 ja 23.6.2020, on ymmärtääkseni laadittu siten, että aktivointisuunnitelmaan on tarkistamisten yhteydessä lisätty tekstiä.

Näkemykseni mukaan aktivointisuunnitelma täyttäisi paremmin hyvän hallinnon vaatimuksen suunnitelman havainnollisuuden ja selkeyden osalta, jos suunnitelma jakaantuisi selvästi erottuviin osiin siten, että suunnitelmasta kävisi selkeämmin ilmi, milloin suunnitelman eri osat on laadittu.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen hyvinvointikuntayhtymän ja TE-toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni hyvinvointikuntayhtymälle ja TE-toimistolle. Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.