

16.4.2020

EOAK/5479/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

Kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen aktivointisuunnitelmaan

1 KANTELU

Kantelija arvosteli työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) asiantuntijan ja peruspalvelukuntayhtymä A:n sosiaaliohjaajan menettelyä aktivointisuunnitelman tekemisen yhteydessä. Kantelijan mukaan hänen kanssaan 25.9.2019 tehtyyn aktivointisuunnitelmaan sisällytettiin kuntouttava työtoiminta vastoin hänen tahtoaan. Kantelija ei allekirjoittanut suunnitelmaa tuolloin. Kantelijan mukaan häntä uhattiin karensilla eikä hänelle annettu yhtään miettimisaikaa, kun asia laitettiin käsittelyyn TE-toimistossa.

Kantelijan mukaan hänellä oli voimassa oleva aktivointisuunnitelma, joka sisälsi kaikkea muuta paitsi kuntouttavaa työtoimintaa. Kantelijan mukaan hän ei ole sosiaalitoimen asiakas eikä tarvitse sosiaalipalvelua, jota kuntouttava työtoiminta on. Kantelija uskoo, että kuntouttavasta työtoiminnasta on haittaa työllistymisessä avoimille työmarkkinoille. Kantelija totesi, että henkilöä, joka pystyy osallistumaan TE-palveluihin, opiskelemaan ja tekemään kokoaikaista työtä, ei voi lain mukaan pakottaa karensin uhalla kuntouttavaan työtoimintaan.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin TE-toimiston selvitys ja kuntayhtymän lausunto sekä sosiaaliohjaajan selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 TE-toimiston selvitys

TE-toimiston selvityksessä on käyty läpi kantelijan tilannetta. TE-toimisto lähetti kantelijalle 12.9.2019 kutsun aktivointisuunnitelman tarkistamiseen. Kantelija saapui paikalle, mutta ei allekirjoittanut suunnitelmaa, koska ei kokenut tarvitsevansa kuntouttavaa työtoimintaa. Kantelija jätti 28.9.2019 yhteydenottopyynnön verkon kautta ja ilmoitti menevänsä työllistämispalvelukeskus B:hen ja allekirjoittavansa sopimuksen, vaikka ei näkemyksensä mukaan sinne kuulu. Aktivointisuunnitelman mukaan asiakas on hyväksynyt suunnitelman 3.10.2019 Oma Asiointi -palvelussa.

TE-toimiston näkemyksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen kantelijan aktivointisuunnitelmaan oli täysin perusteltua ja se vastasi hänen palvelutarvettaan. Kantelijalle on laadittu useita aktivointisuunnitelmia ja hänelle on tarjottu/ehdotettu osaamis- ja ammattikartoitusta, palkkatukimahdollisuutta, työkokeilua, uravalmennusta, työnhakuvalmennusta ja kuntouttavaa työtoimintaa. Kantelijalle tarjottiin keväällä 2019 siirtymistä työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun (TYP), mutta kantelija ei suostunut siirtymään.

TE-toimisto arvioi yhdessä kunnan kanssa 25.9.2019 kantelijan tilanteen ja sisällytti aktivointisuunnitelmaan kuntouttavan työtoiminnan, koska yli 10 vuoden aikana mitkään muut toimenpiteet eivät olleet parantaneet kantelijan työllistymistä. Kuntouttavan työtoiminnan merkitystä perusteltiin kantelijalle sillä, että hän saa tukea työkokeilupaikan, palkkatukipaikan, työn ja koulutuksen haussa. Kantelijalle kerrottiin jo aiemmin keväällä 2019 ja myös tässä tilanteessa, että kuntouttavan työtoiminnan voi keskeyttää ilman seuraamuksia, jos kantelija työllistyy tai saa koulutuspaikan.

TE-toimiston mukaan kantelijaa ei ole pakotettu karenssin uhalla kuntouttavaan työtoimintaan. Kantelijaa informoitiin hallintolaissa ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla, mitä tapahtuu, jos hän ei hyväksy suunnitelmaa. Kantelija hyväksyi 3.10.2019 suunnitelman, jonka mukaan hän aloittaa kuntouttavan työtoiminnan 21.10.2019 mennessä. Suunnitelmaan kirjattiin, että mikäli kantelija ei aloita kuntouttavaa työtoimintaa, asiasta tehdään selvityspyyntö, ja että asian ratkaisee työttömyysturvayksikkö, Kantelija ilmoitti 3.10.2019, että hän aloittaa kuntouttavan työtoiminnan 21.10.2019, mikäli ei työllisty sitä ennen. Kantelija aloitti 21.10.2019 kuntouttavan työtoiminnan työllistämispalvelukeskus B:lla.

TE-toimiston mukaan asian käsittelyssä ei ole tullut esille mitään seikkaa, joka osoittaisi, että TE-toimiston asiantuntijan menettelyssä olisi tapahtunut virhe asiakkaan aktivointisuunnitelmaa laadittaessa. Aktivointisuunnitelman laatimisessa ja kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisessa on toimittu kaikilla tavoin hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. TE-toimiston ja sen asiantuntijan menettely on TE-toimiston mukaan ollut asianmukaista ja laillista, eikä se ole miltään osin tai missään tilanteessa vaarantanut kantelijan perustuslaillista oikeusturvaa.

3.2 Kuntayhtymän selvitys

Kuntayhtymä viittasi lausunnossaan liitteenä olevaan sosiaaliohjaajan selvitykseen ja totesi, että sosiaaliohjaajan antamasta selvityksestä tulee esille, että kantelijan työttömyys on pitkittynyt, vaikka hän on aktiivisesti hakenut töitä. Kantelijalle tarjottiin kuntouttavaa työtoimintaa yhtenä päivänä viikossa, mikä ei kuntayhtymän mukaan heikennä kantelijan mahdollisuuksia hakea töitä tai lähteä esimerkiksi työkokeiluun. Päinvastoin tarjotulla tukitoimella haluttiin edistää kantelijan työllistymismahdollisuuksia. Aktivointisuunnitelman laatimisen yhteydessä kantelijaa ei uhattu karenssilla, vaan kantelijalle kerrottiin ohjaus- ja neuvontavelvollisuuteen liittyen menettelytavoista mahdollisen kieltäytymisen yhteydessä. Kuntayhtymän näkemyksen mukaan kantelijan aktivointisuunnitelman laatimisen osalta ei ole tullut esiin seikkoja, jotka viittaisivat sosiaaliohjaajan epäasialliseen toimintaan tai toimivallan ylityksiin. Kuntayhtymä katsoi, että kantelu tulisi hylätä perusteettomana.

3.3 Asian arviointi

3.3.1 Oikeusohjeet

Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (KUTY-laki, 189/2001) säädetään aktivointisuunnitelman laadinnasta ja sisällöstä sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Aktivointisuunnitelmalla tarkoitetaan KUTY-lain 1 luvun 2 §:n mukaan pitkään työttömänä olleelle henkilölle työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan parantamiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jonka työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta laativat yhdessä henkilön kanssa. KUTY-lain 2 luvun 5 §:n 5 momentin mukaan 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.

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 3 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan 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.

KUTY-lain 3 luvun 9 §:ssä on säännökset kuntouttavasta työtoiminnasta aktivointisuunnitelmassa. Jos aktivointisuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, on siitä kirjattava suunnitelmaan 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 3 luvun 10 §:ssä on säännökset velvollisuudesta osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan. Säännöksen mukaan henkilöllä, joka täyttää 3 §:ssä säädetyt edellytykset, on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan kanssa. Aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jäämiseen ja kieltäytymiseen osallistumista aktivointisuunnitelman laatimiseen ja aktivointisuunnitelmaan merkittyyn kuntouttavaan työtoimintaan sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 2 luvun 9–14 §:ssä säädetään.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta on säännös hallintolain (434/2003) 7 §:ssä, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

3.3.2 Kannanotto

Aktivointisuunnitelmissa, jotka on tehty 23.5.2018 ja 2.10.2018, ovat allekirjoittajina kantelija ja TE-toimiston asiantuntija. Jälkimmäisessä suunnitelmassa todetaan, että kyseessä on kevennetty aktivointisuunnitelma.

Saamani selvityksen perusteella katson, että edellä mainittuja suunnitelmia ei ole tehty KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 5 momentin edellyttämällä tavalla, koska aktivointisuunnitelmissa ei ole allekirjoittajana kuntayhtymän edustajaa. Laki ei tunne termiä kevennetty aktivointisuunnitelma.

Aktivointisuunnitelmassa, joka on päivätty 9.1.2019, todetaan muun muassa, että ”Sovittiin, että mikäli ei ole saanut työkokeilupaikkaa maaliskuun 2018 mennessä, etsitään kokeilupaikka.” Tältä osin asiassa näyttää tapahtuneen huolimattomuusvirhe, koska suunnitelmaan sisältyvän vuosiluvun pitäisi ilmeisesti olla 2019.

Katson edelleen, ettei 3.10.2019 päivättyä aktivointisuunnitelmaa ole laadittu KUTY-lain 3 luvun 9 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, koska aktivointisuunnitelmasta puuttuu kuntouttavan työtoiminnan kuvaus, päivittäinen ja viikoittainen kesto sekä kuntouttavan työtoiminnan jakson alkamisajankohta. Lisäksi suunnitelmasta puuttuu ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia kantelijan työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman uudistamisesta.

Koska 3.10.2019 päivätyssä aktivointisuunnitelmassa on kirjattu pitkittynyt työttömyys perusteeksi tarjota kuntouttavaa työtoimintaa, ja koska suunnitelmassa mainitaan myös TE-palvelujen järjestäminen (muun muassa palkkatuki), käytettävissä olevan selvityksen perusteella jää epäselväksi, onko kantelijalla ollut aktivointisuunnitelmaa laadittaessa 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 on jatkunut pitkään, ei oikeuta päättelemään, että henkilöllä olisi työ- ja toimintakyvyn asettamia rajoituksia.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsitykset TE-toimiston ja peruspalvelukuntayhtymä A:n tietoon. Samalla kiinnitän TE-toimiston ja peruspalvelukuntayhtymän huomiota kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain säännösten noudattamiseen. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni TE-toimistolle ja peruspalvelukuntayhtymälle.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.