

19.12.2019

EOAK/5860/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen****Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto / Notaari Riina Tuominen****KESKI-SUOMEN TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTO**

Pöytäkirja

Tarkastuskohde:	Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto, Vapaudenkatu 58 A, Jyväskylä
Tarkastusajankohta:	21.11.2019 klo 8:30–11:30
Osallistujat EOAK:sta:	Pasi Pölönen, apulaisoikeusasiamies Päivi Pihlajisto, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riina Tuominen, notaari
Osallistujat tarkastuskohteesta:	- - -, toimistonjohtaja - - -, asiantuntija, osaamisen kehittämispalvelut - - -, palveluesimies, tuetun työllistymisen palvelut - - -, palveluesimies, tuetun työllistymisen palvelut - - -, asiantuntija, yhteiset palvelut, työttömyysturva - - -, palvelujohtaja, työnvälitys- ja yrityspalvelut - - -, kehittämispäällikkö, yhteiset palvelut - - -, palvelujohtaja, osaamisen kehittämispalvelut - - -, asiantuntija, tuetun työllistymisen palvelut - - -, palveluesimies, osaamisen kehittämispalvelut  - - -, ylijohtaja, Keski-Suomen ELY-keskus - - -, yksikön päällikkö, Keski-Suomen ELY-keskus

**1 TE-toimiston yleisesittely ja tutustuminen tiloihin**TE-toimiston sisäinen organisaatio ja henkilöstö sekä käsittelyajat

Tarkastuksen aluksi tutustuttiin TE-toimiston toimitiloihin.

TE-toimisto esitteli Keski-Suomen ELY-keskuksen ja TE-toimiston organisaatiot. TE-toimistossa on kolme palvelulinjaa (työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämispalvelut ja tuetun työllistymisen palvelut) sekä yhteiset palvelut (työttömyysturvan asiantuntijapalvelut, palkkatuen päätöksenteko, asiantuntijapooli, puhelinpalvelu ja virastopalvelut).

Vuonna 2018 TE-toimistossa oli 174,4 henkilötyövuotta (työllisyysmäärärahalla palkatut mukaan lukien). TE-toimiston henkilöstö on keski-ikältään maan nuorinta (vuonna 2018 keski-ikä oli 45,30 vuotta) ja koulutustaso on maan korkein. TE-toimiston on helppo saada osaavaa työvoimaa, koska alueella on paljon korkeakoulututkinnon suorittaneita. TE-toimiston tehtävät kiinnostavat ja tehtäviä pidetään merkityksellisinä. Joihinkin avoimiin tehtäviin on tullut jopa 200 hakemusta. TE-toimisto on vakinaistamassa 30 määrääikäisenä hoidettua virkaa, jotka jakaantuvat eri palvelulinjoille ja yhteisiin palveluihin. Rekrytointiprosessi vie paljon aikaa. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) osallistuu avointen tehtä-

vien täyttämismenettelyyn, mutta suurimman osan rekrytointiprosessiin liittyvistä asioista TE-toimisto hoitaa itse. Henkilöstöbarometrin mukaan työtyytyväisyys on TE-toimistossa hieman noussut. Asiakasmäärä/virkailija on pienentynyt, mutta asiakkaiden tilanteet ovat aikaisempaa haasteellisempia.

TE-toimiston verkkosivuilla on ilmoitettu asioiden käsittelyajat. Käsittelyajat edellyttävät, että kaikki päätökseen liittyvät asiakirjat on toimitettu TE-toimistolle. Esimerkiksi työttömyysturvan asiantuntijakäsittely on noin neljä viikkoa, yhteydenottopyynnöt asiantuntijoille viisi työpäivää, palkkatukipäätökset 10 työpäivää ja omaehtoisten opintojen tukemisen ratkaisu 10 työpäivää. Oppilaitosten oppilasvalintojen ruuhka-aikoina kesällä ja alkusyksyllä käsittelyaika voi ajoittain tästä pidentyä.

### Työllisyystilanne

TE-toimiston alueeseen kuuluu 23 kuntaa. Alueen työllisyystilanne on tällä hetkellä hyvä. TE-toimiston toimialueella oli syyskuun 2019 lopussa noin 13 500 työtöntä työnhakijaa. Työttömien työnhakijoiden osuus maakunnan työvoimasta oli 10,7 prosenttia (koko maa 8,6 prosenttia), kun se pahimmillaan oli 23 prosenttia. Suhdannetyöttömyys on helpottunut, mutta rakennetyöttömien osuus työttömistä työnhakijoista on korkea, 68 prosenttia (koko maassa 64 prosenttia). Rakennetyöttömistä pitkäaikaistyöttömien osuus on laskenut maan keskiarvon alapuolelle. Syyskuun 2019 lopussa yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä oli noin 3 600. Em. pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä työnhakijoista oli 26,6 prosenttia. Muissa rakennetyöttömien ryhmissä (rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät, palveluista palveluihin siirtyvät ja palveluista työttömäksi jäävät) olevien määrät eivät ole merkittävästi vähentyneet. Taustalla on työkykyyn, ikään, asuinpaikkaan ja osaamiseen liittyviä asioita. Työttömistä työnhakijoista ulkomaalaisia oli syyskuun 2019 lopussa 663. Avoinna työpaikkoja TE-toimistossa oli syyskuun 2019 lopussa noin 2 500, mikä on enemmän kuin vuosi sitten vastaavana aikana.

Työllistymistä edistävissä palveluissa oli syyskuun lopussa noin 7 400 henkilöä, joista noin 2 200 opiskeli omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna, noin 1 900 oli työllisyysmäärärahoilla tuetussa palvelussuhteessa (heistä noin 1 300 yksityisellä sektorilla) ja noin 1 000 työvoimakoulutuksessa.

### Kuntakokeilu

Keski-Suomesta keväällä 2020 käynnistettävään työllisyyden kuntakokeiluun on lähetetty kaksi hakemusta, joista toisessa mukana ovat Jyväskylä, Laukaa, Muurame ja Äänekoski ja toisessa Jämsä, Keuruu ja Saarijärvi. Hakuaika kokeiluihin päättyi 19.11.2019. Kokeilun kohderyhmään kuuluisivat ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kohderyhmään kuuluisivat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat sekä kaikki työttömänä ja työvoimapalveluissa olevat maahanmuuttajat.

Kokeilukunta vastaisi kokeilun kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta. Työllisyyskokeilun tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista sekä tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen.

Keski-Suomesta kokeiluun hakeneiden hyväksyminen kokeiluun tarkoittaisi TE-toimiston mukaan, että kokeiluun siirtyisi noin 13 800 asiakasta ja 56 TE-toimiston asiantuntijaa. TE-toimiston asiakkaiksi jäisi 1 749 kokeilun reunaehtoisten mukaista asiakasta niistä 16 Keski-Suomen kunnasta, jotka eivät ole mukana kokeilussa. Tämän lisäksi TE-toimistolle jäisi Keski-Suomen 23 kunnan asiakkaista ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavat asiakkaat sekä ne asiakkaat, jotka ovat muilla työllisyyskoodeilla kuin työttömänä tai työvoimapalveluissa.

TE-toimiston mukaan kuntakokeilun käynnistyminen sen alueella tarkoittaisi muutoksia tehtävien organisointiin toimistossa.

## **2 Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta**

Oikeusasiamiehen kanslian edustajat kertoivat lyhyesti oikeusasiamiehen tehtävistä ja TE-hallinnon laillisuusvalvonnasta. Oikeusasiamies valvoo viranomaisten toiminnan laillisuutta pääasiassa tutkimalla kanteluita. Oikeusasiamies voi ottaa asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Oikeusasiamies tekee lisäksi tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Oikeusasiamies keskittyy toiminnassaan edistämään perus- ja ihmisoikeuksia.

Vuosina 2016–2019 apulaisoikeusasiamies on ratkaisut 629 TE-toimistoista tehtyä kantelua. Edellä mainituista ratkaisuista 184 eli noin 30 prosenttia on ollut ns. toimenpideratkaisuja eli ratkaisuun on sisällynyt moittiva (136 ratkaisua) tai ohjaava (48 ratkaisua) käsitys. TE-toimistoja koskevat kantelut liittyvät useimmiten työttömyysetuusasioiden käsittelyyn, työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen koulutukseen, yhteydenottopyyntöihin vastaamiseen ja yleisesti asiakaspalveluun. Kanteluissa arvostellaan usein sitä, ettei asioiden käsittelyssä ole toimittu hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti.

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisut vuosina 2016–2019 yhteensä 21 Keski-Suomen TE-toimistoa koskevaa kantelua. Ratkaisuista 12 on esitetty moittiva käsitys ja yhdessä ohjaava käsitys. Ratkaistuista kanteluista 10 koski työttömyysetuusasian käsittelyaikaa. Käsittelyaikatarkaisuista yhdeksässä apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei TE-toimisto ollut antanut työvoimapolitiittista lausuntoa säädetyssä määräajassa.

Oikeusasiamiehelle tulee paljon kanteluita, jotka koskevat TE-toimiston antamia työvoimapolitiittisia lausuntoja, joissa TE-toimisto katsoo, ettei työnhakijalla ole oikeutta työttömyysetuuteen. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan tutki kantelua asiassa, jossa on haettu muutosta tai jossa olisi ollut mahdollisuus hakea muutosta. Työttömyysetuusasioissa oikeusasiamies ei ole vaihtoehto sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle ja vakuutusosastoille.

Edellä todetun vuoksi oikeusasiamiehen kanslian taholta esitettiin toive, että samalla kun asiakkaille kerrotaan mahdollisuudesta tehdä kantelu oikeusasiamiehelle, asiakkaille kerrottaisiin, ettei oikeusasiamies voi kumota eikä muuttaa viranomaisten ratkaisuja, ja ettei oikeusasiamies vakiintuneen käytäntönsä mukaan tutki kanteluita, joissa arvostelu koskee työvoimapolitiittisen lausunnon sisältöä.

## **3 Työnhakijan palveluprosessi, erityisesti työnhakijan haastattelun toteuttaminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen**

TE-toimisto esitteli työnhakija-asiakkaan palveluprosessin alkaen asiakkaan ilmoittautumisesta työttömäksi työnhakijaksi ja päättyen asiakkaan työllistymiseen.

Pääsääntöisesti työnhakijaksi ilmoittautuminen tapahtuu verkossa. Asiakkaalle tehdään palvelutarvearvio ja työllistymissuunnitelmaehdotus verkossa. ”Verkkovirkailija” tarkistaa palvelulinjan ja ohjaa tarpeen mukaan oikealle palvelulinjalle. Automaattikka ohjaa joskus asiakkaan väärälle palvelulinjalle, mistä johtuen ohjauksia joudutaan tarkistamaan.

”Verkkovirkailija” antaa työvoimapolitiittiset lausunnot tai tekee tarvittavat selvityspyynnöt 14 vuorokauden kuluessa ilmoittautumisesta. Tapauksissa, joissa automaattista lausuntoa ”ei estettä

työttömyystuen maksamiselle” ei pystytä antamaan, asiantuntija arvioi yksilöllisesti asiakkaan tilannetta.

Oikealle palvelulinjalle ohjautumisen jälkeen selvitetään asiakkaan oikeus työttömyysturvaan ja tarkistetaan asiakkaan laatima suunnitelma. TE-toimisto ottaa asiakkaaseen yhteyttä 14 vuorokauden sisällä pääsääntöisesti puhelimitse. Työnvälityksen palvelulinjalla yhteydenotot tapahtuvat ensisijaisesti puhelimitse. Kaikki rakennetyöttömät tavataan kuitenkin kasvokkain. Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla asiakas tavataan tarvittaessa ajanvarauksella (etenkin nuoret, maahanmuuttajat ja pitkään työttömänä olleet). Tuetun työllistymisen palvelulinjalla asiakkaille tarjotaan yksilöllistä tukea. TYP-asiakkaiden työllistymissuunnitelma päivitetään kuuden kuukauden välein ja muiden kolmen kuukauden välein. Ennen asiakasohjausta kaikki tuetun työllistymisen palvelulinjan uudet asiakkaat tavataan kasvokkain, muuten tilanteen mukaan. Asiakkailta on kaikilla palvelulinjoilla vastuuvirkailijat.

TE-toimiston toimialueella toimii kuusi ohjaamoja, joissa jokaisessa työskentelee 1–3 asiantuntijaa. Ohjaamot ovat kaikille alle 30-vuotiaille suunnattuja matalan kynnyksen paikkoja, jonne on koottu eri palveluita saman katon alle. Ohjaamossa saa neuvontaa, ohjausta ja sparrausta työllistymiseen, opiskeluun ja oman tulevaisuuden suunnitteluun.

TE-toimistossa toimii kolme työkykykoordinaattoria, jotka konsultoivat kaikkia palvelulinjoja. Työkykykoordinaattorien asiantuntemusta tarvitaan osatyökykyisten työnhakijoiden palvelujen järjestämisessä.

Apulaisoikeusasiamies otti esille niiden asiakkaiden palveluiden järjestämisen, jotka eivät puhu suomea tai ruotsia. TE-toimisto kertoi pystyvänsä palvelemaan asiakkaita englannin kielellä ja myös joillakin muilla kielillä. Tarvittaessa hankitaan tulkki paikalle tai hoidetaan tulkkaus etäyhteyksien avulla.

Apulaisoikeusasiamies tiedusteli yhteistyöstä vankiloiden ja Rikosseuraamuslaitoksen (RISE) kanssa. Keski-Suomen TE-toimistoon on nimetty RISE-yhteyshenkilö ja yhteistyöhön vankiloitten kanssa on luotu selkeät prosessit, joilla tuetaan vankilasta vapautuvien työllistymistä. Vankien palveluprosessi on samanlainen kuin muillakin asiakkailta. TE-toimistosta käydään myös vankilassa tekemässä työnhakijan haastatteluja ja työllistymissuunnitelmia.

Työnvälityksen ja osaamisen kehittämisen palvelulinjoilla työnhakijoiden haastattelut tehdään kolmen kuukauden välein pääsääntöisesti puhelimitse ja etäyhteydellä. Työnvälityksen palvelulinjalla kasvokkain tavataan erityisesti rakennetyöttömät. Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla kasvokkain tavataan erityisesti nuoret, maahanmuuttajat ja pitkään työttömänä olleet. Tuetun työllistymisen palvelulinjalla muut kuin työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa (TYP-palvelu) olevat haastatellaan kolmen kuukauden välein kasvokkain, puhelimitse tai etäyhteydellä. TYP-palvelussa monialaiset työllistymissuunnitelmat tehdään kuuden kuukauden välein verkostokumppanien kanssa. Aktivointisuunnitelmat tehdään kolmen kuukauden välein kolmikantaisesti (asiakas, TE-toimisto, kunta).

KEHA-keskus ylläpitää tilastoja haastattelujen toteutumisesta. Tilastojen mukaan lokakuussa 2019 ns. suunnitelmavelka oli noin 31 prosenttia, mikä tarkoittaa sitä, että noin 31 prosentilla työllistymissuunnitelmaan oikeutetuista asiakkaista ei ollut lainkaan suunnitelmaa tai suunnitelma ei ollut ajan tasalla.

TE-toimiston mukaan sen esimiehet seuraavat kuukausittain työllistymissuunnitelmien laatimistilannetta. Tilastoista tiedot saadaan asiantuntijakohtaisesti. TE-toimiston mukaan 20.11.2019 työttömistä työnhakijoista 70 prosentille suunnitelma oli laadittu säännösten mukaisesti. Toimiston mukaan sen oma tavoite on 75 prosenttia.

TE-toimiston mukaan KEHA-keskuksen tilastot eivät anna oikeaa kuvaa siitä, kuinka suurella osalla työttömistä työnhakijoista on ajantasainen suunnitelma, koska tilastossa on mukana TYP-palvelussa olevat asiakkaat, joiden suunnitelma tulee TYP-lain mukaan päivittää harvemmin kuin muiden työttömien työnhakijoiden. Toimiston mukaan työllistymissuunnitelma on laadittu noin 80 prosentille työttömistä työnhakijoista säännösten edellyttämällä tavalla, jos tilastoista otetaan pois TYP-palvelussa olevat asiakkaat. TE-toimiston mukaan TYP-palvelussa olevista asiakkaista noin 82 prosentilla suunnitelma on ajan tasalla.

### Kannanotto

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL, 916/2012) 2 luvun 4 §:ssä on säännökset työnhakijan haastattelun järjestämisestä. Säännöksen 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 6 §:ssä on säännökset työllistymissuunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta. Säännöksen mukaan työttömällä työnhakijalla ja muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Työttömän työnhakijan oikeudesta aktivointisuunnitelmaan ja työ- ja elinkeinotoimiston osallistumisesta aktivointisuunnitelman laatimiseen säädetään kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa. 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.

Henkilöasiakkaan palveluprosessia koskevat säännökset muuttuivat vuoden 2017 alussa työnhakijan haastattelun osalta. Ennen säännösmuutoksia TE-toimistolla oli nykyistä laajempi harkintavalta haastattelujen toteuttamiseen. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleita säännösmuutoksia koskevan hallituksen esityksen (HE 209/2016 vp) mukaan työnhakijan haastattelun järjestämisellä ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman tarkistamisella aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein pyritään jäsentämään ja tehostamaan työnhakijoiden palveluprosessia ja lyhentämään työttömyysjaksoja. Muutoksella edistetään työnhakijoiden saaman palvelun yhdenmukaisuutta eri työ- ja elinkeinotoimistoalueilla.

KEHA-keskuksen tilastojen mukaan Keski-Suomen TE-toimistossa suunnitelmavelan prosenttiosuus on vuoden 2017 alusta lukien jonkin verran vaihdellut ollen alimmillaan noin 24 prosenttia.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota JTYPL:n 2 luvun 4 ja 6 §:ien säännöksiin ja totesi suunnitelmavelan osoittavan, että vuoden 2017 alussa voimaan tulleet säännösmuutokset eivät ainakaan vielä näytä riittävästi yhdenmukaistaneen työnhakijoiden palveluprosessia.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että hän on 12.12.2018 antamassaan ratkaisussa ([EOAK/1542/2018](#)) todennut, että koska työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen on keskeinen osa työnhakijan haastattelun sisältöä, hän pitää 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. Apulaisoikeusasiamies saattoi näkemyksensä työ- ja elinkeinoministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan päätöksen mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti 25.4.2019 päivätyssä vastauksessaan, että työllistymissuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman tarkistamista koskevat säännökset eivät ole yhdenmukaiset. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä työnhakijan haastattelusta muutettiin vuoden 2017 alusta lukien, jolloin haastattelu ja sitä myötä työllistymissuunnitelman tarkistaminen säädettiin toteutettavaksi kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein. Tässä yhteydessä ei muutettu työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia. Kesällä 2018 hallitus antoi eduskunnalle maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista (HE 93/2018 VP). Edellä mainitussa laissa olisi uudistettu mm. työnhakijan palveluprosessia koskevat säännökset ja siinä ehdotettiin työllistymissuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman tarkistamisvälin yhdenmukaistamista. Suunnitelmien tarkistamisen olisi edellytetty tapahtuvan palvelutarpeen uudelleen arvioinnin yhteydessä, minkä olisi tullut tapahtua kolmen kuukauden välein. Edellä mainittu esitys raukesi eduskunnassa maakuntaudistuksen rautessa.

Vuoden 2017 alusta lukien voimaan tullutta työttömien määräaikaishaastatteluja koskevaa muutosta arvioitiin alkuvuodesta 2019 ilmestyneessä tutkimuksessa (Valtakari – Arnkil – Eskelinen – Kesä – Mayer – Nyman – Alander: Työttömien määräaikaishaastattelujen evaluointi, 2019). Tutkimuksen yhtenä johtopäätöksenä todettiin, että haastattelujen tekeminen kaikille asiakkaille kolmen kuukauden välein ei ole toimiva ja tehokas ratkaisu. Tutkimuksen mukaan haastatteluja tulisi tehdä nykyisen kaltaisesti eli systemaattisesti ja säännöllisesti, mutta haastatteluvälin tulisi perustua vahvemmin asiakkaan työnhakuvalmiuksiin ja palvelutarpeeseen. Kontaktointivälin tarpeellisuus tulisi arvioida asiakasryhmittäin tai asiakaskohtaisesti. Tutkimuksen havaintojen perusteella haastatteluja ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa systemaattisesti kolmen kuukauden välein esim. pitkäaikaissairaille, eläkeputkessa oleville sekä niille pitkäaikaistyöttömille, joiden palvelutarpeisiin ei pystytä TE-hallinnon toimin vaikuttamaan. Näiden asiakasryhmien haastatteluajankohtien määrittämiseen asiantuntijoille tulisi antaa enemmän harkintavaltaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti, että ottaen huomioon määräaikaishaastatteluja koskevan tutkimuksen johtopäätökset ja suositukset, se katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että määräaikaishaastatteluja ja työllistymissuunnitelmien tarkistamista, mukaan lukien monialainen työllistymissuunnitelma, koskevia säännösmuutostarpeita arvioidaan kokonaisuutena. Ministeriön mukaan arviointi on mahdollista tehdä siinä vaiheessa, kun tuleva hallitus on tehnyt poliittiset linjaukset TE-palveluiden kehittämissuunnista.

#### **4 Aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien laatiminen ja tarkistaminen sekä kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen suunnitelmaan**

Aktivointisuunnitelmat tarkistetaan kolmen kuukauden välein kolmikantaisesti (asiakas, kunta ja TE-toimisto). TYP-palvelu alkaa kolmikantakeskustelulla TE-toimiston, kunnan ja Kelan toimesta. Monialaiset työllistymissuunnitelmat tarkistetaan kuuden kuukauden välein.

TE-toimistossa oli aiemmin käytössä keskitetty malli, mutta nykyisin palvelulinjojen asiantuntijat tekevät aktivointisuunnitelmat vastuullaan oleville asiakkaille. TE-toimistolla on ollut vuonna 2019 aktiivimallitiimi-niminen projektiorganisaatio, jonka tehtävänä on ollut kehittää yhteistyötä kuntien kanssa. Aktiivimallitiimi on jalkautunut kuntiin tekemään aktivointisuunnitelmia eri palvelulinjojen asiakkaille (pl. tuetun työllistymisen palvelulinjan asiakkaat). Tuetun työllistämisen linjan asiantuntijat toimivat kuntavastuilla eli kunkin kunnan asiakkaille on nimetty tuetun linjalta asiantuntija, joka tekee aktivointisuunnitelmat yhdessä asiakkaan ja kunnan sosiaali- tai työllisyystoimen kanssa. Suunnitelmia tehdään pääosin etäyhteydellä mutta myös kasvokkain. Nuorten ohjaamoissa aktivointisuunnitelma tehdään aina ko. paikkakunnalla ja kasvotusten kolmikannassa.

TE-toimiston mukaan sen ja kuntien yhteistyössä on paljon hyvää mutta myös kehitettävää. Eniten viiveitä aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien laatimisessa ja tarkistamisessa on ollut Jyväskylän kaupungin kanssa, jossa yhteistyötahoina ovat kaupungin työllisyyspalvelut ja aikuissosiaalityö. TE-toimiston aloitteesta on järjestetty edellä mainittujen tahojen kanssa useita kokouksia.

TE-toimisto ja Jyväskylän kaupunki sopivat vuoden 2019 alussa aktivointisuunnitelmien osalta työnjaosta, jossa kaupungin työllisyyspalvelut tekee suunnitelmat TE-toimiston kanssa työnvälitys- ja osaamisen kehittämispalvelujen linjojen niille asiakkaille, jotka hyötyvät työllisyyspalveluista ja sosiaalitoimi tuetun työllistymisen palvelulinjan asiakkaille ja asiakkaille, jotka hyötyvät sosiaalitoimen palveluista. Kaupunki toimittaa TE-toimistolle listan aktivointisuunnitelman laatimista varten varatuista ajoista ja TE-toimisto kutsuu asiakkaan haastatteluun.

TE-toimiston mukaan kaupungin toiveena oli, että aloitetaan nuorista asiakkaista ja laajennetaan kohderyhmää mahdollisuuksien mukaan myöhemmin. Kaupungin kanssa sovitun mukaisesti aktivointisuunnitelmat tehdään ensisijaisesti alle 25-vuotiaille työttömille työnhakijoille. Keväällä 2019 sovittiin, että kohderyhmän laajentamisesta keskustellaan syksyllä, kun on saatu kokemuksia mallin toimivuudesta. Suunnitteluun käytettävien resurssien lisäksi ongelmia on ollut myös asiakkaiden pääsystä heidän tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveystyöpalveluihin. Asiakkaille, joiden suunnitelmien tekoon ei ole saatu yhteistyökumppania kaupungilta, on tehty työllistymissuunnitelma.

TYP-palvelussa olevien asiakkaiden monialaiset työllistymissuunnitelmat laaditaan TYP-palvelussa yhteistyössä kuntakumppaneiden kanssa. Viiveet monialaisten työllistymissuunnitelmien tekemisessä johtuvat TE-toimiston mukaan pääasiassa TYP-palvelun asiakasmäärän suuresta kasvusta viimeisen uudistuksen yhteydessä. TYP-palvelussa sosiaalitoimen resurssit ovat olleet valitettavan vähäiset tarpeeseen nähden. TE-toimiston mukaan Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelujen kiinnostuksen kohteena ovat olleet vähemmän heikossa työmarkkina-asemassa olevat asiakkaat.

Keski-Suomen pohjoisessa TYP-verkostossa ei ole jonoa, joka viivästyttäisi asiakkaiden pääsyä TYP-palveluun. Pääasiallisesti kaikilla asiakkailla on voimassa oleva monialainen työllistymissuunnitelma. Jos asiakasta ei tavoiteta tai hän jättää saapumatta suunnitelman laatimista varten varatulle ajalle, suunnitelman tarkistaminen voi viivästyä.

Keski-Suomen eteläisen TYP-verkoston tilanne on pääsääntöisesti samanlainen kuin pohjoisen TYP-verkoston. Vaikka eteläisen TYP-verkoston kunnilla on isommat asiakasmäärät, ne eivät pääsääntöisesti aiheuta viivettä TYP-palveluun pääsemisessä. Poikkeuksena on Jyväskylän kaupunki, jonka alueella TYP-palvelun käynnistymisessä on ruuhkautumista. TE-toimisto ei ole saanut kaikille asiakkaille vastinparia kaupungin puolelta, jolloin palvelun alkaminen ja/tai suunnitelman tarkistaminen on viivästynyt. Jyväskylässä TYP-palvelua tuottavat kaupungin aikuisosiaalityö ja työllisyyspalvelut. TE-toimistolla on haasteita vastinparin saamiselle varsinkin aikuissosiaalityön piiriin ohjattujen asiakkaiden kohdalla.

Tuetun työllistymisen palvelulinjalla tehdään keskimäärin 245 monialaista työllistymissuunnitelmaa kuukaudessa (pohjoinen TYP-palvelu 15 suunnitelmaa ja eteläinen TYP-palvelu 230 suunnitelmaa). Lisäksi tuetun työllistymisen palvelulinjalla tehdään noin 350 aktivointisuunnitelmaa kuukaudessa. Osaamisen kehittämisen palvelulinjalla tehdään noin 40 aktivointisuunnitelmaa kuukaudessa. Työnvälityksen palvelulinjalla tehdään noin 20 aktivointisuunnitelmaa kuukaudessa, joista noin 10 suunnitelmaa alle 25-vuotiaille jyväskyläläisille. Aktiivimallitiimi on tehnyt 159 aktivointisuunnitelmaa eri palvelulinjojen asiakkaille vuonna 2019.

Jyväskylässä asiakkaan pääseminen kuntouttavaan työtoimintaan edellyttää asiakkuutta TYP-palvelussa. Kaupungin sosiaalityöntekijät eivät tee kuntouttavan työtoiminnan sopimuksia, vaan niitä tekevät TYP-palvelussa mukana olevat työllisyyspalvelujen työntekijät.

### Kannanotto

Oikeusasiamiehen kanslia pyysi ennen tarkastusta TE-toimistoa toimittamaan jäljennökset ajalla 13.–24.5.2019 Keski-Suomen eteläisessä TYP-palvelussa tehdyistä monialaisista työllistymissuunnitelmista, joissa suunnitelmaan sisältyy kuntouttava työtoiminta. TE-toimisto toimitti jäljennökset 36 monialaisesta työllistymissuunnitelmasta.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (KUTY-laki, 189/2001) 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 9 §:ssä on säännökset kuntouttavasta työtoiminnasta aktivointisuunnitelmassa ja monialaisessa työllistymissuunnitelmassa. Jos aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, siitä on 9 §:n 1 momentin mukaan kirjattava suunnitelmaan 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.

TE-toimiston toimittamat monialaiset työllistymissuunnitelmat eivät sisältäneet kaikkia niitä asioita, joita suunnitelmaan tulisi sisällyttää KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 1 ja 9 §:n 1 momenttien mukaan. Monialaisista työllistymissuunnitelmista puuttui erityisesti seuraavia tietoja:

- kuntouttavan työtoiminnan kuvaus
- järjestämispaikka
- päivittäinen ja viikoittainen kesto
- toteutusjakso ja
- ajankohta, jolloin työtoiminnan vaikutuksia arvioidaan.

Jyväskylän kaupungilta saadun aineiston mukaan monialaisista työllistymissuunnitelmista puuttuvia KUTY-lain 3 luvun 9 §:ssä säädettyjä asioita on kirjattu kaupungin laatimiin sopimuksiin kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä.

Edellä todetun vuoksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti TE-toimiston huomiota aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman laatimista ja sisältöä koskeviin KUTY-lain säännöksiin.



KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä ensiksi selvítettävä 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 kuntouttavatyötoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.

Oikeusasiamiehelle on tullut vuosina 2017–2019 useita kanteluja, jotka ovat koskeneet kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamista ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä. Ratkaisuissaan apulaisoikeusasiamies on todennut, että pelkästään se, ettei sopivia julkisia työvoimapalveluita ole tarjolla, ei ole riittävä peruste päätyä ohjaamaan asiakas kuntouttavaan työtoimintaan. Myöskään pelkästään se seikka, että työttömyys tai työmarkkinatuen maksaminen on jatkunut pitkään, ei oikeuta päättelemään, että henkilöllä olisi työ- ja toimintakyvyn asettamia rajoituksia.

Edellä todetun vuoksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti TE-toimiston huomiota KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 2 ja 3 momenttien säännöksiin.

## 5 TE-toimiston ostamat neuvontapalvelut

TE-toimisto on käyttänyt vuodesta 2017 lähtien Arffman Consulting Oy:ltä hankittuja verkkoasioinnin neuvonta ja työnhakuklubi -palveluja. Verkkoasioinnin neuvonta tarjoaa ohjausta työnhakutaitojen ja työnhakuasiakirjojen päivittämiseen sekä sähköisten TE-palvelujen käyttöön. Neuvonnasta voi saada apua esimerkiksi työnhakijaksi ilmoittautumiseen, CV-netin, työllistymissuunnitelman ja työnhaun asiakirjojen laatimiseen, ohjausta eri työnhakukanavien käyttöön sekä opiskelusta työttömyyden vaihtoehtona. Verkkoasioinnin neuvontaa on tarjolla Jyväskylässä TE-toimiston tiloissa jokaisena arkipäivänä. Neuvontaa antaa yksi TE-toimiston aulatilassa toimiva asiantuntija.

Jos TE-toimiston aulatilassa asioiva asiakas tarvitsee neuvonnan lisäksi viranomaispalvelua, lähitukena toimii 10 asiantuntijan ”pooli”. Pääosin rajanveto viranomaispalvelujen ja ei-viranomaispalvelujen välillä on selkeä. Asiakkaat pystyvät erottamaan Arffmanin ja TE-toimiston työntekijät virkakortista.

## 6 Työttömyysetuusasioiden käsittely

Kaikki asiakastyötä tekevät asiantuntijat tekevät peruslausuntoja ja selvityspyyntöjä. Työttömyysturvaryhmän asiantuntijat antavat ns. asiantuntijalausunnot ja valitusvastineet. Sisäisen työnjaon ja työn tekemisen tueksi TE-toimisto on tehnyt työohjeita ja ohjeen siitä, mistä asioista annetaan peruslausunto ja mistä asiantuntijalausunto. Tavoitteena on, että peruslausuntoja annettaisiin mahdollisimman paljon eikä asioita vietäisi turhaan asiantuntijakäsittelyyn. Työttömyysturvaryhmän asiantuntijat antavat konsultaatioapua peruslausuntoja tekeville.

Asiantuntijalausuntojen antamiseen on osoitettu 2,2 vakinaista henkilötyövuotta (ml. työnjohdollinen asiantuntija), 2 henkilötyövuotta määräaikaisella toimintamenorahoituksella, 4 henkilötyövuotta määräaikaisella työllisyysmäärärahalla ja 3–4 henkilötyövuotta kiertävistä asiantuntijoista joustoresurssina. Vuoden 2020 alusta määräaikaisella toimintamenorahoituksella olleet 2 henkilötyövuotta muuttuvat vakinaisiksi viroiksi.

TE-toimiston vuonna 2018 antamista työvoimapolittisista lausunnoista noin 88 prosenttia oli ns. peruslausuntoja (noin 130 700 lausuntoa) ja noin 12 prosenttia asiantuntijalausuntoja (noin

18 200 lausuntoa). Asiantuntijalausuntojen määrä on noussut selvästi vuodesta 2013 lähtien. Tammi–elokuussa 2019 annettiin noin 12 100 asiantuntijalausuntoa. Vuonna 2018 työttömyysetuuden maksamisen sallivia asiantuntijalausunnoista oli 28 prosenttia, maksamisen estäviä 58 prosenttia ja 14 prosenttia oli tiedotteita. Valituksia työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteella annetuista päätöksistä tehtiin vuonna 2018 noin 500. Työttömyysetuusasioiden uudelleen käsittelypyyntöjä on vuodessa arviolta 780. Ajalla 1.1.–15.9.2019 saapui 237 valitusasteiden ratkaisua, joista 232 ratkaisussa valitus joko hylättiin tai palautettiin Kelalle tai työttömyyskassalle uudelleen käsiteltäväksi. Viidessä tapauksessa työvoimapolitiittiseen lausuntoon perustuva päätös kumottiin.

Käsittelyaikoihin ovat vaikuttaneet eläköitymiset ja henkilövaihdokset. Vuonna 2019 käsittelyajoissa on pysytty. Lakisääteisissä käsittelyajoissa pysyminen vaatii kuitenkin jatkuvaa seuranta ja sisäisten prosessien kehittämistä. Syksyllä 2018 otettiin käyttöön määrälliset henkilökohdalliset asiantuntijakäsittelytavoitteet. Kesäkuun 2019 alusta lukien on uudella tavalla systemaattisemmin seurattu käsittelyaikoja ja ennakoitu ruuhkahuippuja ja riskejä.

Kesäkuusta 2019 alkaen TE-toimisto on raportoinut työttömyysturvan käsittelyajoista ELY-keskukselle kahden viikon välein. Raportissa tuodaan esille käsittelyaikoihin liittyvät riskit ja kerrotaan toimenpiteistä, joilla käsittelyajat pyritään pitämään säännösten edellyttäminä. Ylityö määräksi on annettu säännöllisesti.

### Kannanotto

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen (1556/2016) 1 §:n mukaan työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Oikeusasiamiehelle tuli vuonna 2018 useita kanteluja, joissa TE-toimistot olivat ylittäneet työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiselle säädetyn määräajan. Käsittelyaikoja koskevien kantelujen lisääntyneen määrän vuoksi Uudenmaan ELY-keskuksen palkkaturva ja oikeudellisen tuen yksikköä pyydettiin selvittämään työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoja TE-toimistoissa ajalla tammi–syyskuu 2018. ELY-keskukselta saatiin joulukuussa 2018 TE-toimistojen toimittamat selvitykset. Selvitysten mukaan keskimääräiset käsittelyajat ylittyivät kuudessa TE-toimistoissa (muun muassa Keski-Suomen). Vuosina 2016–2018 toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen suuren määrän vuoksi apulaisoikeusasiamies Pölönen päätti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottaa yleisellä tasolla tutkittavaksi työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyajat (EOAK/6648/2018).

Apulaisoikeusasiamies totesi, että laillisuusvalvonnassa muun muassa sairauslomista, vuosilomista ja henkilöstön vaihtumisesta johtuvia seikkoja ei ole pidetty hyväksyttävänä syynä käsittelyaikojen pitkittymiseen. Koska työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten selvittäminen liittyy työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaavan työttömyysetuusasian käsittelyyn, TE-toimiston tulee seurata aktiivisesti lausuntoasioiden käsittelyaikoja ja reagoida ennakoivasti eläköitymisiin ja muihin henkilöstövaihdoksiin sekä loma-aikoihin.

Oikeusasiamiehen kanslia on saanut Keski-Suomen TE-toimiston työ- ja elinkeinoministeriölle toimittaman 14.3.2019 päivätyn selvityksen toimenpiteistä, joilla TE-toimisto pyrkii pitämään työttömyysetuusasioiden käsittelyajat lakisääteisinä.

Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan TE-toimiston toimenpiteet käsittelyaikojen pitämiseksi säännöksissä edellytetyssä enimmäisajassa ovat osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi: Keski-Suomen TE-toimistoa koskevia työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoja koskevia kanteluja ei ole tullut eduskunnan oikeusasiamiehelle vuonna 2019.

Apulaisoikeusasiamies piti työttömyysetuusasioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta ongelmallisena sitä, että iso osa työttömyysetuuden asiantuntijalausuntoja antavista asiantuntijoista on palkattu määräaikaisella rahoituksella (joko toimintamäärärahoilla tai työllisyysmäärärahoilla). Tilanne on tältä osin parantumassa vuoden 2020 alussa, kun TE-toimisto on osoittamassa työttömyysetuusasioiden hoitamiseen kahden määräaikaisen henkilötyövuoden sijasta kaksi henkilötyövuotta vakinaiseen palvelussuhteeseen.

## **7 Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella**

Syyskuun 2019 lopussa työllistymissä edistävissä palveluissa oli noin 7 400 henkilöä, joista noin 2 200 opiskeli omaehtoisesti työttömyysetuudella. Eniten opiskeltiin perustutkintoa ja suosituin ala oli terveys- ja hyvinvointiala. Eniten opiskeltiin lähihoitajan tutkintoa.

Kun TE-toimisto käsittelee omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella koskevaa hakemusta, se arvioi hakijan koulutustarvetta ja työllistymismahdollisuuksia opiskelun jälkeen. Painopiste on lyhytkestoisissa, nopeaa sijoittumista työmarkkinoille edistävissä opinnoissa.

Ratkaisun työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta tekee joko yksittäinen asiantuntija tai arviointiryhmä. Perustutkintoa ja ammattikorkeakoulututkintoa koskevasta hakemuksesta ratkaisun tekee pääsääntöisesti yksittäinen asiantuntija ja yliopistotutkintoa koskevasta hakemuksesta, ”haastavasta” tapauksesta ja jääviystapauksissa asiantuntijaryhmä. Suurin osa kielteisistä ratkaisuista (noin 80 prosenttia) on asiantuntijaryhmän tekemiä. Asiantuntijaryhmään kuuluu viisi vuorottelevaa puheenjohtaja-sihteerä, edustaja jokaiselta palvelulinjalta ja ammatinvalintapsykologi. Ryhmä kokoontuu kerran viikossa tai tarpeen mukaan. Asiantuntijaryhmän puheenjohtaja-sihteerit muun muassa neuvovat ja ohjaat muita virkailijoita ja palveluntuottajia, kehittävät asioiden käsittelyprosessia, perehdyttävät uusia työntekijöitä sekä päivittävät ohjeita ja valmistelevat asiantuntijaryhmän kokouksia.

Vuonna 2019 arviointiryhmä on tehnyt 58 kielteistä ratkaisua. 28 tapauksessa kielteisen ratkaisun perustelu oli se, että suunnitellulla alalla tai tutkinnolla on heikko työllisyystilanne. 17 ratkaisussa perustelu oli se, että työnhakija oli äskettäin suorittanut ammatillisen koulutuksen, joten opiskelun tukeminen ei ole tarkoituksenmukaisin keino tukea työllistymistä.

Vain asiantuntijaryhmän ratkaisuista lähetetään asiakkaalle kirjallinen päätös. TE-toimiston mukaan yksittäisten asiantuntijoiden ratkaisuja ei tehdä kirjallisesti, vaan asiantuntija soittaa työnhakijalle ja kertoo ratkaisun sisällön.

### Kannanotto

Oikeusasiamiehen kanslia pyysi ennen tarkastusta TE-toimistoa toimittamaan jäljennökset ajalla 1.9.–31.10.2019 tehdyistä työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevista kielteisistä päätöksistä. TE-toimisto toimitti 20 ratkaisua, joista kolme oli yksittäisen asiantuntijan tekemiä ja 17 asiantuntijaryhmän tekemiä.

Kaikki ne asiantuntijaryhmän tekemät ratkaisut, joista oikeusasiamiehen kanslialle oli toimitettu jäljennös asiakkaalle lähetystä ratkaisusta (15 ratkaisua), oli perusteltu hyvin. Kahdesta asiantuntijaryhmässä olleesta tapauksesta oikeusasiamiehen kansliaan ei oltu toimitettu asiakkaalle lähetettyä ratkaisua. Yhdestä asiantuntijaryhmän ratkaisuista puuttui säännös, johon kielteinen

päätös perustui. Yhden kielteisen ratkaisun perusteluna oli alan heikko työllisyystilanne. Samaa henkilöä koskevassa asiantuntijaryhmän pöytäkirjassa perusteluna oli se, ettei työnhakijalla ollut koulutustarvetta.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on katsottu, että työnhakijalle tulisi aina lähettää kirjallisesti tieto kielteisestä päätöksestä. Apulaisoikeusasiamies viittasi edeltäjänsä apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujan joulukuussa 2011 tekemään ratkaisuun (dnro [3457/4/10](#)). Siinä todetaan, että vaikka TE-toimiston omaehtoista opiskelua koskeva ratkaisu ei olekaan sellainen päätös, josta voisi hakea muutosta, sen perusteluiden voidaan kuitenkin edellyttää täyttävän ne vaatimukset, joista säädetään hallintolain 45 §:ssä.

Edellä mainitun ratkaisun perustelujen mukaan hallintolain esitöiden mukaan hallintolain mukaisia päätöksiä ovat kaikki sellaiset ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan myös ratkaisu, jossa TE-toimisto katsoo, että hakijan opiskelua ei voida sisällyttää hänen työllistymissuunnitelmaansa työttömyysturvalla tuettavaksi opinnoiksi, päättää sanotun asian käsittelyn. Näin ollen toimiston tulee perustella ratkaisunsa mainitsemalla siinä seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mainittava sovelletut säännökset. Apulaisoikeusasiamies piti työnhakijan oikeusturvan kannalta tärkeänä, että hän saa tiedon niistä perusteista, jotka ovat toimiston kielteisen näkemyksen taustalla. Ratkaisujen asianmukainen kirjallinen perusteleminen auttaa apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan myös työvoimaviranomaisia seuraamaan omaa ratkaisukäytäntöään ja varmistamaan paremmin sen yhdenmukaisuuden.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Päivi Pihlajisto  
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Riina Tuominen  
notaari