



Kelan ja TE-toimiston menettely

KANTELU

Kantelija on 8.10.2020 päivätyssä oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä. Kantelija arvostelee Kelan käytäntöjä sairauslomalla olevien asiakkaiden kohtelussa. Kantelijan oikeus sairauspäivärahaan oli päättynyt 28.2.2020 ja hänen hakemuksensa määräaikaisesta kuntoutustuesta oli hylätty kaksi kertaa. Kantelija arvostelee sitä, että Kela oli painostanut ja vaatinut häntä ilmoittautumaan koodilla 02 TE-toimistoon, jotta hän saisi oikeuden työttömyyskorvaukseen ja hakemaan sitä ensisijaisena etuutena, vaikka kantelija on B-lääkärintlausunnon perusteella työkyvytön tammikuuhun 2021 asti. Kantelija kyseenalaistaa tämän vaatimuksen lainmukaisuuden ja viittaa toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 2 a §:n (1294/2002) 1 momentin 4 kohdan säännökseen, jonka mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Kantelija katsoo, että edellä mainitun lainkohdan mukaan lääkärinlausunnon perusteella työkyvyttömällä henkilöllä ei ole velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi TE-toimistoon ja että Kela ei saisi tätä perustoimeentulotukihakemusta käsitellessään vaatia.

Kantelija arvostelee myös sitä, että Kela työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin säännökseen viitaten vaatii asiakkaita, joiden sairauspäivärahaoikeus on päättynyt ja sairaus jatkuu, ilmoittautumaan TE-toimistoon ja hakemaan työttömyyskorvausta, vaikka siihen ei ole velvollisuutta ihmisellä, joka on lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Kantelija on arvostellut kirjoituksessaan myös Pirkanmaan TE-toimiston menettelyä hänen velvoittamisessaan osallistumaan aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen. Kantelijalle oli tiedustellut, miten hänen sairauslomansa oli otettu huomioon kutsua lähetettäessä. Kantelijalle oli vastattu, että hänellä oli yleinen velvollisuus osallistua, koska hän nosti työttömyyskorvausta. Kantelija on viitannut työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n (1451/2016) 1 momentin 1 kohdan säännökseen, jonka mukaan henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä 12 §:n 1 tai 2 momentissa tarjotusta palvelusta ja keskeyttää palvelu, jos palvelu ei ole hänen terveydentilansa tai työ- ja toimintakykynsä huomioon ottaen hänelle sopivaa. Kantelijalle oli kerrottu, että hänellä olisi ollut oikeus kieltäytyä kutsusta, jolloin asiasta olisi lähetetty hänelle selvityspyyntö ja selvityksen ajaksi hänen työttömyysturvansa olisi katkaistu.

Kantelija katsoo, että hänellä olisi ollut oikeus ilman toimeentulon menettämisen uhkaa olla osallistumatta aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen sairauslomansa vuoksi. Kantelun mukaan TE-toimisto tulkitsee asian niin, että velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman tekoon koskee myös sairauslomalla olevia TE-toimiston asiakkaita. Kantelija pitää menettelyä ja saamaansa ohjeistusta lainvastaisena.

SELVITYS

Kela on antanut 14.12.2020 päivätyn lakipalveluryhmän selvityksen, jonka liitteenä on etuuspalveluiden lakiyksikön 8.12.2020 päivätty selvitys asiakirjoineen.

Uudenmaan ELY-keskus on antanut 25.1.2021 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on Pirkanmaan TE-toimiston 16.12.2020 päivätty selvitys asiakirjoineen.

Kelan selvitys

Kantelijalle oli annettu 3.2.2020 päätös sairauspäivärahasta, jonka mukaan päivärahaa maksetaan 29.2.2020 saakka. Kantelijan sairauspäivärahan enimmäisaika oli täyttynyt 29.2.2020. Kantelija oli toimittanut sairauspäivärahan enimmäisajan täyttymisen vuoksi 7.2.2020 Kelaan hakemuksen määräaikaisesta työkyvyttömyyseläkkeestä eli kuntoutustuesta. Kela oli antanut 23.3.2020 hylkäävän päätöksen kuntoutustuesta.

Kantelija oli lähettänyt 18.3.2020 sähköisen asiointipalvelun kautta viestin, jossa kantelija oli ilmoittanut hakevansa toimeentulotukea ajalle 1.5.-30.6.2020 ja myöhemmässä viestissään pyytänyt Kelaa tekemään pitkän toimeentulotukipäätöksen ajalle 1.5.-31.12.2020. Kela oli antanut 20.4.2020 kantelijalle perustoimeentulotukipäätöksen ajalle 1.5.-31.5.2020. Ratkaisu tehtiin lyhyemmälle ajalle kuin kantelija oli hakenut, koska ensisijaisten etuuksien tilanne oli keskenäinen. Kela oli kehottanut perustoimeentulotukipäätöksessä kantelijaa selvittämään oi-

keutensa ensisijaiseen etuuteen eli työttömyysturvaan. Kantelija oli toimittanut 17.5.2020 Kelaan perustoimeentulotukihakemuksen ajalle 1.6.2020-31.1.2021. Kela oli antanut 1.6.2020 perustoimeentulotuesta myönteisen päätöksen ajalle 1.6.-30.6.2020. Perustoimeentulotuen ratkaisu oli annettu lyhyemmälle aikajaksolle kuin kantelija on hakenut, koska perustoimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien tilanne oli ollut keskeneräinen. Kantelijaa oli kehoitettu ilmoittautumaan työnhakijaksi ja selvittämään oikeus työttömyysturvaan eläkehakemuksen käsittelyn ajalle. Kantelija oli toimittanut 2.6.2020 sähköisen asiointipalvelun kautta viestin, jossa hän oli vaatinut perustoimeentulotuen myöntämistä vapaamuotoisella hakemuksella ajalle 1.7.2020-31.1.2021. Kela oli 3.6.2020 lähettänyt kantelijalle sähköisen asiointipalvelun kautta viestin, jossa Kela oli kehottanut kantelijaa ilmoittautumaan TE-toimistoon kokoaikatyötä hakevaksi työttömäksi työnhakijaksi koodilla 02. Kela oli toistanut pyynnön vielä 9.6.2020 ja 11.6.2020 lähettämiensä viestien yhteydessä. Kela oli 11.6.2020 antamallaan päätöksellä myöntänyt perustoimeentulotukea ajalle 1.7.-31.7.2020. Päätöksessä kantelijaa oli kehoitettu selvittämään oikeus työttömyysetuuteen eläkehakemuksen käsittelyajalta.

Kantelija oli 17.5.2020 toimittanut Kelaan työttömyysturvahakemuksen ajalle 1.3.-30.4.2020. Kantelija oli 2.6.2020 toimittanut Kelaan hakemuksensa liitteeksi myös ilmoituksen työttömyysajasta ajalle 1.5.-1.6.2020. Kantelija oli ilmoittanut olleensa sairaana koko haetun ajan. Kelaan oli saapunut 16.6.2020 TE-toimiston työvoimapoliittinen lausunto, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut työvoimapoliittista estettä 1.3.2020 lukien. Kantelijalle oli 16.6.2020 annetulla päätöksellä myönnetty työmarkkinatukioikeus 1.3.2020 lukien. Työttömyysetuus on ensisijainen toimeentulon lähde toimeentulotukeen nähden.

Kelan mukaan toimeentulotukilain tarkoittama työkyvyttömyys viittaa nimenomaisesti työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan määriteltyyn työkyvyttömyyteen. Pelkkä lääkärinlausunto työkyvyttömyydestä ei kuitenkaan tarkoita, että henkilö olisi työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla työkyvytön. Lainkohdan mukaan työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Kelan sairauspäivärahaa voi saada enintään sen kuukauden loppuun, jota seuraavan kuukauden aikana 300 päivärahopäivää tulisi täyteen. Henkilöllä, joka on saanut enimmäisajan sairauspäivärahaa ja joka on lääkärinlausunnossa katsottu edelleen työhönsä kykenemättömäksi, on oikeus työttömyysetuuteen edellyttäen, että hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vireillä tai hylätty. Kelan mukaan työttömyysturvasääntelyn näkökulmasta voidaan siis pitää perusteltuna sitä, että henkilö ohjataan sairauspäivärahan enimmäismaksuajan jälkeen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi.

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto ja TE-toimiston selvitys

URA-asiakastietojärjestelmään tehtyjen merkintöjen sekä TE-toimiston antaman selvityksen mukaan kantelija oli ollut työnhakijana TE-toimistossa 3.11.2011 lähtien ja hänellä oli 14.12.2016 alkaen ollut voimassa työvoimapolitiittinen lausunto OA2, jonka mukaan hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen (työttömyysturvalaki 2 luku 1 §). Lausunnon perustelujen mukaan asiakkuus on siirtynyt sosiaalitoimeen ja asiakas jatkaa omatoimisesti kokoaikatyön hakua.

Kansaneläkelaitos oli 5.6.2020 pyytänyt antamaan kantelijalle työvoimapolitiittisen lausunnon, koska kantelija haki sairauspäivärahan enimmäisajan täytyttyä 28.2.2020 työmarkkinatukea 1.3.2020 lähtien. TE-toimisto oli 15.6.2020 antanut kantelijalle työvoimapolitiittisen lausunnon OA1, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä 1.3.2020 alkaen. Lausunnon perusteluissa todetaan, että Kelan ilmoituksen mukaan asiakas hakee työmarkkinatukea 1.3.2020 alkaen.

TE-toimiston selvityksen mukaan työprosessissa oli tässä vaiheessa tapahtunut inhimillinen erhe. Asiakkaalle olisi voitu välittää kirjeellä tieto lausuntopyynnöstä ja työvoimapolitiittisen lausunnon muuttamisesta, jolloin asiakas olisi voinut kieltäytyä hakemasta kokoaikatyötä. Tällöin kieltäytymisestä olisi tehty peruskäsittelynä selvityspyyntö, johon vastaamalla asiakkaan oikeus työmarkkinatukeen työnhaun ulkopuolisena olisi voinut jatkua suostumuksella ”olen valmis ottamaan vastaan työkyvylleni soveltuvaa kokoaikatyötä”. Tämä prosessi on kuitenkin jäänyt tekemättä, joten asiakkaan työnhaku työtön 02 koodilla on käynnistetty takautuvalla maksavalla lausunnolla 1.3.2020. Asiakkaan työmarkkinatuen maksupäivien kertymän takia laki julkisista työvoima ja yrityspalveluista velvoitti TE-toimistoa käynnistämään asiakkaan suunnitelman teon.

ELY-keskuksen mukaan kantelijan kantelukirjelmässä mainitsemasta sähköpostista koskien sairausloman huomioon ottamista kutsua aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen lähetettäessä ei ole tehty merkintää URA-asiakastietojärjestelmään. URA-asiakastietojärjestelmään tehtyjen merkintöjen mukaan TE-toimisto oli aloittanut toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi lähettämällä 22.9.2020 kantelijalle kirjeitse aikavarauksen aktivointisuunnitelman tekoon 6.10.2020. Kirjeen mukaan työnhaku on voimassa aikavaraukseen saakka. Mikäli kantelija ei saavu ajanvarauksella eikä ota yhteyttä, voi seurauksena olla työttömyysturvan menettäminen määrääjäksi.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:ssä on säädetty työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen saapumatta jäämisestä. Säännöstä sovelletaan myös aktivointisuunnitelman laatimis- ja tarkistamistilaisuuteen. Työttömyysturvalain so-

veltamisohjeen mukaan korvaukseton määräaika työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen saapumatta jäämisen perusteella voidaan asettaa tilanteessa, jossa TE-toimisto on sopinut työnhakijan kanssa nimenomaisesti tietyistä ajankohdista, jolloin suunnitelma laaditaan tai tarkistetaan, ja henkilö jättää saapumatta kyseisenä ajankohtana. Menettelytapaohjeen mukaan työnhakijan saapumatta jääminen suunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen selvitetään ja työvoimapolitiittinen lausunto annetaan viipymättä laiminlyönnin jälkeen. Jos työnhakija ilmoittaa etukäteen TE-toimistolle olevansa estynyt saapumasta työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen ja TE-toimisto hyväksyy työnhakijan esittämän syyn suunnitelman laatimiseksi tai tarkistamiseksi myöhemmin, työnhakijalle ei aseteta korvauksetonta määräaika suunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen saapumatta jäämisestä. Hyväksyttävänä syynä suunnitelman laatimiselle tai tarkistamiselle myöhemmin pidetään hallituksen esityksen (HE 274/2009 vp) mukaan ainakin sairauteen, työhön, työnhakuun tai työmarkkinaolosuhteiden parantamiseen liittyvää tai muuta pätevyydeltään näihin verrattavaa syytä.

ELY-keskus on todennut vielä, että kantelussa viitatus työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä 12 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua palvelusta (eli muu työllistymistä edistävä palvelu kuin työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu) ja keskeyttää palvelu, jos palvelu ei ole hänen terveydentilansa tai työ- ja toimintakykynsä huomioon ottaen hänelle sopivaa. Säännöksessä ei ole säädetty tyhjentyvästi pätevästä syystä kieltäytyä palvelusta tai keskeyttää palvelu. Sairasloma ei kuitenkaan automaattisesti muodosta pätevää syytä kieltäytyä palveluun osallistumisesta, vaan TE-toimisto selvittää ja ratkaisee, onko hakijalla tähän pätevä syy.

VASTINE

Kantelijalle on 27.8.2021 varattu tilaisuus antaa selvityksistä vastine. Kantelija on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon 2.10.2021 päivätyn lisäkirjoituksen, jossa hän on arvostellut Kelan menettelyä samoin perustein kuin kantelussa.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta

elätluksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elätluksesta an-netussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elätluksesta.

Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukea hakeva 17-64-vuotias hen-kilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän 1) ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä; 2) opiskele päätoimisesti; 3) ole työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 1–6 kohdassa (estävät sosiaali-tuudet) tar-koitettu henkilö; 4) ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaan-ottamaan työtä; tai 5) ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi es-teellinen vastaanottamaan työtä. Pykälän 2 momentin mukaan jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin kyseisen lain 10 §:ssä säädetään.

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan työkyvyttömällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyy-den perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka on todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi, vaikka etuutta ei ole hänelle myönnetty. Pykälän 3 momentin mukaan työnhakijalla, joka on saanut enimmäisajan sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa ja jonka edelleen on katsottu olevan terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä, on oikeus työttömyysetuuteen, jos hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vireillä tai hylätty.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 2 luvun 3 §:n mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee informoida työnhakijaa työnhaun käynnistämisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen työnhakuun liittyvistä seikoista, hänelle tarjolla olevista julkisista työ-voima- ja yrityspalveluista, työnhaun voimassaolon edellytyksistä sekä muutosturvasta. Työ-töntä työnhakijaa tulee lisäksi informoida tarvittaessa hänen työllistymistään edistävistä muista palveluista, 8 §:ssä säädettyistä työttömän työnhakijan yleisistä velvollisuuksista sekä työttö-myyspäivärahan tai työmarkkinatuen saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä.

Edellä mainitun lain 2 luvun 4 §:n 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 myöhempiin haastatteluihin määrääjoin työnhakijan palvelutarpeen mu-kaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoi-sen työttömyyden jälkeen.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 §:n mukaan työttömällä 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.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kyseistä 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.

Edellä mainitun lain 10 §:n mukaan henkilöllä, joka täyttää 3 §:ssä säädetyt edellytykset, on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan kanssa. Aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jäämiseen sekä kieltäytymiseen osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen ja aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan merkittyyn kuntouttavaan työtoimintaan sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 2 a luvun 9–14 §:ssä ja toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1, 3 ja 4 momentissa säädetään.

Hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Näihin kuuluu 7 §:n (368/2014) säännös palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Arviointi

Kelan menettely

Kelan mukaan perustoimeentulotuen tarvetta arvioitaessa lähtökohtana on, että jokaisella on kykynsä mukaan velvollisuus pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Perustoimeentulotukea voi saada jokainen tuen tarpeessa oleva, joka ei voi saada toimeentuloa muulla tavalla. Perustoimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, ja ennen tuen myöntämistä tulee selvittää henkilön ja perheen mahdollisuudet tulla toimeen omilla tuloillaan, varoillaan tai muilla tulonlähteillä. Siksi aina ennen toimeentulotuen myöntämistä tulee selvittää henkilön oikeus ensisijaisiin sosiaaliturva- ja muihin etuuksiin. Lisäksi toimeentulotukilaki velvoittaa henkilöä pitämään kykynsä mukaan huolta itsestään ja omasta elatuksestaan, minkä vuoksi toimeentulotukilaissa on edellytetty ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi. Kantelijalle oli maksettu enimmäismäärä sairauspäivärahaa. Tämän jälkeen kantelijalla oli mahdollisuuksia myös muihin toimeentulotukeen nähden ensisijaisiin tukimuotoihin. Kantelijan saatua ensisijaisesta etuudesta eli kuntoutustuesta hylkäävän päätöksen oli kantelijaa perustellusti kehotettu ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon. Kantelija oli saanut sittemmin TE-toimistosta puoltavan lausunnon. Puoltavan työvoimapolitiittisen lausunnon myötä kantelija oli voinut hakea Kelalta ensisijaisen etuuden, työttömyysturvan, maksua ja kantelijalle oli myönnetty työttömyysetuus 1.3.2020 lukien. Kelan mukaan toimeentulotukilain tarkoittama työkyvyttömyys viittaa nimenomaisesti työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan määriteltyyn työkyvyttömyyteen.

Kela on todennut, että työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin säännöksen tarkoitus on turvata henkilön toimeentulo aikana, jona sairauspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt, mutta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei ole vielä ratkaistu. Vaikka henkilö olisi saanut enimmäisajan sairauspäivärahaa ja hän olisi lääkärinlausunnon mukaan edelleen työkyvytön, hänelle voidaan myöntää työttömyysetuutta, jos sen saamisedellytykset muutoin täyttyvät. Työkyvyttömällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Pelkkä lääkärinlausunto työkyvyttömyydestä ei kuitenkaan tarkoita, että henkilö olisi työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla työkyvytön. Työkyvyttömyyden määritelmä on työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa.

Selvityksen mukaan kantelijaa oli toistuvasti hänelle perustoimeentulotuesta annetuissa päätöksissä sekä Kelan kantelijalle lähettämässä viesteissä kehotettu ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, vaikka kantelijalla oli ollut esittää työkyvyttömyydestään lääkärinlausunto.

Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Toimeentulotukilain muuttamista koskevalla hallituksen esityksellä ([HE 184/2000](#) vp, s.

19, 43) toimeentulotukilakiin lisättiin säännös (2 a §), jonka perusteella toimeentulotukiviranomainen voi aina velvoittaa työttömän toimeentulotukiasiakkaan ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi. Jos henkilö tästä kieltäytyy, voidaan toimeentulotuen perusosaa hänen osaltaan alentaa siten kuin toimeentulotukilaissa säädetään. Lisäksi lakiin lisättiin ne syyt, joiden perusteella henkilö voi olla ilmoittautumatta työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa henkilö on laitoshoidon, lääkärin toteaman sairauden tai muun näihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin perusteltu, mitä lääkärin toteamasta sairaudesta aiheutuva esteellisyys vastaanottaa työtä tarkoittaa.

Kela ei ole selvityksessään ottanut kantaa toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan säännökseen ja sen merkitykseen kantelijan perustoimeentulotukiasiassa. Selvityksestä ei myöskään ilmene, millä perusteella Kela katsoo, että toimeentulotukilain tarkoittama työkyvyttömyys viittaa nimenomaisesti työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan määritellyn työkyvyttömyyteen ja että lääkärinlausunto työkyvyttömyydestä ei olisi riittävä.

TE-toimiston menettely

ELY-keskuksen lausunnon mukaan työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n mukaan työttömyysetuuden saamiselle ehdoton edellytys on, että hakija on työtön ja että hän hakee ja vastaanottaa työkykyään vastaavaa kokoaikatyötä. Työttömyysturvalaki myös edellyttää, että TE-toimisto viipymättä tutkii työnhakijan työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset tilanteeseen soveltuvalla tavalla ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista. Menettelytapaohjeen mukaan työnhakijaa on kuultava tiedustelemalla häneltä kirjallisesti lausuntoon vaikuttavista seikoista (selvityspyynnö) ennen asian ratkaisemista TE-toimistossa. Selvityspyynnön tekemisen yhteydessä työttömyysetuuden maksajalle annetaan tiedote OF1. Tiedotteen saatuaan etuuden maksaja harkitsee, keskeyttääkö se maksatuksen asian selvittämisen ajaksi. Menettelyn tarkoituksena on ehkäistä takaisinperintätilanteita ja maksajan aiheettomia lausuntopyyntöjä TE-toimistolle. Työnhakijaa ei aina ole tarpeen kuulla kirjallisesti, vaan suullinen kuuleminen paikan päällä TE-toimistossa tai puhelimitse voi olla asian selvittämiseksi riittävää. Työnhakijalta saadut tiedot merkitään työvoimapoliittisen lausunnon perusteluihin.

ELY-keskus on katsonut, että TE-toimisto ei ollut kantelijalle työvoimapoliittista lausuntoa antaessaan toiminut työttömyysturvalain ja sen nojalla annettujen ohjeiden mukaisesti. Ennen esteettömän työvoimapoliittisen lausunnon antamista 15.6.2020 TE-toimiston olisi viipymättä tullut kuulla kantelijaa siitä, onko hän valmis hakemaan ja vastaanottamaan työkykyään vastaavaa kokoaikatyötä. Kantelijalle olisi myös tullut antaa tietoa mm. työmarkkinatuen saamisen keskeisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä samalla tavalla kuin työtöntä työnhakijaa informoidaan työnhaun aloittamisen yhteydessä. TE-toimiston saatua 5.6.2020 tiedon kantelijan työmarkki-

natukihakemuksesta kantelijaa olisi tullut palvella TE-toimistossa lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta mukaisesti olemalla viipymättä yhteydessä kantelijaan ja arvioimalla kantelijan palvelutarve ottaen huomioon työvoimapolitiittinen näkökulma. Kantelijalle oli 6.10.2020 laadittu aktivointisuunnitelma yhdessä kaupungin kanssa.

Totean, että työnhakijaa on kuultava hallintolain 34 §:n nojalla ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. Hallintolain esitöissä on tuotu esille asianosaisen kuulluksi tulemisen oikeus oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Asianosaisen kuuleminen palvelee ja edistää myös asian selvittämistä, viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. Työvoimapolitiittisella lausunnolla on keskeinen vaikutus työttömyysetuuden hakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, ja hänen oikeusturvansa edellyttää, että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etuaan.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelija on ollut lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä ja näin ollen myös työkyvytön. Kela ei ole riittävästi selvittänyt, miksi se on tällaisessa tilanteessa voinut toimeentulotuen saamisen edellytyksenä vaatia ja kehottaa kantelijaa hakeutumaan TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi. Saatan tämän käsitykseni Kelan tietoon.

Selvityksen perusteella Pirkanmaan TE-toimisto on laiminlyönyt hallintolaissa säädetyt velvollisuutensa kuulla kantelijaa ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista ja käsitellä hänen asiansa huolellisesti. TE-toimisto ei ole myöskään noudattanut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä ja määräaikoja kantelijan informoinnista ja palvelutarpeen arvioinnista.

Kiinnitän Pirkanmaan TE-toimiston huomiota hallintolain 7 §:n 1 momentin asian asianmukaista käsittelyä ja palvelun asianmukaisuutta ja 34 §:n asianosaisen kuulemista koskevien hallintolain säännösten noudattamiseen sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännösten noudattamiseen.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen