

21.5.2008

Dnro 2233/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **TYÖVOIMATOIMISTON MENETTELY TYÖMARKKINATOIMENPITEIDEN KOHDENTAMISESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 3.7.2006 päivätyssä kirjeessään Kuopion työvoimatoimiston menettelyä työharjoitteluasiassa. Kantelija kertoi olleensa työharjoittelussa X Oy:ssä ajalla 30.5.–28.6.2006. Hänen piti kertomansa mukaan harjoitella jakeluauton kuljettajan tehtäviä, mutta hän oli joutunut tekemään varastomiehen tehtäviä, koska hän ei saanut ajaa yksin jakeluautoa. Kantelijan mukaan samanaikaisesti kuitenkin toinen työharjoittelija oli ajanut yksin kuorma-autolla kuten palkattu työntekijä.

Kantelija kertoi selvittäneensä asiaa työministeriöstä ja Kuopion työvoimatoimistosta. Työministeriön kanta asiaan on hänen mukaansa ollut se, että työharjoittelija ei saa ajaa yksin kuorma-autoa. Tästä huolimatta Kuopion työvoimatoimiston työvoimaohjaaja oli kantelijan mukaan antanut X Oy:lle luvan ajattaa työharjoittelijalla kuorma-autoa yksin.

Kantelijan mielestä työvoimatoimisto on menettelyllään rikkonut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöstä.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Työvoimaviranomaisten selvitykset tapahtumista**

##### *Kuopion työvoimatoimiston selvitykset*

Kuopion työvoimatoimiston toimistonjohtajan mukaan kantelijan kirjoituksessaan viittaaman työharjoittelijan työelämävalmennussopimusta valmisteltiin työvoimatoimistossa huhti-toukokuussa 2006. Toimistonjohtajan mukaan tuolloin kävi ilmi, että työharjoittelu sisältäisi jakeluauton ajamista yksin. Toimistonjohtajan mukaan työvoimatoimisto pyysi työministeriöltä vastausta siihen, miten yksin ajamiseen tulisi suhtautua.

Toimistonjohtaja kertoi käyneensä työvoimaohjaajan kanssa keskusteluja myös siitä, millä tavoin toimisto voisi peräytyä suunnitelmasta, jota oli jo valmisteltu pitkälle. Hänen mukaansa he päätyivät kuitenkin yksimielisesti siihen, että suunnitelmasta perääntyminen olisi virhe. Toimistonjohtajan mukaan toimistossa arveltiin, että sopimuksen työnantajaosapuoli ei tulisi hyväksymään suunnitelman muut-

tamista, vaan asiasta seuraisi työvoimatoimistolle kielteistä julkisuutta. Lisäksi toimistonjohtajan mukaan oli pelättävissä, että suunnitelmasta luopuminen voitaisiin tulkita rasismiksi, koska kyseinen työharjoittelija oli maahanmuuttaja.

Toimistonjohtajan mukaan he tekivätkin työvoimaohjaajan kanssa mielestään ainoan järkevän ratkaisun ja päättivät, että työelämävalmennus voidaan käynnistää. Lisäksi he päättivät, että heti, kun työministeriöstä saapuu uudet ohjeet yksinajamisesta, ne pannaan normaalisti täytäntöön. Toimistonjohtajan mukaan vastuu ratkaisusta on yksinomaan hänen.

Työvoimaohjaaja on omalta osaltaan selostanut asian etenemisvaiheita ja asiassa käymiään sähköpostikeskusteluja. Hän kertoi saaneensa työministeriöltä 19.–20.4.2006 vastauksia työelämävalmennukseen liittyvästä vastuuvakuutuksesta. Kun hän ei ollut 25.4.2006 mennessä saanut kuitenkaan vastausta kysymykseensä koskien yksin ajamista sekä sen valvontaa ja ohjausta, hän ilmoitti aamupäivällä työnantajalle, että työelämävalmennussopimus voidaan tehdä. Samalla hän kertoi todenneensa, että työvoimatoimisto tulee noudattamaan tarkennettuja soveltamisohjeita ne saatuaan.

Työvoimaohjaaja kertoi saaneensa työministeriöstä vastauksen vielä myöhemmin samana päivänä. Vastauksessa oli edellytetty ohjausta ja valvontaa ja todettu, että puhelimitse annettu ohjaus ei ole riittävää. Työvoimaohjaaja ei kuitenkaan katsonut kokonaistilanne huomioon ottaen tarkoituksenmukaiseksi vetäytyä luvatussa sopimuksesta. Hän kertoi vielä lähettäneensä 8.5.2006 työnantajalle tiedoksi työministeriön antaman ohjeen.

Työvoimaohjaaja on todennut lisäksi, että hän ei ole ollut osallisena kantelijan työvoimakoulutusasiassa, vaan se on ollut kouluttajan, kantelijan ja työnantajan välinen asia. Toimistonjohtaja on todennut kantelijan aloittaneen ESR-hankkeessa koulutusjakson, jossa hän oli mennyt työssäoppimisjaksolle nyt puheena olevan työnantajan palvelukseen. Kantelijan palvelu oli toimistonjohtajan mukaan siirtynyt hankkeen yksilöohjaajan huoleksi. Toimistonjohtajan mukaan työvoimatoimisto ei olisi osoittanut kantelijalle oppimisjaksoa nyt puheena olevalle työnantajalle.

### *Työvoima- ja elinkeinokeskuksen selvitys*

Pohjois-Savon työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosasto on todennut omana näkemyksenään, että työharjoittelua ei tule käyttää tavalla, josta koituu työn järjestäjälle kilpailua vääristävää etua eikä työsuhteista työntekijää voida korvata työharjoittelijalla. Tällainen tilanne on osaston mukaan helppo käsitellä, mikäli työharjoittelija suorittaa harjoitteluaan yksin, esimerkiksi ajaa kuljetusautoa yksin. Osasto korostaa myös, että työharjoittelijan toimenkuva ei voi määräytyä ensisijaisesti vakuutusnäkökohtien perusteella. Vakuutuskysymys on osaston mukaan relevantti, vaikka työharjoittelija ajaisi autoa ohjaaja vierellään.

Työvoimaosaston mukaan työvoimaohjaaja on yrittänyt selvittää kysymystä yksin ajamisesta. Tilanteeseen kasautuneiden paineiden purkamiseksi hän oli kuitenkin antanut tilapäisen luvan työharjoittelun aloittamiselle. Saatuaan työministeriön vastauksen hän oli katsonut, ettei olisi hyvän hallinnon mukaista perua juuri myönnettyä lupaa.

Osaston mukaan työvoimatoimiston toiminta asiassa onkin huolimatta sisällöllisesti virheellisestä ratkaisusta ollut hyvän hallinnon vaatimusten mukaista asiakasta kohtaan. Työvoimatoimisto ei ole osaston näkemyksen mukaan asettanut asiakkaitaan tarkoituksellisesti eriarvoiseen asemaan jase on yrittänyt saada asiaan liittyvään tulkinnanvaraiseen kysymykseen vastausta ylemmältä viranomaiselta.

Osaston näkemyksen mukaan Kuopion työvoimatoimisto ei olisi kohtuusnäkökohdat huomioon ottaen voinut toimia asiassa toisin. Osaston mukaan työvoimatoimiston vastineet osoittavat, että toimisto on tietoinen työelämävalmennusta koskevasta ohjeistuksesta ja toimii jatkossa sen mukaisesti.

### *Työministeriön lausunto*

Työministeriö on lausunnossaan selostanut asiaan liittyviä säädöksiä ja ministeriön asiasta antamia ohjeita. Se on lisäksi todennut, että kantelijan koulutuksessa on ollut kyse työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta, kun taas nyt on arvioitavana työvoimatoimiston menettely julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisen työelämävalmennuksen järjestämisessä.

Työministeriö katsoo saamansa selvityksen perusteella, että nyt puheena olevassa tapauksessa työelämävalmennuksessa olevalla henkilöllä teetettiin työtä samalla tavalla kuin työsuhteessa olevalla, mikä on vastoin työelämävalmennuksen tarkoitusta. Ministeriön mukaan henkilöasiakasta ei ohjata työelämävalmennukseen, jos valmennuksen järjestämisestä aiheutuisi sen järjestäjälle sellaista etua, joka vääristäisi yritysten tai yksityisten elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua.

Ministeriö viittaa asiasta antamaansa tammikuussa 2006 voimaan tulleeseen ohjeeseen (O/21/2005), jossa ei sen mukaan kuitenkaan ohjeistettu tarkasti, minkälaista valmennettavanvalvonnan ja ohjauksen tulee olla. Ministeriön mukaan tämä ei ole mahdollista, koska jokaista työelämävalmennusta on tarkasteltava kokonaisuutena. Työelämävalmennusjakson alussa vaaditaan yleensä enemmän ohjausta, mutta myöhemmin saattaa itsenäisempi työskentely olla mahdollista. Ministeriön mukaan koko ajan on kuitenkin oltava selvä ero työsuhteessa ja työelämävalmennuksessa olevien välillä.

Työministeriö katsoo näkemyksensä, että Kuopion työvoimatoimisto ja sen työvoimaohjaaja eivät ole työelämävalmennusta sopiessaan kiinnittäneet riittävästi huomiota työelämävalmennustoteutukseen.

### 3.2

#### Asian arviointia

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella jo nyt puheena olevaa työelämävalmennussopimusta solmittaessa oli siis ilmennyt, että suunnitteilla oleva työelämävalmennusjakso sisältäisi työskentelyä, jossa valmennettava ajaisi jakeluautoa yksin. Käsitykseni mukaan asiassa onkin arvioitavana erityisesti Kuopion työvoimatoimiston menettely asiassa tältä osin.

Työelämävalmennuksessa on kyse julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 8 luvussa tarkoitetusta työmarkkinatoimenpiteestä. Luvun 2 §:ssä on asetettu rajoituksia työmarkkinatoimenpiteille. Säädöksen 1 momentin 3 kohdan mukaan henkilöasiakasta ei tule ohjata tai osoittaa työmarkkinatoimenpiteeseen, jos toimenpiteestä aiheutuisi sen järjestäjälle sellaista etua, joka vääristäisi yritysten tai yksityisten elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua.

Edellä kerrottu lainkohta onkin nähdäkseni ratkaisevassa asemassa arvioitaessa nyt puheena olevaa työelämävalmennussopimusta. Käsitykseni mukaan nimittäin työelämävalmennus, jossa työntekijä kuljettaa yksin jakeluautoa, on omiaan vääristämään alan yritysten välistä kilpailua. Valmennettavahan tekee tällöin nähdäkseni vastaavaa työtä kuin työnantajan palveluksessa työsuhteessa olevat työntekijät. Työnantaja saa näin ollen työmarkkinatukitoimenpiteiden avulla käyttöönsä työvoimaavalla, joka tuo sille kilpailuetua muihin alan yrittäjiin nähden.

Saamani selvityksen mukaan myös Kuopion työvoimatoimisto ja sen työvoimaohjaaja olivat mieltäneet kysymyksen yksin ajamisesta ongelmaksi. Työvoimaohjaaja lähetti työministeriölle 21.4.2006 sähköpostin, jossa hän tiedusteli nimenomaan yksin ajamisesta ja siihen liittyvästä riittävästä ohjauksesta.

Ministeriö ilmoitti työvoimatoimistolle 25.4.2006 saapuneessa vastauksessa, että työelämävalmennuksesta ei ole kyse tilanteessa, jossa valmennettava ajaa yksin ajoneuvoa paikasta toiseen kuljettamalla tavaroita. Ministeriön mukaan tilanteessa on kyse työsuhteisen työntekijän korvaamisesta valmennettavalla. Lisäksi ministeriö totesi, että tilanteessa ei voi puhelimitse järjestää riittävä ohjausta ja valvontaa. Ministeriön vastaus työvoimatoimiston kysymykseen oli siis kielteinen. Ministeriö antoi vastauksensa työvoimatoimiston kysymykseen neljäntenä päivänä sen saapumisesta ja nähdäkseni varsin nopeasti ottaen huomioon, että välissä oli ollut myös viikonloppu.

Kuopion työvoimatoimisto ehti kuitenkin luvata sanotulle työnantajalle 25.4.2006 aamupäivällä, että sopimus työelämävalmennuksesta voidaan tehdä, eikä se enää katsonut voivansa perua antamaansa lupaa.

Toimisto perustelee menettelyään sillä, että sopimuksesta vetäytyminen olisi tuonut toimistolle negatiivista julkisuutta ja mahdollisesti rasismisyytöksiä.

Käsitykseni mukaan Kuopion työvoimatoimiston olisi kuitenkin tullut odottaa työministeriön vastausta ja siihen vedoten kieltäytyä laatimasta sanottua sopimusta. Työvoimatoimistolla tulee nimittäin olla sopimuksia solmiessaan lähtökohtana työelämävalmennusta koskeva lainsäädäntö ja sitä koskeva ohjeistus. Työministeriön lausunnossaan esittämän mukaan keväällä 2006 voimassa olleissa työministeriön antamissa ohjeissa ei ollut ohjeistettu täsmällisesti, minkälaista ohjausta ja valvontaa työelämävalmennus edellyttää.

Käsitykseni mukaan ratkaisevaa nyt puheena olevassa asiassa on kuitenkin ollut se, että jos työelämävalmennuksessa olevan sallitaan ajaa yksin jakeluautoa, teetetään hänellä työtä vastaavalla tavalla kuin työsuhteessa olevalla, mikä puolestaan antaisi työnantajalle julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 8 luvun 2 §:ssä tarkoitettua yritysten kilpailua vääristävää etua. Käsitykseni mukaan työvoimatoimiston olisi tullut jo sanotun säännöksen perusteella kieltäytyä laatimasta puheena olevaa työelämävalmennussopimusta.

Saamani selvityksen mukaan Kuopion työvoimatoimisto on kokenut tilanteen hankalaksi ja työnantajan tiedustelujen johdosta päätenyt antamaan luvan työelämävalmennukseen ja muun muassa mahdolliseen negatiiviseen julkisuuteen vedoten päättänyt lisäksi huolimatta työministeriön antamasta ohjauksesta pitää lupauksensa solmia sopimus. Tältä osin totean, että i nhimillisesti katsottuna työvoimatoimisto oli ajautunut vaikeaan tilanteeseen, kun puheena olevaa työelämävalmennusta oli käsitykseni mukaan suunniteltu jo jonkin aikaa. Tästä huolimatta toimiston olisi kuitenkin tullut tehdä päätöksensä ainoastaan lainsäädännön ja sitä koskevan ohjeistuksen perusteella eikä antaa työnantajan tiedustelujen ja työvoimatoimiston mainetta koskevien epäilyjen vaikuttaa asian ratkaisuun.

Totean vielä lopuksi, että kantelijan omassa koulutuksessa on ollut kyse työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta eikä Kuopion työvoimatoimisto ole vastannut siihen liittyvän työssäoppimisjakson toteuttamisesta. Kantelijan kantelukirjoituksessa esille tuoma kysymys työnhakijoiden yhdenvertaisuudesta on kuitenkin käsitykseni mukaan siinä mielessä aiheellinen, että käsitykseni mukaan työvoimatoimistojen tulee noudattaa samoja periaatteita kaikkien työelämävalmennussopimusten kohdalla. Laissa säädetyistä edellytyksistä poikkeaminen jonkin sopimuksen kohdalla saattaa johtaa yritysten

välisen kilpailun vääristymisen lisäksi siihen, että myös valmennettavat ovat tosiasiallisesti toisistaan poikkeavassa asemassa ilman hyväksyttävää perustetta.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kuopion työvoimatoimiston menettelyn lainvastaisuudesta Kuopion työvoimatoimiston toimistonjohtajan ja työvoimaohjaajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös työvoima- ja elinkeinoministeriölle.