

9.6.2015

Dnro 4803/4/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

LUPAKOULUTUSTEN JÄRJESTÄMINEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 14.11.2014 päivätyssä kirjoituksessaan Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) linjausta olla hankkimatta työvoimakoulutuksena yksittäisiä työturvallisuus-, tulityö- tai muita korttikoulutuksia. Kantelija on kertonut olevansa sähköasentaja ja tarvitsevansa 3–4 erilaista korttia voidakseen ottaa tarjottua työtä vastaan.

2

SELVITYS

Käsiteltäväkseni oli saapunut elokuussa 2014 samaan aihealueeseen liittyen kantelu, jossa arvostelun kohteena oli Uudenmaan ELY-keskus. Siihen työhallinnosta saamani selvitys ja se, että työhallinnon verkkosivuilla oli kuitenkin haettavana yhden päivän pituisia korttikoulutuksia eri puolilla Suomea, johti lopulta siihen, että pyysin työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä työ- ja elinkeinotoimistojen käytännöistä ja niissä mahdollisesti olevista eroista. Ministeriö antoi lausuntonsa 21.1.2015.

Tämän lisäksi asiaan hankittiin puhelimitse selvitystä Lapin ELY-keskuksesta.

3

RATKAISU

3.1

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti lausunnossaan, että lupatyypistä koulutusta hankitaan ja järjestetään kaikkien 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (myöhemmin ELY-keskus) alueilla käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa, mutta käytännössä on eroavaisuuksia. Ministeriön mukaan keskeisimmät havainnot ovat seuraavanlaisia: Joillakin alueilla lupatyypistä koulutusta tarjotaan yksittäisten paikkojen kautta hyödyntämällä puitejärjestelyä ja/tai kapasiteettikoulutusta nonstop-tyyppisesti. Lisäksi osa alueista hankkii jonkin verran yksittäisiä paikkoja, joskin määrät ovat vähäisiä. Yksittäisten opiskelijapaikkojen hankinnan esteeksi on koettu hallinnollinen työmäärä ja kustannukset verrattuna hankinnan kokonaisarvoon sekä resurssipula. Osa alueista järjestää lupatyypistä koulutusta ainoastaan osana ammatillista työvoimakoulutusta ja/tai osana valmennuspalveluja.

Alueilla on myös linjattu erilaisia kriteereitä, millä perusteella hakija on soveltuva koulutukseen ja koulutusta voidaan hakijalle tarjota. Edellytyksissä on myös alueellisia eroavaisuuksia. Usein edellytetään työnantajan kirjallista todistusta hakijan työllistymisestä koulutuksen jälkeen tai voimassa olevaan työpaikkatarjousta. Työkokeiluun lähtevältä on edellytetty työnantajan kirjallista todistusta siitä, että tehtävässä ko. lupa edellytetään. Joillakin alueilla koulutukseen hakeutuvalla tulee olla ammatillinen koulutus ja/tai että on toiminut ammatissa

1–2 viimeisen vuoden aikana. Joillakin alueilla riittää, että TE-toimistossa on todettu hakijan koulutustarvetta arvioitaessa, että hakija tarvitsee ko. koulutuksen.

Ministeriö toi lausunnossaan esiin myös asian sääntelypohjaa. Työvoimakoulutuksesta säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (91612012, 5 luku). Lisäksi tämän säädöksen nojalla on annettu asetus 1073/2012 ja ohje TEM/2262/00.03.05.02/2014 sekä erikseen ohje työvoimakoulutuksen hankinnasta (TEM/2855/ 03.01.05/2012). Lisäksi ministeriö ilmoittaa ohjeistaneensa 10.6.2012 päivätyllä muistiolla ELY- keskuksia lupatyypisten koulutusten hankinnoista.

Työvoimakoulutuksen hankinnoista vastaavat ELY-keskukset, jotka tekevät hankintasuunnitelmat vuosittain perustuen kullakin alueella todettuihin työvoima- ja koulutustarpeisiin. Koulutushankinnat kohdentuvat eri vuosina eri koulutusaloille kulloisenkin tilanteen mukaan ja aloille, joilla ennakoidaan olevan tarvetta uudesta työvoimasta.

Työvoimakoulutuksena on mahdollisuus järjestää myös lupa- ja korttikoulutusta ja niitä pyritään järjestämään käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa työttömille työnhakijoille, joiden työllistymisen esteenä on lupa- tai korttikoulutuksen puuttuminen. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan lupatyypinen koulutus tulisi pääsääntöisesti sisällyttää alan ammatilliseen koulutukseen. Työttömille työnhakijoille, joilla on jo alan ammatillinen koulutus, voi olla tarkoituksenmukaista hankkia lupatyypinen koulutus samoin perustein kuin yksittäinen opiskelijapaikka, jos koulutusta ei muutoin ole tarjolla. Lupatyypistä koulutusta voidaan toteuttaa myös esimerkiksi kapasiteettihankintojen ja nonstop-koulutusten sisällä.

Hankintapäätökseen tekoon vaikuttaa ministeriön mukaan kulloinkin käytettävissä olevien määrärahojen määrä. ELY-keskuksilla on eri vuosina eri määriä määrärahaa käytettävissään koulutuksien hankintaan. Joillakin alueilla koulutushakemuksia tulee niin paljon, että ELY-keskusten resurssit eivät milloinkaan riitä kaikkien koulutusten hankintaan. Yksittäispaikkojen hankinnasta vastaavalla ELY-keskuksella on oikeus tehdä käytettävissä olevien määrärahojen tilanne huomioiden linjauksia myös siitä, ettei yksittäispaikkoja hankita ollenkaan. Kenelläkään henkilöllä ei ole subjektiivista oikeutta työvoimakoulutukseen. Koulutustarjonnan kokonaisuus muodostuukin työvoimakoulutuksen lisäksi opetushallinnon rahoittamasta koulutuksesta sekä työnantajien rahoittamasta henkilöstökoulutuksesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän selvityksen perusteella käytännössä kyseisen kaltaiset lyhyet koulutusosiot hankitaan osana muuta ammatillista koulutusta, jolloin lupien suorittamiseen tähtäviä koulutusmahdollisuuksia voidaan tarjota osana työvoimakoulutusta ja niissä laajempien nonstop-mallilla toteutettujen ammatillisten koulutusohjelmien sisällä puite- ja kapasiteettihankintoja hyödyntäen. Näihin koulutusohjelmiin voidaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella valita niin pidempää ammatillista koulutusta tarvitsevia kuin esim. pelkkiä lupia suorittamaan tulevia henkilöitä. Lisäksi lupatyypistä koulutusta järjestetään myös osana valmennuspalveluja mm. uravalmennuksessa.

Selvityksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että alueiden käytännöissä on eroja ja niitä tulee yhdenmukaistaa. Niillä alueilla, joilla lupatyypistä koulutusta järjestetään ainoastaan osana ammatillista koulutusta tai valmennuspalveluita, tulisi olla myös mahdollisuus pelkän luvan suorittamiseen esimerkiksi nonstop- koulutusta hyödyntäen. Pidempikestoiseen koulutukseen ei ole tarkoituksenmukaista ohjata henkilöitä, joiden ammatillinen osaaminen on kunnossa, mutta työllistymisen esteenä on kyseissä tehtävässä vaaditun luvan tai lupien puuttuminen.

Suurimmassa osassa alueista lupatyypiseen koulutuksen pääsyn edellytyksenä on työnantajan todistus työllistymisestä koulutuksen jälkeen. Joillekin alueille riittää voimassa oleva työpaikkatarjous tai TE-toimiston toteama koulutustarve. Työ- ja elinkeinoministeriön

näkemyksen mukaan heikon työllisyystilanteen aikana työnantajan todistusta työllistymisestä ei tulisi vaatia vaan TE-toimistossa todettu koulutustarve on riittävä peruste koulutukseen hakeutumiselle. Työvoimakoulutuksen tavoitteena on parantaa aikuisten ammattitaitoa sekä mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka.

Lausuntonsa lopussa ministeriö ilmoittaa, että se tulee yhdessä hankintayksikköjen kanssa käymään linjauskeskustelut ja sopimaan yhteisistä toimintatavoista lupatyyppeiden koulutusten hankinnoissa.

Ministeriöstä ilmoitettiin 4.6.2015 sähköpostitse, että se käynyt mainitut linjakeskustelut hankintayksikköjen kanssa. Neuvotteluissa on korostettu ministeriön hankintaohjeen noudattamisen tärkeyttä. Ohjeen mukaisesti pääsääntöisesti lupien saantiin liittyvä koulutus sisällytetään ammatilliseen koulutukseen. Työttömille työnhakijoille, joilla on jo alan ammatillinen koulutus, voi olla tarkoituksenmukaista hankkia lupatyypin koulutus samoin periaattein kuin yksittäinen opiskelijapaikka. Lupatyyppeiden koulutuksen hankinta edellyttää, että tutkintokokeen lisäksi hankintaan liitetään myös tietopuolista opetusta/koulutusta. Lupatyyppeistä koulutusta voidaan toteuttaa myös esimerkiksi kapasiteettihankintojen ja nonstop -koulutusten sisällä.

Ministeriö ilmoitti edelleen, että hankintayksiköt pyrkivät hankkimaan lupatyyppeistä koulutusta käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Työnhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta työvoimakoulutukseen tai opiskeluun työttömyysetuudella, vaan kussakin yksittäistapauksessa TE-toimiston tulee arvioida mm. työnhakijan koulutustarve ja edellytykset suoriutua opinnoista sekä suunniteltujen opintojen työvoimapoliittinen tarkoituksenmukaisuus. Kyseessä on kokonaishankinta, johon vaikuttavat lukuisat eri näkökulmat niin henkilön omaan tilanteeseen kuin työmarkkinoiden yleiseen ja/tai paikalliseen tilanteeseen liittyen. Valitettavasti myös rajalliset resurssit estävät ministeriön mukaan vastaamasta kaikkien koulutusta tarvitsevien tarpeeseen.

3.2

Selvitys Lapin ELY-keskuksesta

Lapin ELY-keskuksesta puhelimitse saadun tiedon mukaan keskus on käymiensä linjauskeskustelujen jälkeen käynnistänyt hankintaprosessin ja kuluvan kesän aikana keskus käynnistää yksittäisten korttikoulutusten hankinnan ministeriön linjausten mukaisesti.

Edelleen saatujen tietojen mukaan kantelija on nyttemmin aloittanut kuljetusalan kaksi kuukautta kestävänsä työvoimakoulutuksen.

3.3

Asian arviointia

Korttikoulutusten hankintaa, kuten muunkin työvoimapoliittisen koulutuksen hankintaa ja suuntaamista ohjaavat sekä alueen yleinen työmarkkinatilanne että koulutukseen käytettävissä olevan määrärahan suuruus.

Ministeriö on kuitenkin lausunnossaan myöntänyt korttikoulutusten hankintakäytännöissä olleen eroavaisuuksia. Nähdäkseni työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että näitä käytäntöjä yhdenmukaistetaan. Tämä onkin nähdäkseni ollut tavoitteena ministeriön käymillä linjauskeskusteluilla. Ministeriön ohjeistuksen päälinjauksena on siis se, että lupatyypin koulutus tulisi pääsääntöisesti sisällyttää alan ammatilliseen koulutukseen. Tätä linjausta voidaan pitää perusteltuna. Katson kuitenkin, ministeriön lausunnossaan ilmoittamin tavoin, että ei ole tarkoituksenmukaista ohjata henkilöä pidempikestoiseen koulutukseen, jos hänen ammatillinen osaamisensa on kunnossa ja työllistymisen esteenä on työssä

vaadittavan luvan puuttuminen. Tällöin esimerkiksi edellä selostetun nonstop-koulutuksen avulla tulisi työnhakijalle tarjota mahdollisuus pelkän luvan suorittamiseen. Pidän tärkeänä, että käytännöt ovat myös näiltä osin yhdenmukaisia. Tämä käytäntöjen yhdenmukaisuuden valvonta on viime kädessä työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä.

Lapin ELY-keskus ei ole viimeisten vuosien aikana hankkinut työvoimakoulutuksena toteutettavaksi yksittäisiä korttikoulutuksia. Vastaavanlaista linjausta on noudatettu saamani selvityksen mukaan Keski-Suomessa. Sen sijaan varsin monessa keskuksessa on käytetty kapasiteetti- ja nonstop -hankintoja. Käsitykseni mukaan kuitenkin myös Lapin ELY-keskuksen linjauksen voidaan katsoa sinänsä mahtuvan laissa sille säädetyin harkintavallan puitteisiin eikä asiassa ole ilmennyt sellaista harkintavallan ylitystä tai väärinkäyttöä, joka antaisi minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Ja kuten edellä on todettu, keskus on nyttemmin käytyjen linjauskeskustelujen jälkeen muuttamassa linjaustaan.

Kantelija on siis saamani tiedon mukaan parhaillaan kuljetusalan työvoimakoulutuksessa, jossa yhteydessä hänellä on ymmärtääkseni mahdollisuus saada hankittua myös siihen alaan mahdollisesti liittyvää korttikoulutusta. Ja kun Lapin ELY-keskus saa edellä mainitun hankintaprosessin loppuun, mahdollistuu myös kantelijan mainitseman sähköalan korttikoulutusten suorittaminen yksittäiskoulutuksena myös keskuksen alueella.

Edellä kerrotun perusteella kantelu ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Lähetän kuitenkin tämän ratkaisuni ja siinä esittämäni näkemykset tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle. Se antanee ratkaisusta tiedon myös Lapin ELY-keskukselle.