



ASIA

Valituskelpoinen hallintopäätös on annettava pyytämättä

SELOSTUS ASIAN AIKAISEMISTA VAIHEISTA

A on oikeuskanslerille tekemässään, 4.1.2013 päivätyssä kantelussa kertonut hakeneensa kevään 2010 yhteishaussa Kaustisen Evankeliseen Opistoon opiskelemaan kolmivuotiselle lapsi- ja perhetyön perustutkinnon linjalle. Hän sai 16.6.2010 Opetushallituksen kirjallisen tiedotteen, ettei tullut valituksi sisäänpääsyyn riittävästä pistemäärästään huolimatta koska soveltuvuuskokeen tuloksena oli 1 piste eli hylätty.

A:n kertoman mukaan hänen äitinsä pyysi 26.6.2010 puhelimitse Evankeliselta Opistolta päätöstä tehdystä opiskelijavalinnasta. A:n isä pyysi päätöstä 29.6.2010 sähköpostitse. Päätöstä ei saatu.

A kanteli valitsematta jäämisestään 27.6.2010 päivämällään kantelulla Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon (myöhemmin tässä ratkaisussa avi). Kantelussaan hän on ilmoittanut olleensa valintapäätöksen saamiseksi yhteydessä oppilaitokseen, mutta ei ollut vielä saanut oppilaitoksen päätöstä. Kantelun liitteenä on ollut Opetushallituksen 16.6.2010 päivätty tiedote ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishaun tuloksista ja ote KOULUTA-rekisteristä.

Ilmoituksensa mukaan A muutti 20.7.2010 aluehallintoviraston antamien ohjeiden perusteella kantelunsa valitukseksi. Aluehallintoviraston valitukseen antaman päätöksen 26.10.2010 LSSAVI/2010/2133/Op-13 mukaan A pyysi kyseisellä valituskirjeellään avia muuttamaan hänen pääsy- ja soveltuvuuskokeesta saamansa hylätyn arvosanan 1 arvosanaksi 2.

Avi pyysi A:n valituksen johdosta selvitystä Kaustisen Evankelisen Kansanopiston johtokunnalta. Selvitykseen avi pyysi liittämään muun muassa kopion A:n valintaa koskevasta päätöksestä. Kansanopisto on toimittanut selvityksen, mutta ei opiskelijavalintapäätöstä. Avin lähetteeseen on valintapäätöspyynnön kohdalle merkitty käsin sanat ”ei ole”. Avin päätöksen mukaan opisto on selvityksessään ilmoittanut, että kirjallista päätöstä A:n valitsematta jättämisestä ei ole tehty.

Avin päätöksen mukaan A oli saanut jälkiohjauskirjeen, johon sisältyi edellä mainittu Opetushallituksen tiedote eli ohje. Ohjeessa ohjattiin opiskelijavalintaan tyytymätöntä valittamaan aluehallintovirastoon 14 päivän kuluessa valintapäätöksen saamisesta. Tiedotteessa ohjattiin myös pyytämään päätös oppilaitoksen rehtorilta ja liittämään se valitukseen. Avin päätöksessä on todettu, että selvityksen mukaan A ei ole pyytänyt Kaustisen Evankeliselta Opistolta kirjallista päätöstä opiskelijavalinnastaan eikä päätöstä siten ole päätöksessä esitetty valintamenettely huomioon ottaen tehty. Päätöksessä on todettu, että hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Lähtökohtana avin päätöksen mukaan on, että valituksen kohteena oleva päätös on annettu kirjallisesti ottaen huomioon myös, että päätös tulee liittää valituskirjelmään. Näillä perusteilla avi on katsonut, ettei ole voinut ottaa valitusta käsiteltäväkseen vaan on jättänyt sen tutkimatta.

A:n haettua muutosta avin päätökseen Vaasan hallinto-oikeudelta hallinto-oikeus on päätöksessään 15.6.2011 Nro 11/0147/1 lausunut asiassa olevan riidatonta, että oppilaitos tai sen rehtori eivät ole tehneet kirjallista opiskelijavalintapäätöstä. Koska asiassa ei siten ollut vielä annettu valituskelpoista päätöstä, aluehallintoviraston oli tullut jättää A:n valitus tutkimatta. Päätöksen mukaan aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko koulutusta järjestettäessä toimitettu säännösten ja määräysten mukaan. Hallinto-oikeus on tämän vuoksi siirtänyt oppilaaksi ottamista koskevan päätöksen antamista koskevan asian aluehallintovirastolle kanteluna käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus on todennut päätöksessään vielä, että A:lla on opiskelijavalintapäätöksen saatuaan oikeus valittaa siitä ammatillisesta koulutuksesta ja hallintolainkäyttölaissa mainituin tavoin.

Palautettua asiaa kanteluna käsitellessään avi on hankkinut Kaustisen Evankelisen Opiston selvityksen. Selvityksen mukaan A:n opiskelijavalinnasta on kirjallinen päätös, kuten on kaikkien muidenkin hakijoiden osalta. Tämä tarkoittaa opetusviranomaiselle lähetettävää opiskelijalueteloa, jossa on esitetty opiskelijoiden menestyminen pääsykokeessa. Avi on tämän Opiston esittämän näkökannan johdosta lausunut päätöksessään 10.10.2011 LSSA-VI/2203/06.06.01/2010, ettei Opetushallituksen tiedote ole opiskelijavalintapäätös. Avi on katsonut, että A:n opiskelijavalinnasta olisi tullut ilman aiheutonta viivytystä tehdä opiston johtosäännössä määrätyn toimivallan (rehtori) mukaisesti valituskelpoinen hallintopäätös sen jälkeen, kun A on ollut yhteydessä oppilaitokseen ja pyytänyt päätöstä. Avi on kiinnittänyt Kaustisen Evankelisen Opiston huomiota mainitsemaansa opiskelijavalintaa koskevan päätöksenteon virheellisyyteen ja asioiden viivytykseltömään käsittelyyn.

A:n pyydettyä 24.10.2011 uudelleen päätöstä Kaustisen Evankeliselta Opistolta antoi opiston rehtori 26.10.2011 kyseiselle päivälle päivätyn pöytäkirjanotteen, jossa ei A:n mukaan mitenkään perusteltu valitsematta jättämistä. Otteessa ei myöskään ollut valitusosoitusta.

A valitti rehtorin antamasta valintapäätöksestä aviin. Avi on lausunut valitukseen antamassa päätöksessä 8.5.2012 LSSAVI/3127/06.06.02/2011, että A:lle 26.10.2011 annettu pöytäkirjanote ei kaikilta osiltaan täyttänyt hallintopäätökselle asetettuja vaatimuksia. Avi hylkäsi A:n valituksen opiskelijavalintapäätöksen muuttamisesta. Vaasan hallinto-oikeus hylkäsi päätöksellään 28.12.2012 Nro 12/0390/1 A:n avin ratkaisusta tekemän valituksen.

KANTELU

A on kysynyt, että missä on opiskelijan oikeusturva, kun oppilaitos ei anna valituskelpoista päätöstä. Päätöksen saamiseen kului vuosi ja viisi kuukautta. A on vaatinut, että oppilaitokselle asetetaan pakote yhteishaun päätöksen antamiseen. A on myös pyytänyt oikeuskansleria selvittämään, miksi avi ja hallinto-oikeus ovat käsitelleet valitusta/kantelua kolmeen kertaan molemmissa valitusviranomaisissa ja miksi valituksen/kantelun käsittelyyn on kulunut 2,6 vuotta.

Lisäksi A on vaatinut opiskelupaikkansa vahvistamista sekä tietojensa korjaamista opetushallituksen KOULUTA-hakurekisteriin.

SELVITYS

Kaustisen Evankelinen opisto on antanut selvityksen 4.3.2013.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antanut lausunnon ja selvityksen 11.3.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut 15.5.2013 lausunnon, johon on liitetty Opetushallituksen 6.5.2013 antama selvitys.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Kaustisen Evankelinen Opisto on yksityinen oppilaitos (kansanopisto), jonka ylläpitäjänä ja omistajana on Kaustisen Evankelisen Opiston kannatusyhdistys ry. Opisto antaa sekä yleisivistävää että ammatillista koulutusta.

Ammatillisen opetuksen järjestäjä käyttää opetusta koskevissa, muun muassa oppilaaksi ottamista koskevissa päätöksissään julkista valtaa ja on velvollinen noudattamaan antamaansa koulutusta koskevia lakeja. Kaustisen Evankelisen Opiston ammatilliseen opetukseen liittyvän menettelyn laillisuuden valvominen kuuluu siten oikeuskanslerille.

A:n vaatimusten johdosta totean, että oikeuskansleri ei ole muutoksenhakuviranomainen. Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä opiskelupaikkaa annettavaksi tai tehdä korjauksia Opetushallituksen pitämään KOULUTA- rekisteriin.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Tutkin A:n kantelun opiskelijan oikeusturvan riittävyyttä ja viranomaisten menettelyn asianmukaisuutta koskevana asiana.

Yhteisvalintamenettelystä

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 2 §:n 1 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat muun muassa kansanopistot. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämästä ammatillisesta koulutuksesta säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998, jäljempänä ammattikoululaki).

Asiakirjojen mukaan A on hakenut Kaustisen Evankeliseen Opistoon lapsi -ja perhetyön perustutkinnon ammatilliseen koulutukseen. Ammattikoululain 26 §:n 2 momentin mukaan hakumenettelystä on voimassa, mitä siitä asetuksella säädetään ja sen nojalla tarvittaessa määrätään.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishausta annetun valtioneuvoston asetuksen (30/2008) 1 §:n mukaan yhteishakua käytetään otettaessa opiskelijoita ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun ammatilliseen peruskoulutukseen. Asetuksen 2 §:n mukaan yhteishaku toteutetaan opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain (1058/1998) 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen hakurekisterin avulla. Yhteishaussa noudatetaan opetusministeriön (nyttemmin opetus- ja kulttuuriministeriö) vahvistamia opiskelijaksi ottamisen perusteita ja aikatauluja.

Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan Opetushallitus vastaa yhteishaun valtakunnallisesta toteuttamisesta. Opetushallituksen tehtävänä on tuottaa yhteistyössä opetuksen- ja koulutuksen järjestäjien kanssa tietoa edistämään opiskelupaikkaa vaille jääneiden hakeutumista koulutukseen tai työelämään. Pykälän 2 momentin mukaan koulutuksen järjestäjät tallentavat hakurekisteriin tiedot opiskelupaikan vastaanottaneista. Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan koulutukseen hakija voi hakiessaan yhteishaussa mukana olevaan koulutukseen esittää enintään viisi hakutoiveita. Hakijan hakutoiveet otetaan huomioon opiskelijavalinnassa ja hänen esittämässään hakutoivejärjestyksessä. Pykälän 3 momentin mukaan hakurekisteri tuottaa koulutuksen järjestäjälle opiskelijaksi ottamista koskevan valintaesityksen. Koulutuksen järjestäjä valitsee hakijan ylimmälle hakutoiveelle, johon hänen valintapisteensä riittävät.

Opetushallituksen selvityksen mukaan Opetushallitus ylläpitää KOULUTA-tietojärjestelmää, jota käytetään ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishaun toteuttamisessa edellä mainittujen säädösten edellyttämällä tavalla. Koulutuksen järjestäjät vastaavat siitä, että he tekevät opiskelijaksi ottamista koskevat päätökset valintaesityksen mukaisesti.

Opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 1 §:n mukaan ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen hakurekisteri sisältyy osarekisterinä opiskelijavalintarekisteriin, jota ylläpitää Opetushallitus. Lain 1 a §:n mukaan Opetushallitus vastaa opiskelijavalintarekisterin tietojen kokoamisesta ja hakujärjestelmien valtakunnallisesta toteutuksesta sekä koulutukseen hakemiseen ja opiskelijaksi ottamiseen liittyvästä yleisestä tiedottamisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta.

Opetushallitus on selvityksessään kertonut lähettävänsä jokaista yhteishakukertaa varten koulutuksen järjestäjille tiedotteen yhteishaussa huomioon otettavista asioista. Kevään 2011 yhteisvalinnasta alkaen tiedotteessa on todettu, että hakija voi halutessaan valittaa opiskelijavalintaa koskevasta päätöksestä ja että valituksen liitteeksi hakija tarvitsee virallisen päätöksen opiskelijavalinnasta. Lisäksi tiedotteessa on todettu, että hakijan pitää pyytää opiskelijavalintaa koske-

va päätös erikseen ja että päätös on hakijalle annettava, jos hän sitä pyytää koulutuksen järjestäjältä. Kantelun tarkoittamaa kevään 2010 yhteisvalintaa koskevassa ja sitä aikaisemmissa tiedotteissa tätä asiaa ei ollut ohjeistettu, koska Opetushallituksen tietoon ei ollut aiemmin tullut opiskelijavalintaan liittyviä vastaavanlaisia ongelmia kuin nyt kyseessä olevassa kantelussa on tuotu esiin.

Aluehallintovirastot järjestävät vuosittain eri puolilla maata opinto-ohjauksen päiviä koulutuksen järjestäjien edustajille. Näissä tilaisuuksissa yhtenä aiheena ovat olleet ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteisvalinnat. Myös näissä tilaisuuksissa koulutuksen järjestäjiä on muistutettu siitä, että hakijan sitä pyytäessä hänen tulee saada myös kielteinen päätös opiskelijavalinnasta.

Velvollisuudesta antaa opiskelijavalintaa koskeva päätös

Koulutuksen järjestäjä tekee päätöksen opiskelijaksi ottamisesta. Ammatilliseen koulutukseen sovellettavan, valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain (634/1998) 4 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän johtosäännössä määrätään koulutuksen järjestämisen yleisistä perusteista, hallinnosta, toimielinten ja henkilöstön toimivallasta ja tehtävistä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on 25.2.2013 antamassaan selvityksessä todennut useamman aluehallintoviraston tietoon vuonna 2010 tulleen, että toisen asteen ammatillisen yhteishaun kautta tapahtuvaan opiskelijavalintaan liittyvässä päätöksenteossa on ollut ongelmia, etteivät oppilaitokset aina tee niille kuuluvaa päätöstä niiden hakijoiden osalta, joita ei ole valittu yhteishaussa oppilaitokseen tai edes silloin vaikka hakijat ovat päätöstä pyytäneet. Selvityksessä on viitattu kyseiseen asiaan liittyvään aluehallintovirastojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön väliseen sähköpostikeskusteluun 6.9.2010. Selvityksen mukaan muun muassa kyseinen keskustelu osoittaa, että yhteishakuun kuuluva päätöksentekojärjestelmä on ollut epäselvä ja on aiheuttanut erilaisia tulkintoja. Myös opiskelijan oikeusturvan ja siihen liittyvän hallinnollisen ohjauksen sekä myös valitusviranomaisen päätöksenteon kannalta asia on ollut tulkinnanvarainen. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan oppilaitoksia tulisi tarkemmin ohjeistaa yhteishakuun liittyvästä päätöksenteosta, jotta ei syntyisi tilanteita, joissa asiallisen opiskelijavalintapäätöksen puuttumisen takia opiskelija ei voi käyttää hänelle kuuluvaa oikeutta muutoksenhakuun tai että tämän takia asia jätetään valitusviranomaisessa tutkimatta. Tästä syystä aluehallintovirasto aikanaan lähetti kantelun tarkoittamaan asiaan liittyvän kantelupäätöksensä tiedoksi opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tai sen nojalla annetuissa asetuksissa ei säädetä päätöksen antamisesta opiskelijavalintaprosessin yhteydessä. Suuren päätösmäärän vuoksi käytännöksi on muodostunut, että koulutuksen järjestäjä antaa kirjallisen päätöksen oikaisuvaatimusosoituksineen vain hakijan pyynnöstä. Opiskelijaksi hakeutuva käyttää usein kaikki viisi mahdollista hakutoivetta, jolloin opiskelijavalintaa koskeva päätös on ainakin neljässä tapauksessa viidestä kielteinen eli hylkäävä. Valinnan lopputulos voi myöhemmin muuttua sen vuoksi, että hakija tulee valituksi varasijalta ylempiin hakutoiveisiinsa. Yhteishaussa hakee vuosittain yli 100 000 opiskelijaa, joista useimmat käyttävät kaikki viisi hakutoivetta. Näin ollen yhteishaussa tehdään vuosittain jopa 500 000 opiskelijavalintaa koskevaa päätöstä. Näistä päätöksistä useimmat ovat kielteisiä, mutta jos hakija on tullut valituksi ylempään hakutoiveeseensa, ei hakijalla käytännössä ole intressiä valittaa kielteisestä päätöksestä. Kaikille hakijoille kuitenkin aina ilmoitetaan kirjallisesti opiskelijavalinnan tuloksesta. Niille opiskelijoille, jotka eivät ole tulleet valituiksi mihinkään koulutukseen, lähetetään niin sanottu jälkiohjauskirje.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Opetushallituksen selvityksen mukaan jälkiohjauskirjeessä hakijaa on informoitu mahdollisuudesta valittaa opiskelijavalintaa koskevasta päätöksestä aluehallintovirastoon. Sellaiseen käytäntöön, että yhteisvalinnassa valitsematta jääneelle hakijalle annetaan kielteinen valintapäätös vain pyydettyäessä, on päädytty tarkoituksenmukaisuussyistä hakijoiden suuri määrä huomioon ottaen. Kun useimmat hakijat esittävät kaikki käytettävissä olevat viisi hakutoivetta, ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, että valitsematta jääneelle hakijalle annettaisiin automaattisesti kielteiset päätökset kaikkiin hänen hakutoiveisiinsa.

Ammatilliseen koulutukseen sovellettavan, valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuun rekisteröidyn yhteisön tai säätiön järjestämään koulutukseen sovelletaan hallintomenettelylakia eli nyttemmin hallintolakia (434/2003).

Hallintolaissa säädetään sen 2 §:n mukaan hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lain 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain 5 §:n mukaan hallintolaki on toissijainen siten, että jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta.

Kuten ministeriö on todennutkin, ammatillista koulutusta koskevissa laeissa ei ole säädetty opiskelijavalintaa koskevasta päätöksentekomenettelystä. Opiskelijavalintaa koskeviin päätöksiin sovelletaan siten hallintolain säännöksiä. Hallintolain 43-47 §:n mukaan päätöksen tulee olla kirjallinen ja perusteltu. Päätökseen tulee liittää muutoksenhakuohjaus.

Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002) mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus.

Hallintolain taustalla on perustuslain 21 §, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain säännösten noudattamisella toteutetaan perustuslaissa säädettyä oikeusturvaa. Oikeusturvaan sisältyy myös oikeus saada asiassa päätös. Tämä oikeus tarkoittaa, että toimivaltainen viranomainen on velvollinen oma-aloitteisesti antamaan ratkaisun käsiteltävänäään olevaan asiaan. Hallintolaista tai sen esitöistä ei saa tukea tulkinnalle, jonka mukaan hallinnon asiakkaan tulisi erikseen pyytää asiaansa päätöstä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen ilmoittama käytäntö, jonka mukaan koulutuksen järjestäjää ohjataan antamaan kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen vasta päätöstä pyydettyäessä, ei siten perustu päätöksen antamisessa noudatettavaan hallintolakiin ja sen taustalla oleviin perustuslain oikeusturväsäännöksiin.

Kantelun tarkoittamien tahojen menettelyn arviointia

A on kantelussaan arvostellut Kaustisen Evankelisen Opiston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Vaasan hallinto-oikeuden menettelyä asiassa, joka koskee hänen opiskelijavalintaansa ja valinnasta tehtyä muutoksenhakua Opetushallituksen järjestämässä vuoden 2010 yhteishaussa.

Kaustisen Evankelinen Opisto

A on kertonut pyytäneensä Opiston rehtorilta valituskelpoista päätöstä valitsematta jättämisestä. Hän ei sitä kuitenkaan saanut eikä päätöstä saanut myöskään sitä pyytänyt avi, jolta A oli hakenut muutosta valintapäätökseen. Aluehallintoviraston mukaan Opisto ei ollut tehnyt kirjallista päätöstä A:n valitsematta jättämisestä.

Asiakirjoissa olevan Opiston johtosäännön 11 §:n mukaan opiskelijoiden ottamisesta opistoon päättää rehtori. Johtosäännön 6 §:n 1 kohdan mukaan opiston johtokunta vastaa siitä, että opistoa hoidetaan tuloksellisesti noudattaen kansanopistoa koskevia lakeja ja asetuksia sekä niitä määräyksiä ja ohjeita, joita viranomaiset toimivaltansa rajoissa antavat. Varsinaisesta päätöksen antamisvelvollisuudesta johtosäännössä ei ole säännelty. Päätöksen antaminen kuuluu opiskelijavalinnasta päättävälle rehtorille.

Asiassa on jäänyt selvittämättä, miksi Opiston rehtori ei ole vuonna 2010 antanut A:lle hänen tuolloin pyytämäänsä päätöstä. Rehtori antoi pyydetyn päätöksen vasta 26.10.2011 eli noin vuosi ja viisi kuukautta sen jälkeen, kun päätöstä oli kerrottu ensimmäisen kerran pyydetyn. Rehtori antoi päätöksen sen jälkeen, kun aluehallintovirasto oli 10.10.2011 A:n kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut, että A:n pyytämä valituskelpoinen päätös tuli antaa. Aluehallintovirasto lähetti kyseisen päätöksensä Opiston johtokunnalle, joka velvoitettiin saattamaan päätös rehtorin tietoon.

Kuten hallinto-oikeus on 28.12.2012 antamassaan ja rehtorille lähettämässään päätöksessä todennutkin, rehtorin 26.10.2011 tekemä päätös ei vastannut hallintolain päätökselle asettamia vaatimuksia.

Saadun selvityksen mukaan tuolloinen rehtori on eläkkeellä. Asia ei enää hänen kohdallaan anna aiheutta toimenpiteisiini.

Kaustisen Evankelisen Opiston oikeuskanslerille antamasta, johtokunnan puheenjohtajan ja nykyisen rehtorin allekirjoittamasta selvityksestä ei käy ilmi, että Opiston johtokunta tai sen rehtori edelleenkaan mieltäisivät Opiston velvollisuudeksi huolehtia ainakin pyydettyjen opiskelijavalintapäätösten antamisesta ja siitä, että annetut päätökset täyttävät hallintolain päätökselle asettamat vaatimukset.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

A on kantelussaan kertonut muuttaneensa aville tekemänsä kantelun valitukseksi avista saamansa neuvon mukaisesti.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Aluehallintovirasto on selvityksessään kertonut, että A lähetti 27.6.2010 aville avin kantelulomakkeelle laaditun kirjoituksensa, joka koski hänen valitsematta jäämistään Kaustisen Evanke-liseen Opistoon kevään 2010 yhteishaussa. A:n kirjoitus oli sisällöltään valitus opiskelijavalin-tapäätöksestä. Mainittu asiakirja toimitettiin avin Tampereen toimipaikan sivistystoimentarkas-taja (nyk. opetustoimen ylitarkastaja) B:lle, joka sai asiakirjan palattuaan vuosilomalta 12.7.2010. B oli tämän jälkeen puhelinyhteydessä A:han. Selvityksensä mukaan B ei tarkkaan muista mainitun puhelun sisältöä. Puhelun tarkoituksena oli kertoa kantelun ja valituksen erois-ta sekä mahdollisuudesta vaihtaa kantelu valitukseksi siinä tarkoituksessa, että vain valituksen perusteella voi saada päätökseen muutosta. Harkinta tässä jäi kantelijalle. B:n käsityksenä oli myös, että asiaan voidaan myöhemmin palata kanteluasiana, mikäli siihen muutoksenhaun yh-teydessä tai sen jälkeen on aihetta.

A:n ilmoitettua 20.7.2010 vaihtavansa kantelun valitukseksi, B lähetti Opistolle selvityspyyn-nön, jossa hän pyysi muun muassa toimittamaan kopion A:ta koskevasta valintapäätöksestä. B ohjasi toimittamaan selvityksen suoraan avin Vaasan toimipaikan sivistystoimentarkastaja C:lle, joka työnjaon mukaan tuolloin käsitteli kyseisen alueen opetustoimen valituksia. Myös C pyysi oppilaitokselta opiskelijavalintapäätöstä. Oppilaitoksen päätöstä ei kuitenkaan useista pyynnöistä huolimatta saatu, joten A:n valitus jätettiin tutkimatta.

Vaasan hallinto-oikeuden palautettua asian kanteluna käsiteltäväksi avi käsitteli kantelun käsit-telyajan ollessa noin puolet sen hetkisistä opetustoimen kantelujen keskimääräisistä käsittely-ajoista. A:n valitettua rehtorin 26.10.2011 antamasta valintapäätöksestä avi tutki valituksen, vaikka kyseinen päätös ei kaikilta osin täyttänyt hallintopäätökselle asetettuja vaatimuksia. Käsittelyaika kesti keskimääräistä tavoiteaikaa (3 kk) pidempään (6 kk) johtuen muun muassa asian selvittämisen monimutkaisuudesta.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antamassaan lausunnossa katsonut menetteleensä asiassa asianmukaisesti ja hyvää hallintotapaa noudattaen ottaen huomioon asian monimutkai-suus ja opiskelijavalinnan päätöksentekojärjestelmän epäselvyys.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n 3 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen saa hakea oikaisua aluehallintovirastolta. Valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko tässä laissa tarkoitettua koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaan.

Aluehallintovirasto toimii siten ammatillisen koulutuksen järjestämisessä sekä valitusviran-omaisena että valvovana viranomaisena. Lain sanamuoto ei tosin luo aville oma-aloitteista val-vontavertaisuutta, vaan valvonta tapahtuu ainoastaan yksittäistapauksittain aville tehtyjen kanteluiden perusteella.

Hallintolaissa säädetään tarkemmin perustuslain 21 §:ssä turvatusta hyvästä hallinnosta. Hal-lintolain 4 §:n mukaan kyseistä lakia ei sovelleta lainkäyttöön. Hallinto-oikeudellista lainkäyt-töä koskevasta menettelystä säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996) jota avi soveltaa toimiessaan valitusviranomaisena. Edellä esitetyn mukaisesti avin on valitusviranomaisena toimiessaan otettava huomioon vain soveltamiensa lakien määräykset. Kuten avi ja hallinto-oikeus ovat todenneetkin, hallintolainkäyttölain 5 ja ja 51 §:n perusteella voidaan muutoksen-hakuna tutkia vain valitus, joka koskee olemassa olevaa päätöstä. Tältä kannalta katsoen avilla ei ole ollut muuta mahdollisuutta kuin jättää A:n tekemä valitus tutkimatta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Hallintolain 4 §:n 3 momentissa on säädetty, että käsiteltäessä hallintokanteluasioita muiden viranomaisten kuin ylimpien laillisuusvalvojien toimesta, on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kyseinen lainkohta koskee avin menettelyä sen käsitellessä asiaa kanteluviranomaisena. Hallintolain avia kanteluviranomaisena velvoittavat hyvän hallinnon periaatteet pyrkivät turvaamaan viranomaisten asiakkaiden tarpeista lähtevää ja palvelukeskeistä menettelyä.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Keskustelu, jonka perusteella A on päättänyt muuttaa tekemänsä kantelun valitukseksi, on käyty puhelimitse eikä sen sisältöä ole mahdollista selvittää.

Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen HE 72/2002 vp mukaan hyvän hallinnon perusteet olisi otettava huomioon kaikessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa.

Näkemykseni mukaan avin olisi viimeistään silloin, kun sekään ei toistuvista pyynnöistä huolimatta saanut Opistolta pyytämäänsä A:n valintapäätöstä, tullut hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti valvontaviranomaisen roolissaan kehottaa Opistoa antamaan valituksen tutkimiseksi tarpeellinen päätös sen sijaan, että jätti A:n valituksen päätöksen puutteen vuoksi tutkimatta. Avin selvityksestä ei ilmene, että siellä olisi kyseisessä tilanteessa pohdittu esimerkiksi A:n kirjoitusten tutkimista sekä valituksena että kanteluna.

Katson, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ei ole A:n kirjoituksia käsitellessään menetellyt toimintaansa velvoittavan hyvän hallinnon mukaisesti.

Käsittelyajat avissa ja hallinto-oikeudessa

A on arvostellut kirjoitustensa käsittelyaikaa avissa ja hallinto-oikeudessa.

A muutti aville 27.6.2010 tekemänsä kantelun valitukseksi 20.7.2010. Avi ratkaisi asian 26.10.2010 eli noin 3 kuukaudessa. Käsittelyaikaa lienee pidentänyt valituksenalaisen päätöksen pyytäminen useaan kertaan Opistosta.

A valitti asiassa 5.11.2010 Vaasan hallinto-oikeudelle joka ratkaisi valituksen 15.6.2011. Asian käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli noin 7 kuukautta.

Avi ratkaisi kanteluasian noin 4 kuukaudessa ja A:n 31.10.2011 tekemän valituksen 8.5.2012 eli noin 6 kuukaudessa. Avin mukaan tämä keskimääräistä pidempi käsittelyaika johtui asian selvittämisen monimutkaisuudesta.

Vaasan hallinto-oikeus ratkaisi A:n avin päätöksestä 16.5.2012 tekemän valituksen 28.12.2012 eli noin 7 kuukaudessa.

Nähdäkseni asiakokonaisuuden yksittäiset käsittelyajat eivät ole olleet sellaisia, että niihin olisi aihetta puuttua laillisuusvalvonnallisesti. Lopullisen päätöksen saamista opiskelijavalintaa koskevaan asiaan on viivyttänyt Opiston laiminlyönti päätöksen antamisessa ja avin menettely, kun se ei ilman hallinto-oikeuden antamaa palautuspäätöstä ole käsitellyt A:n kirjoituksia myös kanteluasiana.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Kantelussa on kyse opiskelijan oikeusturvan toteutumisesta ammatillisen koulutuksen yhteishaussa, josta vastaa Opetushallitus. Kyse on myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen opetustoimen hallinnonalalla antaman ohjauksen asianmukaisuudesta.

Ammatillisen koulutuksen järjestäminen kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Ministeriön ilmoituksen mukaan yhteishaussa hakee vuosittain noin 100 000 opiskelijaa, joista useimmat käyttävät kaikki käytettävinsä olevat viisi hakutoivetta. Yhteishaussa tehdään siten vuosittain jopa 500 000 opiskelijavalintaa koskevaa päätöstä.

Päätöksen tekee valintarekisterin tuottaman valintaesityksen perusteella koulutuksen järjestäjä eli oppilaitos. Ammatilliseen koulutukseen sovellettavan, valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan kyseiseen koulutukseen sovelletaan hallintolakia. Koska ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tai sen nojalla annetuissa asetuksissa ei säädetä kyseisten päätösten muodosta, sovelletaan koulutuksen järjestäjän päätöksiin hallintolain muotosäännöksiä. Hallintolain 43-47 §:n mukaan päätöksen tulee olla kirjallinen ja perusteltu ja siihen tulee liittää asianmukainen muutoksenhakuosoitus. Perustuslain takaamaan oikeusturvaan kuuluu, että henkilö saa häntä koskevan päätöksen viranomaisen toimesta sitä erikseen pyytämättä.

Ministeriön mukaan suuren päätösmäärän vuoksi käytännöksi on muodostunut, että koulutuksen järjestäjä antaa kirjallisen päätöksen oikaisuvaatimuksineen vain hakijan pyynnöstä.

Ministeriön ja Opetushallituksen selvityksen mukaan Opetushallitus on jo vuosien ajan antanut sekä koulutuksen järjestäjille että yhteishakuun osallistuneille opiskelijoille ohjausta, jonka mukaan kielteinen valintapäätös annetaan vasta pyynnöstä.

Aluehallintovirasto on todennut tietoonsa tulleen useita tapauksia, joissa oppilaitos ei ole opiskelijan sitä pyytäessäkään antanut päätöstä opiskelijavalinnasta. Ainakin kantelun tarkoittamassa tapauksessa vaikuttaa siltä, että opetuksen järjestäjä eli Kaustisen Evankelinen Opisto ei ole ollut tietoinen velvollisuudestaan antaa A:n pyytämä opiskelijavalintapäätös. Asiaan lienee vaikuttanut se, että selvityksensä mukaan Opetushallitus ei ollut kantelun tarkoittamana yhteishakuvuonna 2010 koulutuksen järjestäjille lähettämässään tiedotteessa kertonut tästä velvollisuudesta. Selvityksen mukaan asiasta on maininta tiedotteissa vuoden 2011 yhteisvalinnasta lähtien. Avin näkemyksen mukaan oppilaitoksia tulisi tarkemmin ohjeistaa yhteishakuun liittyvästä päätöksenteosta.

Opetushallitus on todennut näkemyksensä, että koska päätösvalta opiskelijaksi ottamisessa kuuluu koulutuksen järjestäjille, Opetushallituksella ei ole nykyisen lainsäädännön puitteissa muita mahdollisuuksia vaikuttaa hakijoiden oikeusturvaan kuin informaatio-ohjauksen kautta. Opetushallituksen mielestä tulisi harkita, että opiskelijaksi ottamisessa ja siihen liittyvässä muutoksenhaussa nykyisin noudatettu menettely kirjattaisiin lainsäädäntöön. Lainsäädäntö selkeyttäisi tilannetta ja velvoittaisi yksiselitteisesti koulutuksen järjestäjät antamaan pyydettyä kirjallisen päätöksen opiskelijaksi ottamisesta muutoksenhakuosoituksineen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää selvityksessään erittäin tärkeänä, että opiskelijan oikeusturva toteutuu opiskelijavalinnan yhteydessä ja että A:n kantelussa ilmenneen kaltaisia tilanteita ei pääsisi syntymään. Ministeriö pitää nykyistä menettelyä, jossa valituskelpoinen päätös annetaan vasta opiskelijan pyynnöstä, perusteltuna ottaen huomioon opiskelijavalintapäätösten suuri määrä ja valintaprosessiin liittyvät erityispiirteet. Ministeriön mukaan menettelyiden selkeyttämiseksi on tarpeen arvioida, tulisiko opiskelijavalintaa koskevasta menettelystä säätää tarkemmin koulutusta koskevassa lainsäädännössä. Ministeriö painottaa, että se ei pidä perusteltuna siirtymistä menettelyyn, jossa jokaisesta opiskelijavalintaa koskevasta päätöksestä annettaisiin valituskelpoinen päätös, koska tämä kuormittaisi koulutuksen järjestäjiä kohtuuttoman paljon, mutta ei merkittävästi parantaisi opiskelijan oikeusturvaa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Totean, että ministeriön käytännöksi ilmoittama menettely opiskelijavalintapäätösten antamisessa ei perustu hallintolakiin ja sen taustalla olevaan perustuslain oikeusturvaa koskevaan säännökseen. Opiskelijavalintapäätökset ovat hallintolaissa tarkoitettuja hallintopäätöksiä, joiden muotoa ja antamisvelvollisuutta koskevat perustuslain ja hallintolain säännökset. Hallintopäätöksiä koskevien säännösten noudattamisesta ei voida poiketa tarkoituksenmukaisuussyiden perusteella, vaan poikkeamisen tulee niin sanottujen massapäätöstenkin osalta perustua asiasta nimenomaisesti säädettyyn lakiin.

Huomautan opetus- ja kulttuuriministeriötä ja Opetushallitusta siitä, että ne ovat toimineet lakiin perustumattomalla tavalla ohjattaen koulutuksen järjestäjät antamaan opiskelijavalintapäätökset vasta pyydettyä ja ilmoittaessaan opiskelijoille, että kyseisiä päätöksiä on erikseen pyydettyä.

Saadun selvityksen mukaan annettukaan ohjaus ei ole ollut riittävää, vaan varsinkin opetuksen järjestäjät ovat jääneet epätietoisiksi velvollisuudestaan ainakin pyydettyä antaa muutoksenhakukelpoinen opiskelijavalintapäätös. Tämä on tullut esiin myös nyt käsiteltävänä olevassa kantelussa. A ei ole voinut kohtuullisessa ajassa saada ratkaisua opiskelijavalintapäätöksestä tekemäänsä muutoksenhakuun.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen omaksumat, lakiin perustumattomat käytännöt ovat olleet omiaan vaarantamaan opiskelijoiden perustuslaissa taattua oikeusturvaa.

Pyydän opetusalan lainsäädännöstä vastaavaa opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan 30.1.2015 mennessä, minkälaisiin toimiin se on ryhtynyt asiantilan korjaamiseksi.

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kiinnitän vastaisen varalle Kaustisen Evankelisen Opiston huomiota edellä päätösten antamisvelvollisuudesta ja päätöksen muodosta lausumaani. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston huomiota kiinnitän vastaisen varalle siihen, mitä edellä olen lausunut viranomaisen velvollisuudesta noudattaa hyvän hallinnon perusteita kaikissa hallintotehtävissään.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi