

19.2.2009

Dnro 1293/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

OPINTOJEN KORVAAVUUTTA KOSKEVASTA PÄÄTÖKSESTÄ VOI VALITTA A HALLINTO-OIKEUTEEN

1

KANTELU

Opiskelija arvosteli 4.6.2007 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan sähköpostiviestissä Yliopiston menettelyä opintojen korvaavuutta ja oikaisuvaatimusta koskevassa asiassa.

Kantelun mukaan Opiskelija oli sinänsä saanut asiallista ja ystävällistä neuvontaa opintojen korvaamisesta koskevasta muutoksenhausta Yliopiston opintoasiain osaston päälliköltä. Yliopiston hallintojohtosäännön mukaan mainituissa hakemusasioissa viimeisenä valitusviranomaisena toimii yliopiston tiedekuntakohtainen tutkintolautakunta. Sääntöjen mukaan opintojen korvaaminen hakemusasiana on rinnastettavissa tenttien korjaamiseen ja opinnäytteiden arvostelemiseen eli opintosuoritusten arvostelemiseen, josta on säädetty yliopistoasetuksen 16 §:ssä ja 17 §:ssä. Siten Yliopisto katsoo, että yliopistolain 35 §:n valituskielto koskisi myös opintojen korvaavuudesta oikaisuvaatimusmenetelyssä annettua päätöstä.

Opiskelija katsoi kuitenkin, etteivät muun ohella perustuslain 21 §, hallintolainkäyttölain 13 § eivätkä yliopistolain esityötkään tue Yliopiston tulkintaa. Ammattikorkeakoululain 27 §:n 2 momenttia vastaava säännöstäkään ei ole yliopistolaissa. Opiskelija on tiedustellut, kattavatko yliopistoasetuksen 16 ja 17 §:n säännökset myös korvaavuushakemusasioiden käsittelyn. Samoin hän on tiedustellut, voidaanko tällaiseen hakemusasiaan soveltaa hallintolainkäyttölain säännöksiä. Näillä perusteilla Opiskelija on pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan asian ja esittämään käsityksensä oikeasta lain-tulkinnasta.

Opiskelija oheisti kanteluunsa Yliopistolle lähettämänsä viestit ja saamansa vastaukset.

3

RATKAISU

Käsitykseni mukaan Yliopiston menettelyä Opiskelijan asiassa ei ole pidettävä selvästi lainvastaisena. Yliopisto on selvityksessään perustellut kantaansa valituskiellosta opintojen korvaavuutta koskeneeseen tutkintolautakunnan päätökseen yliopistojen autonomialla, vakiintuneella käytännöllä sekä yliopiston laatimilla säännöillä.

Totean kuitenkin, että kysymys muutoksenhausta yliopiston opintosuoritusten tutkintolautakunnan päätökseen on nykyisen yliopistolain (645/1997) voimassa ollessa tulkinanvarainen. Omasta mielestäni olisi ollut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta arvioiden perusteltua parempi menetellä Yliopistossa niin, että Yliopisto olisi liittynyt tällaiseen päätökseen valitusosoituksen asianomaiseen hallinto-oikeuteen.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Tapahtumatiedot

Yliopisto on antanut 1.8.2005 lukien voimassa olleen opintosuoritusten arviointiohjesäännön . Sen 69 ja 70 §:n mukaan opintosuorituksensa arviointiin tyytymätön opiskelija voi pyytää siihen suullisesti tai kirjallisesti oikaisua arvioinnin suorittaneelta opettajalta 14 päivän kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin opiskelijalla on ollut tilaisuus saada tietoonsa arvioinnin tulokset ja arviointiperusteet. Oikaisupäätökseen tyytymätön voi hakea siihen muutosta opintojakson järjestäneen tiedekunnan tutkintolautakunnalta 14 päivän kuluessa siitä, kun hän on saanut päätöksestä tiedon. Hallintojohtosäännön 70 §:ään sisältyy valituskielto.

Yliopiston kotisivulta on ainakin nykyisin tulostettavissa opintojakson korvaavuushakemus muutoksenhakuohjeineen. Hakemuksen mukaan tutkintolautakunnan oikaisuvaatimusmenettelyssä antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Yliopisto on 18.9.2007 minulle antamassaan selvityksessä muun ohella katsonut, että lähtökohtaisesti opintojakson korvaavuusasiaa rinnastetaan yliopistossa opintosuorituksen arviointiin. Yliopisto on myöntänyt, että sen korvaavuushakemuslomakkeessa antamat muutoksenhakuohjeet voivat olla puutteelliset. Yliopiston käytäntö noudattelee kuitenkin maamme yliopistojen yleistä linjaa niin muutoksenhakuohjeiden kuin myös itse muutoksenhakuprosessin ja siihen liittyvän valituskiellonkin osalta. Yliopisto on ilmoittanut tulevansa korjaamaan korvaavuuskäytännön muutoksenhakuohjeisiin liittyvät mahdolliset puutteet.

Yliopisto on viitannut yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 25 §:ään opintojen hyväksi lukemisesta. Tämän säännöksen mukaan opiskelija saa tutkintoa suorittaessaan Yliopiston päätöksen mukaan lukea hyväkseen muussa kotimaisessa tai ulkomaisessa korkeakoulussa taikka muussa oppilaitoksessa suorittamiaan opintoja sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja muilla samantasoisilla opinnoilla. Opiskelija saa Yliopiston päätöksen mukaan lukea hyväkseen sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja myös muulla tavoin osoitetulla osaamisella.

Yliopiston tulee voida itse päättää sille suodun autonomiansa puitteissa hyväksi luettavista opinnoista ja korvaavuuksista, koska se itse määrittelee tutkintojensa tavoitteet. Siinä paras asiantuntemus on Yliopiston sisällä. Siten valituskieltoakin voidaan Yliopiston mukaan pitää perusteltuna ja myös tutkintoasetuksen hengen mukaisena. Yliopiston ei ole pakko lukea hyväksi muualla suoritettuja opintoja.

Opetusministeriö on 27.11.2008 antamassaan lausunnossa viitannut yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) 25 §:ään. Säännös perustuu opiskelijan oikeuteen hakea aiemmin hankkimansa osaamisen tunnustamista. Hyväksi lukemista tai korvaamista hakevalla opis-

kelijalla on vastuu osaamisensa todistamisesta ja riittävien tietojen toimittamisesta.

Opintojen hyväksi lukemista ja tutkintoon kuuluvien opintojen korvaamista koskevan päätöksen tekee yliopisto. Yliopisto määrittelee opetussuunnitelmissaan tutkintojen ja tutkintojen osien osaamistavoitteet. Opiskelijan hakemuksessaan esittämää osaamista suhteutetaan näihin osaamistavoitteisiin ja esitettyä osaamista arvioidaan samoilla kriteereillä ja menetelmillä, joita opintosuoritusten arvioinnissa muutoinkin käytetään. Yliopiston tulee hallintolain (434/2003) mukaisesti antaa hyväksi lukemisesta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Päätökseen on liitettävä valitusosoitus ja ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä.

Opetusministeriön mukaan voimassa olevassa yliopistolaisissa (645/1997) ei ole säädetty muutoksenhausta erityisesti opintojen hyväksi lukemista koskevaan päätökseen. Yliopistolain 33 §:n (muut. 556/2005) mukaan opiskelija saa hakea oikaisua opintosuorituksen arvosteluun ja eräisiin muihin opintoja koskeviin päätöksiin, joista säädetään asetuksella. Yliopistoasetuksen (115/1998) 16 §:n mukaan "opintosuorituksella tarkoitetaan väitöskirjaa, lisensiaatintutkimusta, syventäviin opintoihin kuuluvaa tutkielmaa sekä sellaista kirjallista tai suullista kuulustelua, esitelmää taikka taiteellista tai muuta suoritusta, joka sisältyy yliopiston opetussuunnitelmiin".

Yliopistoasetuksen 17 §:n mukaan "muun opintosuorituksensa kuin väitöskirjan, lisensiaatintutkimuksen ja näitä vastaavan opin- ja taidonnäytteen arvosteluun tyytymätön opiskelija voi pyytää siihen suullisesti tai kirjallisesti oikaisua arvostelun suorittaneelta opettajalta ja syventäviin opintoihin kuuluvan tutkielman tai muun vastaavan opintosuorituksen arvostelusta kirjallisesti yliopiston määräämältä hallintoelimeltä. Oikaisupyynnö on tehtävä 14 päivän kuluessa siitä ajankohdasta, josta opiskelijalla on ollut tilaisuus saada arvostelun tulokset sekä arvosteluperusteiden soveltaminen omalta kohdaltaan tietoonsa. Oikaisupyynnön johdosta tehtyyn päätökseen tyytymätön voi saattaa asian tutkintolautakunnan tai yliopiston määräämän hallintoelimen käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa siitä, kun hän on saanut päätöksestä tiedon".

Koska opintojen hyväksi lukemisessa on kysymys opiskelijan aikaisemmin suorittamien opintojen tai muulla tavoin hankkiman osaamisen suhteuttamisesta yliopiston opetussuunnitelmissaan määrittelemiin tutkintojen tavoitteisiin, voidaan ministeriön mukaan hyväksi luettavaa opintosuoritusta pitää yliopistoasetuksen 16 §:n mukaisena yliopiston opetussuunnitelmiin sisältyvänä suorituksena. Opintojen hyväksi lukemista koskevaan päätökseen tyytymätön voi siten pyytää siihen oikaisua yliopistoasetuksen 17 §:n mukaisesti.

Opetusministeriön käsityksen mukaan opintojen hyväksi lukeminen rinnastetaan yliopistoissa yleisesti opintosuoritusten arviointiin ja muutoksenhakuun sovelletaan yliopistolain ja -asetuksen opintosuoritusten arvioinnin muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Käytäntöä voidaan pitää perusteltuna sekä yliopistojen opetussuunnitelmiin liittyvän autonomian perusteella että molempien korkeakoulusektoreiden käytäntöjen yhdenmukaisuuden kannalta. Ammattikorkeakoululain (351/2003) opintosuoritusten arvioinnin oikaisemisesta koskevassa 27 §:ssä opintojen hyväksi lukemisesta annettu päätös on rinnastettu opintosuoritusten arviointiin.

Opetusministeriö on lisäksi kertonut, että yliopistolain kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarkoitus säätää opintojen hyväksi lukemista koskevasta oikaisumenettelystä yliopistoissa ammattikorkeakoululain 27 §:ää vastaavasti.

3.2

Arviointi

Aineellinen perussäännös muutoksenhakuasioissa on perustuslain (734/1999) 21 §? Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muun ohella oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

Yliopistolain 33 §:n mukaan opiskelija saa hakea oikaisua opintasuorituksen arvosteluun ja eräisiin muihin opintoja koskeviin päätöksiin, joista säädetään asetuksella. Oikaisumenettelystä säädetään tarkemmin asetuksella. Lain 34 §:n (muut. 1271/2001) mukaan yliopiston päätökseen haetaan muutosta valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä yliopiston päätoimipaikka sijaitsee, siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei yliopistolaissa tai muualla laissa toisin säädetä. Yliopistolain 35 §:ssä (muut. 1271/2001) on määritelty eräitä valituskieltoja. Päätökseen, johon saa 33 §:n mukaan hakea oikaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta. Opintasuoritusten arvostelua koskevaan oikaisumenettelyssä tehtyyn päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla. Tarkempia säännöksiä opiskelijan oikeudesta pyytää oikaisua muun kuin väitöskirjan ja eräiden muiden vastaavien opinnäytteiden arvosteluun on yliopistoasetuksen 17 §:ssä.

Olen Opiskelijan kanteluasiaa tutkittaessa todennut, että kysymys muutoksenhausta opintojen korvattavuutta koskevaan päätökseen on oikeuskäytännössäkin antanut aiheen erilaisiin tulkintoihin. Niinpä Helsingin hallinto-oikeus on 20.2.2007 antanut päätöksensä n:o 07/0170/1 ja tutkinut sillä opiskelijan valituksen Helsingin yliopiston opintasuoritusten tutkintolautakunnan päätöksestä 19.6.2006. Hallinto-oikeuden päätöksestä on haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jossa valitus on vielä vireillä. Lisäksi Kuopion yliopiston käytännöstä opintasuoritusten muutoksenhakuasioissa oli kanneltu valtioneuvoston oikeuskanslerille, mutta apulaisoikeuskanslerin sijainen ei päätöksessään 31.7.2008 ottanut kantaa nimenomaan kysymyksessä olevaan oikeuskysymykseen (AOKS dnro 433/1/06).

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus 2007 s. 307) on puolestaan katsottu, että päätöksessä on ilmoitettava valituskiellosta, jos valittaminen on nimenomaisesti erityisen säännöksen mukaan kielletty. Valituskielto voi perustua vain lakiin, jossa siitä on erikseen säädetty (perustuslain 21 § ja hallintolainkäyttölain 13 §). Valituskieltoa koskevalla ilmoituksella tai ilmoituksen laiminlyönnillä ei ole erityisiä oikeusvaikutuksia.

Näistä syistä olen päätenyt siihen käsitykseen, että nykyisten yliopistolain ja hallintolainkäyttölain säännösten puitteissa valittaminen hallinto-oikeuteen on mahdollista myös kantelun kohteena olevan Yliopiston määräämän hallintoelimen tekemään päätökseen opintojen korvattavuutta ja oikaisuvaatimusta koskevassa asiassa. On sinänsä yliopistojen autonomisen erityisaseman huomioon ottaen ymmärrettävää, mikäli yliopistolakia muutettaisiin siten, ettei tällaista muutoksenhakumahdollisuutta olisi enää käytössä. Pelkästään Yliopiston hallinnossa vahvistetun opintasuoritusten arviointiohjesäännön perusteella tällaista valituskieltoa ei kuitenkaan voida nähdäkseni asettaa.

4

TOIMENPITEET

Saatan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 10 §:n 2 momenttiin viitaten edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Yliopiston virheellisestä menettelystä Yliopiston rehtorin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Yliopiston rehtorille.

Lähetän päätökseni eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten tiedoksi opetusministeriölle, joka on juuri valmistellut uutta yliopistolakia.