

7.3.2008

Dnro 2461/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

HALLINTOPÄÄTÖKSEN TEKEMINEN JA OIKAISUVAATIMUSOSOITUKSEN ANTAMINEN OPINTOMAKSUASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle 29.7.2006 osoittamassaan sähköpostiviestissä Helsingin yliopiston Avoimen yliopiston hallintopäällikön menettelyä opintomaksun määräämistä koskevassa asiassa. Määrättyään opintomaksun Avoimen yliopiston kurssista hallintopäällikkö oli kantelijan mukaan kieltäytynyt kertomasta, miten asiaan haetaan muutosta.

Kantelija oli ilmoittautunut toukokuussa 2006 Avoimen yliopiston kurssille Internetissä olleiden ohjeiden mukaan. Kuitenkaan yliopiston verkkolomake, jolla ilmoittautuminen piti toteuttaa, ei toiminut. Tästä huolimatta yliopisto oli lähettänyt kantelijalle aiheettomat maksut. Hallintopäällikkö oli ilmoittanut, ettei maksuunpanopäätökseen saanut hakea muutosta.

Kantelijan mukaan viranomaisen ei saisi periä perusteettomia maksuja. Viranomaisen tulisi ilmoittaa, miten päätökseen haetaan muutosta. Viranomaisen ei saa jättää vastaamatta kansalaisen asiallisiin tiedusteluihin.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, miten muutoksenhaku hallintopäällikön yliopiston puolesta tekemään päätökseen tapahtuu, ja ryhtymään rangaistustoimenpiteisiin virheellisesti toimineita virkamiehiä kohtaan.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Oikeus hyvään hallintoon on turvattu perustuslain 21 §:ssä, jossa säädetään oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Pykälän 1 momentin lähtökohtana on yksilön oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa hyvän hallinnon takeisiin luetaan oikeus saada asiaan perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Säännöksen 2 momentin mukaan tilanteessa, jossa

asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Yliopistolain (645/1997) 8 §:n mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus on opiskelijalle maksutonta, mutta säännöksen 2 momentin mukaan avoimen yliopisto-opetuksen ja täydennyskoulutuksen osalta noudatetaan, mitä valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla päätetään.

Valtion maksuperustelain 11a §:n 3 momentin (150/1992, muut. 961/1998) mukaan julkisoikeudellista suoritetta koskevan maksun määräämisen yhteydessä on maksun määränneen viranomaisen annettava ohjeet 11 b §:ssä tarkoitetun oikaisukeinon käyttämisestä. Mainitun 11 b §:n mukaan maksuvelvollinen, joka katsoo, että 6 §:ssä tarkoitetusta julkisoikeudellisesta suoritteesta määrätyn maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea valittamalla muutosta siltä [läninoikeudelta], jonka tuomiopiirissä maksun määrännyt viranomainen sijaitsee. Valitusaika on 30 päivää luettuna siitä, kun valittaja on saanut tiedon oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. [Läninoikeuden] päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Läninoikeudella tarkoitetaan hallinto-oikeuslain (430/1999) 24 §:n 3 momentin mukaan 1.11.1999 lukien hallinto-oikeutta.

Avoimesta korkeakouluopetuksesta korkeakouluissa perittävistä maksuista annetun opetusministeriön päätöksen (83/1993) 2 §:n mukaan avoin korkeakouluopetus on maksullinen julkisoikeudellinen suorite. Tässä päätöksessä ei ole erikseen säädetty muutoksenhausta.

3.2

Hallintopäällikön selvitykset

Hallintopäällikkö on muun ohella kertonut, että opetusministeriö on maksuperustelain nojalla 25.1.1993 päättänyt avoimesta korkeakouluopetuksesta korkeakouluissa perittävistä maksuista.

Avoimen yliopiston johtokunnalle kuuluu johtosäännön mukaan päättää opintomaksuista. Johtokunta oli 11.5.2005 päättänyt opintomaksuista 1.8.2005 alkaen. Kurssien ilmoittautumis- ja maksuehdoista oli kerrottu Avoimen yliopiston verkkosivuilla, opetusohjelmissa ja opintooppaassa. Muutoksenhakua koskeva tieto oli 5.9.2006 lisätty Avoimen yliopiston verkkosivuille.

Opintoihin ilmoittautuminen ei käytännössä ole mahdollista perehtymättä ilmoittautumis- ja maksuehtoihin. Ilmoittautumisen sitovuudesta oli kerrottu myös puhelini ilmoittautumisen yhteydessä.

Hallintopäällikön mukaan kantelija oli 19.4.2006 ilmoittautunut puhelimitse kahdelle kurssille. Puhelinautomaatin kautta ilmoittautuminen ei ole mahdollista ilman opetusohjelmassa kerrottua ilmoittautumiskoodia. Näin ollen oli kiistatonta, että kantelija oli ilmoittautumisensa suorittanut. Kurssimaksujen eräpäivä oli ollut 2.5.2006 ja maksumuistutus kantelijalle oli lähtenyt 2.6.2006.

Kantelija oli 9.6.2006 lähettänyt Helsingin yliopiston Avoimen yliopiston opiskelijapalvelusta vastaavalle palvelupäällikölle sähköpostiviestin, jossa hän oli pyytänyt poistamaan maksut

valtion maksuperustelain mukaisesti, koska maksun määräämisessä oli tapahtunut virhe. Kantelijan mukaan ohjeiden mukainen ilmoittautuminen ei ollut Internetin kautta mahdollista. Kantelija oli pyytänyt tekemään maksuperustelain mukaisen valituskelpoisen päätöksen, ellei maksua voitu poistaa.

Hallintopäällikkö oli lähettänyt 16.6.2006 kantelijalle sähköpostitse selvityksen, joten kantelijan väite vastaamatta jättämisestä ei pidä paikkansa. Hallintopäällikön loman aikana kantelija oli lähettänyt hänelle kaksi sähköpostiviestiä, joihin hallintopäällikkö oli vastannut lomalta palattuaan 26.7.2006 ja sittemmin vielä 27.7.2006 lähetettyyn viestiin 28.7.2006. Hallintopäällikkö oli sähköpostiviestissään 28.7.2006 ilmoittanut kantelijalle, että "opintomaksunne on määrätty oikein, kuten olen kesäkuussa selvittänyt. Maksujen perintä on hallinnollista täytäntöönpanoa, johon ei ole muutoksenhakuoikeutta".

Hallintopäällikkö on sittemmin selvityksessään katsonut, että muutoksenhakuosoituksen antamiseen pitää olla juridinen peruste. Asiakkaan tyytymättömyys maksuvelvoitteeseensa ei siihen vielä riittäisi. Hallintopäällikön mukaan maksujen periminen ei olisi sellainen hallintopäätös, johon voisi muutosta hakea. Hän katsoi menetelleensä asiassa säännösten mukaisesti.

Hallintopäällikkö on lisäselvityksessään 23.1.2008 katsonut, että valituskelpoisen päätöksen maksuasiassa oli avoimesta korkeakouluopetuksesta perittäviä maksuja koskeneen päätöksen (83/1993) nojalla 11.5.2005 tehnyt Avoimen yliopiston johtokunta ja että Avoimen yliopiston virkamiehet toimeenpanevat johtokunnan päätöksen perimällä sen määräämiä maksuja.

Hallintopäällikön mukaan yliopistojen suoritteista perittävistä maksuista annetun asetuksen (737/2007) tarkoittamia julkisoikeudellisia suoritteita voi verrata vaikkapa terveyskeskussuihin. Hallintopäällikkö on päätenyt siihen, että kantelijalta oli hänen ilmoittautumisehtojen mukaisen ilmoittautumisensa perusteella peritty maksut johtokunnan maksupäätöksen mukaisesti.

3.3

Kannanotto

3.3.1

Maksun lainmukaisuus

Helsingin yliopiston Avoimen yliopiston johtokunta oli päättänyt valtion maksuperustelain nojalla 11.5.2005 opintomaksuista 1.8.2005 alkaen. Johtokunnan päätöksen liitteen 6 mukaan oli lähemmin päätetty eri opintojaksojen ja -kokonaisuuksien maksuista. Avoimen yliopiston verkkosivuilla oli lähemmin selvitetty opintoihin liittyneiden maksujen maksuehtoja.

Asiassa kantelijan ilmoittautumisesta 19.4.2006 saadun näytön perusteella katson, että Avoin yliopisto on toiminut sinänsä lainmukaisesti ja harkintavaltansa puitteissa, kun se oli perinyt kahdelle kurssille ilmoittautuneelta kantelijalta maksuja Ohjelmoinnin perusteet -kurssista 85 euroa (koko maksu) ja Tietokantojen perusteet -kurssista 15,60 euroa (20 % kurssimaksusta) eli kaikkiaan 100,60 euroa. Laskun lähettämiseen oli siten nähdäkseni sisältynyt hallintolain (434/2003) 43 §:n 1 momentissa tarkoitettulle, kansalaisen etuja ja oikeuksia koskevalle hallintopäätökselle tyyppillistä harkintaa, koska kurssimaksun täyttä määrääkään ei ollut laskutettu.

3.3.2

Muutoksenhaku

Yliopiston maksullista suoritetta koskevassa asiassa haetaan muutosta valtion maksuperustelain 11 b §:ssä (961/1998) 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä tekemällä oikaisuvaatimus maksun määränneelle viranomaiselle. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea valittamalla muutosta siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä maksun määrännyt viranomainen sijaitsee. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Edellä olevan perusteella totean, että käsitykseni mukaan myös kantelijalla on ollut oikeus hakea muutosta hänelle julkisoikeudellisesta suoritteesta määrättyihin kurssimaksuihin. Hallintopäällikkö oli muun ohella 28.7.2006 vastannut kantelijan sähköpostiviesteihin, mutta kantelija ei kuitenkaan ole saanut maksusta erillistä hallintopäätöstä eikä ohjetta muutoksenhausta.

Arvioinkin seuraavassa sitä, olisiko kantelijalle tullut tehdä päätös maksusta muutoksenhakuohjeineen tai olisiko häntä tullut muutoin neuvoa muutoksenhakumahdollisuudesta.

3.3.3

Hallintopäätöksen tekeminen opintomaksuista

Oikeus hyvään hallintoon on turvattu perustuslain 21 §:ssä, jossa säädetään oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Pykälän 1 momentin lähtökohtana on yksilön oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa hyvän hallinnon takeisiin luetaan oikeus saada asiaan perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on vastikään 11.1.2008 esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle (dnro 47/2/08), että terveydenhuollon asiakkaiden oikeusturvaa täsmennettäisiin ja että kirjallisen päätöksen tekemisestä, päätöksen perustelemisesta sekä siihen liittyvästä muutoksenhakuosoituksesta säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Oikeusasiamiehen havaintojen mukaan maksuasioissa ei aina tehdä kirjallisia päätöksiä, vaan maksu — etenkin tasamaksut — peritään käyntikerran tai palvelutapahtuman yhteydessä tai siitä lähetettävällä laskulla. Tällöin asiakkaalle ei myöskään anneta muutoksenhakuohjetta. Oikeusasiamies piti asiakkaan oikeusturvan toteutumista tässä tilanteessa ongelmallisena. Mikäli hän ei saa maksua koskevaa päätöstä, hänelle ei välity myöskään tietoa siitä, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta hänelle määrätystä maksusta.

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Kantelija oli lähettänyt hallintopäällikölle 9.6.2006 sähköpostiviestin, jossa kantelija oli kiistänyt kurssimaksun perusteen. Hallintopäällikkö oli vastannut 16.6.2006 kantelijalle seikkaperäisesti ja perustellut muun ohella Tietokantojen perusteet -kurssista peruutuksen johdosta perittyä alennettua kurssimaksua. Hallintopäällikkö oli kuitenkin todennut, ettei tällaisesta jokapäiväisestä hallintotoiminnasta tehdä erillisiä päätöksiä.

Käsitykseni mukaan hallintopäällikön olisi hyvän hallinnon edistämiseksi tullut tehdä kantelijan 9.6.2006 lähettämän, maksun perusteen kiistäneen sähköpostiviestin johdosta hallintolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettu, kirjallinen hallintopäätös. Vaikka Avoimen yliopiston johtokunta olikin jo 11.5.2005 päättänyt Avoimen yliopiston maksuista yleensä, olisi hallintopäällikön tullut siis tehdä kantelijan yksilöllisistä kurssimaksuista hallintopäätös ja antaa se kantelijalle kirjallisena, tarvittaessa hallintolain 45 §:n mukaisesti perusteltuna sekä muutoksenhakuosoituksella varustettuna.

3.3.4

Neuvontavelvollisuus

Selvityksen mukaan kantelijalle kurseista keväällä 2006 lähetettyyn laskuun ei ollut liitetty ohjetta siitä, miten maksuun voi hakea muutosta. Hän ei ollut päätöstä ja muutoksenhakuosoitusta saanut siitäkään huolimatta, että hän oli niitä erikseen pyytänyt ja kiistänyt maksuvelvollisuutensa syntyneen.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Käsitykseni mukaan hallinnon asiakkaalla ei voi olla tietoa siitä, miten hänen tulisi menetellä, jos hän on tyytymätön hänelle valtion maksuperustelain tai sen nojalla annettujen päätösten nojalla määrättyyn maksuun, ellei häntä ohjata käyttämään muutoksenhakekeinoja. Yliopistolla on käsitykseni mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että tätä koskeva tieto on opiskelijan saatavilla ja että viranhaltijat osaavat neuvoa asiakkaita oikein. Tieto kurssimaksuihin liittyvästä muutoksenhakumahdollisuudesta oli lisätty vasta 5.9.2006 Avoimen yliopiston verkkosivuille.

Selvityksen perusteella kantelija ei ole ainakaan aluksi ollut tietoinen siitä, miten hänen tulee menetellä saadakseen muutoksen hänelle määrättyyn maksuun. Kantelija on tosin sittemmin vastineessaan 13.9.2006 viitannut valtion maksuperustelain 11 b §:n mukaiseen mahdollisuuteen hakea oikaisua kurssimaksuja koskevassa asiassa.

Käsitykseni mukaan Avoimen yliopiston hallintopäällikkö ei ole tältä osin huolehtinut riittävästi neuvontavelvollisuudestaan. Pidän tärkeänä, että maksuvelvollinen saa maksua koskevan vaatimuksen yhteydessä tiedon siitä, miten hänen tulee menetellä, jos hän on tyytymätön häneltä perittävään maksuun.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3.3 ja 3.3.4 esittämäni käsitykset hallintopäällikön menettelystä hänen tietoonsa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin yliopiston avoimen yliopiston johtajalle.