

**15.4.2009**

**Dnro 3094/4/07**

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

**Hyvä hallinto olisi edellyttänyt ammattiopiston opiskelijan opintojen tukemista**

1

KANTELU

Kantelija pyysi 13.10.2007 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan sähköpostiviestissä oikeusasiamiestä tutkimaan pääasiassa Kainuun ammattiopiston aikuiskoulutuspalvelujen (EDUKAI) ja lisäksi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkintotoimikunnan menettelyä hänen arkistoalan opintojensa järjestämisessä.

Kantelun mukaan Kantelija oli keväällä 2006 hakenut Kainuun ammattiopiston opiskelijaksi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ammattitutkintoon valmistaneeseen koulutukseen 7.9.2006–29.11.2007. Opiskeluun pääsyn edellytyksenä ei ollut mainittu sitä, että oppilaalla tulisi olla tämän tutkinnon opiskeluun ja suorittamiseen soveltuva työpaikka. Kantelijan mukaan ammattiopisto oli tiennyt hänen sairaudestaan ja siitä, ettei Kantelijalla ollut työpaikkaa. Sittemmin Kantelija ei ollut voinut saada koulutuksesta arvosanoja tai todistusta. Ammattiopisto ei ollut myöskään antanut todistusta Rovaniemen hallinto-oikeuden arkistoa ja työkokeilua varten. Muutoinkin opiskelijan vuorovaikutus ammattiopiston henkilökunnan kanssa ei ollut sujunut eikä ammattiopisto ollut tehnyt Kantelijalle mitään järjestelyjä oma-aloitteisesti. Johtava rehtori oli tosin Kantelijalle 11.4.2007 lähettämässään sähköpostiviestissä myöntänyt asioiden hoidossa olleen jotain vikaa. Ongelman selvittämiseksi rehtori oli ehdottanut asian panemista vireille oikeuslaitoksessa ja eduskunnan oikeusasiamiehen luona. Kantelija arveli, että hän olisi ollut oppilaitokselle vain mahdollisuus saada valtiolta ja Opetushallitukselta rahaa. Kantelija oli keskustellut asiastaan myös Valtiokonttorin kanssa, jossa oli neuvottu tekemään asiasta kantelu oikeusasiamiehelle.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan myös asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkintotoimikunnan välinpitämättömyyden asiaa kohtaan. Tutkintotoimikunta oli käsitellyt Kantelijan sille 6.11.2006 osoittaman kirjeen mutta ei ollut kokouksessaan 15.12.2006 puuttunut asian kulkuun millään tavalla.

Kantelija katsoi, että Kainuun ammattiopisto olisi jättänyt lainvastaisesti (laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 12 §) vaatimatta koulutuksen suorittamiseksi olemassa olevaa työpaikkaa tai riittävän pitkää työssä oppimisaikaa. Kantelijan mukaan ammattiopisto oli laiminlyönyt myös edellä tarkoitetun lain 8 §:n veloitteen järjestää mahdollisuus suorittaa näyttötutkinto. Lisäksi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkintotoimikunta olisi laiminlyönyt mainitun lain 7 §:n veloitteen järjestää näyttötutkinto. Kantelija piti omaa kohteluaan ammattiopistossa muihin opiskelijoihin nähden rikoslain 11 luvun 9 §:n vastaisena syrjintänä ja hänestä esitettyjä valheellisia tietoja rikoslain 24 luvun 9 §:ssä tarkoitettuna kunnianloukkauksena.

Kantelija tiedusteli 21.7.2008, 28.11.2008 ja 11.3.2009 sähköpostitse kantelunsa käsittelyvaihetta,

mihin asian esittelijä vastasi hänelle niin ikään sähköpostitse.

### 3

#### RATKAISU

Käsitykseni mukaan Kainuun ammattiopiston menettelyä Kantelijan arkistoalan valmistavien aikuisopintojen järjestämisessä ei ole pidettävä selvästi lainvastaisena. Oikeusasiamies ei voi tutkia kantelussa tarkoitettuja ja yksilöimättäkin jääneitä väitteitä kunnianloukkauksesta. Perustuslain 6 §:n vastaista syrjintää muihin opiskelijoihin nähden Kantelijan asiassa ei sinänsä ole ilmennyt.

Totean kuitenkin, että Kainuun ammattiopisto olisi voinut menetellä toisinkin ja päätyä vuodenvaihteessa 2006–2007 etäällä oppilaitoksesta asuvan ja sairaudesta kärsineen opiskelijan asiassa hänelle jo myönnetyn opiskeluoikeuden paremmin turvaavaan lopputulokseen. Omasta mielestäni olisi ollut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta arvioiden perusteltua parempi menetellä niin, että ammattiopisto olisi selvittänyt opiskelijalle jo valintavaiheessa työssä harjoitteluun tarvittun työpaikan olemassaolon ja tukenut opiskelijaa hyvän hallinnon lähtökohdista käsin muutoinkin. Lisäksi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkintoimikunnan Kantelijalle joulukuussa 2007 antama ohjaus on ollut puutteellinen.

Nyttemmin hänelle on syksyllä 2008 laadittu uusi henkilökohtainen oppimissuunnitelma (Opetushallituksen määräys 47/011/2000) ja hänelle on järjestynyt työssä harjoittelun paikka saamelaiskäräjiltä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

#### 3.1

##### Kantelijan asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkinnon suorittaminen

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) 1 §:n mukaan ammatillisella aikuiskoulutuksella tarkoitetaan ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia, näyttötutkintoina suoritettavia ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erityisammattitutkintoja samoin kuin niihin valmistavaa koulutusta sekä muuta kuin näyttötutkintoon valmistavaa ammatillista lisäkoulutusta.

Tutkinnon hyväksytyyn suoritukseen edellytyksenä on ammattitaitovaatimusten mukaisen osaamisen osoittaminen tutkintotilaisuuksissa pääsääntöisesti aidoissa työtilanteissa. Tutkintotilaisuuksiin voi osallistua joko valmistavan koulutuksen kautta tai suoraan. Kantelija oli osallistunut syyskuun 2006 alusta lukien Kainuun ammattiopistossa asiakirjahallinnon ja arkistotoimen valmistavaan koulutukseen hankkiakseen kyseisen ammattitutkinnon suorittamiseen vaadittavan osaamisen. Kainuun ammattiopisto (KAO) on Kainuun maakunta -kuntayhtymän omistama kunnallinen liikelaitos.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää tutkintojen perusteista. Tutkinnon perusteissa määritellään tutkinnossa vaadittava ammattitaito, tutkinnon osat ja mahdollisesti niistä muodostuvat osaamisalat, ammattitaidon osoittamistavat sekä tutkinnon arvioinnin yleiset perusteet.

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkinnon perusteiden (määräys 22/011/2004) mukaan ”Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ammattitutkinto on tarkoitettu henkilöille, jotka toimivat valtion virastois-

sa ja laitoksissa, kunnallisissa organisaatioissa, seurakunnissa, säätiöissä, muissa yhteisöissä sekä yrityksissä asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtävissä”.

Tutkinnon perusteissa todetaan: ”Tutkinnon perusteissa esitettyä ammattitaitoa arvioidaan näytöin. Näytöt annetaan aidossa työympäristössä, esimerkiksi omassa työyhteisössä. Niitä täydennetään tarvittaessa sellaisessa ympäristössä, jossa tutkinnon edellyttämä ammattitaito voidaan arvioida mahdollisimman luotettavasti ja monipuolisesti ja jossa vaadittu ammattitaidon taso täyttyy.” Opetushallitus on minulle antamassaan selvityksessä katsonut, että valmistavaan koulutukseen osallistuvilta opiskelijalta ei voi edellyttää, että hänellä on tutkinnon opiskeluun ja suorittamiseen soveltuva työpaikka, vaikka tätä pidetään suotavana.

Valmistavan koulutuksen järjestäjän tulee laatia opiskelijalle henkilökohtainen opiskeluohjelma. Kantelijan aloittaessa valmistavan koulutuksen oli voimassa Opetushallituksen määräys henkilökohtaisten opiskeluohjelmien laatimisesta (47/011/2000). Henkilökohtaiseen opiskeluohjelmaan kuului opiskelijan lähtötason kartoitus, oppimissuunnitelma ja näyttösuunnitelma. Myös työ- tai harjoituspaikan etsiminen tuli käydä läpi osana valmistavan koulutuksen henkilökohtaisen opiskeluohjelman laatimista ja toteuttamista.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen osallistuvalla tulee osana koulutusta järjestää mahdollisuus suorittaa näyttötutkinto, jossa opiskelija voi osoittaa osaamisensa. Opetushallitus on katsonut, että koulutuksen järjestäjän tulee osana hyvää tutkinnon järjestämisen prosessia avustaa opiskelijaa työ- tai harjoittelupaikan löytämisessä. Koulutuksen järjestäjän tulee toimia asiakaslähtöisesti ja palveluhenkisesti sekä asianmukaisesti opiskeluun liittyvissä ongelmatilanteissa.

Soveltuvia työ- ja harjoittelupaikkoja ei ole ennalta määriteltä, vaan koulutuksen järjestäjä arvioi työssäoppimispaikan tai näyttöympäristön soveltuvuuden tarkoitukseen. Koulutuksen järjestäjä ei Opetushallituksen mukaan voi kieltäytyä työssäoppimispaikan tai näyttöympäristön soveltuvuuden arvioinnista. Opetushallitus ei osallistu koulutuksen rahoittamiseen, kuten kantelussa on arveltu.

Oma arvioni Kantelijan opintojen järjestämisestä on samankaltainen kuin mitä Opetushallituksen lausunnosta edeltä ilmenee. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi on aiheellista panna merkille, että hallintolain (434/2002) 7 §:n sisältämän palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Katson siten laillisuusvalvonnan kannalta arvioituna, että koulutuksen järjestäjän tulee hallinnon palveluperiaatteenkin huomioon ottaen koulutukseen hyväksytyn ja ammatillisessa kuntoutuksessakin olleen opiskelijan oikeuksien turvaamiseksi avustaa opiskelijaa työ- tai harjoittelupaikan löytämisessä. Siten koulutuksen järjestäjän tulee toimia tutkintoon liittyvissä asioissa asiakaslähtöisesti ja palveluhenkisesti. Kullekin opiskelijalle tulee laatia hänen henkilökohtaisia olosuhteitaan koskeva suunnitelma, jonka mukaisia sovittuja toimenpiteitä noudatetaan opiskelussa. Lisäksi koulutuksen järjestäjä ei voi kieltäytyä työssäoppimispaikan tai näyttöympäristön soveltuvuuden arvioinnista. Tietenkin myös opiskelijan on omalta osaltaan edistettävä opintojensa edistymistä, kuten asiakirjoista päätellen on eri tavoin tapahtunutkin Kantelijan kohdalla.

Näillä perusteilla katson, että Kainuun ammattiopisto oli toiminut syksyllä 2006 alkaneiden Kantelijan opintojen järjestämisessä hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen vastaisesti.

### 3.2

#### Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkintotoimikunnan menettely

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) 7 §:n mukaan näyttötutkintojen järjestämisestä ja valvonnasta vastaavat Opetushallituksen yhteydessä toimivat tutkintotoimikunnat. Tutkintotoimikunta valvoo, että ne koulutuksen järjestäjät, yhteisöt ja säätiöt, jotka ovat tehneet kyseisen tutkintotoimikunnan kanssa tutkinnon järjestämissopimuksen, noudattavat sopimuksen liitteenä olevaa, tutkintotoimikunnan hyväksymää kyseisen näyttötutkinnon järjestämissuunnitelmaa. Valvonta ei ulotu tutkinnon käytännön järjestelyihin eikä yksittäisen tutkinnon suorittajan tutkintosuoritusten valvontaan.

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkintotoimikunta oli käsitellyt Kantelijan tilannetta 10.1.2007 olleessa kokouksessa Kantelijan tutkintotoimikunnalle lähettämän kirjeen johdosta. Tutkintotoimikunta oli todennut, että tutkintoa suorittavalla henkilöllä tulee olla työ- tai harjoittelupaikka ja riittävä ammattitaito tutkinnon perusteiden mukaisen osaamisen osoittamiseksi. Tutkintotoimikunta oli suositellut, että Kantelija neuvottelisi Kainuun ammattiopiston kanssa mahdollisuudesta käydä ensin tutkintoon valmistava koulutus (teoriaosuus), hankkia sen jälkeen työkokemusta ja suorittaa näytöt vasta riittävän ammattitaidon saavuttamisen jälkeen.

Tutkintotoimikunta valvoo, että koulutuksen järjestäjä noudattaa tutkinnon järjestämisestä annettuja normeja ja näyttötutkinnon järjestämissuunnitelmaa. Valvonta ei ulotu yksittäisten tutkintotilaisuuksien valvontaan. Tutkintotoimikunnalla ei ole ollut toimivaltaa puuttua valmistavan koulutuksen käytännön järjestelyihin.

Kantelija oli saanut jo aiemmin harjoittelupaikan saamelaiskäräjiltä. Koska saamelaiskäräjiltä ei löytynyt asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkinnon arvioitsijoita, toimikunta oli ehdottanut, että Kantelija suorittaisi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkinnon sijasta liiketalouden perustutkinnon, koska tämän tutkinnon näytöt Kantelija voisi suorittaa saamelaiskäräjillä. Tutkintotoimikunta ei ole ollut tietoinen, että Kantelija oli jo aiemmin syksyllä 2006 suorittanut liiketalouden perustutkinnon. Tämän Kantelija itse olisi voinut kertoa tutkintotoimikunnalle 6.11.2006 osoittamassaan kirjeessä.

Näistä syistä katson, ettei minulla ole perusteita puuttua asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkintolautakunnan menettelyyn.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Kainuun ammattiopiston aikuiskoulutuspalvelujen (EDUKAI) virheellisestä ja hallinnon palveluperiaatteen vastaisesta menettelystä ammattiopiston johtavan rehtorin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kainuun ammattiopiston johtavalle rehtorille.

Muihin toimenpiteisiin ei asia johda puoleltani, koska Kantelijan opintomahdollisuudet ovat nyttemmin

turvatut. Lähetän päätökseni tiedoksi Opetushallitukselle ja sen yhteydessä toimivalle asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tutkintotoimikunnalle.