

21.5.2002

384/4/00

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

OPINNÄYTETYÖSTÄ PERITYN MAKSUN PALAUTTAMINEN

1 KANTELU

A pyytää 9.2.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle sähköpostitse osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan, onko hänellä oikeus saada Mercuria Business Schoolissa (Espoon-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu) puuttuneen opinnäytetyön suorittamisesta peritty 500 markan summa takaisin. A viittaa siihen, että silloinen apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio oli syksyllä 1999 katsonut, ettei maksuttomassa ammattikorkeakouluopetuksessa voitaisi periä maksuja ns. yliaikaopiskelijoilta.

Kantelukirjoituksen mukaan yo-merkonomi A oli aloittanut opintonsa edellä mainitussa oppilaitoksessa syksyllä 1995. Hän oli ammattikorkeakoulun opinnäytetyötä lukuun ottamatta suorittanut kaikki kurssinsa kahdessa lukuvuodessa 1995-1997. Kesällä 1997 hän oli mennyt työharjoitteluun ja jäänyt työelämään. Hän oli suorittanut puuttuneen opinnäytetyön kesän ja syksyn 1999 aikana mutta joutunut maksamaan siitä 500 markkaa. Hän tiedustelee myös, miten maksun takaisin saamiseksi kannattaisi menetellä.

2 SELVITYS

Kantelukirjoituksen johdosta Mercuria Business School (Espoon-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu) antoi 31.3.2000 selvityksen.

Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osasto antoi 18.4.2000 lausunnon, joka on 17.5.2000 lähetetty A:lle tiedoksi. Lausunnossaan ministeriö katsoi, että A voisi saada pyytäessään ammattikorkeakoululta suorittamansa maksun takaisin.

Ammattikorkeakoulun hallintopäällikkö --- toimitti vielä 27.12.2001 lisäselvitystä, jonka mukaan A:lle ei ole maksettu takaisin hänen pyytämäänsä 500 markkaa. Hallintopäällikkö antoi myös 16.5.2002 lisätietoja puheena olevan ammattikorkeakoulun hallinnosta.

Lisäksi opetusministeriön hallitusneuvos --- täydensi 27.12.2001 sähköpostitse ministeriön selvitystä. Hallitusneuvos --- mukaan ammattikorkeakoulut olivat antaneet sellaisille opiskelijoille, joiden opinnot olivat ilman pätevää syytä viipyneet ja jotka olisi pitänyt tästä syystä poistaa koulun kirjoista, kuitenkin mahdollisuuden yrittää viedä opintonsa loppuun. Tästä ammattikorkeakoulut ja opiskelija olivat tehneet sopimuksen, johon myös maksut olivat sisältyneet. Hallitusneuvos --- toimitti tänne vielä 7.3.2002 lisätietoja ammattikorkeakoululainsäädännön uudistamisesta.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset, virkamiehet ja kaikki muutkin hoitaessaan julkista tehtävää noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tästä on säädetty perustuslain 109 §:ssä (731/1999) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002). Oikeusasiamies valvoo tehtävänsä hoitaessaan myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Totean lisäksi, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksesta vuodelta 1996 antamassaan mietinnössä (PeVM 2/1998 vp s. 2) 14.5.1998 katsonut, että oikeusasiamies voi perustellusti ottaa perusoikeusvalvontansa yhdeksi painopistealueeksi sen, ettei julkisten toimintojen yksityistämisestä aiheudu perusoikeuksien kannalta haitallisia seuraamuksia.

Koska A:n kantelu koskee opiskelijan oikeutta (vaikkakin tässä tapauksessa sopimus pohjaisesti) saada opetusta ja velvollisuutta maksaa siitä, katson kantelussa tarkoitetun asian kuuluvan eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

Opetusalaa koskevat kanteluasiat kuuluvat oikeusasiamiehen kanslian nykyisen asiajaon mukaan allekirjoittaneen apulaisoikeusasiamiehen käsiteltäviksi.

3.2

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 24.11.1999

Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio antoi 24.11.1999 päätöksensä ns. yliaikaisilta ammattikorkeakouluopiskelijoilta Jyväskylän ammattikorkeakoulussa perityistä maksuista. Hän totesi päätöksessään, että ammattikorkeakouluopinnoista annetun asetuksen (256/95) 11 §:n 2 momentin mukaan ammattikorkeakoulun kokopäiväopiskelijan oli suoritettava opinnot viimeistään yhtä vuotta niiden säädettyä laajuutta pitemmässä ajassa, jollei ammattikorkeakoulu erityisestä syystä myönnä opiskelijalle tästä poikkeusta. Mikäli opiskelijalla ei ole erityisen syyn perusteella myönnettyä jatkoaikaa, hänen opiskeluoikeutensa on katsottava päättyneen opinnoille varatun ajan tultua täyteen.

Opiskelijan oikeudesta jatkaa opintojaan opiskeluoikeuden menettämisen jälkeen tai yksityisopiskelusta ammattikorkeakouluissa ei ole ollut ammattikorkeakouluja koskevassa lainsäädännössä muita säännöksiä. Apulaisoikeusasiamies Paunio katsoi päätöksessään, että ammattikorkeakouluopinnoista koskeva lainsäädäntö oli puutteellinen, koska se ei sisältänyt säännöksiä siitä, millä edellytyksillä ja miten ammattikorkeakoulussa voidaan opiskella opinnoille varatun ajan jälkeen niissä tapauksissa, jolloin ammattikorkeakoulu ei katso olevan erityisiä syitä myöntää opiskelijalle lisää aikaa.

Lisäksi apulaisoikeusasiamies katsoi maksujen osalta, ettei ammattikorkeakouluja koskevaan

lainsäädäntöön sisältyneet säännökset, joiden perusteella ammattikorkeakoululla olisi oikeus periä opiskelijoilta tutkintoon johtavasta opetuksesta maksuja, vaan tällainen opetus on maksutonta. Opetusministeriön 13.12.1995 antamien opetuksen maksuttomuutta koskevien soveltamisohjeiden mukaan maksuttomaan opetukseen sisältyy varsinainen opetus ja siihen välittömästi liittyvät toiminnot kuten kokeet, kuulustelut ja arvioinnit. Opetusministeriö oli vuonna 1999 selvittänyt vakinaisten ammattikorkeakoulujen maksukäytäntöjä. Opetusministeriöstä tuolloin saatujen ennakkotietojen mukaan pääosa ammattikorkeakouluista peri ns. yliaikaisen opiskelun maksuja.

Ns. yliaikaisen sopimusopiskelun maksuille ei näin ollen ollut perustetta laissa sillä tavoin kuin julkisena tehtävänä toteutetun opetuksen maksuista oli edellytettävä. Paunio mukaan ammattikorkeakoulun yksityistäminen ei sellaisenaan oikeuta perimään opiskelijoilta sopimusperusteisesti maksuja, koska kyseessä on lakiin perustuvan julkisen tehtävän hoitaminen, jonka muodoista, edellytyksistä, kestosta ja maksuista säädetään lailla.

3.3

A:n opinnot ja häneltä syksyllä 1999 sopimusperusteisesti peritty maksu

Selvityksen mukaan A oli opiskellut 22.8.1995-31.12.1997 Vantaan väliaikaisessa ammattikorkeakoulussa. Mercuria Business Schoolissa (Espoon-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu) oli myönnetty hänelle vuoden 1998 ajaksi ns. joustovuosi (ammattikorkeakouluasetus 256/1998, 11 §). Tämän jälkeen oppilaitos oli myöntänyt A:n hakemuksesta hänelle ns. yliaikaisen yksityisopiskelijan aseman 1.1.1999-31.5.1999 ja 26.10.1999-17.12.1999 väliseksi ajaksi. Opinnäytetyön tultua hyväksytyksi A valmistui 17.12.1999.

Mercuria Business School (Espoon-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu) toimii nykyisin valtioneuvoston väliaikaiselle ammattikorkeakoululle 11.4.1991 myöntämän ja 21.1.2000 vakinaiseksi ammattikorkeakouluksi muuttaman toimiluvan perusteella. Oppilaitoksen ylläpitäjänä on Kauppiaitten Kauppaoppilaitos Oy. Ammattikorkeakoulu ei perinyt kevätlukukaudelta 1999 A:lta maksuja hänen yliaikaisesta opiskelustaan. Kuitenkin syyslukukaudelta 1999 A:lta perittiin hänen opinnäytetyöstään 500 markkaa. Selvityksessään apulaisoikeusasiamiehelle Mercuria Business School (Espoon-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu) on 31.3.2000 vedonnut perimänsä maksun tueksi siihen, että opetusministeriö oli 19.4.1999 lausunnossaan (Dnro 39/400/98) katsonut, että yksityisopiskelijoilta voidaan kuitenkin periä maksuja.

3.4

Oikeudellinen arviointi

Ammattikorkeakoulututkintoon johtava opetus on ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 16 §:n 1 momentin mukaan opiskelijalle maksutonta. Sanotun säännöksen 2 momentin mukaan ammatillisissa erikoistumisopinnoissa ja muussa aikuiskoulutuksessa perittäviin maksuihin noudatetaan valtion ammattikorkeakouluissa sekä soveltuvin osin myös kunnallisissa ja yksityisissä ammattikorkeakouluissa, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/92) säädetään. Ammattikorkeakouluopinnoista annetun asetuksen mukaan ammattikorkeakoulututkinnot ovat ammattikorkeakoulun perustutkintoja ja ammatilliset erikoistumisopinnot ovat ammattikorkeakoulututkintoon pohjautuvia ammatillisiin jatkotutkintoihin johtavia tai muita laajoja täydennyskoulutusohjelmia.

Toteantässä, että ammatillisiin perustutkintoihin liittyvää lainsäädäntöä on 1.1.1999 lukien kehitetty

siten, että vaikka ammatillisessa peruskoulutuksessa opetus on opiskelijalle maksutonta, yksityisopiskelijalta voidaan periä maksuja (laki 630/98 ja asetus 811/98). Erityisestä syystä ministeriö voi alemmanasteisessa ammatillisessa koulutuksessa antaa luvan periä opiskelijoilta maksuja muissakin tapauksissa. Tällaisia lupia ei kuitenkaan ole myönnetty viime vuosina.

Apulaisoikeusasiamies Paunio 24.11.1999 tekemän päätöksen pohjalta annettiin 27.4.2001 eduskunnalle hallituksen esitys laeiksi ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 49/2001 vp.). Esityksen mukaan ammattikorkeakoulututkintoon johtava opetus on edelleen opiskelijalle maksutonta. Muussa opetuksessa voidaan ehdotuksen mukaan edelleen periä maksuja. Opetuksessa perittävien maksujen yhtenäistämiseksi maksujen perusteista ehdotettiin säädettäväksi opetusministeriön asetuksella. Esityksen perusteella sisällytettiin ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain (255/1995) muutettuun 16 §:n 2 momenttiin (583/2001) säännös siitä, että muussa kuin perusopetuksessa opiskelijalta voidaan periä maksuja. Opetusministeriö on sittemmin 12.7.2001 antanut asetuksen opetuksesta (ammattikorkeakoulujen erikoistumisopinnoista ja avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta) perittävien maksujen perusteista (653/2001). Asetus tuli voimaan 1.8.2001.

Apulaisoikeusasiamies Paunio katsoi edelleen päätöksessään, ettei sopimusopiskelun maksuille ei ollut perustetta laissa sillä tavoin kuin julkisena tehtävänä toteutetun opetuksen maksuista on edellytettävä. Hänen mukaansa ammattikorkeakoulun yksityistäminen ei sellaisenaan oikeuta perimään opiskelijoilta sopimusperusteisestikaan maksuja, koska kyseessä on lakiin perustuvan julkisen tehtävän hoitaminen, jonka muodoista, edellytyksistä, kestosta ja maksuista säädetään lailla. On otettava myös huomioon, että kyse ei ole tasapuolisten sopimusosapuolten välisestä sopimusjärjestelystä, vaan opiskelijan ammattikorkeakoulussa opiskelusta perittävästä maksusta.

Toteankäsityksenäni, että syyskulukaudella 1999 voimassa olleen ammattikorkeakouluja koskevan lainsäädännön nojalla maksujen perimiselle ei ollut A:n opinto-oikeuden menettämisen jälkeisen ns. yliaikaisen perusopiskelun eikä myöskään silloisen "yksityisopiskelun" osalta sellaista perustetta laissa, mitä julkisena tehtävänä toteutetun opetuksen maksuista on edellytettävä.

3.5

Johtopäätökset

A:n tiedusteluun oikeusturvan takaamisesta ja opintomaksun takaisinsaannista totean seuraavan.

Ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 29 §:n 1 momentin (muut. 1.8.2001 lukien säädöksellä 583/2001) mukaan valtion ja yksityisen ammattikorkeakoulun hallintoelimen sekä viran- ja toimenhaltijan lain ja sen nojalla annetun asetuksen perusteella tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Säännöksen 3 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta ammattikorkeakoulun päätökseen, joka koskee ammattikorkeakoulun tutkintosääntöä, koulutusohjelmaa, opetussuunnitelmaa tai muuta opetuksen järjestelyä. Valittaa ei saa myöskään hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee 15 §:ssä tarkoitettua opiskelijaksi ottamista, 15 c §:ssä tarkoitettua opiskeluoikeuden menettämistä tai 17 §:ssä tarkoitettua opiskelijan kurinpitoa.

Valituskieltoa koskeneiden, 1.1.1999 lukien voimassa olevien säännösten (1060/1998) nojalla oli ainakin A:n osalta syksyllä 1999 nähdäkseni tulkinnanvaraista, olisiko hän voinut valittaa ammattikorkeakoulun tai sen rehtorin päätöksestä, joka koskee opiskeluoikeuden jatkamista

erityisestä syystä, yliaikaista opiskelua ja sen ehtoja.

4

TOIMENPITEET

Saatu selvitys ja lainsäädännön tulkinnanvaraisuus tukee mielestäni A:n käsitystä siitä, että häneltä opinnäytetyöstä ammattikorkeakoulussa peritty 500 markan maksu olisi perusteltua palauttaa A:lle. Ammattikorkeakoulu onkin jo selvityksessään 31.3.2000 ilmoittanut valmiutensa maksun palauttamiseen, mikäli asiassa olisi menetelty väärin. Oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momenttiin viitaten saatan tämän maksutonta ammattikorkeakouluopetusta tukevan käsitykseni tiedoksi Mercuria Business Schoolille (Espoon-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu). Tässä tarkoituksessa lähetän ammattikorkeakoululle jäljennöksen päätöksestäni.

A voi halutessaan opintosuorituksesta syksyllä 1999 perityn maksun palauttamista kääntyä kyseisen ammattikorkeakoulun ja sen johtokunnan puoleen.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös opetusministeriölle, jolle ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 12 §:n mukaan kuului vahvistaa muun ohella ammattikorkeakoulujen koulutusohjelmat ja huolehtia myös yleisestä säädösvalmistelusta. Koska ammattikorkeakouluja koskevaa lainsäädäntöä on kuitenkin nyttemmin täsmennetty ja oikeusministeriössä lisäksi valmisteltu luonnos uudeksi hallintolaiksi, katson, ettei asia anna aiheita muissa suhteissa toimenpiteisiin.