

13.12.2017

EOAK/4842/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

KOTOUTUMISKOULUTUKSEN KESKEYTTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelyä kotoutumiskoulutuksesta erottamisessa. Kantelijan mukaan hänet erotettiin opinnoista aikuisopiston yksipuolisella päätöksellä. Kantelijalle ei hänen mukaansa annettu oikeutta vastata syytöksiin omalla kielellä tai niin, että syytökset olisi esitetty kielellä, jota hän ymmärtää. Koulutuksesta erottamista koskevat perusteet eivät kantelijan mukaan pidä paikkaansa. TE-toimiston tietojärjestelmään merkityt väärät tiedot vaikeuttavat kantelijan mukaan hänen mahdollisuuksiaan päästä opiskelemaan ja työllistyä. Pyynnöstä huolimatta tietoja ei ole suostuttu korjaamaan. Koska koulutus oli TE-toimiston aikuisopistolta tilaama palvelu, TE-toimiston tulisi viime kädessä vastata asiakkaan eduista ja oikeuksista.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin työ- ja elinkeinoministeriön lausunto. Ministeriö pyysi selvitykset TE-toimistolta ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskus), minkä lisäksi ministeriö pyysi toimittamaan Helsingin aikuisopiston selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Saadut selvitykset

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä (URA-järjestelmä) saatavien tietojen mukaan kantelija aloitti Helsingin aikuisopistossa kotoutumiskoulutuksen 3.8.2015. Koulutuksen suunniteltu päättymispäivä oli 27.9.2016.

Aikuisopiston selvityksen mukaan kantelijalle annettiin 22.10.2015 kirjallinen varoitus toistuvista myöhästymisistä oppitunneilta. Kantelija sai myös useita suullisia varoituksia myöhästymisistä oppitunnilta. Aikuisopiston mukaan kantelija oli tyytymätön ensimmäisen ryhmän opettajaan, joten TE-toimiston ja kantelijan kanssa sovittiin siirrosta toiseen ryhmään 30.10.2015 alkaen. Aikuisopiston selvityksen mukaan kantelija ajautui uudessa ryhmässä konfliktitilanteisiin, minkä vuoksi koulutuksen järjestäjä kutsui hänet asiasta 3.2.2016 pidettyyn kuulemistilaisuuteen.

Kuulemistilaisuus

Kantelijan ja aikuisopiston näkemykset kuulemistilaisuudesta eroavat toisistaan.

Aikuisopiston mukaan kantelijalle annettiin kirjallinen kutsu 3.2.2016 pidettyyn kuulemistilaisuuteen. Kutsu toimitettiin kantelijalle henkilökohtaisesti 27.1.2016, minkä lisäksi kutsu lähetettiin kantelijalle mahdollisesti myös postitse. Siitä, miten kantelijaa ohjeistettiin kuulemistilaisuudesta kutsun antamisen yhteydessä, ei ole varmuutta.

Aikuisopiston mukaan kuulemistilaisuuteen tilattiin kantelijan pyynnöstä Tulkkikeskuksesta turkin kielen tulkki, mutta tilaus ei jostain syystä mennyt perille. Asia selvisi aikuisopiston mukaan vasta kuulemistilaisuuden alkaessa. Aikuisopiston mukaan kantelija halusi antaa selvityksen ilman tulkkia. Kuulemistilaisuuden ajankohtaa olisi aikuisopiston mukaan siirretty, mikäli kantelija olisi niin halunnut tai vaatinut. Aikuisopiston selvityksestä ei käy ilmi, ehdotettiinkö tätä mahdollisuutta kantelijalle.

Kantelija kertoo hankkineensa itse tulkin kuulemistilaisuutta varten, mutta hän ei saanut ottaa yhteyttä tähän henkilöön. Aikuisopiston mukaan kantelija olisi voinut käyttää omaa tulkkia, jos olisi halunnut.

Kuulemistilaisuudessa käytettiin englannin kieltä. Aikuisopiston mukaan kantelijalla ei ollut vaikeuksia puhua ja ymmärtää englantia. Kantelijan mukaan hänen englannin kielen taitonsa oli riittämätön keskustelun käymiseen englannin kielellä.

Aikuisopiston mukaan kuulemistilaisuudessa laadittiin muistio ja se käytiin läpi englannin kielellä. Kantelijan mukaan hänet pakotettiin allekirjoittamaan muistio, jonka sisällöstä hän ei ollut varma. Kantelijan mukaan muistio sisälsi vääriä tietoja. Kantelija kokee, että hänen sanomisiaan muunneltiin muistioon. Aikuisopiston mukaan kantelija sanoi kuulemistilaisuudessa ymmärtävänsä ja hyväksyvänsä koulutuksen keskeytyksen. Aikuisopiston mukaan kantelija allekirjoitti muistion eikä esittänyt siihen muutoksia.

ELY-keskus katsoo, että aikuisopiston olisi tullut siirtää kuulemistilaisuuden ajankohtaa, kun selvisi, että tulkkaustoimisto ei ollutkaan saanut tilausta tulkkauksesta.

Koulutuksen keskeyttäminen

Kantelijan ja aikuisopiston näkemykset koulutuksen aikana tapahtuneista asioista eroavat toisistaan. Aikuisopiston mukaan keskeyttämisen taustalla olleet syyt olivat moninaisia. Syinä mainitaan kantelijan ongelmat sopeutua ryhmiin, myöhästelyt, kotitehtävien laiminlyöminen, epäasiallinen käyttäytyminen opettajia ja opiskelijoita kohtaan sekä vaikeudet edetä suomen kielen opinnoissa.

ELY-keskuksen mukaan aikuisopiston selvityksensä liitteenä toimittama 3.2.2016 päivätty keskeyttämis päätös poikkeaa jonkin verran aikuisopiston TE-toimistolle koulutuksen keskeyttämisen yhteydessä toimittamasta päätöksestä, jossa viitataan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (jäljempänä myös JTYPL) 5 luvun 4 §:n 2 momenttiin. Selvityksen liitteenä olevassa keskeyttämis päätöksessä viitataan JTYPL:n 5 luvun 4 §:ään. ELY-keskus pyysi aikuisopistolta 5.9.2017 tarkennusta siitä, minkä version päätöksestä kantelija sai. Aikuisopiston mukaan kantelijalle lähti todennäköisesti sama versio, jonka aikuisopisto liitti selvitykseen.

TE-toimisto kirjasi 8.2.2016 URA-järjestelmään tiedon koulutuksen keskeyttämisestä ja lähetti kantelijalle selvityspyynnön työttömyysturva-oikeuden selvittämiseksi. Työttömyysetuuden maksajalle 6.4.2016 annetun työvoimapolitiittisen lausunnon mukaan kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen ajalla 28.1.–27.3.2016, koska hän on ilman pätevää syytä keskeyttänyt tai joutunut omasta syystään keskeyttämään työllistymistä edistävän palvelun. Perustelujen mukaan kantelija "ei ole osallistunut säännöllisesti opetukseen, ei ole tehnyt kaikkia vaadittuja etä- ja kotitehtäviä ja on käyttäytynyt epäasiallisesti".

TE-toimiston tulkinnan mukaan aikuisopisto vastasi koulutuksen keskeyttämisestä, koska pääasialliset syyt koulutuksen keskeyttämiselle eivät liittyneet opintojen etenemättömyyteen tai luvattomaan, vähintään viiden opiskelupäivän mittaiseen yhdenjaksoiseen poissaoloon koulutuksesta.

ELY-keskuksen mukaan se ei pysty ottamaan kantaa koulutuksen keskeyttämistä koskeviin asioihin, koska kantelijan ja aikuisopiston näkemykset koulutuksen aikaisista tapahtumista poikkeavat varsin paljon toisistaan. Kuulemista koskevista asiakirjoissa ja aikuisopiston antamassa selvityksessä on jonkin verran epätarkkuutta. Niistä ei käy ilmi, kuinka paljon se, ettei kantelija edennyt suomen kielen opinnoissa, vaikutti koulutuksen keskeyttämiseen. Olisi ollut hyvä, jos aikuisopisto olisi ollut yhteydessä TE-toimistoon jo ennen koulutuksen keskeyttämistä, jotta olisi varmistettu, mikä oli pääasiallinen peruste koulutuksen keskeyttämiselle, ja kummalle taholle päätös koulutuksen keskeyttämisestä kuului. Koulutuksen järjestäjä päättää työvoimakoulutuksen keskeyttämisestä silloin, kun keskeyttäminen johtuu muista kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 5 §:n mukaisista tilanteista. ELY-keskus katsoo, että palveluntuottajan tulisi varmistaa, että asiakkaalle ja TE-toimistolle toimitetaan lopulliset versiot keskeyttämisen asiakirjoista.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan Helsingin aikuisopistolla ei ollut toimivaltaa koulutuksen keskeyttämiseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla. Aikuisopiston olisi pitänyt olla yhteydessä TE-toimistoon katsoessaan, ettei kantelija etene opinnoissaan vaaditulla tavalla. Toisaalta myös TE-toimiston olisi pitänyt ottaa yhteyttä aikuisopistoon sen lähettämän virheellisen keskeyttämisspätöksen saavuttua TE-toimistoon sekä selvittää, oliko koulutuksen keskeyttämiselle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset perusteet.

3.2 Asian arviointia

Oikeusohjeet

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 21 §:n mukaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään. Kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä toimialueellaan. Työ- ja elinkeinotoimisto ohjaa maahanmuuttajan työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen tai hakeutumaan omaehtoiseen opiskeluun. Työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä koulutuksen keskeyttämiseen sovelletaan, mitä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 4 §:ssä säädetään opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista ja 5 luvun 5 §:ssä säädetään koulutuksen keskeyttämisestä.

JTYPL:n 5 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan opiskelijan tulee osallistua säännöllisesti opetukseen ja edetä opinnoissaan koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitetulla tavalla. JTYPL:n 5 luvun 4 §:n 4 momentin mukaan, jos työvoimakoulutuksena hankitaan koulutusta, jota 3 momentissa tarkoitetut lait eivät koske, koulutukseen sovelletaan, mitä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa säädetään.

Koska kotoutumiskoulutuksesta ei ole erillistä lainsäädäntöä, työ- ja elinkeinoministeriön mukaan sovellettavaksi tulee ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki (631/1998). Kurinpidon ja opiskeluoikeuden peruuttamisen osalta mainitun lain 11 §:ssä viitataan

ammattillisesta peruskoulutuksesta annetun lain (630/1998) 32 ja 35 §:iin, jotka määrittävät oppilaitoksen oikeudet ja velvollisuudet em. tilanteissa.

Opiskeluoroikeuden peruuttamista koskevan ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 32 §:n 4 momentissa todetaan, että opinnoista, joihin tätä pykälää sovelletaan, säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (811/1998) 16 §:n perusteella 32 §:ää ei sovelleta kotoutumiskoulutukseen.

JTYPL:n 5 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan jos opiskelija ei etene opinnoissaan 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla tai hän on ollut luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi koulutuspäivää, opiskelijavalinnasta päättänyt työ- ja elinkeinotoimisto tekee päätöksen koulutuksen keskeyttämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan koulutuspalvelun tuottaja on velvollinen ilmoittamaan 1 momentissa tarkoitettujen koulutuksen keskeyttämisperusteiden täytymisestä opiskelijavalinnasta päättäneelle työ- ja elinkeinotoimistolle. Ennen päätöksen tekemistä työ- ja elinkeinotoimiston on varattava opiskelijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Päätöksestä on viipymättä ilmoitettava opiskelijalle.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 35 §:ssä on säännökset kurinpidosta. Em. säännöksen 1 momentin mukaan opiskelijalle voidaan antaa kirjallinen varoitus muun muassa, jos hän: 1) häiritsee opetusta; 2) käyttäytyy väkivaltaisesti tai uhkaavasti; tai 3) menettelee vilpillisesti tai muuten rikkoo oppilaitoksen järjestystä. Pykälän 2 momentin mukaan jos teko tai laiminlyönti on vakava tai jos opiskelija jatkaa 1 momentissa tarkoitettua epäasiallista käyttäytymistä kirjallisen varoituksen saatuaan, hänet voidaan erottaa oppilaitoksesta määräajaksi, enintään yhdeksi vuodeksi sekä erottaa asuntolasta määräajaksi tai opintojen jäljellä olevaksi ajaksi.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 35 a §:ssä on säännökset menettelystä opiskeluoroikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevassa asiassa sekä kurinpitoasiassa. Em. säännöksen 1 momentin mukaan opiskelijalle annettavasta kirjallisesta varoituksesta päättää rehtori. Opiskeluoroikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta, määräaikaisesta erottamisesta, asuntolasta erottamisesta sekä opiskelusta pidättämisestä päättää koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Korkeintaan kolmen kuukauden määräaikaisesta erottamisesta ja asuntolasta erottamisesta voi koulutuksen järjestäjän niin päätettäessä päättää rehtori. 2 momentin mukaan ennen opiskeluoroikeuden peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä on hankittava asiaa koskeva tarpeellinen asiantuntija- ja muu selvitys sekä varattava opiskelijalle ja hänen huoltajalleen tilaisuus tulla kuulluksi.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 35 a §:n 3 momentin mukaan ennen opiskelijan erottamista oppilaitoksesta, opiskelijan asuntolasta erottamista ja kirjallisen varoituksen antamista opiskelijalle on kurinpitoviranomaistukseen syynä oleva teko tai laiminlyönti yksilöitävä, hankittava tarpeellinen selvitys sekä varattava opiskelijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Pykälän 4 momentin mukaan kurinpitoviranomaistuksista, opiskeluoroikeuden peruuttamisesta ja opiskelusta pidättämisestä tulee antaa kirjallinen päätös ja 35 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettut toimenpiteet tulee kirjata. 5 momentin mukaan samalla kun opiskeluoroikeuden peruuttamisesta, määräaikaisesta erottamisesta, asuntolasta erottamisesta tai opiskelusta pidättämisestä päätetään, on päätettävä päätöksen täytäntöönpanosta lainvoimaa vailla olevana ja täytäntöönpanon alkamisen ajankohdasta.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 44 a §:n mukaan tässä laissa tarkoitettuun koulutuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee opiskelijalle annettavaa kirjallista varoitusta, opiskelijan määräaikaista erottamista, asuntolasta erottamista, opiskelusta pidättämistä, saa

hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Kannanotto

Helsingin aikuisopiston koulutusjohtaja on antanut 22.10.2015 kantelijalle kirjallisen varoituksen. Varoituksessa viitataan JTYPL:n 5 luvun 4 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan opiskelijan tulee osallistua säännöllisesti opetukseen ja edetä opinnoissaan koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla. Päätöksessä todetaan, että lain perusteella TE-toimistolla on oikeus tehdä päätös opiskelun keskeyttämisestä, mikäli opiskelija ei osallistu säännöllisesti opetukseen. Ennen koulutuksen keskeyttämistä voidaan opiskelijalle antaa kirjallinen varoitus.

Helsingin aikuisopiston koulutusjohtaja on tehnyt 3.2.2016 päätöksen koulutuksen keskeyttämisestä 28.1.2016 alkaen. Aikuisopiston selvityksen liitteenä olleen päätöksen perustelujen mukaan opiskelijalla on oikeus saada koulutus- ja opetussuunnitelman mukaista opetusta, johon hänen tulee säännöllisesti osallistua sekä suorittaa tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyä asiallisesti (JTYPL 5 luku 4 §). Edelleen päätöksessä todetaan, että opistolla on oikeus tehdä päätös opiskelun keskeyttämisestä, mikäli opiskelija ei käyttäydy asiallisesti, laiminlyö tehtäviään ja kirjallisesta varoituksesta huolimatta on myöhässä oppitunneilta. Päätöksen mukaan kantelijaa on kuultu kuulemistilaisuudessa 3.2.2016.

Saadun selvityksen perusteella katson, että Helsingin aikuisopisto on menetellyt virheellisesti, kun se on antanut kantelijalle 22.10.2015 kirjallisen varoituksen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla, vaikka aikuisopistolla ei ole ollut toimivaltaa kirjallisen varoituksen antamiseen em. lain nojalla. Katson, että aikuisopisto on menetellyt virheellisesti myös keskeyttäessään kantelijan työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla, vaikka toimivalta koulutuksen keskeyttämiseen em. lain nojalla kuuluu TE-toimistolle. Totean myös, että koulutuksen keskeyttämistä on osittain perusteltu seikoilla, jotka eivät perustu JTYPL:iin.

Saadun selvityksen perusteella katson, ettei TE-toimisto ole menetellyt koulutuksen toteutuksen valvonnassa asianmukaisesti, kun se ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin saatuaan tiedon siitä, että Helsingin aikuisopisto on keskeyttänyt kantelijan opinnot JTYPL:n nojalla, vaikka sillä ei ole ollut siihen toimivaltaa.

Hallintolain (434/2003) 26 §:n mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. 2 momentin mukaan asia voidaan kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan lakia sovelletaan yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Kantelijan ja aikuisopiston näkemykset tulkin käytön tarpeesta ja mahdollisuudesta tulkin käyttöön eroavat toisistaan.

Oikeusasiamiehen on toimivaltansa puitteissa mahdollista puuttua viranomaisten menettelyyn vain, jos käytettävissä oleva aineisto antaa siihen riittävät perusteet. Mahdollisuudet keskustelujen sisällön jälkikäteiseen selvittämiseen ovat kirjallisessa kantelumenettelyssä rajalliset. Keskustelujen sisältöä jälkikäteen arvioitaessa ei yleensä ole mahdollista saada tarkkaa selvitystä niiden sisällöstä. Koska kantelijan ja aikuisopiston antamat selvitykset tulkin käytöstä ovat ristiriidassa, voin vain todeta, ettei hallintolain säännösten vastaisesta

toiminnasta ole sellaista näyttöä, jonka perusteella oikeusasiamies voisi ryhtyä asiassa toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Helsingin aikuisopiston ja TE-toimiston menettelyn virheellisyydestä niiden tietoon.

Koska keskeyttämisspätös merkitsee opiskelijalle käytännössä samaa kuin koulutuksesta erottaminen, päätöksellä on opiskelijalle suuri merkitys. Edellä mainitun vuoksi pidän opiskelijoiden oikeusturvan kannalta ensiarvoisen tärkeänä, että opintojen keskeyttäminen on ohjeistettu riittävän selvästi.

Kiinnitän TE-toimiston erityistä huomiota siihen, että sen koulutukseen ohjaajana tulee huolehtia siitä, että koulutukseen osallistuvien oikeudet toteutuvat. Lisäksi kiinnitän ELY-keskuksen huomiota siihen, että sen kotoutumiskoulutuksen järjestäjänä tulee huolehtia siitä, että työvoimakoulutuksena toteutettava kotoutumiskoulutus toteutetaan työvoimakoulutusta koskevien säännösten mukaisesti, ja että koulutuspalvelujen tuottajat tuntevat opiskelijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset.

Edellä mainitussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin aikuisopistolle, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Lisäksi lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.