

30.4.2002

496/4/00

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Esittelijä Juha Niemelä**

## **OPISKELIJAN OPINTOJEN KATSOMINEN KESKEYTYNEEKSI TYÖVOIMAPOLIITTISESSA AIKUISKOULUTUKSESSA**

A arvostelee 23.2.2002 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa --- oppilaitoksen menettelyä työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestämisessä.

A kertoo aloittaneensa opiskelut oppilaitoksessa --- työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena järjestetyllä --- kurssilla. Hänet kuitenkin erotettiin koulutuksesta --- kertomansa mukaan ilman ennakkovaroitusta. Perusteeksi erottamiselle oppilaitoksen rehtori oli ilmoittanut poissaolot. A myöntää olleensa poissa koulutuksesta yhden päivän ja myöhästyneenä usein, mutta erottamisen vaatimaan seitsemän päivän poissaoloa ei hänellä ilmoituksensa mukaan ollut. Erottamispäätös on A:n mielestä laiton ja hän on sitä mieltä, että varsinainen syy erottamiseen oli oppilaitoksen rehtorin ulkomaalaisviihamielisyys sekä myös joidenkin muiden opettajien ja suomalaisten kurssitovereiden rasistinen asennoituminen.

2

### **SELVITYS**

--- työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosasto antoi lausuntonsa --- , --- oppilaitos selvityksensä --- sekä --- työvoimatoimisto selvityksensä 18.2.2002.

A:lle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen lausuntojen ja selvitysten johdosta, mutta hän ei ole vastinetta antanut.

3

### **RATKAISU**

3.1

Opiskelijan velvollisuudet työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa

3.1.1

Oikeusohjeet

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta säädetään siitä annetussa laissa (3.8.1990/763). Koulutuksen hankkimisesta sovitaan työvoimaviranomaisen ja koulutuspalvelujen tuottajan välisellä kirjallisella hankintasopimuksella. Koulutusta voidaan hankkia myös niin sanottuna yhteishankintana, jos tarkoituksena on hankkia koulutusta määrätyn yrityksen tarpeisiin sen palvelukseen tuleville työntekijöille. Tällöin koulutuksen hankkimisesta sovittavassa kirjallisessa sopimuksessa on osallisena myös asianomainen työnantaja. Hankintasopimuksessa sovitaan koulutuksen tavoitteis-

ta, sisällöstä, kestosta, ajoituksesta, koulutukseen osallistuvista opiskelijoista, koulutuksen hinnasta sekä muista tarpeellisista koulutuksen toteuttamiseen ja järjestämiseen liittyvistä seikoista (lain 13 ja 14 §).

Työvoimaviranomaiset osallistuvat työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintaan ja rahoitukseen. Opiskelijoilla on oikeus opintososiaalisiin etuuksiin koulutuksen ajalta. Muun muassa näistä syistä on hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta (HE 20/1990) katsottu olennaiseksi, että opiskelijat osallistuvat annettavaan koulutukseen säännöllisesti.

Tämän vuoksi lakiin on otettu erikseen säännös (10 §) opiskelijan velvollisuuksista. Säännöksen 1 ja 2 momentin mukaan koulutukseen valitun opiskelijan tulee osallistua säännöllisesti koulutus- ja opetussuunnitelman mukaiseen koulutukseen. Jos opiskelija on ollut poissa koulutus- tai opetussuunnitelman mukaisesta koulutuksesta siten, ettei hän ilmeisesti kykene hyväksyttävästi suoriutumaan suunnitelman mukaisista opinnoista tai hän on muutoin olennaisesti laiminlyönyt opiskeluaan, koulutus on katsottava keskeytyneeksi.

Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin lisäksi, että jos julkisen valvonnan alaisia oppilaitoksia koskevissa säännöksissä tai niiden järjestyssäännöissä on opiskelijan velvollisuuksia koskevia määräyksiä, tulisi niitä soveltaa myös työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa opiskeleviin opiskelijoihin.

Nyt kyseessä olevan oppilaitoksen järjestyssääntöjen mukaan koulutuksessa noudatetaan telakan työaikamääräyksiä ja oppilaiden on oltava työpaikoillaan tai luokissa täsmälleen työajan alkaessa. Sääntöjen mukaan oppilaan on pyydettävä poissaoloon lupa, jonka antaa alle 8 tunnin poissaoloissa työnohjaaja ja sitä pitempien poissaolojen osalta rehtori.

Työvoimapolitiittisesta koulutuksesta annetun lain 10 §:n 3 momentin mukaan päätöksen opiskelijan koulutuksen keskeyttämisestä tekee koulutuspalvelujen tuottaja. Jos koulutuksen järjestäjä ei ole julkisen valvonnan alainen koulutuspalvelujen tuottaja, päätöksen koulutuksen keskeyttämisestä tekee kuitenkin työvoimaviranomainen. Opiskelijalle on ennen päätöksen tekemistä varattava tilaisuus selvityksen antamiseen asiasta. Koulutuspalvelujen tuottajan on viipymättä ilmoitettava päätöksestään asianomaiselle työvoimaviranomaiselle. Koulutuksen keskeyttämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan ratkaisevaa on se, voiko opiskelija suoriutua koulutukseen kuuluvista opinnoista eikä se, mistä syystä poissaolo on tapahtunut. Koulutuksen keskeyttämisen arvioinnissa huomioon otettavat peruseriaatteen tulisi määrittellä hankintasopimuksessa. Myös julkisen valvonnan alaisia oppilaitoksia koskevia säännöksiä ja määräyksiä oppilaiden osallistumisesta opiskeluun tulisi soveltaa.

### 3.1.2

#### Yhteishankintasopimus ---

--- työvoima- ja elinkeinokeskus, --- (työnantaja) ja --- oppilaitos (koulutuspalvelujen tuottaja) allekirjoittivat nyt kyseessä olevaa koulutusta koskevan hankintasopimuksen --- . Sopimuksen mukaan koulutuksen tuottajalla on oikeus katsoa opiskelijan opiskelu päättyneeksi, mikäli voidaan perustellusti arvioida, että opiskelija ei muun muassa poissaolojensa vuoksi voi saavuttaa koulutukselle asetettuja tavoitteita. Ennen päätöstä koulutuksen tuottajan on keskusteltava opiskelijan, yhteistyövoimatoimiston ja työnantajan kanssa.

Hankintasopimuksessa on sovittu muutoin noudatettavaksi, mitä työvoimakoulutuksesta annetussa laissa ja asetuksessa on säädetty, sekä työministeriön 30.3.1995 antamalla määräyksellä M2/95 vahvistamia yleisiä hankintaehtoja.

Sanotun työministeriön määräyksen mukaan koulutuspalvelujen tuottajan on ilmoitettava välittömästi työvoimatoimistolle koulutuksesta erotetuista opiskelijoista. Julkisen tarkastuksen alaisen koulutuksen tuottajan on aina neuvoteltava työvoimaviranomaisen kanssa hyvissä ajoin ennen kuin se tekee työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 10 §:n mukaisen keskeyttämisspäätöksen.

### 3.1.3

--- oppilaitoksen selvitys

--- oppilaitoksen mukaan A:n opettaja --- antoi A:lle --- suullisen huomautuksen poissaolojen johdosta. Sen jälkeen kaksi muuta opettajaa eli --- ja --- antoivat hänelle --- suullisesti varoituksen samasta syystä. Oppilaitoksen mukaan mainitut opettajat keskustelivat oppilaitoksen rehtorin kanssa ennen huomautuksen ja varoituksen antamista. Poissaolojen jatkuttua oppilaitoksen rehtori katsoi A:n opinnot keskeytyneeksi. Opettaja --- ilmoitti --- A:lle suullisesti opintojen keskeyttämistä.

Oppilaitoksen mukaan A ei sopinut poissaoloistaan oppilaitoksen järjestyssäännöissä edellytetyllä tavalla etukäteen. Oppilaitos ei ilmoituksensa mukaan saanut myöskään A:lta selvitystä siitä, miksi poissaoloista ei ollut sovittu etukäteen. Oppilaitos kiistää syyllistyneensä syrjivään tai ulkomaalaisvastaiseen menettelyyn.

### 3.1.4

Työvoimaviranomaisten näkemys asiasta

--- työvoimatoimiston mukaan oppilaitoksen rehtori oli jo ennen varsinaista erottamispäivää maininnut A:n jatkuvista poissaoloista ja ilmoittanut, että hänet on mahdollisesti erotettava. Työvoimatoimiston mukaan menettely A:n kohdalla vastasi normaalikäytäntöä eikä se ole havainnut oppilaitoksen toiminnassa syrjivää tai rasistista asennoitumista ulkomaalaisiin.

--- työvoima- ja elinkeinokeskuksen mukaan puheena oleva oppilaitos on julkisen valvonnan alainen oppilaitos ja sillä on oikeus keskeyttää opiskelijan opinnot, jos se katsoo, ettei oppilas kykene suoriutumaan koulutus- ja opetussuunnitelman mukaisesta koulutuksesta. Keskuksen mukaan oppilaitos kävi A:n kanssa useita keskusteluja poissaoloista, joten A:lla on ollut mahdollisuus antaa asiassa omat selvityksensä. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen mukaan sekä oppilaitos että paikallinen työvoimatoimisto ovat menettelleet asiassa annettujen ohjeiden ja voimassa olevien lakien mukaisesti.

## 3.2

Asian arviointia

### 3.2.1

Opiskelijan kuuleminen

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu olennaisena osana perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisiin hyvän hallinnon takeisiin, jotka on turvattava lailla. Työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 10 §:n 3 momentin mukaan opiskelijalle on ennen keskeytyspäätöksen tekemistä varattava tilaisuus

selvityksen antamiseen asiassa. Laissa ei ole säädetty tarkemmin, millä tavalla tämän kuulemisen tulisi tapahtua.

Asianosaisen kuulemisesta yleisesti hallinnossa säädetään hallintomenettelylain 15 §:ssä. Sen tulkinnassa korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 1993 A 7 katsonut, että myös suullinen kuuleminen on mahdollista. Tapauksessa oli kuitenkin järjestetty erillinen kuulemistilaisuus, josta laadittuun muistioon oli kirjattu myös kuultavan näkemykset asiasta.

Oppilaitos on selvityksessään todennut, että se ei saanut A:ta selvitystä siitä, miksi poissaoloista ei voitu sopia etukäteen. Ennen keskeytyspäätöstä A:lle annettiin suullisesti huomautus ja varoitus poissaolojen johdosta.

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa ei ole säännöksiä opiskelijalle annettavasta huomautuksesta tai varoituksesta. Ammatillisesta oppilaitoksista annetun lain 35 §:n mukaan oppilaalle voidaan antaa kurinpitovangastuksena muun muassa kirjallinen varoitus ja kyseessä olevan oppilaitoksen johtosäännön 9 §:n mukaan opettajan tulee merkitä opetuksesta pitämänsä päiväkirjaan muun muassa oppilaalle antamansa muistutukset. Nämäkään oikeusohjeet eivät sisällä huomautusta ja varoituskina on annettava kirjallisena. Ammatillisista oppilaitoksista annettua lakia ei kuitenkaan tältä osin käsitykseni mukaan sovelleta työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen.

Näkemykseni mukaan opiskelijalle on siis varattava kirjallisesti tai muutoin todistettavasti tilaisuus antaa selvityksensä ennen keskeytyspäätöstä. Tässä yhteydessä opiskelijan tietoon on nähdäkseni saatettava myös se, mitä seuraamuksia hänen toiminnastaan voi seurata.

Oppilaitos ei ole varannut A:lle kirjallisesti tilaisuutta selvityksen antamiseen asiassa. Oppilaitoksen antama selvitys viittaa siihen, että oppilaitoksen opettajat ovat ennen keskeytyspäätöstä keskustelleet A:n kanssa hänen poissaoloistaan ja A:ta on myös suullisesti huomautettu ja varoitettu poissaoloista. Näistä keskusteluista ei ole kuitenkaan laadittu kirjallisia muistioita tai muitakaan asiakirjoja, joista voisi tarkistaa, mitä keskusteluissa on puolin ja toisin sanottu ja onko A:lle riittävän selvästi tuotu esiin poissaolojen merkitys koulutuksen jatkamisen kannalta.

### 3.2.2

#### Koulutuksen katsominen keskeytyneeksi

--- oppilaitos on julkisen valvonnan alainen oppilaitos. Edellä kerrottujen säädösten ja määräysten sekä hankintasopimuksen mukaisesti sille on koulutuspalvelujen tuottajana kuulunut päätösvalta katsoa työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus opiskelijan kohdalla keskeytyneeksi.

Oppilaitos on kiistänyt A:n väitteen siitä, että keskeytyspäätökseen olisi vaikuttanut A:n syntyperä. Asiassa ei ole nähdäkseni ilmennyt muutoinkaan perusteita epäillä, että tällä seikalla olisi ollut vaikutusta oppilaitoksen päätökseen.

Oppilaitos on käsitykseni mukaan tehnyt päätöksen A:n opintojen keskeyttämisestä laissa sille säädetyn harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa taikka käyttänyt sitä väärin.

Työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta koskevassa laissa tai siitä annetussa hallituksen esityksessä ei ole tarkempia määräyksiä koulutuksen keskeyttämistä koskevan päätöksen sisällöstä tai siitä, missä muodossa päätös olisi tehtävä. Hallituksen esityksessä mainitaan ne tahot, joille koulutuksen tuottajan on keskeytyspäätöksestään ilmoitettava. Siinä yhteydessä todetaan lisäksi, että "on

selvää, että koulutuspalvelujen tuottajan tulee ilmoittaa keskeytyksestä kirjallisesti myös opiskelijalle". Hallituksen esitys lähtee siis siitä, että koulutuspalvelujen tuottajan tulee ilmoittaa keskeytyspäätöksestä kirjallisesti niin työvoimaviranomaiselle kuin opiskelijallekin.

Käsitykseni mukaan päätös koulutuksen keskeyttämisestä tulisi tehdä pääsääntöisesti kirjallisesti. Joka tapauksessa keskeytyspäätöksestä tulisi antaa opiskelijalle tieto kirjallisesti ja tässä yhteydessä opiskelijalle tulisi nähdäkseni antaa samat tiedot, mitkä varsinaisessa keskeytyspäätöksessä annettaisiin.

Koulutuksen keskeytystä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta. Koulutuspalvelujen tuottajan on ilmoitettava keskeytyspäätöksestä työvoimaviranomaiselle, joka antaa asiasta työvoimapolitiittisen lausunnon opintososiaalisten etuuksien maksajalle eli Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle. Opiskelijalla on mahdollisuus hakea muutosta vasta näiden päätöksiin. Tällöin on jo kulunut aikaa opintojen keskeytymisestä eikä muutoksenhaussa etuuden maksajan päätöksiin ole enää kysymys muusta kuin opiskelijalle myönnettyistä opintososiaalisista etuuksista. Oikeudenkäynnin kohteena on usein opiskelijan menettelyn arviointi koulutuksen keskeytykseen johtavassa tilanteessa. Jotta opiskelija voisi käyttää tehokkaasti muutoksenhakuoikeuttaan, on keskeytyspäätöksestä ja siihen johtaneista seikoista nähdäkseni oltava kirjalliset asiakirjat.

Tässä tapauksessa oppilaitos ilmoitti koulutuksen keskeyttämisestä --- työvoimatoimistolle, joka --- antamassaan työvoimapolitiittisessa lausunnossa on katsonut, että A on omasta syystään erotettu koulutuksesta ja että hänelle ei voida maksaa työttömyysturvaa ajalta --- . Kansaneläkelaitoksen --- toimisto ei ole sieltä --- saadun tiedon mukaan tehnyt A:lle päätöstä sanotun työvoimapolitiittisen lausunnon johdosta. Toimisto ottaa A:n asian nyt käsiteltäväkseen ja antaa hänelle tarvittavat päätökset. Näistä päätöksistä A voi hakea halutessaan muutosta niihin liitettyjen muutoksenhakuohjeiden mukaisesti.

#### 4

#### YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Pidän opiskelijoiden oikeusturvan kannalta ensiarvoisen tärkeänä sitä, että opintojen katsominen keskeytyneeksi on ohjeistettu riittävän selkeästi. Opiskelijan on voitava olla hyvin selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan erityisesti sen vuoksi, että hän ei voi hakea muutosta työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen keskeytystä koskevaan päätökseen. Käytännössähän keskeytyspäätös merkitsee opiskelijalle samaa kuin erottaminen oppilaitoksesta. Päätöksellä on siis hänelle suuri merkitys.

Laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta sisältää säännöksen opiskelijoiden velvollisuuksista, mutta ei heidän oikeuksistaan. Laki on kirjoitettu työvoimapolitiittisista lähtökohdista käsin, mutta opiskelijoiden oikeusturvan kannalta olisi nähdäkseni perusteltua, että joko lainsäädännössä tai työministeriön sen nojalla antamissa määräyksissä tai ohjeissa olisi säännökset myös oppilaiden oikeuksista. Niissä tulisi olla ainakin viittaukset siihen, missä säädöksissä tai muissa ohjeissa (oppilaitostensäännöt tms.) oppilaiden oikeuksista säädetään. Myös koulutuksen hankintasopimukseen voitaisiin nähdäkseni kirjata nykyistä selkeämmin se, mihin säännöksiin opiskelijan oikeusasema perustuu.

Esimerkiksi nyt kyseessä olevassa tapauksessa oppilaitos on selvityksessään viitannut siihen, mitä sen omassa järjestyssäännössä on opiskelijan velvollisuuksista todettu. Järjestyssääntöjen soveltuvuus olisi nähdäkseni ollut hyvä kirjata jo koulutuksesta laadittuun yhteishankintasopimukseen.

Käsitykseni mukaan --- oppilaitos ei ole varannut A:lle tilaisuutta antaa selvitystään ennen koulutuksen katsomista keskeytyneeksi työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla. Oppilaitoksen olisi nähdäkseni tullut varata hänelle kirjallisesti tai muutoin todistettavasti tilaisuus antaa selvityksensä asiassa. A:lle olisi pitänyt myös tehdä kuulemisen yhteydessä selväksi, minkä vuoksi kuuleminen järjestetään ja antaa hänelle tieto työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 10 §:n sisällöstä. Oppilaitoksen olisi myös tullut laatia kuulemisesta kirjallinen asiakirja. Varsinaisesta päätöksestään katsoa koulutus päättyneeksi sen olisi myös tullut ainakin ilmoittaa kirjallisesti A:lle.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon sen, että käsitykseni mukaan laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta on opiskelijan oikeuksien kohdalta ja myös menettelymuotojen osalta tulkinnanvarainen. A:lle annettu huomautus ja varoitus osoittavat nähdäkseni lisäksi, että oppilaitos on kiinnittänyt A:nkin huomion poissaoloihin ennen keskeytyspäätöksen tekemistä. Ilmoituksensa mukaan oppilaitos on myös kysynyt A:lta syytä poissaoloihin eli siis varannut hänelle ainakin suullisesti tilaisuuden antaa oma selvityksensä poissaoloista.

Tämän vuoksi kantelu ei anna minulle aihetta muuhun kuin että saatan jaksossa 3.2 lausumani käsitykset --- oppilaitoksen tietoon ja vastaisen varalle huomioon otettavaksi. Lähetän päätökseni tiedoksi myös --- työvoima- ja elinkeinokeskukselle sekä --- työvoimatoimistolle.

Työvoima- ja elinkeinokeskusta pyydän kiinnittämään huomiota siihen, mitä olen lausunut opiskelijan oikeusasemaan liittyvien seikkojen ottamisesta huomioon yhteishankintasopimuksia laadittaessa.

Koska olen lausunut näkemyksiäni opiskelijan oikeusturvan sääntelystä työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa yleisemminkin, lähetän päätöksestäni jäljennöksen tiedoksi myös työministeriölle.