

29.10.2021

EOAK/5204/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kouros

OPISKELIJAVALINTA AVOIMEEN YLIOPISTOON

1 KANTELU

Kantelijat arvostelivat allekirjoittamassaan kantelussa Lapin yliopiston menettelyä avoimen yliopiston kuvataiteen syventävien opintojen kurssille tehtyjen hakemusten käsittelyssä. Kurssi toteutettiin yhteistyössä Limingan taidekoulun (kansanopisto) kanssa.

Kantelijat arvostelivat myös Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisua hylätä kantelija A:n valitus koskien Lapin yliopiston päätöstä jättää kyseistä opiskelijavalintaa koskeva oikaisuvaatimus tutkimatta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Lapin yliopiston selvitys (20.10.2020).

Käytettävissäni on ollut myös Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 26.6.2019 (19/0301/2).

3 RATKAISU

3.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus kannella oikeusasiamiehelle. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Säännöksen 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Säännös ilmaisee lain tarkoituksen siitä, että kantelututkinnassa on tapauskohtaista harkintavaltaa senkin jälkeen, vaikka kantelu ylittäisi tutkinnan yleiset edellytykset.

Oikeusasiamies ei anna viranomaisille ohjeita tai määräyksiä siitä, kuinka niiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin ei myöskään kuulu ottaa kantaa sellaisiin laintulkintaa koskeviin kysymyksiin, joiden ratkaiseminen kuuluu tuomioistuinten tuomiovallan piiriin.

3.2 Tapahtumat pääpiirteissään

Kantelijat olivat ilmoittautuneet Limingan taidekoulun kautta Lapin yliopiston avoimen yliopiston kuvataiteen syventävien opintojen kurssille. Limingan taidekoulu oli asettanut kurssin järjestämiselle kymmenen opiskelijan rajan. Kuvataiteen syventäviin opintoihin hyväksytyksi tulemisen edellytykseksi oli ilmoitettu kuvataiteen aineopintojen (35 op) suorittaminen hyvin tiedoin Lapin yliopiston vaatimusten mukaisesti. Todistuksen lisäksi ilmoittautujia oli pyydetty toimittamaan portfolio ja motivaatiokirje.

Kurssille haki 16 ihmistä. Hakemukset arvioitiin Lapin yliopiston toimesta. Koska hakemusten joukossa ei ollut vaadittavaa vähintään kymmentä hakukriteerit täyttävää hakijaa, kurssia ei järjestetty.

Saatuaan tiedon siitä, ettei opintoja järjestetä, kantelija A oli tehnyt Lapin yliopistolle oikaisuvaatimuksen, ja vaatinut saada tietää, onko hänen hakemuksensa ollut sellainen, että valittaja olisi sen perusteella tullut valituksi opintoihin. Lapin yliopisto oli 12.10.2018 tekemällään päätöksellä Nro 488/07 jättänyt kantelija A:n oikaisuvaatimuksen tutkimatta. Päätöksen perustelujen mukaan yliopisto ei ole ottanut opiskelijoita Limingan kansanopistoon eikä tehnyt sellaista päätöstä, johon voitaisiin hakea muutosta.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus oli 26.6.2019 tekemässään päätöksessä katsonut, että yliopisto on voinut jättää oikaisuvaatimuksen tutkimatta. Hallinto-oikeuden päätöksestä on ollut mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3.3 Keskeiset sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Yliopistolain (558/2009) 7 §:n mukaan yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä, taiteellisia ja ammatillisia jatkotutkintoja.

Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta.

Edellä mainittua säännöstä on muutettu vuoden 2018 lopulla (28.12.2018/1367). Muutoksessa pykälän 1 momentin sanamuotoa selvennettiin täydennyskoulutuksen tarjoamisen osalta, jotta olisi yksiselitteistä, että myös tutkinnon osia sisältävää koulutusta voi tarjota täydennyskoulutuksena samoin edellytyksin kuin muutakin täydennyskoulutusta.

Yliopistolain 36 a §:n 2 momentin 1) kohdan (28.12.2018/1367) mukaan yliopisto voi käyttää yhteishaun asemesta erillisvalintaa ottaessaan opiskelijoita sellaiseen rajatulle kohderyhmälle suunnattuun koulutukseen, johon hakevien kelpoisuuden yliopisto on määritellyt erikseen ja jonka hakua ei voida järjestää yhteishaun aikataulussa;

Säännöksen 3 momentin mukaan yliopisto voi järjestää erillisvalinnan joustavana valintana siten, että opiskelijaksi ottamista koskeva päätös tehdään hakemuskohtaisesti, ja valinta päättyy, kun hakukohteeseen on valittu riittävä määrä opiskelijoita.

Säännöksen esitöiden mukaan 1) kohta vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä, eikä se ei anna mahdollisuutta poiketa 37 §:ssä säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista yleisesti siten, että jonkin koulutuksen valinta järjestettäisiin vain jollekin rajatulle hakijaryhmälle. Ellei valintaa voida momentin muiden kohtien perusteella järjestää erillisvalintana, pääosa kyseisen koulutuksen opiskelupaikoista on täytettävä yhteishaussa siten, että kuka tahansa 37 §:n mukaisesti kelpoinen hakija voi hakea ja tulla valituksi siihen. Kohdan mukaisia koulutuksia ovat esimerkiksi erilaiset muuntokoulutukset, joissa koulutus räätälöidään tiettyjä opintoja jo suorittaneille (HE 152/2018 vp, s. 39),

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

3.4 Tutkinnan rajaus

Asiassa on kyse ennen kaikkea siitä, mitkä säännökset koskevat opiskelijaksi ottamista tilanteessa, jossa yliopisto ja kansanopisto tekevät yhteistyötä, ja opetus järjestetään avoimen yliopiston kurssina.

Tätä kysymystä on osaltaan arvioitu Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa, joka on päätöksessään todennut seuraavan.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on katsonut, että avoin yliopisto-opetus ei kuulu yliopistolain opiskelijavalintaa koskevan 36 §:n 2 momentin soveltamisalaan, eikä siihen tämän vuoksi sovelleta lain 82 §:n 1 momentissa tarkoitettua opiskelijaksi ottamista koskevaa oikaisumenettelyä. Hallinto-oikeus on katsonut, että valittajalle toimitettua ilmoitusta siitä, ettei kysymykseen olevia opintoja järjestetä, ei ole pidettävä muutoinkaan sellaisena valituskelpoisena päätöksenä, johon voisi hakea muutosta yliopistolain tai muun lain nojalla.

Ensisijaisesti oikeusturva opiskelijavalintaa koskevissa asioissa samoin kuin muissakin yksilön etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa asioissa on lainsäädännössä järjestetty muutoksenhaun kautta. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota riippumattomien tuomioistuinten ratkaisuja eikä oikeusasiamies ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike sen paremmin tilanteissa, joissa säännönmukaista muutoksenhakumahdollisuutta ei ole lainkaan, kuin silloinkaan, kun tällaista muutoksenhakumahdollisuutta ei ole käytetty. Hallinto-oikeuden päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjeen mukaan päätöksestä on ollut muutoksenhakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksen sisällöllinen oikeellisuus on siten ollut mahdollista saada säännönmukaisessa muutoksenhaussa arvioiduksi. Tähän nähden asia ei hallinto-oikeuden osalta johtanut täällä enempään.

Asiassa on kyse myös hyvän hallinnon mukaisen palveluperiaatteen toteuttamisesta.

Oikeusasiamiehen toimivalta tutkia Limingan kansanopiston menettelyä

Koska asiassa on edellä selostetulla tavalla eri käsityksiä siitä, kuka on ollut vastuussa opiskelijaksi ottamisesta, on asiassa ennen tarkempaa tutkintaa ollut tarpeen arvioida sitä, kuuluuko Limingan taideopiston toiminta eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan, vaikka kantelijat eivät kohdistaneet arvosteluaan suoraan Limingan taidekouluun.

Limingan taidekoulua ylläpitää Limingan kansanopiston kannattajayhdistys (rekisteröity yhdistys). Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen valvottaviin kuuluvat tuomioistuimet, viranomaiset, virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät sekä muut julkista tehtävää suorittavat. Yleisesti ottaen yhdistysten toiminnan tutkiminen ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Yksityisten oppilaitosten on katsottu kuuluvan eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuitenkin muun muassa silloin, jos yksityinen oppilaitos saa opetusviranomaisilta luvan järjestää opetuslainsäädännössä tarkoitettua tutkintoon tähtäävää koulutusta. On myös katsottu, että oppilaitos voisi kuulua laillisuusvalvonnan piiriin, vaikka se ei antaisikaan tällaista opetusta, jos esimerkiksi kunta on taiteen perusopetuksesta annetun lain nojalla hankkinut opetuspalvelut yksityiseltä oppilaitokselta. Oikeusasiamiehen aiemmassa ratkaisukäytännössä on katsottu, että jos taas kyse on aikuisten viralliseen tutkintoon johtamattomasta kuvataideopiskelusta, oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa, vaikka Kansaneläkelaitos olisi rinnastanut yksityisen oppilaitoksen julkisen valvonnan alaisiin oppilaitoksiin ja päättänyt myöntää tukea tällaisessa oppilaitoksessa opiskeluun (EOA dnro 2404/04).

On siis kysyttävä, hoitaako Limingan kansanopisto julkista tehtävää järjestäessään yhteistyössä Lapin yliopiston kanssa kuvataiteen koulutusta avoimessa yliopistossa suoritettavien kuvataiteen syventävien opintojen muodossa.

Saadun selvityksen perusteella asiaa ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida, sillä selvityksestä ei käy ilmi, mitä yhteistyöstä Lapin yliopiston ja Limingan taidekoulun välillä on sovittu. Limingan taidekoulun verkkosivuilta ei myöskään käy ilmi sitä, onko kurssi ollut esimerkiksi osana tutkintoon tähtäävää koulutusta tai ammatillista täydennyskoulutusta.

3.5 Arviointi

Avoin yliopisto-opetus tarjoaa nimensä mukaisesti kaikille avoimen mahdollisuuden suorittaa korkeakouluopintoja (HE 152/2018 vp, s. 6). Lukuun ottamatta yliopistolain 7 §:ää, säännöksiä avoimesta yliopisto-opetuksesta ei ole.

Yliopistolakiin ei myöskään sisälly säännöksiä yhteistyöstä yliopistojen ja kansanopistojen kanssa. Sen sijaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 3 §:n (29.12.2009/1765) mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee olla yhteistyössä muiden alueella toimivien tai valtakunnallisten vapaan sivistystyön oppilaitosten, koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa. Tarkempia säännöksiä yhteistyön toteuttamisesta mainittuun lakiin ei sisälly.

Kansanopiston toimintaan sovelletaan lakia vapaasta sivistystyöstä (632/1998). Sen 3 §:n (29.12.2009/1765) mukaan vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat myös järjestää koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa. Säännöksen 2 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämästä ammatillisesta koulutuksesta säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) sekä taiteen perusopetuksesta taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998).

Vaikka syventävät opinnot eivät itsessään muodosta tutkintoon johtavaa koulutusta, ne ovat kuitenkin osa ylempää korkeakoulututkintoa. Ylempi korkeakoulututkinto, ja siihen sisältyvät kussakin opetettavassa aineessa aineenopettajan koulutukseen kuuluvat opetettavan aineen opinnot, tuottavat puolestaan muun muassa kelpoisuuden toimia aineenopettajana. Korkeakoulun ja vapaan sivistystyön välinen yhteistyö voi siten kytkeytyä myös opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) 5 § ja 5 a §:ssä säädettyyn opetustoimen henkilöstön kelpoisuuteen. Avoimessa yliopistossa suoritettavissa kuvataiteen syventävissä opinnoissa voi siten olla kyse ammatillisen kelpoisuuden kannalta merkittävistä opinnoista.

Kantelun, saamani Lapin yliopiston selvityksen ja Limingan kansanopiston verkkosivuilla olleen tiedon perusteella asiassa on ollut erilaisia käsityksiä siitä, kuka ylipäätään on ollut koulutuksen järjestäjä, ja kuka on vastannut opiskelijavalinnoista.

Kantelijat kertovat asiasta seuraavasti.

Haimme Limingan kansanopiston/taidekoulun 2018–2020 Lapin yliopiston toteuttamaksi aiottuihin syventäviin kuvataiteen opintoihin. Limingan kansanopisto järjestävänä tahona oli asettanut opintojen alarajaksi 10 opiskelijaa ja tiedämme hakijoita olleen 16. Opinto-oikeuden perustana olivat vähintään hyvin tiedoin suoritettut aineopinnot sekä portfolio ja motivaatiokirje, jotka Lapin yliopiston silloiset vastuuopettajat professori B ja yliopiston lehtori C arvioivat. Kyseiset arvioijat totesivat tarkastelussaan, ettei vaadittavaa määrää opiskelijoita hakijoista saada.

Limingan kansanopiston verkkosivuilla vuoden 2018 kuvataiteen syventävistä opinnoista vastaavaksi yliopistoksi oli merkitty Lapin yliopisto – Taiteiden tiedekunta (vierailtu verkkosivuilla 29.10.2021 <http://www.limingantaidekoulu.fi/sites/default/files/Kuvataiteen%20syvent%C3%A4v%C3%A4t%20sivuaineopinnot%2018-19.pdf>).

Opintoihin pääsemisen edellytyksiä verkkosivuilla oli kuvattu seuraavasti:

”Kuvataiteen syventäviin opintoihin hyväksytyksi tulemisen edellytyksenä on kuvataiteen aineopinnojen (35 op) suorittaminen hyvin tiedoin Lapin yliopiston vaatimusten mukaisesti.”

Edelleen verkkosivuilla annetun informaation mukaan ”Opiskelijavalinnat suorittaa ja kokonaisuudesta vastaa Lapin yliopisto. Valintakriteerien osalta tiedustelut Lapin avoimesta yliopistosta [yhteys henkilön nimi ja puhelinnumero].”

Lapin yliopiston asiassa antamassa selvityksessä asiasta puolestaan todetaan seuraavasti.

Lapin yliopisto on antanut Limingan kansanopistolle oikeuden ko. opintojen järjestämiseen avoimen yliopiston opintoina”. Selvityksen mukaan ”opintojen järjestävänä organisaation Limingan kansanopisto vastaa opetusjärjestelyistä ja opiskelijavalinnasta. Lapin yliopisto puolestaan vastaa siitä, että opinnot ovat Lapin yliopiston opintovaatimusten mukaisia ja kirjaa opiskelijat sekä opiskelijoiden opintosuoritukset Lapin yliopiston opintohallintojärjestelmään.

Lapin yliopiston Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle toimittamassa lausunnossa Lapin yliopiston ja Limingan kansanopiston yhteistyö on kuvattu saman suuntaisesti kuin Lapin yliopiston minulle antamassa selvityksessä.

”Limmingan kansanopisto on saanut Lapin yliopistolta järjestämisoikeuden kuvataiteen syventäviin opintoihin avoimina yliopisto-opintoina syksystä 2018 alkaen. Lapin yliopiston opiskelijaksi avoimen yliopiston opinto-oikeudella yhteistyöoppilaitokseen hakeneet opiskelijat tulevat siinä vaiheessa, kun järjestävä yhteistyöoppilaitos tekee päätöksen opintojen aloittamisesta. Yliopisto kirjaa opiskelijat ja heidän opintosuorituksensa yliopiston opintohallintojärjestelmään. Kansanopisto on järjestävänä organisaationa määrittänyt ryhmän minimikooksi 10 opiskelijaa. Lapin yliopiston vastuupettajat ovat arvioineet hakijoiden portfoliot ja motivaatiokirjeet. Ensimmäisessä tarkastuksessa arvioitsijat eivät ole löytäneet hakijoiden joukosta vähintään kymmentä vaatimukset täyttävää hakemusta, minkä vuoksi hakemusten syvällisempi arviointi ei ole ollut tarpeen.”

Edellä selostetun perusteella eri tahoilla on yhteneväinen käsitys siitä, että kurssin järjestäjä on ollut Limingan taidekoulu, mutta toteuttajana Lapin yliopisto. Osapuolilla on kuitenkin ristiriitaiset käsitykset siitä, kuka on vastannut opiskelijavalinnoista. Lapin yliopiston näkemyksen opiskelijavalinnasta on vastannut Limingan kansanopisto, kantelijoiden näkemyksen ja Limingan taidekoulun tiedotuksen mukaan Lapin yliopisto, joka on arvioinut hakemukset.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella jää epäselväksi, mitkä ovat olleet eri toimijoiden roolit yhteistyössä, mikä osaltaan näkyy myös asiaa koskevassa tiedottamisessa ja sen ristiriidoissa. Edellä sanottu voi puolestaan voi johtua siitä, että avoimen yliopiston opintoja koskeva sääntely on hyvin niukkaa.

En kuitenkaan pidä tässä vaiheessa asian enempää selvittämistä ja selvityksen hankkimista Limingan taidekoululta tarpeellisena, koska on kuitenkin selvää, että kurssia ei ole järjestetty, ja toisaalta, koska Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on ratkaissut jo kantelija A:n oikaisuvaatimusta koskevan asian.

Tyydyn siten toteamaan, etten voi käytettävissä olevien tietojen ja asiaa koskevien niukan sääntelyn perusteella ratkaista asiaa opiskelijavalintoja koskevan menettelyn osalta.

Yleisellä tasolla kiinnitän kuitenkin Lapin yliopiston huomiota jatkossa mahdollisten vastaavien yhteistyössä toteutettavien kurssien opiskelijavalintoja koskevan menettelyn selkeyteen, ja asiasta annettavan tiedotuksen johdonmukaisuuteen.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen Lapin yliopiston tietoon.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi opetus- ja kulttuuriministeriölle mahdollisia sääntelyn kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä varten.