

24.5.2022

EOAK/5241/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **ESTEELLISYYS OPISELIJAVALINNASSA**

### **1 OMA-ALOITTEISEN TUTKINNAN TAUSTA**

#### 1.1 Kantelu

Oikeusasiamiehelle vuonna 2020 saapuneessa kantelussa (EOAK/2021/2020) pyydettiin tutkimaan Vierumäen Urheiluopiston (Suomen Urheiluopisto) liikuntapaikkainstituutin johtajan menettelyä opiskelijavalinnassa. Kantelija kertoi olleensa varasijalla vuoden 2018 liikuntapaikka-alan ammattitutkintokoulutuksen haussa, ja valittujen joukossa oli ollut liikuntapaikkainstituutin johtajan poika. Kantelun mukaan kyseessä oli sukulaisen suosinta.

#### 1.2 Selvitys

Alustavana selvityksenä urheiluopistolta pyydettiin tietoa siitä, kuka oli päättänyt opiskelijavalinnoista liikuntapaikka-alan ammattitutkintoon tähtäävään koulutukseen vuonna 2018. Saadun tiedon (3.4.2020) mukaan opiskelijavalinnoista oli vastannut kantelussa tarkoitettu liikuntapaikkainstituutin johtaja.

Asiassa lähetettiin 18.6.2020 varsinainen selvityspyynnöksi määräajalla 31.8.2020.

Liikuntapaikkainstituutin johtaja lähetti 24.6.2020 oikeusasiamiehen kansliaan sähköpostiviestin, jossa hän muun muassa kertoi selvityspyynnön saatuaan olleensa kantelijaan yhteydessä 23.6.2020 puhelimitse. Sähköpostiviestin mukaan kantelija oli jäänyt opiskelijavalinnoissa varasijalle vuonna 2018 ja hänet oli otettu opiskelemaan liikuntapaikkojenhoitajan koulutukseen tammikuussa 2019 ja hän oli valmistunut joulukuussa 2019. Kun kantelu oli tehty noin neljä kuukautta kantelijan oman valmistumisen jälkeen, liikuntapaikkainstituutin johtaja oli ollut kantelijaan yhteydessä ja tiedustellut, kuinka aiheellinen ja perusteltu kantelu oli. Liikuntapaikkainstituutin johtajan mukaan kantelija oli ilmoittanut, ettei kantelu ja selvityspyynnöksi ollut enää aiheellinen. Kantelija oli liikuntapaikkainstituutin johtajan tiedusteluun ilmoittanut, että johtaja voi ilmoittaa tästä oikeusasiamiehelle.

Edellä todetusta huolimatta liikuntapaikkainstituutin johtajaa pyydettiin edelleenkin toimittamaan selvityspyynnössä tarkoitettu selvitys, koska

kantelun kohteena ei ollut niinkään kantelijan oma opiskelijavalinta vaan kantelussa esitetty väite opiskelijavalintaan liittyneestä suosinnasta/esteellisyydestä.

Liikuntapaikkainstituutin johtaja antoi selvityksen 25.5.2020, jossa hän muun muassa selosti liikuntapaikka-alan tutkintomuotoisen koulutuksen järjestämistä Suomessa, luetteli opiskelijavalintoihin vaikuttavia tekijöitä, selosti poikansa valintaa puoltaneita seikkoja ja katsoi, että olisi ollut syrjintää olla ottamatta tätä koulutukseen. Liikuntapaikkainstituutin johtajan mukaan sukulaisuus ei ollut peruste syrjiä.

### 1.3 Välipäätös

Kun kantelija ilmoitti kantelun peruuttamisesta, asian käsittely kanteluna päätettiin.

Asian merkityksen vuoksi päätin jatkaa asian tutkimista omasta aloitteesta eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla (EOAK/5241/2021).

## 2 ASIAN JATKOSELVITTÄMINEN

### 2.1 Selvittämisen kohdentaminen

Asian edellä kohdassa 1.2 kuvatun selvittämisen perusteella liikuntapaikkainstituutin johtaja oli päättänyt poikansa opiskelijavalinnasta, vaikka hän näytti olleen esteellinen siitä päättämään.

Liikuntapaikkainstituutin johtaja ei kuitenkaan ollut ottanut nimenomaisesti kantaa kysymykseen esteellisyydestään. Hän ei siten myöskään ollut tuonut esiin sellaisia tosiasiallisia eikä oikeudellisia seikkoja, jotka olisivat voineet puhua hänen puolestaan.

Edellä todetun johdosta pyysin Suomen Urheiluopiston rehtoria vielä varaamaan liikuntapaikkainstituutin johtajalle tilaisuuden ottaa kantaa tämän esteellisyyttä koskevaan kysymykseen. Lisäksi pyysin häntä vastaamaan siihen, miksi hän oli katsonut aiheelliseksi olla edellä kohdasta 1.2 ilmenevällä tavalla aktiivinen kantelijan suuntaan asiassa, joka koski hänen omaa menettelyään. Alustavassa tarkastelussa yhteydenotosta jäi vaikutelma, että liikuntapaikkainstituutin johtaja olisi pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että häntä koskevaa asiaa ei tutkittaisi oikeusasiamiehen kansliassa.

Lisäksi pyysin rehtoria antamaan lausuntonsa liikuntapaikkainstituutin johtajan menettelystä.

Rehtori toimitti asiakirjan, johon sisältyi sekä liikuntapaikkainstituutin johtajan selvitys että rehtorin lausunto. Asiassa oli järjestetty kuulemistilaisuus 24.9.2021.

Asiakirjasta ilmenee muun muassa seuraavaa.

## 2.2 Liikuntapaikkainstituutin johtajan selitys

Liikuntapaikka-alan koulutuksen vastuuvetäjän rooli on markkinoida koulutusta, kehittää tutkintoa työelämän kanssa yhteistyössä, viestiä asiakkaille, kontaktoida entisiä, nykyisiä ja tulevia asiakkaita, tehdä opiskelijavalinnat, auttaa opiskelijoita menestymään opinnoissaan ja työelämässään, hoitaa opetusvelvollisuus — joka kattaa liikuntapaikka-alan ammattitutkinnossa lähes 80 % lähiopetusajasta, pitää yhteyttä työelämäverkostoihin, sekä olla läsnä opiskelijoiden arjessa myös etäjaksojen aikana. Vakituksia työntekijöitä liikuntapaikka-alan yksikössä on toistaiseksi yksi (selityksen antaja). Tämä asettaa sekä moraaliset että eettiset kriteerit niin korkealle, ettei kenenkään hakijan suosimiseen ole varaa.

Koska vakituksia työntekijöitä on vain yksi ja hän vastaa liikuntapaikka-alan koulutuksen vetämisestä suurelta osin, ei ole toistaiseksi ollut tarkoituksenmukaista asettaa ketään toista henkilöä opiskelijavalintoja tekemään. Eikä sellaista organisaatiosta tällä hetkellä löydykään. Jokainen opiskelija on ollut valinnan tekijän vastuulla. Samoin opiskelijavalinnat on voitu tehdä johdonmukaisesti.

Jatkossa voidaan tarkastella, otetaanko assistentti, sihteeri tai jonkin muun koulutuksen vetäjä yhteiseen hakuvaiheen valintaan silloin, kun kysymykseen tulee sellaisten henkilöiden haku koulutukseen, joista nyt käydään keskustelua.

Liikuntapaikka-alan opiskelu ja opetus ovat erittäin intensiivistä. Opiskelijat ovat aikuisopiskelijoita, joilla on monenlainen osaamisen ja elämisen tausta tullessaan opiskelemaan. Suomen Urheiluopistolla Vierumäellä liikuntapaikka-alan opiskelijat ovat erinomaisessa yhteydessä, lähes 24/7 koulutuksen vetäjän kanssa. Tämä luo opiskelijoille välittämisen tunteen, sekä ammatillisen siteen opettajan ja opiskelijoiden välille. Opiskelijat ovat opiskelujen aikana ja sen jälkeen aktiivisesti yhteydessä liikuntapaikka-alan koulutuksen vetäjään. Kyseessä ei ole perinteinen ammatillinen oppilaitos, jossa opiskelijat ja opettajat ovat kaukana toisistaan. Tämä koskee myös valmistunutta opiskelijaa (kantelun tekijä). Tätä taustaa vasten oli luontevaa kysyä kuulumisia, sekä kysyä, missä mennään. Liikuntapaikkainstituutin johtaja piti epäkohteliaana väitettä hänen pyrkimyksensä vaikuttaa asian tutkintaan.

## 2.3 Suomen Urheiluopiston rehtorin lausunto

Liikuntapaikka-alan koulutuksesta vastuussa oleva opettaja tuntee hyvin alan toimintaympäristön, toimijoiden koulutustarpeet ja myös henkilöstön osaamistarpeet.

Koska ala on pieni, on liikuntapaikkainstituutin johtajalla syntynyt tiivis

vuorovaikutus työelämäkumppaneihin, ja hän tuntee poikkeuksellisen hyvin alalla toimivien taustat sekä alalla hakeutuvien edellytykset suorittaa alan koulutusta. Tämä näkemys on syntynyt pitkän työkokemuksen kautta.

Rehtori ilmoittaa uskovansa liikuntapaikkainstituutin johtajan persoonan tuntien hänen tapaansa toimia avoimesti ja vuorovaikutteisesti ja luottavansa häneen ja hänen korkeaan moraaliinsa olla vaikuttamatta päätöksentekoon ko. tapauksessa.

Edellä mainituista havainnoista huolimatta opiskelijavalinnassa tulee aina noudattaa esteellisyysäännöksiä (hallintolaki). Kuten liikuntapaikkainstituutin johtaja mainitsi kuulemisen yhteydessä, opiskelijavalinnan tulee em. jääviystilanteessa tehdä joku muu koulutuksen asiantuntija tai asiantuntijat yhdessä (liikuntapaikka-alan kouluttaja, koulutussuunnittelija, rehtori).

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

**Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain** 5 §:n 1 momentin mukaan ammatillisia tutkintoja ovat ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädetään, mitkä ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot kuuluvat ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeseen.

Liikuntapaikka-alan ammattitutkinto on ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteesta annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (680/2017) liitteen 2 luvussa mainittu ammattitutkinto.

Lain 22 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettujen ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupaa (järjestämislupa). Järjestämislupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle.

Lain 39 §:n 1 momentin mukaan opiskelijaksi ottamisessa on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita.

Lain 43 §:n 1 momentin mukaan koulutuksen järjestäjä päättää opiskelijaksi ottamisesta.

Lain 122 §:n perusteella muun muassa koulutuksen järjestäjän henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Pykälän perusteluiden mukaan koulutuksen järjestäjän henkilöstön

rikosoikeudellinen virkavastuu voisi tulla kyseeseen käytettäessä julkista valtaa. Julkista valtaa käytetään erityisesti päätettäessä opiskelijaksi ottamisesta, näyttöjen tai muiden opintosuoritusten arvioinnista, aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisesta, opiskeluoikeuden peruuttamisesta, palauttamisesta tai pidättämisestä, kurinpidosta tai tutkintojen myöntämisestä (HE 39/2017 vp, s. 292).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ammatillisen koulutuksen järjestämiseen liittyvät julkiset hallintotehtävät annetaan koulutuksen järjestäjille lain nojalla järjestämisluvalla. Edelleen todetaan, että järjestämisluvan saaneiden koulutuksen järjestäjien lisäksi julkista hallintotehtävää hoitaisivat ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetut työelämäkunnat (s. 365).

**Rikoslain** 40 luvun 11 §:n 5 a kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Saman luvun 12 §:n 1 momentin mukaan tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun muassa julkista valtaa käyttävään henkilöön.

**Hallintolain** 2 §:n 3 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Lain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee 2 momentin mukaan myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Viimeksi mainitun 2 momentin perusteluiden mukaan virkamiehen käsite ulottuisi näin myös julkista valtaa käyttävään henkilöön, ja julkista valtaa käyttävän henkilön käsite on ehdotettu määriteltäväksi rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa (HE 72/2002 vp, s. 86–87).

Lain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Saman pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan läheisellä tarkoitetaan muun muassa virkamiehen lasta.

Lain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.

Lain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Pykälän perusteluiden mukaan tavallisesti on meneteltävä niin, että

asianomainen viranomainen tai, jos kyse on viraston ylimpänä toimivasta virkamiehestä, ylempi viranomainen määrää esteettömän virkamiehen käsittelemään asian. Esille saattaa kuitenkin tulla tilanteita, joissa esteellisen tilalle ei käytännön syistä saada esteetöntä virkamiestä. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että asian käsittelemiseksi tarvitaan sellaista erityisasiantuntemusta, jota muilla viranomaisen palveluksessa olevilla virkamiehillä ei ole. Myös henkilöstövoimavarojen puute tai tilapäinen resurssipula voivat vaikeuttaa esteettömän virkamiehen saamista. Tähän voi vaikuttaa esimerkiksi esteellisyyden toteamisen ajoittuminen yleiseen lomakauteen. Samoin viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevien asioiden suuri lukumäärä voi yksittäistapauksissa hankaloittaa asian siirtämistä esteettömälle virkamiehelle. Asian kiireellisyyttä ei kuitenkaan voida pitää riittävänä perusteena sille, että esteellinen virkamies voisi käsitellä asian silloinkin, kun esteellisyys saattaisi vaikuttaa asian ratkaisuun (HE 72/2002 vp, s. 85).

Lain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

## 3.2 Kannanotto

### 3.2.1 Esteellisyys opiskelijavalinnassa

Asiassa on kyse opiskelijavalinnasta liikuntapaikka-alan tutkintomuotoiseen koulutukseen (ammattitutkinto), jota on järjestetty järjestämisluvan nojalla. Kyse on ollut perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja nimenomaan julkisen vallan käytöstä. Julkista hallintotehtävää hoidettaessa tulee lähtökohtaisesti noudattaa hallinnon yleislakeja silloinkin, kun tehtävä on annettu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Nyt esillä olevan koulutuksen järjestäjän henkilöstöön sovelletaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 122 §:n mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Julkista valtaa käyttävä rinnastuu rikosoikeudellisesti virkamieheen, jonka esteellisyydestä säädetään hallintolaissa.

Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä, muun muassa lapsi, on asianosainen.

Liikuntapaikkainstituutin johtajan poika oli ollut asiassa hallintolain 11 §:n tarkoittama asianosainen, koska oppilasvalinta koski hänen etuaan ja oikeuttaan.

Opiskelijavalinnasta oli päättänyt liikuntapaikkainstituutin johtaja, joka oli valinnut poikansa opiskelijaksi.

Sikäli kuin liikuntapaikkainstituutin johtaja oli selvityksensä mukaan pitänyt omaa poikaansa pätevimpänä valintana koulutukseen ja katsonut, että parhaan vaihtoehdon valitsematta jättäminen olisi ollut syrjintää, totean, että opiskelijavalinnassa on sovellettava yhdenvertaisuuden ohella myös puolueettomuutta ja esteettömyyttä.

Liikuntapaikkainstituutin johtaja on siten ollut esteellinen päättämään omaa poikaansa koskeneesta opiskelijavalinnasta. Esteellisyys sinänsä ei ole moitittavaa, mutta esteellisenä toimiminen pääsääntöisesti on.

Asiassa ei ole tullut esiin, että opiskelijavalintaa koskeva asia olisi ollut hallintolain 30 §:ssä tarkoitetulla tavalla sillä tavoin kiireellinen, että liikuntapaikkainstituutin johtaja olisi voinut sen ratkaista esteellisyydestään huolimatta. Liikuntapaikkainstituutin johtaja on selvityksessään sinänsä tuonut esiin, että ei ole ollut tarkoituksenmukaista asettaa ketään toista henkilöä tekemään opiskelijavalintoja eikä sellaista organisaatiosta edes löydy. Tästä näkökulmasta kyse saattaisi olla hallintolain 30 §:n perusteluissa esiin tuotuihin esimerkkeihin rinnastuvasta tilanteesta.

Toisaalta on syytä huomata, että asian kiireellisyysskään ei oikeuta esteellistä virkamiestä käsittelemään asiaa, jos esteellisyys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Käsitykseni mukaan merkitystä voi tästä näkökulmasta olla sillä, millainen harkintavalta virkamiehellä on ratkaistavana olevassa asiassa. Liikuntapaikkainstituutin johtaja on tämän oman aloitteen taustalla olleeseen kanteluun antamassaan selvityksessä todennut, että opiskelijavalintoihin vaikuttavat työelämäyhteistyö, aikaisempi kokemus alalta, aikaisemmat tukevat koulutukset liikuntapaikka-alalle, oma asenne, sitoutuminen opiskeluihin, talouden resurssit ja alueellisuus. Opiskelijavalinnan tekijälle on siten jäänyt sellaista harkintavaltaa, jossa esteellisyys voi vaikuttaa valinnan lopputulokseen. Tästäkin näkökulmasta liikuntapaikkainstituutin johtaja ei olisi voinut päättää poikansa opiskelijavalinnasta, vaikka asia olisi tulkittu kiireelliseksi, mihin ei nyt sinänsä ole edes vedottu.

Koska liikuntapaikkainstituutin johtaja ei ollut jäävänyt itseään eikä asia ole ollut sellainen, että hän olisi voinut sen esteellisyydestään huolimatta ratkaista, asiassa on menetelty hallintolain esteellisyyssäännösten vastaisesti. Asiassa ei ole tuotu eikä tullut esiin sellaisia oikeudellisia eikä tosiasiallisia seikkoja, jotka tukisivat toisenlaista johtopäätöstä. Menettely on siten ollut lainvastainen.

### 3.2.2 Yhteydenotto kantelijaan

Liikuntapaikkainstituutin johtaja oli ollut oikeusasiamiehen kanslian selvityspyynnön saatuaan aktiivinen kantelijan suuntaan sillä seurauksella, että kantelija oli ilmoittanut liikuntapaikkainstituutin johtajalle peruuttavansa kantelun. Peruutuksesta ilmoitti oikeusasiamiehen kansliaan liikuntapaikkainstituutin johtaja kantelijan puolesta. Kantelussa oli nimenomaisesti esitetty väite sukulaisen suosimisesta opiskelijavalinnassa. Liikuntapaikkainstituutin johtaja oli kertomansa mukaan tiedustellut kantelijalta, kuinka aiheellinen ja perusteltu kantelu oli.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei yleisesti suhtauduta kielteisesti eikä edes kriittisesti siihen, että kantelun kohde pyrkii omilla aktiivisilla toimenpiteillään korjaamaan tai hyvittämään selkeän kantelusta ilmi tulleen virheen jo ennen selvityksen antamista oikeusasiamiehelle. Tällaisia toimenpiteitä voidaan usein pitää myönteisinä ja kannustettavina sekä lopullisessa moitearviossakin huomioon otettavina seikkoina. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että viranomainen on kantelun tiedoksi saatuaan ottanut jonkin asian uuteen tarkasteluun, vastannut vastaamatta jääneeseen tiedusteluun taikka pahoitellut asian käsittelyn viivästystä tai virkamiehen käytöstä.

Nyt esillä olevan tapauksen olosuhteissa yhteydenotolla kantelijaan ei nähtävästikään ole ollut ainakaan edellä kuvatun kaltaisia tavoitteita eikä sillä ole ollut edes mahdollista oikaista tai korjata epäiltyä oikeudellista menettelyvirhettä, eikä asiakirjoista ilmene, että tuota virhettä olisi ylipäättään kantelijalle edes pahoiteltu, mikä sinänsä on yleisellä tasolla yksi virheellisestä menettelystä asiakkaalle aiheutuneen haitan hyvittämisen muoto. Tähän lienee vaikuttanut se, että liikuntapaikkainstituutin johtaja ei nähtävästi ollut edes mieltänyt olleensa esteellinen.

Minulla ei ole tarkempaa tietoa liikuntapaikkainstituutin johtajan ja kantelijan välisen keskustelun sisällöstä eikä sävystä. Tämän asian olosuhteissa pidän yhteydenottoa kantelijaan kuitenkin kaiken kaikkiaan huonosti harkittuna, koska siitä on voinut jäänyt epäily, että kantelun kohde olisi pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että häntä koskevaa asiaa ei tutkittaisi oikeusasiamiehen kansliassa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Suomen Urheiluopiston liikuntapaikkainstituutin johtajalle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.2.1 selostetusta esteellisyyssäännösten vastaisesta menettelystä.

Samalla saatan hänen tietoonsa kohdasta 3.2.2 ilmenevän käsitykseni hänen yhteydenotostaan kantelijaan.

Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle päätökseni tiedoksi. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Suomen Urheiluopiston rehtorille.