

19.4.2004

839/4/02

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **PÄÄTÖKSEN ANTAMINEN OPINTOSOSIAALISISTA ETUUKSISTA**

1

### **KANTELU**

A arvosteli 24.3.2002 päivätyssä kirjeessään Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen ratkaisua olla korvaamatta hänelle matkoista ja majoituksesta aiheutuneita kustannuksia.

A kertoi asuvansa Seinäjoella ja käyvänsä päivittäin työssä Tampereella. Hän kertoi opiskelleensa helmikuusta 2001 alkaen oppisopimusopiskelijana Tampereen yliopiston täydennyskoulutuskeskuksessa media-assistentin ammattitutkintoa. Hän oli ilmoituksensa mukaan hakenut opiskeluun sisältyviltä lähiopetuspäiviltä korvauksia matka- ja majoituskustannuksistaan.

Pirkanmaan oppisopimuskeskus oli kuitenkin kieltäytynyt maksamasta A:lle korvauksia, koska tämä opiskeli ja työskenteli samalla paikkakunnalla eli Tampereella. A oheisti kirjoitukseensa oppisopimusjohtaja B:ltä 12.11.2001 korvausvaatimukseensa saamansa vastauksen.

A:n mielestä oppisopimuskeskuksen tulkinta on väärä. Hän viittaa muun muassa matkalaskulomakkeessa olevaan mainintaan, jonka mukaan matka- ja majoituskustannukset koskevat kaikkia opiskelijoita, jotka ovat tietopuolisessa koulutuksessa koti- tai työpaikkakunnan ulkopuolella. A kertoo tiedustelleensa asiaan myös opetusministeriön kantaa. Ministeriö oli ilmoittanut hänelle oppisopimuskeskuksen ratkaiseen asian sen harkintavallan nojalla, jonka opetusministeriön asetus oppisopimuskoulutukseen kuuluvista opintososiaalista eduista tietopuoleisten opintojen ajalta (1130/2001) sille antaa. Ministeriö oli hänen mukaansa ilmoittanut kuitenkin selvittävänsä, tulisiko asetusta täsmentää matkakustannusten osalta.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta nähtäväkseni hankittiin aluksi A:n oppisopimusasiakirjat. Asiakirjoista ilmeni, ettei Pirkanmaan oppisopimuskeskus ollut antanut A:lle asiassa valituskelpoista kirjallista päätöstä, vaikka tämä oli sellaista pyytänyt.

Pyysin A:n kirjoituksen ja kirjallisen päätöksen puuttumisen johdosta opetusministeriöltä lausuntoa. Ministeriö antoi 29.10.2002 lausunnon, jonka

liitteenä oli Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen 22.10.2002 antama selvitys. Oppisopimuskeskuksen puolesta selvityksen olivat allekirjoittaneet keskuksen vs. rehtori ja vs. oppisopimusjohtaja C. Pyysin myös C:n edeltäjältä eli oppisopimusjohtaja B:ltä selitystä asiassa. Hän antoi 29.3.2004 selityksensä.

Lausunto, selvitys ja selitys ovat tämän päätöksen liitteenä.

Lisäksi nähtäväkseni on hankittu Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen nykyisen oppisopimusjohtajan D:n A:lle 28.11.2003 antama kirjallinen päätös puheena olevista opintososiaalisista eduista. Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan A:n päätöksestä laatima valitus on hallinto-oikeudessa käsiteltävänä.

### 3

#### RATKAISU

##### 3.1

A:n oikeus opintososiaalsiin etuuksiin

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta.

Kysymys A:n oikeudesta korvauksiin matka- ja majoittumiskustannuksista on siis edellä kerrotuin tavoin vi reillä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Sen vuoksi A:n kirjoitus ei tältä osin anna minulle ainakaan tässä vaiheessa aihetta toimenpiteisiin.

Mikäli tarvetta asian tutkintaan tältä osin on vielä valitusviranomaisen lainvoimaisen ratkaisun jälkeen, A voi kääntyä uudelleen oikeusasiamiehen puoleen. Totean tältä osin kuitenkin, että oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja.

##### 3.2

Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen menettely päätöksen antamisessa

Katson Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen ja sen johtajan B:n laiminlyöneen käsitellä A:n matka- ja majoittumiskustannuksia koskevan asian perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Perustelen tätä kannanottoani seuraavasti.

##### 3.2.1

Sovellettavat säädökset

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaista ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun

riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän toisen momentin mukaan jokaisen oikeus saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta turvataan lailla.

Oppisopimukseen liittyvistä opintososiaalisista eduista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 39 §:ssä. Säännöksen mukaan oppisopimuskoulutuksessa opiskelijalla on tietopuoliseen opetukseen osallistumisen aikana oikeus saada korvausta matka- ja majoittumiskustannuksista siten kuin asianomainen ministeriö päättää.

Muutoksenhausta ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään seuraavasti: "Tässä laissa tarkoitetun koulutuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee opiskelijalle annettavaa varoitusta, opiskelijan määräaikaista erottamista, koulutuksesta pidättämistä rikostutkimuksen ajaksi tai 37-39 §:ssä säädettyä etua ja oikeutta, haetaan muutosta valittamalla lääninoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1999) säädetään."

### 3.2.2

#### Tapahtumat

Asiakirjoista ilmenee, että A haki ensimmäisen kerran korvausta matka- ja majoittumiskustannuksistaan elokuussa 2001 allekirjoittamallaan hakemuksilla. Oppisopimuskeskuksesta ilmoitettiin heti A:lle sähköpostitse keskuksen kielteinen kanta hänen hakemuksiinsa. A esitti sähköpostikeskustelun yhteydessä pyynnön saada päätös kirjallisena valitusosoituksineen.

Oppisopimusjohtaja B kirjoitti A:lle 12.11.2001. Kirjeessään hän kertoi keskuksen noudattavan A:n korvausasiassa vakiintunutta käytäntöään. Tämän jälkeen A tiedusteli alkuvuodesta 2002 opetusministeriön kantaa Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen tulkintaan. Ministeriö vastasi A:lle 7.3.2002 ja ilmoitti pitävänsä keskuksen tulkintaa sovellettavan asetuksen mukaisena.

Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen johtaja D antoi A:lle kirjallisen päätöksen asiassa 28.11.2003. Päätöksen liitteenä oli aluksi virheellinen valitusosoitus, minkä vuoksi keskus lähetti A:lle uuden valitusosoituksen 17.12.2003.

### 3.2.3

#### Oppisopimusjohtaja B:n selitys

Oppisopimusjohtaja B:n mukaan Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen yleinen käytäntö on ollut, että koulutuksen alkaessa opiskelijoille on kerrottu suullisesti opintososiaalisista etuuksista ja annettu lisäksi kirjalliset ohjeet. Mikäli opiskelija ei ole ollut oikeutettu näihin etuuksiin, on se ilmoitettu hänelle vallitsevan käytännön mukaisesti suullisesti.

B kertoo saaneensa A:n asiassa sen käsityksen, että A halusi kirjallisen selvityksen siitä, miksi hänelle ei makseta etuuksia. B:n mukaan hänen tietoonsa ei tullut, että A halusi nimenomaan kirjallisen päätöksen valitusosoituksineen.

B toteaa antaneensa A:lle kirjallisen selvityksensä 12.11.2001. A ei ottanut häneen selvityksen johdosta yhteyttä eikä hänen tietämänsä mukaan muutoinkaan palannut enää asiaan sinä aikana, jonka B oli Pirkanmaan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän palveluksessa eli 4.8.2002 mennessä.

### 3.2.4

#### Kannanotto

A esitti lokakuussa 2001 Pirkanmaan oppisopimuskeskukselle lähettämässään sähköpostissa pyynnön saada opintososiaalisista etuuksistaan kirjallinen päätös perusteluineen ja valitusosoituksineen. Käsitykseni mukaan oppisopimusjohtaja B:n olisi edellä mainittujen säädösten perusteella myös tullut antaa A:lle jo tuolloin kirjallinen päätös valitusosoituksineen.

Oppisopimusjohtaja B vetoaa selityksessään siihen, ettei hänellä ollut tietoa A:n esittämästä vaatimuksesta saada asiasta nimenomainen kirjallinen päätös. Tämä on nähdäkseni osoitus ensinnäkin huonosta tiedonkulusta keskuksen sisällä. Se kertoo osaltaan käsitykseni mukaan myös siitä asenteesta, jolla keskuksessa on suhtauduttu kirjallisten päätösten antamiseen sanotuista opintososiaalisista etuuksista. B itsekin ilmoittaa vallitsevana käytäntönä olleen ilmoittaa opiskelijalle suullisesti, mikäli tällä ei keskuksen käsityksen mukaan ole oikeutta etuuksiin.

Ennen 1.1.2004 voimassa ollut hallintomenettelylaki ei sisältänyt nimenomaista säännöstä päätöksen muodosta. Päätöksen perustelemista ja sisältöä koskevat säännökset (23 ja 24 §) ilmensivät kuitenkin kirjallisen muodon vaatimusta. Hyvän hallinnon vakiintuneena periaatteena onkin jo pitkään ollut päätöksen antaminen kirjallisena. Hallinnon asiakkaan oikeusturvan on katsottu vaativan, että viranomainen antaa suullisia päätöksiä vain poikkeuksellisesti. Sellainen voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin kun hakijan kaikki vaatimukset on hyväksytty. Hakijan pyynnöstä päätös on kuitenkin aina tullut antaa kirjallisesti.

Hallintopäätöksen kirjallinen muoto on kirjattu yleiseksi periaatteeksi 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain 43 § 1 momenttiin. Hallintolain hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan tällä taataan se, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa ratkaisun perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi. Suullista päätöstä voidaan nykyisin käyttää vain asian kiireellisyyden niin vaatiessa.

Vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki merkitsi siis muutosta kirjallisen päätöksen antamisvelvollisuuteen. Käsitykseni mukaan puheena olevista opintososiaalisista etuuksista tulee nykyisin lain mukaan antaa kirjallinen päätös. Tämän vuoksi en katso enää tässä yhteydessä tarkoituksenmukaiseksi paneutua laajemmin Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen vakiintuneeseen käytäntöön selostaa ratkaisujaan suullisesti. Totean kuitenkin sen, että opiskelijoiden oikeusturva on nähdäkseni jo aikaisemmin edellyttänyt kirjallisten päätösten antamista ainakin siinä tapauksessa, kun heidän hakemuksensa on

joltakin osin hylätty. A:n kohdalla kirjallinen päätös olisi tullut antaa myös siitä syystä, että hän oli sitä nimenomaisesti pyytänyt.

Opetusministeriökään ei A:lle 7.3.2002 antamassaan vastauksessa mainitse kirjallisesta päätöksestä ja siihen liittyvästä muutoksenhakumahdollisuudesta mitään. Ne tulivat esiin vasta ministeriön tänne antamassa lausunnossa, kun nimenomaisesti kysyin kirjallisen päätöksen antamisesta. Tästä on nähdäkseni pääteltävissä, että kirjalliset päätökset puheena olevista opintososiaalisista etuuksista ja niihin liittyvä muutoksenhaku ovat olleet käytännössä harvinaisia.

Opetusministeriö on lausunnossaan ilmoittanut asettavansa työryhmän vuoden 2003 alussa selvittämään sitä, pitäisikö tapauksessa sovellettua asetusta täsmentää matkakustannusten osalta. Työryhmän asettaminen on kuitenkin siirtynyt. Saadun tiedon mukaan ministeriön on tarkoitus asettaa työryhmä toukokuuhun 2004 mennessä.

Asetuksen sisällön tarkastelun lisäksi ministeriön olisi nähdäkseni syytä selvittää oppisopimuskeskuksille myös etuuksiin liittyvää päätöksentekomenettelyä. Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen selvityksen ja myös ministeriön lausunnon perusteella tähän on nähdäkseni tarvetta.

Opiskelijoiden oikeusturvan kannalta on nimittäin käsitykseni mukaan erittäin tärkeää se, että he ovat tietoisia oikeudestaan saada etuuksistaan kirjallinen päätös ja hakea siihen muutosta riippumattomalta lainkäyttöelimeltä. Opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää myös se, että oppisopimuskeskukset kautta maan noudattavat yhteneväistä käytäntöä niin opintososiaalisten etujen myöntämisessä kuin päätöksiä antaessaan.

4

#### YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

A:n asia on nyt korjaantunut siinä mielessä, että Pirkanmaan oppisopimuskeskus antoi hänelle matka- ja majoittumiskustannuksista kirjallisen päätöksen, jonka A on saattanut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Oppisopimuskeskus antoi kuitenkin päätöksensä vasta marraskuussa 2003 eli yli kaksi vuotta A:n esittämän vaatimuksen jälkeen. Päätöksen antaminen kestitkin käsitykseni mukaan kohtuuttoman kauan.

Syynä päätöksen antamisen viivästymiseen on ollut saamani selvityksen mukaan keskuksen sisäisen tiedonkulun ongelmat sekä keskuksen vallitseva käytäntö olla antamatta etuuksista kirjallisia päätöksiä.

Totean lisäksi, että opetusministeriö totesi jo lokakuussa 2002 antamassaan lausunnossa, että keskuksen olisi tullut antaa asiassa kirjallinen päätös. Opetusministeriö ei kuitenkaan lähettänyt lausuntoaan tiedoksi oppisopimuskeskukselle tai muutoirkaan ilmoittanut keskukselle kirjallisen päätöksen antamisesta. Kun kysymyksessä oli A:n oikeusturvan kannalta tärkeästä asiasta, olisi ministeriön käsitykseni mukaan tullut antaa lausuntonsa

heti tiedoksi Pirkanmaan oppisopimuskeskukselle. Nähdäkseni lausunnon tiedoksi antaminen myös sille viranomaiselle, jonka menettelyä arvioidaan, on tärkeää erityisesti silloin, kun viranomainen on ministeriön mielestä menetellyt virheellisesti. Näin viranomaiselle avautuu heti mahdollisuus kertoa oma näkemyksensä asiasta tai mahdollisesti yrittää korjata virheensä.

Kanteluasioiden suuren määrän vuoksi A:n kanteluasian käsittely täällä oikeusasiamiehen kansliassa on kestänyt valitettavan pitkään, minkä vuoksi opetusministeriön lausunto tuli keskuksen tietoon vasta siinä vaiheessa, kun kanteluasiaa valmistellut esittelijä syksyllä 2003 tiedusteli keskukselta, mihin toimenpiteisiin se oli ministeriön lausunnon johdosta ryhtynyt A:n asiassa.

A:n asia on nyt siis vireillä hallinto-oikeudessa, minkä vuoksi en ota siihen kantaa. Lisäksi opetusministeriö on ilmoittanut asettavansa työryhmän selvittämään, olisiko asiassa sovellettua asetusta syytä täsmentää. Kun lisäksi vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki on muuttanut päätöksen muodolta vaadittavia edellytyksiä, tyydyn saattamaan käsitykseni Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen virheellisestä menettelystä oppisopimuskeskuksen tietoon.

Lisäksi saatan näkemykseni puheena olevia opintososiaalisia etuuksia koskevan päätöksentekomenettelyn selvitystarpeesta opetusministeriön tietoon. Kehotan ministeriötä vastaisuudessa myös lähettämään lausuntonsa tiedoksi myös sille viranomaiselle, jonka menettelyä se lausunnossaan arvioi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Pirkanmaan oppisopimuskeskuksen ja sen entisen oppisopimusjohtajan B:n sekä opetusministeriön tietoon.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.