

## Begäran om omprövning av rektorn vid medborgarinstitutets beslut 26.11.2021 § 3

NFB 26.01.2022 § 5  
145/12.08/2022

Beredning

Direktören för centralen för bildning och välfärd Kirsi Kinnunen,  
tfn 0440 555 250

Två personer lämnade 9.12.2021 in en gemensam omprövningsbegäran, där de begär att nämnden för fostran och bildning rättar till det tjänsteinnehavarbeslut som rektorn vid medborgarinstitutet fattat 26.11.2021 § 3.

De som begär omprövning föreslår att de avgiftsfritt kunde återuppta de medborgarinstitutskurser under vårterminen 2022 som de ursprungligen anmält sig till, eftersom höstterminens studier helt eller delvis redan gått förlorade på grund av denna process.

Omprövningsbegäran måste behandlas så fort som möjligt. Då finns det i allmänhet inte behov för ett separat avgörande om verkställighet eller avbrytande. Den myndighet som behandlar omprövningsbegäran är bunden till de krav som framförs i omprövningsbegäran och kan inte behandla frågan på ett mer omfattande sätt. Då en part begär omprövning av ett beslut behövs inget separat hörande.

### Omprövningsbegäran (översättning)

#### BAKGRUND

I mars 2021 fick vi ett e-postmeddelande av medborgarinstitutet i vilket man gav anvisningar för hur studerandena ska gå till väga för att få kursavgifterna återbetalda vid fall där det blivit långa avbrott i kurserna på grund av coronavirusepidemin (meddelande 29.3). Anvisningen gick inte att tillämpa för oss som hade årskort, och därför frågade vi vad vår coronaersättning kommer att bestå av och hur vi ska gå till väga för att få den.

Vi med årskort fick sedan 17.5.2021 ett e-postmeddelande av institutet om saken. I meddelandet stod det (översättning): Giltighetstiden för årskorten för läsåret 2020–2021 förlängs så att man med dem även kan delta i höstterminens kurser 2021. Alternativet var en monetär kompensation till dem som inte hade möjlighet att delta i undervisningen på hösten. Vi hade dock för avsikt att fortsätta studierna, som på många vis varit viktiga för oss.

I augusti anmälde vi oss till de kurser vi ville delta i genast de första möjliga dagarna, från och med 18.8. Vi anmälde oss på institutets webbplats på adressen [opistopalvelut.fi/loviisa](https://opistopalvelut.fi/loviisa). Adressen anges bland annat i kursbroschyren.

Vi förväntade oss att vi senare skulle få närmare information om betalningen av vårens kurser, för vårt föregående årskort skulle ju gälla ännu hela hösten. I stället för ett e-postmeddelande med anvisningar fick vi 22.9 de första kursräkningsbrev för det nya läsåret.

Vi tänkte att det skett ett misstag för vår del. Vi tog genast kontakt först med Lovinfo och därefter, enligt det råd vi fick av kundservicepersonen, med rektorn som har beslutanderätt i denna fråga.

Först då fick vi höra om att anvisningarna preciserats i augusti. Med våra årskort kunde man endast delta i kortare kurser som började och avslutades på hösten. Få kurser hör till denna grupp. Det andra alternativet, där de som hade ett gammalt årskort kunde skaffa ett nytt till halva priset, gällde inte längre efter 17.9.2021. Utan att vi vetat om saken försenade vi oss tre vardagar. Institutet gick inte med på att rucka på tidsfristen trots vår begäran.

Inget e-postmeddelande hade man heller skickat oss. I den kursbroschyr som delades ut till varje hem i början av augusti nämndes ändringarna inte. Inget nämndes heller på webbsidan för anmälning till kurserna.

Vi fick nu veta om de informationskanaler där vi borde ha hittat den information som gällde oss: Första sidan på medborgarinstitutets webbplats och FB-sidan – dock först från och med 1.9.2021, nyhetsmeddelandet i den avgiftsbelagda och således icke tillgängliga svenska och finska lokaltidningen (som utöver annan information innehöll denna uppgift) och institutspersonalen på torgevenemanget i Lovisa.

Efter att ha diskuterat saken på Lovinfo och med rektorn per e-post (vi presenterar dokumentation vid behov) fick vi följande e-postmeddelande av rektorn 30.9 (översättning): Du hann anmäla dig till kurser med tanken att årskortet 2020–2021 berättigar till studier hela läsåret 2021–2022 även om man med kortet endast kan studera under hösten. Den sammanlagda summan av räkningarna kan bli betydande. Lovisa medborgarinstitut vill göra en kompromiss i situationen, för vi vill inte att våra kunder ska hamna i en oskälig situation på grund av våra räkningar. Därför har du rätt att avboka dina kurser i detta skede, och inga avgifter tas ut. Kom också ihåg att kontrollera om du är berättigad till studiesedelbidrag.

Vi var utgående från vårens e-postmeddelande beredda på att få en kompensation angående höstens studier, givetvis inte för hela läsåret. Vi upplever att den kompromiss som Lovisa medborgarinstitut föreslog är extremt orättvis. I den situationen upplevde vi att det var ett tvångsförförande som vi tyckte det var bättre att gå med på för att undvika större problem. Den ena av oss avbokade alla sina fyra kurser, den andra valde de fyra nödvändigaste av åtta kurser.

Först 29.11.2021 fick vi ta del av rektorns tjänsteinnehavarbeslut i vårt ärende. Med tanke på reklamation och en jämlik rättelse av förfarandet är tidpunkten mycket sen.

## MOTIVERINGAR FÖR VÅR OMRÖVNINGSBEGÄRAN

### 1. Rättvis och jämlik behandling av studerandena

Studerandena behandlades inte jämlikt då det gäller coronaersättningarna. Gränsen för hur studerandena behandlas kan inte ha att göra med hur studerandena betalar för sina kurser, var för sig eller med årskort. Institutet närmade sig de studerande som var berättigade till en delvis återbetalning av kursavgifterna i god tid i mars, och de fick tydliga anvisningar för hur de skulle göra för att få återbetalningen. Vi med årskort fick först i maj ett meddelande där institutet erbjöd två alternativ till coronaersättning. De som fortsatte sina studier på höstterminen fick inte några separata direktiv angående dessa. I stället omformulerade institutet i augusti den förlängning till höstterminen som institutet utlovat till två alternativ. Med det

gamla årskortet kunde man endast välja kortkurser för hösten. Att lösa ut ett nytt årskort som inkluderar coronaersättningen ansågs vara en extra förmån som man inte personligen kunde skicka information till oss om. Vi fick inte information om någondera ändringen per e-post.

## 2. Kundrelation, informationstillstånd och marknadsföringstillstånd.

Enligt tjänsteinnehavarbeslutet var vi inte längre kunder från och med augusti och därför kunde man inte skicka oss personliga meddelanden (krav enligt dataskyddsförordningen). Vår kundrelation var avbruten endast 1–17.8.2021, för vi anmälde oss till de första kurserna 18.8. Det är ju vid anmälningen till kurser som kundrelationen inleds. Samtidigt ger vi nödvändiga kontaktuppgifter och kan välja om vi samtycker till att institutet skickar informationsmeddelanden till oss. I beslutet konstateras det (översättning): de med årskort hade i allmänhet inte gett marknadsföringstillstånd. Vi hade inte kunnat ge marknadsföringstillstånd, eftersom institutet inte alls frågar efter det (bilaga: e-postmeddelande 7.10.2021/Kai Nyssönen). Nyssönen behandlar innehållet i informationstillståndet och skillnaden jämfört med marknadsföringstillstånd, till exempel: Som institut marknadsför vi inte för närvarande våra kurser till exempel per e-post eller med textmeddelande, så det finns inte heller ett behov för marknadsföringstillstånd just nu. I vårt fall var det inte fråga om en extra förmån som institutet erbjuder och som kan anses vara marknadsföring och inte heller en ny serviceprodukt, utan studerandenas lika rätt till coronaersättning. I vårt fall sköts bara ersättningen upp till hösten.

## 3. Kommunikationsinriktning, konsekvens och åtgärder i rätt tid

Enligt kommunlagen ska det i kommunikationen användas ett klart och begripligt språk och olika invånargrupperns behov ska beaktas (kommunallagen 2015/410, § 29). Kommunikationen visade sig vara problematisk. Vi anser att det i detta fall inte fanns grunder för att ändra den riktade kommunikationen till allmän kommunikation. Vi har redogjort för orsakerna ovan. För det andra var institutets allmänna kommunikation varken tillräckligt aktuell eller planmässig. De lättast åtkomliga kommunikationskanalerna, såsom kursbroschyren och de elektroniska anmälningssidorna, förbisågs. Den personliga kommunikationen på våren var vilseledande, eftersom de nya tolkningar och ändringar i kompensationens innehåll som institutet införde i augusti inte var i linje med vårens meddelande.

## 4. Stadens strategi, välfärdsplanen och kommunallagen

Lovisa stads kommunstrategi 2017–2022 konstaterar att beslutsfattandet är människonära, företagsvänligt, delaktigt, flexibelt och snabbt. Vi främjar välfärd, trivsel och ett mångsidigt utbud av kultur- och fritidsverksamhet genom att betona gemenskapen. Lovisa stads värden är öppenhet och samverkan, kreativitet, mod och flexibilitet. Kommunen ska främja kommuninvånarnas välfärd och hållbar utveckling. Kommunens basuppgift är att främja hälsa och denna arbetsuppgift gäller alla verksamhetsområden.

Lovisas och Lapträskes välfärdsplan för barn och unga 2017–2020 preciserar: Vi stöder kommuninvånarnas frivilliga hobbyer och samverkan, stöder föreningar och samfund i att främja kommuninvånarnas välfärd, hälsa och delaktighet.

Enligt kommunallagen ska kommunen främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.

Vi upplever att den kompensation som rektorn föreslagit helt strider mot strategilöftena. Medborgarinstitutet finns till för sina studerande. Enligt sin strategi ska medborgarinstitutet trygga studerandenas och medborgarinstitutets intressen. I konflikter där grunderna konstaterats befogade ska saken alltid avgöras till förmån för den studerande.”

### Bedömning av omprövningsbegäran

För punkt 1 föreligger det oenighet om hur riktlinjerna för betalningssättet ska tolkas och huruvida medborgarinstitutet informerat de studerande i tillräcklig utsträckning och i rätt tid. Oenigheten gäller enligt dem som begär omprövning jämlik och rättvis behandling av studerandena.

Enligt diskrimineringslagen får ingen behandlas olikvärdigt på grund av följande: ålder, ursprung (etniskt, nationellt eller samhälleligt ursprung, ras, hudfärg), nationalitet, språk, religion och övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden (civilstånd), hälsotillstånd (psykisk och fysisk), funktionsnedsättning (vid funktionsnedsättning gäller en förpliktelse om rimliga anpassningar), sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person, till exempel ställning, förmögenhet, boningsort, föreningsverksamhet och diskriminering riktad mot en närstående person.

Enligt diskrimineringslagen kan diskrimineringen vara direkt eller indirekt (en regel som framstår som jämlik missgynnar någon på grund av en omständighet som gäller hen som person). Proportionerlig positiv särbehandling är inte diskriminering. Det är viktigt att man på ett mångsidigt sätt tillgodoser behov av olika slag.

Gällande kompensationen av årskorten skickade medborgarinstitutet 17.5.2021 ett meddelande till alla dem som hade ett årskort 2020–2021: ”Giltighetstiden för årskorten för läsåret 2020–2021 förlängs så att man med dem även kan delta i höstterminens kurser 2021” (översättning).

Medborgarinstitutets har agerat i denna fråga enligt principerna för likabehandling.

För punkt 2 föreligger det oenighet om tolkningen gällande huruvida institutets utbud som anknyter till ärendet ska anses vara en extra förmån eller en ny serviceprodukt eller om det är fråga om studerandenas lika rätt till coronaersättning.

Av informationsansvarige Nyssönens meddelande 7.10.2021 framgår det att inget marknadsföringstillstånd behövs: ”Som institut marknadsför vi inte för närvarande våra kurser till exempel per e-post eller med textmeddelande, så det finns inte heller ett behov för marknadsföringstillstånd just nu” (översättning). I sitt tjänsteinnehavarbeslut (26.11.2021 § 3) hänvisar rektorn till hur man ska förfara enligt den allmänna dataskyddsförordningen GDPR. Enligt förordningen kan Lovisa medborgarinstitut ”inte skicka innehåll som kan betraktas som informationsmeddelanden till personer som inte har en kundrelation med institutet” (översättning).

I rektorns beslut konstateras ordagrant (översättning): ”Kundernas grundläggande krav var att information borde ha skickats på hösten personligen. Ett problem här var att de inte längre var kunder och att de

inte gett marknadsföringstillstånd.” På denna punkt är således beslutet och den informationsansvariges meddelande 7.10.2021 motstridiga.

EU:s allmänna dataskyddsförordning (General Data Protection Regulation, GDPR) började tillämpas 25.5.2018. Enligt dataskyddsförordningen är alla uppgifter som rör en identifierad eller identifierbar fysisk person personuppgifter. En identifierbar person enligt dataskyddsförordningen är en person som direkt eller indirekt kan identifieras utgående från identifieringsuppgifter. Personuppgifter är bland annat namn, personbeteckning, adress och uppgifter om frånvaro och tilldelade betyg. Också de uppgifter som samlats över aktivitet i en elektronisk miljö kan vara personuppgifter. Personuppgifterna kan finnas i skriftlig eller elektronisk form. Också till exempel fotografier, ljud- och videoinspelningar kan vara personuppgifter.

Elevernas personuppgifter ska skyddas så att utomstående inte kan komma åt dem. Man ska vara omsorgsfull när man förvarar dokument och skyddar data. Utbildningsanordnaren är personuppgiftsansvarig och ansvarar alltid för att personuppgifterna behandlas enligt lagen. Den personuppgiftsansvariga svarar för att principerna och kraven iakttas. Den personuppgiftsansvariga ska också kunna påvisa att man iakttagit dessa principer och krav.

GDPR:S principer gäller främst dessa tre teman:

- Rätt att använda uppgifter. Enligt dataskyddsförordningen kan en utbildningsanordnare inte skicka till exempel ett nyhetsbrev utan att mottagaren först frivilligt och medvetet gett tillstånd till det.
- Goda skäl. Det ska finnas goda skäl att fråga efter var och en av de personuppgifter som samlas in.
- Tillgång till uppgifterna. Det ska vara lätt för kunden att korrigera eller ta bort sina uppgifter.

Kundrelationen med dem som begär omprövning inleddes på nytt 18.8.2021. Från och med denna dag hade det alltså varit möjligt att till personerna i fråga skicka ett e-postmeddelande om frågan med årskortet utan att meddelandet kunde tolkas som marknadsföring av en extra förmån eller en ny serviceprodukt. Medborgarinstitutet skickade emellertid inte mera i augusti något meddelande om compensationen av årskortet till en enda person som inlett sin kundrelation i augusti. Av dem som hade en kundrelation läsåret 2020–2021 fortsatte inte alla som medborgarinstitutets kunder i början av läsåret 2021–2022. Enligt medborgarinstitutets rektor hade det inte längre varit möjligt att skicka meddelandet på ett jämlikt sätt till allihop. Enligt Lovisa stads informationsansvariga Gunilla Törnblom har Lovisa medborgarinstitut handlat på rätt sätt vad gäller GDPR. Törnblom har också tagit reda på praxisen i andra medborgarinstitut och konstaterat att de handlar på samma sätt.

Medborgarinstitutets åtgärder i frågan är förenliga med dataskyddsförordningen och uppfyller också principerna för likabehandling, icke-diskriminering och konsekvens. Det finns heller inga bevis för att medborgarinstitutet har handlat i strid med principerna om ändamålsbundenhet, objektivitet och proportionalitet. För punkt 3 föreligger det oenighet om tolkningen av huruvida medborgarinstitutets kommunikation varit effektiv och konsekvent.

Rektorn vid medborgarinstitutets tjänsteinnehavarbeslut 26.11.2021 § 3 börjar så här (översättning): "På grund av begränsningarna till följd av coronaviruspandemin hade alla medborgarinstitutets kursdeltagare inte

möjlighet att få full undervisning, varför kursavgifter återbetalades på olika sätt. Vi fattade beslut om årskorten i maj". Av rektorns beslut framgår det att man informerat dem som köpt årskort om saken per e-post 17.5.2021.

Rektorns tjänsteinnehavarbeslut 26.11.2021 § 3 innefattar följande kommunikationsåtgärder för informeringen om årskortet:

- innehållet på finska och svenska på sida 12 och 13 i kursprogrammet om informeringen av studieutbudet
- medborgarinstitutets webbplats
- medborgarinstitutets Facebook-sidor
- Loviisan Sanomat 12.8.2021
- Nya Östis 12.8.2021
- informationsjippot på Lovisadagsmarknaden 24.8.2021
- den information som fås på Lovinfo.

Rektorns tjänsteinnehavarbeslut i fråga inkluderar följande omnämnande (översättning): "Anvisningen hade preciserats och som extra förmån till dem som köpte årskortet 2021–2022 erbjöds möjlighet att köpa årskortet till halva priset (75 euro) mot det gamla årskortet senast 17.9, som var det datum då försäljningen av årskorten avslutades". Av beslutets text kan man tolka att det var fråga om en precisering av anvisningen.

Enligt de motiveringar som de som begär omprövning har framfört har det inte funnits brister i institutets informering och inte heller i hur institutet gett möjligheter till inflytande, eftersom institutet har informerat och gett möjligheter till inflytande i tillräcklig omfattning med tanke på ärendets omfattning och betydelse. Totalt 77 personer har köpt medborgarinstitutets årskort för läsåret 2021–2022. 26 årskortsinnehavare har begärt rabatt.

För punkt 4 föreligger det oenighet om tolkningen av huruvida medborgarinstitutets och dess studerandes intressen har beaktats på det sätt som kommunstrategin 2017–2022 (stadsfullmäktige 21.4.2021 § 26) kräver.

De som begär omprövning specificerar inte på vilket sätt medborgarinstitutet borde ha tryggt de studerandes och institutets intressen då de åberopade kommunstrategin och välfärdsplanen för 2017–2020. Kommunstrategin styr de åtgärder och det beslutsfattande som gäller Lovisa stads framtid. Det är meningen att kommunstrategin ska leda verksamheten mot en idé eller riktning som fastställs i strategin. Kommunstrategin innehåller förvaltningsövergripande genomförandeprogram, såsom välfärdsplanen 2017–2020. Syftet med dessa program är att stöda genomförandet av strategin, och till sin natur utgör de styrande dokument.

I enlighet med Lovisa stads kommunstrategi utvecklas medborgarinstitutets beslutsfattande kontinuerligt. Målet är en allt smidigare kontakt mellan det strategiska och det operativa arbetet. Också omnämnandet i kommunstrategin "Vi stöder egen aktivitet i att upprätthålla välfärd och hälsa" uppfylls i detta fall. Grunden för den ekonomiska kompensation som rektorn föreslagit är den kostnadseffektivitet som nämns i Lovisa stads strategi, stadens budget för 2021 (16.12.2020 § 107), programmet för balansering av ekonomin för åren 2020–2022 (stadsfullmäktige 9.7.2020 § 62) samt tidigare beslut om ibrukttagandet av årskort och bestämmandet av kortets värde.

Tjänsteinnehavarbesluten innebär utövande av offentlig makt. Tjänsteinnehavarnas beslutsfattande ska kunna kontrolleras och

beslutsfattandet ska vara förtroendeingivande. Till grunderna för god förvaltning hör rättsprinciperna inom förvaltningen, vilka styr myndigheternas beslutsprövning och behandling av ärenden i övrigt. Rättsprinciperna inom förvaltningen är:

- likställighetsprincipen, som förpliktar till ett jämlikt, konsekvent och icke-diskriminerande bemötande
- principen om ändamålsbundenhet, enligt vilken en myndighet inte får handla med felaktiga motiv och inte heller missbruka prövningsrätten
- objektivitetsprincipen, som förutsätter att myndigheterna handlar sakligt och opartiskt
- proportionalitetsprincipen, som exempelvis kräver att metoderna dimensioneras så att ingens rättigheter eller intressen begränsas mer än vad som är nödvändigt för att avvärja risker eller fara
- principen om skydd för berättigade förväntningar, som innebär skydd för individen gentemot det allmänna och ger individen rätt att förvänta sig att myndigheterna handlar korrekt och felfritt.

Rättsprinciperna inom förvaltningen är rättsskyddsbestämmelser. Till grunderna för god förvaltning hör också serviceprincipen och adekvat service, rådgivningsskyldigheten, kravet på gott språkbruk och kravet på samarbete mellan myndigheterna. Grunderna för god förvaltning ska iakttas i all verksamhet inom den offentliga förvaltningen.

Nämnden för fostran och bildning kan ändra rektorn vid medborgarinstitutets tjänsteinnehavarbeslut 26.11.2021 § 3 eller kräva att rektorn vid medborgarinstitutet fattar ett nytt tjänsteinnehavarbeslut i ärendet då det gäller dem som begär omprövning. Nämnden för fostran och bildning kan också upphäva det beslut som rektorn vid medborgarinstitutet fattat 26.11.2021 § 3 eller avslå begäran om omprövning. Enligt kommunallagen kan parterna överklaga nämndens beslut hos förvaltningsdomstolen.

Bilaga:

Rektorn vid medborgarinstitutets tjänsteinnehavarbeslut 26.11.2021 § 3 Omprövningsbegäran 9.12.2021 (utan namnet på dem som begär omprövning)

Föredragning

Direktör för centralen för bildning och välfärd Kirsi Kinnunen

Förslag

Nämnden för fostran och bildning

- a) konstaterar att omprövningsbegäran framställts inom utsatt tid och att de som framställt den är parter
- b) tar upp omprövningsbegäran till prövning
- c) konstaterar att omprövningsbegäran inte ger anledning till att ändra rektorn för medborgarinstitutets beslut 26.11.2021 § 3 och avslår således omprövningsbegäran i enlighet med sin helhetsprövning på de grunder som anförts ovan.

## Behandling

Thomas Rosenberg föreslog understödd av Hanna Hurttä att nämnden tillägger som en ny punkt c)

”Nämnden för fostran och bildning

- c) konstaterar att medborgarinstitutets rektor med sitt tjänsteinnehavarbeslut 26.11.2021 § 3 har förfarit på ett formellt riktigt sätt, men att hon i det här specifika fallet samtidigt gett uttryck för dålig förvaltning. Nämnden kräver därför att rektor i denna fråga med det snaraste fattar ett nytt tjänsteinnehavarbeslut, som tillgodoser de synnerligen måttfulla krav man i omprövningsbegäran har framställt.”

På förslag av ordförande förrättades omröstning genom namnupprop så att de som understöder utgångsförslaget röstar "ja" och de som understöder Thomas Rosenbergs förslag röstar "nej".

I omröstningen fick utgångsförslaget en röst (Roger Wide) och Thomas Rosenbergs förslag åtta röster (Nina Björkman-Nystén, Hanna Hurta, Kerstin Häggblom, Veli-Matti Mettinen, Meri Lohenoja, Thomas Rosenberg, Immo Stenberg och Emmi-Liina Vakkuri-Johansson ).

Beslut

Nämnden för fostran och bildning beslutade

a) konstatera att omprövningsbegäran framställts inom utsatt tid och att de som framställt den är parter

b) ta upp omprövningsbegäran till prövning

c) efter omröstning konstatera att medborgarinstitutets rektor med sitt tjänsteinnehavarbeslut 26.11.2021 § 3 har förfarit på ett formellt riktigt sätt, men att hon i det här specifika fallet samtidigt gett uttryck för dålig förvaltning. Nämnden kräver därför att rektor i denna fråga med det snaraste fattar ett nytt tjänsteinnehavarbeslut, som tillgodoser de synnerligen måttfulla krav man i omprövningsbegäran har framställt

---