



Jalasjärven kunta  
Kirkkotie 4  
61600 JALASJÄRVI

1/6

## KANTELU

Jalasjärven kunta arvostelee oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetussa 9.4.2014 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelussa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen menettelyä Jalasjärven kunnan ylläpitämän JAKK-nimisen kunnallisen liikelaitoksen oppisopimustoiminnan tarkastamisessa ja sitä seuranneessa JAKK:n saamien valtionosuuksien takaisinperinnässä.

Opetusministeriö on päätöksillään vuosina 2007, 2009 ja 2010 antanut Opetushallitukselle tehtäväksi tarkastaa JAKK:n järjestämä oppisopimustoiminta. Opetushallituksen tarkastuskertomuksissa on esitetty, että käytännössä kaikki Jalasjärven kunnalle vuosina 2005-2009 oppisopimustoimintaa varten myönnetty valtionosuusrahoitus tulee periä takaisin. Opetusministeriö on 5.10.2011 päättänyt takaisinperinnästä. Kantelija on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka 8.5.2013 päätöksellään on hylännyt valituksen. Kantelijan kertoman mukaan asiassa on ilmennyt useita viranomaisvirheitä varsinaisessa oppisopimustoiminnan hallinnoinnissa, JAKK:n toiminnan tarkastamisessa ja sitä seuranneessa oikeuskäsittelyssä.

Kantelijan mukaan Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat JAKK:n tarkastusprosessin kestäessä perustelleet ainakin epäsuorasti takaisinperintää sillä, että JAKK ja kantelija olisivat tietoisesti käyttäneet valtionosuusrahoitusta muuhun tarkoitukseen kuin mihin sitä myönnetään. Kantelijan mukaan ministeriön väitteet ja niiden perustana käytetyt luvut ovat olennaisesti virheellisiä siten kuin kantelusta tarkemmin ilmenee. Kantelijan mukaan virheellinen on myös ministeriön väite siitä, että JAKK:n taseen kasvu olisi ollut vähäistä.

Kantelija pyytää tutkimaan, onko Opetushallitus ja/tai opetus- ja kulttuuriministeriö ja/tai joku virkamies toiminut lainvastaisesti käsitellessään ja julkaistessaan tietoja JAKK:n valtionosuuksien käytöstä ja vaikutuksesta kunnan talouteen. Erityisesti kantelija pyytää tutkimaan, onko asiassa esitetty tuomioistuimelle tahallaan tai huolimattomuudesta kantelijan taloudesta virheellisiä tietoja. Mikäli virheellisiä tietoja on annettu tahallisesti, kantelija pyytää tutkimaan,

onko menettelyllä pyritty vaikuttamaan takaisinperintäasian lopputulokseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kantelija katsoo ministeriön olleen haluton kohtuullistamaan kuntien valtionosuuslain 19 §:n nojalla Jalasjärveltä takaisinperittävää summaa sen vuoksi, että Jalasjärvi ei ollut myöntänyt toimintansa virheellisyyttä. Tämä perustuu kantelun liitteenä 9 olevaan opetusministeri Henna Virkkusen lausuntoon Yleisradion internet-sivuilla. Lausunnon mukaan ”kuntaministeri Henna Virkkunen sanoo, että takaisin perittävän summan kohtuullistamista vaikeuttaa se, että Jalasjärven kunta ei myönnä JAKKIn tekemiä virheitä”. Kantelija katsoo, ettei em. säännöksen mukaan takaisinperintään voi vaikuttaa se, onko takaisinperinnän kohde myöntänyt tai kiistänyt takaisinperinnän alkuperäisen perusteen.

Kantelija pyytää tutkimaan, onko ministeriö tai jokin muu viranomainen menetellyt lainvastaisesti antaessaan kantelijan mukaan lakiin perustumattomien ja asiattomien perusteiden vaikuttaa kantelijan takaisin perintäpäätökseen.

Kantelijan mukaan oppisopimustoimintaa koskeva lainsäädäntö ei määritä oppisopimustoiminnan sisältöä yksityiskohtaisesti. Ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen 6 §:n 1 ja 2 momentissa on säännökset siitä, mitä oppisopimuksesta tulee käydä ilmi ja että oppisopimukseen tulee liittää henkilökohtainen opiskeluohjelma. Asetuksen 6 §:n 3 momentissa edellytetään, että opiskeluohjelmassa on otettava huomioon ja luettava hyväksi opiskelijan aikaisempi koulutus ja työkokemus. Kantelijan mukaan valtionosuuksien takaisinperinnät on perustettu keskeisesti vain tähän säännökseen ja siihen, onko asetuksessa edellytetyt seikat kirjattu opiskeluohjelmaan opetusviranomaisten jälkikäteisen tulkinnan mukaan hyväksyttävällä tavalla. Esimerkkinä kantelija mainitsee sen, että ministeriö ei pidä asetuksessa opiskeluohjelmaan kirjattavaksi edellytettyjen keskeisten työtehtävien osalta riittävänä sitä, että ohjelmaan kirjataan tutkinnon perusteiden mukaiset otsakkeet. Kantelijan mielestä ministeriön tulkinta keskeisten työtehtävien sisällöstä ei ilmene mistään säännöksestä, määräyksestä, koulutuksen järjestäjille suunnatusta ohjeesta tai lainsäädännön esitöistä.

Kantelija pyytää tutkimaan, ovatko opetusviranomaiset soveltaneet ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen säännöksiä lakisidonnaisuuden vaatimusta loukaten ja/tai mikäli oikeuskansleri katsoo toimivaltansa siihen oikeuttavan, onko Suomen oppisopimustoimintaa koskeva lainsäädäntö hierarkkisesti perustuslain mukainen tai muuten oikeudellisesti hyväksyttävä.

Kantelija katsoo, että oppisopimustoimintaa koskeva ohjeistus on riittämätöntä ja puutteellista. Kantelijan mukaan Opetushallituksen antama Henkilökohtaistamismääräys (dnro 43/011/2006), jota edelsi määräys Henkilökohtaisten opiskeluohjelmien laatimisen perusteista (dnro 47/011/2000), on käytännössä ainoa ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen 6 §:ää täsmentävä viranomaisnormi. Kantelija viittaa esimerkkinä ministeriön näemykseen keskeisten työtehtävien kirjaamisesta ja katsoo, että sen olisi tullut esittää tulkintansa etu- eikä jälkikäteen. Opetusviranomaiset ovat kantelijan mukaan tietoisia epäyhtenäisestä soveltamiskäytännöstä, joka johtuu ohjeiden puuttumisesta. Tämä ilmenee kantelijan mukaan opetusministeriön kantelun liitteenä olevasta ammatillisen koulutuksen järjestäjille osoitetusta 19.6.2008 päivätyistä kirjeistä, jonka mukaan ”koulutuksen järjestäjien keskuudessa on varsin erilaisia käytäntöjä viranomaisvelvoitteiden hoitamisessa” ja ”järjestäjien keskuudessa on ilmennyt varsin erilaisia tunnistamiskäytäntöjä aikaisemmin opitun osalta”. Kirjeessä tai muussa yhteydessä ei ole kuitenkaan kantelijan mukaan kerrottu, miten koulutuksen järjestäjän tulisi toimia. Kantelija on viitannut tältä osin myös oppisopimuksen laadun kehittäminen -raporttiin (opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:8), erääseen Opetushallituksen edustajan puheenvuoroon sekä selvitysmies Heikki Suomalaisen raporttiin (Opetusministeriön

työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:1). Opetus- ja kulttuuriministeriö tai Opetushallitus eivät ole ryhtyneet lainsäädännön puutteista huolimatta ”selviin toimiin ohjeistuksen parantamiseksi”.

Kantelija pyytää tutkimaan, onko opetus- ja kulttuuriministeriö ja/tai Opetushallitus laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia oman hallinnonalansa ohjauksesta.

Kantelija epäilee, että Opetushallitus on asiassa esteellinen. Opetushallituksella on ohjeistus-tehtävä oppisopimustoiminnassa. Tältä osin kantelija viittaa Opetushallituksesta annetun lain 2 §:ään ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 8 §:ään. Kantelijan mielestä tarkastukset opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta suorittanut Opetushallitus ei ole voinut sivuvaikutteista vapaana arvioida kantelijan väitteitä viranomaismääräysten ja -ohjeistuksen puutteellisuudesta. Opetushallitus ei ole kantelijan mukaan antanut kantelijan väitteille mitään painoa eikä ottanut niihin kantaa.

Kantelija pyytää tutkimaan, onko kantelijan asiassa toimittu oikein, kun Opetushallitus on asetettu tutkimaan toimintaa, jonka ohjeistamisesta sillä itsellään on vastuu. Toissijaisesti kantelija pyytää, mikäli oikeuskansleri katsoo olevansa toimivaltainen, tutkimaan, onko opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 54 § perustuslain tai Suomea velvoittavien kansainvälisten määräysten mukainen siltä osin kuin se mahdollistaa sen, että ohjausvastuussa oleva viranomainen tarkastaa sitä toimintaa, jonka ohjeistaminen on sen itsensä vastuulla.

Kantelija arvostelee oppisopimukseen liittyvää rahoitusjärjestelmän seurantaa ja valvontaa pitäen sitä puutteellisena. Kantelijan mukaan valtionosuuksien maksatusvaiheessa ja käyttövaiheessa valvontaa ei ole lainkaan, vaan se on täysin jälkikäteistä ja perustuu yksittäisiin tarkastuksiin. Tällöin kantelussa aiemmin kuvatut tulkintakysymykset tulevat esille vasta siinä vaiheessa, kun rahoitus on jo käytetty, mikä johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen takaisinperinnän tapahtuessa. Kantelijan näkemyksen mukaan pelkästään jälkikäteinen valvonta ei ole riittävää. Tältä osin kantelija viittaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 54 §:n lisäksi valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:ään ja valtionavustuslain 15 §:ään.

Kantelija pyytää tutkimaan, onko viranomaisten toiminta asiassa tai muuten oppisopimustoiminnan valvonnassa ollut opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännösten (aiemmin 54 §, nykyisin 58 §) tai muiden valtionosuuksien valvontaa koskevien normien vastaista. Toissijaisesti kantelija pyytää tutkimaan, mikäli kuin oikeuskansleri katsoo olevansa toimivaltainen, onko edellä mainitun lain mukainen valvontajärjestelmä perustuslain tai Suomea velvoittavien määräysten mukainen.

Kantelija arvostelee myös sitä, että opetushallitus ei vuosina 2007 ja 2008 tehtyjen tarkastuskäyntien aikana havainnut puutteita ja ilmoittanut niistä, vaan vasta ensimmäisessä tarkastuskertomuksessa vuonna 2009. Ensimmäisen tarkastuskäynnin aikana on kantelijan mukaan annettu myönteistä palautetta. Jos Opetushallitus olisi kertonut JAKK:lle tai kantelijan keskushallinnolle puutteista ja tulkinnoista aiemmin, olisi mahdollisesti voitu osin välttyä vahingoilta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on kantelijan mukaan tehnyt 2000-luvulla tarkastuksia useiden oppisopimuskoulutuksen järjestäjien toiminnasta. Kantelijan näkemyksen mukaan ministeriön käytäntö ja tulkinnat lainsäädännöstä ovat merkittävästi muuttuneet vuoden 2007 tienoilla, eikä kantelijaa koskeva takaisinperintäpäätös ole aiempien päätösten kanssa linjassa.

Ensinnäkin takaisinperintään sovellettavaa kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 20 §:n säännöstä sovellettiin kantelijan mainitsemissa vuosina 2002-2005 tehdyissä takaisinperintäpäätök-

sissä siten, että viiden vuoden määräaika perusteettoman edun takaisinperinnän raukeamiselle alkaa kulua varainhoitovuoden päättymisestä. Kantelijan asiassa ministeriö on sitä vastoin katsonut, että määräaika lasketaan varainhoitovuotta seuraavan vuoden päättymisestä, jolloin raukeamisaika on vuoden pidempi kuin kantelussa mainituissa aiemmissa tapauksissa.

Toiseksi kantelija katsoo, että eräissä muissa kantelussa mainituissa aikaisemmissa tapauksissa virheet oppisopimuskoulutuksen dokumentoinnissa eivät ole johtaneet valtiosuukien takaisinperintään. Kantelijan mukaan ministeriön korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittämä väite, jonka mukaan kyseisiin tapauksiin sovellettiin aiemmin voimassa ollutta lainsäädäntöä, ei selitä erilaista kohtelua. Aiemmassa lainsäädännössä esitetyt vaatimukset henkilökohtaiselle opiskeluohjelmalle ovat lähes identtiset verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Kolmanneksi kantelija arvostelee sitä, että vain osa koulutuksen järjestäjistä on tarkastettu ja joutunut takaisinperinnän kohteeksi, vaikka kantelijan mukaan laittomaksi osoitettuja toimintatapoja on oppisopimuskoulutuslalla ilmeisesti hyvin laajasti. Virheelliset käytännöt ja epäyhtenäinen säännösten soveltaminen ovat sekä ministeriön että Opetushallituksen tiedossa. Vaikka kantelija pitää ymmärrettävänä kaikkien koulutuksen järjestäjien tarkastamisen vaikeutta, kantelija katsoo, että yhdenvertaisuuden vuoksi myös muut koulutuksen järjestäjät olisi tarkastettava, jos virheellisiä toimintatapoja on ilmeisesti muuallakin. Kantelija epäilee, että fiskaaliset intressit ja aluepoliittiset tavoitteet ohjaavat tarkastusten toteuttamista.

Kantelija pyytää tutkimaan, onko opetus- ja kulttuuriministeriö loukannut yhdenvertaisuutta oppisopimustoimintaan perustuvissa takaisinperintäpäätöksissään.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 15.4.2014 päivätyssä kirjeessä (dnro 1630/4/14) ilmoittanut, ettei asiaa ryhdytä tutkimaan, koska se on vireillä oikeuskanslerinvirastossa.

## RATKAISU

### Oikeusohjeet

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998, joka oli voimassa kantelussa tarkoitettuna aikana) 57 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitettuun rahoitukseen sovelletaan lisäksi seuraavia kuntien valtiosuuslain säännöksiä: [- - -] 19 §:n säännöksiä perusteettoman edun palauttamisesta

Kuntien valtiosuuslain (1147/1996, joka oli voimassa kantelussa tarkoitettuna aikana) 19 §:n mukaan jos valtiovavun saaja on saanut perusteettomasti valtiosuutta, on valtiovavunviranomaisen tai asianomaisen muun ministeriön määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi. Palautettavasta määrästä peritään korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtiosuus on maksettu.

---

#### OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

---

Jos palautettava etuus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palautettavaksi.

Valtionapuviranomainen tai muu asianomainen ministeriö voi päättää, että palautettava etuus vähennetään myöhemmin seuraavien valtionosuuksien yhteydessä.

Kuntien valtionosuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta samoin kuin 18, 19 ja 24 §:ssä tarkoitetusta päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen niin kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/96) säädetään.

## Asian arviointia

Asiassa on keskeisesti kysymys siitä, ovatko Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö menettelleet kantelussa tarkoitetuin tavoin lainvastaisesti, kun opetus- ja kulttuuriministeriö on Opetushallituksen tarkastusten jälkeen päättänyt periä takaisin noin 40 miljoonaa euroa JAKK:n oppisopimuskoulutusta varten myönnettyjä valtionosuuksia. Korkein hallinto-oikeus on 8.5.2013 hylännyt kantelijan valituksen ministeriön päätöksestä.

Kantelijan säännönmukainen oikeussuojakeino asiassa on ollut kuntien valtionosuuslain 22 §:n 1 momentissa tarkoitettu valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jota kantelija on myös käyttänyt.

Oikeuskansleri ei ole muutoksenhakuviranomainen, eikä hän voi puuttua viranomaisten tai tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Tuomioistuimia valvoessaan oikeuskansleri voi puuttua lähinnä selkeisiin menettelyllisiin virheisiin, lainmukaisen harkintavallan väärinkäyttöön sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan. Lainvoimaisen tuomion voi purkaa korkein hallinto-oikeus sille tehdystä hakemuksesta. Purkamisen edellytyksistä hallintolainkäyttölain 63 §:ssä.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan kantelijan purkuhakemus korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä 8.5.2013 on vireillä.

Keskusrikospoliisista saadun tiedon mukaan siellä on vireillä JAKK:n valtionosuuksiin liittyvä esitutkinta.

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ei tutki asiaa, joka on toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä. Kantelussa on kysymys opetus- ja kulttuuriministeriön sekä opetushallituksen menettelyyn kohdistetusta moitteista, joita edellä mainitut vireillä olevat prosessit eivät välittömästi koske. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja keskusrikospoliisissa vireillä olevissa menettelyissä on kuitenkin kysymys samasta asiakokonaisuudesta. Purkuhakemuksessa on suoraan kysymys siitä, onko korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainittu päätös ollut lainmukainen. Ei voida myöskään sulkea pois sitä, että jotkin kanteluun sisältyvistä väitteistä tulisivat käsiteltäviksi keskusrikospoliisin vireillä olevassa esitutkinnassa.

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Koska edellä esitetyn perusteella kantelussa on kysymys toimivaltaisessa viranomaisessa viireillä olevasta asiasta, en voi tutkia kanteluanne enemmälti.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan ohessa.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi