



Päätös

OKM/5/591/2019

18.12.2019

Mikkelin kaupunki
PL 33
50101 MIKKELI

Viite OKM/5/591/2019

Asia **PERUSTEETTOMAN EDUN PALAUTUSTA KOSKEVA PÄÄTÖS**

TAUSTA

Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämislupa (dnro 145/530/2008, 2.10.2008)

Opetusministeriön Mikkelin kaupungille 2.10.2008 myöntämän järjestämislupapäätöksen (145/530/2008, voimassa 15.10.2018 saakka) mukaan kunnat, joissa opetusta järjestetään ovat Mikkeli ja Puumala. Järjestämisluvan opetuskieltä koskevan ehdon mukaan opetuskieli Mikkelin kaupungin järjestämässä lukiokoulutuksessa on suomi. Koulutuksen järjestämismuotoa kohdassa todetaan Otavan Opistoa koskeva erityinen koulutuksen järjestämismuoto seuraavasti: ”Otavan Opistossa annettava lukiokoulutus järjestetään sisäoppilaitosmuotoisesti.” Järjestämisluvan kohdassa muut ehdot todetaan seuraavaa: ”Otavan Opistossa annettavan lukiokoulutuksen osalta noudatetaan aikuisille tarkoitettua opetussuunnitelmaa. Opiskelijamäärä voi olla sisäoppilaitosmuotoisena järjestetyn koulutuksen osalta enintään 50”.

Edellä mainitulla opetusministeriön 2.10.2008 tekemällä Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämisestä koskevalla päätöksellä kumottiin opetusministeriön aiemmat päätökset lukiokoulutuksen järjestämisluvasta Mikkelin kaupungille 15.12.1998 (nro.862/430/98), Mikkelin maalaiskunnalle/Otavan Opistolle 11.2.1999 (nro.153/460/98) ja Haukivuoren kunnalle 21.12.1998 (nro.74/430/99). Mikkelin maalaiskunnan Otavan Opistoa (153/460/98) koskeva järjestämislupa oli saman sisältöinen kuin Mikkelin kaupungille myönnetty lukiokoulutuksen järjestämislupa (145/530/2008) sen Otavan Opistoa koskevalta osaltaan. Mikkelin maalaiskunnan/Otavan Opiston järjestämisluvan ehdossa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Koulutuksen järjestämismuoto: Koulutus järjestetään sisäoppilaitosmuotoisesti. Muut ehdot: Lukiokoulutuksessa noudatetaan aikuislukioille tarkoitettua opetussuunnitelmaa. Opiskelijamäärä saa olla sisäoppilaitosmuotoisena järjestetyn koulutuksen osalta enintään 50.”

Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämislupa (OKM/9/530/2018)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöhemmin 2.10.2018 päivittänyt, Mikkelin kaupungille myönnettyä järjestämislupaa. Opetus- ja kulttuuriministeriössä päädyttiin Mikkelin kaupungille myönnetyn lukiokoulutuksen järjestämisluvan muuttamiseen, koska Mikkelin

kaupungin edustajat eivät halunneet oikaista virheellistä käsitystään Mikkelin kaupungille myönnetyn lukiokoulutuksen järjestämisluvan sisällöstä Otavan Opistoa koskevalta osalta. Uuden järjestämisluvan koulutuksen järjestämismuotoa koskevan ehdon mukaan Otavan Opistossa annettava lukiokoulutus voidaan järjestää ainoastaan sisäoppilaitosmuotoisesti. Järjestämisluvan muiden ehtojen mukaan Otavan Opistossa noudatetaan aikuisille tarkoitettua opetussuunnitelmaa ja opiskelijamäärä Otavan Opistossa on enintään 50 opiskelijaa.

Otavan Opiston ylläpitämislupa (OKM/13/532/2015)

Mikkelin kaupungille kuuluva Otavan Opisto on kansanopisto. Mikkelin kaupungille myönnetyn kansanopiston ylläpitämisluvan mukaan kansanopiston ylläpitäjä on Mikkelin kaupunki, oppilaitoksen nimi Otavan Opisto ja sijaintipaikka Mikkeli ja opetuskieli suomi. Koulutustehtävä – kohdan mukaan Otavan Opiston koulutus painottuu aktiiviseen kansalaisuuteen, vuorovaikutteiseen mediaan, tulevaisuudenmetodologiaan kestävään kehitykseen, ympäristövaikuttamiseen ja globaaliin vastuuseen liittyviin koulutuksiin. Koulutus sisältää kansalaisjärjestöjen toimijoille ja kansalaisille järjestettävää koulutusta, oppimisen muotojen uudistamista sekä työ- ja muiden yhteisöjen oppimisen vahvistamista ja koulutusta. Opisto järjestää myös etäopetusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 2 §:n 3 momentin mukaan kansanopistot ovat kokopäiväistä opetusta antavia sisäoppilaitoksia, jotka järjestävät nuorille ja aikuisille omaehtoisia opintoja, edistävät opiskelijoiden opiskelunvalmiuksia sekä kasvattavat heitä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä. Vakiintuneen tulkinnan mukaan vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa kansanopistoille säädetty sisäoppilaitosmuotoisuus merkitsee sitä, että oppilaitos toimii ylläpitämisluvassa määritellyillä paikkakunnilla. Jos oppilaitoksen sijaintipaikkoja on useita, voi kansanopisto järjestää sisäoppilaitosmuotoista koulutusta kaikilla ylläpitämisluvan mukaisilla paikkakunnilla.

Otavan Opiston toiminnasta

Mikkelin kaupungille myönnetty lukiokoulutuksen järjestämislupa on Otavan Opistoa koskevalta osaltaan myönnetty kansanopistossa järjestettävälle sisäoppilaitosmuotoisen lukio-opetuksen järjestämiseen. Sisäoppilaitosmuotoisuus mahdollistaa myös kauempana asuvien mahdollisuuden opiskella kansanopiston järjestämässä koulutuksessa. Otavan Opisto on toiminut Mikkelin kaupungin liikelaitoksena. Otavan Opistoa koskevan liikelaitoksen johtosäännön mukaan kunnallisena liikelaitoksena toimivan Otavan Opiston päätuotteita ovat olleet opistoa koskevan toimintakertomuksen mukaan Nettilukio ja Nettiperuskoulu. Mikkelin kaupunki muutti Otavan Opiston liikelaitoksen nimen 1.12.2018 alkaen Mikkelin kaupungin liikelaitos Otaviaksi. Mikkelin kaupungin selvityksen mukaan Otavia on Mikkelin kaupungin ylläpitämä liikelaitos, jossa voi suorittaa aikuisten lukiokoulutuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön opintoja. Liikelaitos Otaviaan kuuluu Nettilukio, jossa toteutetaan aikuisten opetussuunnitelman mukaista lukiokoulutusta monimuotoisena ja etänä. Nettilukio on toiminut hallinnollisena yksikkönä vasta viime vuodesta lukien, jolloin se on merkitty Tilastokeskuksen oppilaitosrekisteriin (oppilaitostunnus on 00618). Nettilukion lisäksi liikelaitos Otavian alla on kansanopisto Otavan Opisto, jossa järjestetään lukiokoulutuksen osalta vain sisäoppilaitosmuotoista aikuisten opetussuunnitelman mukaista lukiokoulutusta.

Asian vireille tulo

Opetus- ja kulttuuriministeriössä keväällä 2016 tehdyssä selvityksessä ilmeni, että Mikkelin kaupungin Otavan Opiston sisäoppilaitosmuotoisen lukiokoulutuksen opiskelijoiksi oli

ilmoitettu valtionosuuden määräämisen perusteeksi useita satoja opiskelijoita. Valtionosuusrahoituksen raporttien aiempien vuosien tarkastelun yhteydessä havaittiin, että Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijoiden määrä oli vuosittain vaihdellut 600 – 800 opiskelijan välillä. Myös kahdelta muulta kansanopistolta, joiden järjestämisluvassa oli lukiokoulutuksen osalta samanlainen opiskelijamäärää koskeva ehto kuin Mikkelin luvassa, selvitettiin lukiokoulutuksen sisäoppilaitosopiskelijoiden määrää. Opistojen ilmoittamissa opiskelijamäärissä ei havaittu merkittäviä poikkeamia verrattuna opistojen järjestämislupiin.

Lukiolain (629/1998, voimassa 31.7.2019 saakka) opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen. Voimassa oleva järjestämislupa on valtionosuusrahoituksen edellytys. Valtionosuusrahoituksesta lukiotoimintaa varten säädetään laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009, jäljempänä rahoituslaki). Valtionosuusrahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjille järjestäjäkohtaisesti (kunnalle tai muulle lukiolain mukaiselle koulutuksen järjestäjälle) ja rahoituksen määräämiseksi tarvittavat tiedot ilmoitetaan Opetushallitukselle järjestäjätahoisesti. Tämä merkitsee sitä, että kunta koulutuksen järjestäjänä ei ilmoita lukiokoulutuksen opiskelijamääriä lukiokohtaisesti vaan kunnan lukioiden opiskelijoista ilmoitetaan kokonaismäärä Opetushallitukselle rahoituksen määräämistä ja maksamista varten. Tämän vuoksi Otavan Opiston järjestämisluvassa opiskelijamäärän rajausta koskevan ehdon ylittävä opiskelijamäärä huomattiin vasta keväällä 2016, kun ministeriön valvontatehtävään liittyen selvitettiin ministeriön yleissivistävän varhaiskasvatuksen osastolla, miten kansanopistojen sisäoppilaitosmuotoisen lukiokoulutuksen opiskelijamäärät on ilmoitettu valtionosuusrahoituksen perusteeksi.

Mikkelin kaupungin selvitykset valtionosuuden perusteeksi ilmoitetuista Otavan opiston opiskelijamääristä

Mikkelin selvitys 3.5.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi Mikkelin kaupungilta 4.4.2016 selvitystä Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijamääristä, kun opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2016 tekemästä lukiokoulutuksen opiskelijamääriä koskevassa selvityksessä kävi ilmi, että Otavan Opiston sisäoppilaitosopiskelijoita oli ilmoitettu rahoituksen perusteeksi huomattavasti enemmän kuin 50 opiskelijaa.

Mikkelin kaupungin selvityksen 3.5.2016 mukaan tilastopäivänä 20.1.2016 nuorten lukiokoulutuksen opetussuunnitelmaa noudattavassa Mikkelin lukiossa opiskelijamäärä oli 685 opiskelijaa (lisäksi kolme aineopiskelijaa) ja Ristiinan yhtenäiskoulun ja lukion lukiossa oli 73 opiskelijaa. Aikuisille tarkoitettua lukiokoulutuksen opetussuunnitelmaa noudatetaan Mikkelin etä- ja aikuislukiossa, jossa tutkintoon tähtäviä opiskelijoita oli 25 opiskelijaa (lisäksi 159 aineopiskelijaa). Selvityksen mukaan Otavan Opistossa lukiokoulutusta järjestetään sisäoppilaitosmuotoisesti ja monimuotoisesti. Selvityksen mukaan opiskelijamäärä 20.1.2016 Otavan Opiston lukiokoulutuksessa oli 639, joista sisäoppilaitosmuotoisessa majoituksessa olevia opiskelijoita oli seitsemän. Lisäksi aineopiskelijoita oli 1534.

Opetushallituksen lukiokoulutuksen perustietolomakkeella kerätään vuosittain tilastointipäivinä 20.1. ja 20.9 lukioiden tiedot valtionosuuksien laskentaa varten. Mikkelin kaupungin selvityksessä 3.5.2016 perustellaan Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijamäärää viittaamalla Opetushallituksen ”Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusyksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen” –ohjeen kohtaan 4.2.4., joka koskee 18-vuotta

täyttäneinä opintonsa aloittaneiden yksikköhintaa. ” Lisäksi selvityksessä viitataan Opetushallituksen perustietolomakkeen täyttöohjeen kohtaan (tyyppi 4) (2.2) ja täyttöohjeen kohtaan (tyyppi 3) (2.3)

Mikkelin kaupunki selvittää ilmoittaneensa Opetushallituksen ohjeistuksen mukaisesti tiedot lukioidensa opiskelijamääristä tilastointipäivinä Opetushallitukselle perustietolomakkeella. Mikkelin kaupunki on tulkinut, että järjestämisluvassa säädetty enintään 50 opiskelijaa tarkoittaa niitä lukio-opiskelijoita, jotka opiskelevat sisäoppilaitoksessa hyödyntäen majoitus- ja ruokailuedun. Selvityksen mukaan tätä määrää Otavan Opiston sisäoppilaitosopiskelijamäärä ei ole ylittänyt.

Lisäksi Mikkelin kaupunki selvityksessään toteaa, että se on koulutuksenjärjestäjänä pitänyt oikeutettuna, ettei Otavan Opiston Nettilukiolaisten määrää koulutuksen järjestäjän toimesta rajoiteta, koska kyse on kunnallisen toimijan lukiokoulutuksen järjestämisluvasta, joissa opiskelijamäärää ei rajoiteta. Mikkelin kaupunki on tulkinut myös, että koska Nettilukion lukiokoulutuksen järjestäminen tapahtuu kansanopiston järjestämänä ja tuottamana, on opiskelijat ilmoitettu Otavan Opiston opiskelijamäärään.

Lisäksi selvityksessä viitataan Mikkelin kaupungin asian vastuuhenkilöiden aikoinaan (1990-luvulla ja 2000-luvun alussa) käymiin keskusteluihin opetusministeriön silloisten vastuuvirkamiesten kanssa Otavan Opiston lukion merkityksestä ja roolista valtakunnallisena toimijana. Mikkelin kaupungin saaman tiedon mukaan Nettilukion järjestämisluvan 50 sisäoppilaspaikkaa oli tullut opetusministeriöstä Arja Mäkeläisen esityksenä koululakien uusimisen yhteydessä vuonna 1998, ja tällöin oli selvitetty nettilukion opiskelijoiden määrää järjestämisluvan suhteen, johon oli todettu internaattilukion 50 paikan olevan kohtuullinen. Selvityksessä todetaan edelleen, että kun Otavan Opisto siirtyi (vuonna 2000) Mikkelin kaupungille kuntaliitoksen myötä, silloinen Mikkelin kaupungin hallintojohtaja oli halunnut varmistaa, että luvat siirtyivät kaupungille sellaisinaan. Selvityksen mukaan järjestämisluvut hyväksyttiin sellaisinaan ministeriössä eikä lukuihin tehty muutoksia.

Selvityksen mukaan lukio-opetusta voivat antaa siihen ministeriöltä luvan saaneet koulutuksen järjestäjät. Kunta tai muu koulutuksen järjestäjä päättää, missä oppilaitoksessa koulutusta järjestetään ja kunnan toimiessa koulutuksen järjestäjänä opiskelijamäärää ei rajoiteta.

Mikkelin selvitys 31.8.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi lisäselvitystä vuosina 2011-2015 Otavan Opiston alle 18-vuotiaana lukio-opintonsa aloittaneiden opiskelijoiden lukumääristä, ensimmäisenä lukuvuotena keskeyttäneiden opiskelijoiden lukumääräistä, etäopiskelijoiden lukumääräistä ja opintonsa ensimmäisen lukuvuoden aikana keskeyttäneiden etäopiskelijoiden määristä. Lisäksi selvitystä pyydettiin opiskelijoihin liittyvistä erityisistä syistä ottaa alle 18-vuotiaita aikuisten opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen. Koulutuksen järjestäjän selvityksen mukaan mm. Otavan Opiston lukiokoulutuksen etäopiskelijoiden lukumäärä oli kasvanut neljässä vuodessa kasvanut 454 opiskelijasta (2011) 755 opiskelijaan (2015). Opintonsa ensimmäisen lukuvuoden aikana keskeyttäneiden määrä vaihteli 229 opiskelijasta (v.2011) 420 opiskelijaan (v.2015). Vuosina 2011- 2015 aloittaneista opintonsa ensimmäisen lukuvuoden aikana keskeytti yli 50 prosenttia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös 30.12.2016 (OKM/53/221/2015, korjattu 26.1.2017) kunnille opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannuksiin myönnettävän valtionosuuden tarkistamisesta vuodelle 2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää rahoituslain 50 §:n 1 momentin mukaan rahoituksen lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin hakemusta kunnalle tai muulle lukiokoulutuksen järjestäjälle (ns. rahoituspäätös). Rahoituslain 50 §:n 2 momentin mukaan lukiokoulutuksen rahoitus tarkistetaan varainhoitovuoden loppuun mennessä varainhoitovuoden keskimääräisten opiskelijamäärien mukaiseksi (ns. tarkistuspäätös). Rahoituslain 50 §:n mukaiset rahoitus- ja tarkistuspäätökset opetus- ja kulttuuriministeriö tekee vuosittain loppuvuodesta ennen vuodenvaihdetta. Päätökseen liitetään Opetushallituksen tuottama rahoituspäätösten raportti, josta ilmenee koulutuksen järjestäjäkohtaisesti maksettava valtionosuuden määrä.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä todettiin, että rahoituspäätöksessä Mikkelin kaupungille oli varainhoitovuodelle 2016 vuodelle myönnetty liikaa lukiorahoitusta, koska Mikkelin kaupunki oli ilmoittanut Otavan opiston lukion opiskelijamäärän Mikkelin kaupungille myönnetyn lukiokoulutuksen järjestämisluvan vastaisesti. Asia oli loppuvuodesta 2016 esillä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen yhteisessä Kunnallistalouden ja –hallinnon ryhmässä, jonka tehtävänä oli käsitellä laskennalliseen rahoitusjärjestelmään liittyviä asioita mukaan lukien valtionosuusjärjestelmään liittyvät ministeriön lakisääteliset velvoitteet. Kokouksessa sovittiin, että Mikkelin kaupungille lukiokoulutukseen myönnettyä valtionosuusrahoitusta tarkistettaisiin vuodenvaihteessa tehtävässä ministeriön tarkistuspäätöksessä järjestämisluvan mukaiseksi. Ilmeisesti väärinymmärryksen vuoksi Opetushallituksen laatimaan liiteraporttiin Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen valtionosuuden määrää ei Opetushallituksessa korjattu Otavan Opistoa koskevan järjestämisluvan mukaiseksi (opiskelijamäärärajaus 50 opiskelijaa), vaan korjattiin siten, että Otavan Opiston lukio-opiskelijoiden yksikköhinta ei ollut enää alentamaton, vaan 58 prosenttia Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen opiskelijaa kohden määrätystä yksikköhinnasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2016 lukiokoulutuksen rahoituksen tarkistuspäätöstä (OKM/53/221/2015) koskeva Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimus 27.3.2017

Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimuksen mukaan kaupunki on ilmoittanut opintonsa alle 18-vuotiaana aloittaneiden määrän väärin laskentapäivänä. Mikkelin kaupunki vaati ensinnäkin, että opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksessä alle 18-vuotiaana opintonsa aloittaneisiin huomioitaisiin myös ne opiskelijat, jotka ovat aloittaneet lukiokoulutuksen alle 18-vuotiaana ja keskeyttäneet, mutta ovat aloittaneet opintonsa uudelleen vuoden kuluessa. Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimuksen mukaan kaupunki on ilmoittanut lukiokoulutuksen painotetuksi opiskelijamääräksi 880,5 opiskelijaa, kun sen pitäisi oikaisuvaatimuksen mukaan olla 890,3 opiskelijaa.

Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimuksen toisessa kohdassa pyydettiin oikaisemaan tarkistuspäätöstä yli 18-vuotiaiden osalta, koska päätös ei noudata kaupungin käsitystä Otavan Opiston liikelaitoksen lukiokoulutuksen valtionosuusperusteiden osalta. Mikkelin kaupunki pyysi oikaisemaan opetus- ja kulttuuriministeriön tekemää tarkistuspäätöstä siten, että yli 18-vuotiaana lukio-opintonsa Otavan Opiston liikelaitoksessa aloittaneiden, joilla on mahdollisuus osallistua sisäoppilaitosmuotoiseen koulutukseen, yksikköhinta on alentamaton.

Mikkelin kaupunki perustelee oikaisuvaatimuksensa toista kohtaa samoilla perusteilla, jotka Mikkelin kaupunki on esittänyt 3.5.2016 antamassaan selvityksessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimuksen johdosta 20.9.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö hylkäsi Mikkelin kaupungin tekemän oikaisuvaatimuksen kokonaisuudessaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti päätöksen perusteluina mm. seuraavaa.

Mikkelin kaupungille myönnetyssä lukiokoulutuksen järjestämisluvassa Otavan Opistossa annettavan lukiokoulutuksen järjestämistapa on rajoitettu sisäoppilaitosmuotoiseen seuraavalla tavalla: ”Otavan Opistossa annettava lukiokoulutus järjestetään sisäoppilaitosmuotoisena”. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan järjestämisluvan sanamuodon perusteella Otavan Opistossa ei voi järjestää muulla tavoin lukiokoulutusta kuin sisäoppilaitosmuotoista lukiokoulutusta. Kun opiskelijamäärä puolestaan on järjestämisluvassa rajoitettu sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen osalta enintään 50 opiskelijaan, tämä merkitsee opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan sitä, että Otavan Opiston järjestämässä lukiokoulutuksessa voi olla kokonaisuudessaan enintään 50 oppilasta.

Ministeriön mukaan järjestämisluvassa säädetty opiskelijamäärärajaus (enintään 50 opiskelijaa), ei siis tarkoita niitä lukio-opiskelijoita, jotka opiskelevat sisäoppilaitoksessa hyödyntäen majoitus- ja ruokailuedun, kuten Mikkelin kaupunki on koulutuksen järjestäjänä virheellisesti tulkinnut. Järjestämisluvan opiskelijamäärärajaus tarkoittaa enimmäismäärä opiskelijoita, jotka Mikkelin kaupunki voi koulutuksen järjestäjänä ilmoittaa valtionosuuden perusteeksi Otavan Opistossa järjestettävässä lukiokoulutuksessa. Opetushallitus kerää erikseen käyttömenojen valtionosuuksien laskentaa varten opiskelijamäärä tiedot niiden opiskelijoiden osalta, jotka saavat sisäoppilaitosmuotoiseen koulutukseen liittyvän maksuttoman asumisen ja ylimääräisen ruokailun, koska näiden opiskelijoiden yksikköhintaa korotetaan vielä euromäärällä, joka on 26 prosenttia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 §:n nojalla säädetystä ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta.

Mikkelin kaupunki oikaisuvaatimuksessaan perusteli lukio-opiskelijoiden määrää sillä, että kunnan toimiessa koulutuksen järjestäjänä opiskelijamäärää ei rajoiteta. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi päätöksessään, että Mikkelin kaupungin lukiokoulutusta koskevassa järjestämisluvassa on säädetty poikkeuksesta kaupungin oikeuteen järjestää lukiokoulutusta. Mikkelin kaupungin järjestämisluvan mukaan Otavan Opistossa annettava koulutus järjestetään sisäoppilaitosmuotoisesti ja opiskelijamäärä voi olla sisäoppilaitosmuotoisena järjestetyn koulutuksen osalta enintään 50.

Mikkelin kaupungin valitus Itä-Suomen hallinto-oikeudelle 3.11.2017

Mikkelin kaupunki pyytää valituksessaan, että hallinto-oikeus, joko kumoaa opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksen ja palauttaa sen uudelleen käsittelyyn tai muuttaa päätöstä siten, että Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimuksessaan 27.3.2017 esittämät vaatimukset hyväksytään. Valituksessa esitetään perusteluina opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksen kumoamiseksi pääpiirteissään samat perustelut kuin Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimuksessa 27.3.2017 esitettiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto 22.1.2018 Itä-Suomen hallinto-oikeudelle

Itä-Suomen hallinto-oikeus pyysi opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa Mikkelin kaupungin tekemästä valituksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti Itä-Suomen hallinto-oikeudelle, että hallinto-oikeus hylkäisi Mikkelin kaupungin valituksen samoilla perusteilla kuin ministeriön päätöksessä Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimuksen johdosta OKM/19/022/2017 oli esitetty. Mikkelin kaupungin valituksessa esittämään väitteeseen, ettei ministeriö päätöksessään perustele sitä, miksi kaupunki ei voisi järjestää lukiokoulutusta oman liikelaitoksensa kautta, ministeriö vastasi, että päätöksessä ei ole puututtu Mikkelin kaupungin tapaan järjestää Otavan Opiston lukiokoulutusta liikelaitoksen toimintana, vaan siihen, että Mikkelin kaupunki on toiminut sille myönnetyn järjestämisluvan ja lukiolain vastaisesti ilmoittaessaan valtiosuusrahoituksen myöntämistä varten Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijoiksi järjestämislupaun kirjatun enimmäismäärän (50) ylittävän määrän opiskelijoita.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös diaarinumero 02807/17/1206 12.10.2018

Hallinto-oikeus arvioi, että valituksenalainen opetus- ja kulttuuriministeriön päätös on perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla eikä päätös ole tältä osin lainvastainen.

Hallinto-oikeus otti päätöksessään huomioon sen, että järjestämisluvan muiden ehtojen jälkimmäisessä virkkeessä ei ole mainittu Otavan opistoa ja että järjestämislupa koskee koko Mikkelin kaupungin järjestämää lukiokoulutusta eikä vain Otavan opistossa järjestettyä koulutusta ja vielä sen, että Otavan opistossa annettavan lukiokoulutuksen järjestämistä koskeva lupaehto on sanamuodoltaan yksiselitteinen. Näillä perusteilla hallinto-oikeus arvioi päätöksessään, että Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämisluvan mukaan kaupungin järjestämässä lukiokoulutuksessa saa olla enintään 50 sisäoppilaitosmuotoisessa koulutuksessa olevaa opiskelijaa ja että Otavan Opiston lukiokoulutuksen pitää olla kokonaan sisäoppilaitosmuotoista. Tästä syystä ja kun otetaan huomioon, että Mikkelin kaupunki oli ilmoittanut Opetushallitukselle Otavan Opistossa alle 18-vuotiaana lukion aloittaneita opiskelijoita yli 100, hallinto-oikeus katsoi, että kaupungin vaatimus Otavan opiston opiskelijamäärän lisäämisestä alle 18-vuotiaana opiskelunsa aloittaneiden osalta siten, että kaupungin painotettu lukio-opiskelijoiden määrä olisi 890,3 aikaisemmin ilmoitetun 880,5 opiskelijamäärän sijasta, oli perusteeton. Hallinto-oikeuden mukaan edellä esitetystä syystä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaista rahoitusta ei ole myöskään voitu myöntää valituksessa tarkoitetulla tavalla yksikköhinnaltaan alentamattomana kaikkien opiskelijoiden osalta.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ministeriön valituksenalainen päätös ei ollut lainvastainen. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Mikkelin kaupungin valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä 12.10.2018

Mikkelin kaupunki valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle vaati, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön

päätöksen ja palauttaa sen uudelleen käsittelyyn tai muuttaa päätöstä siten, että Mikkelin kaupungin oikaisuvaatimuksessa esittämät vaatimukset hyväksytään.

Valituksen perusteluina esitetään samat argumentit kuin mitä Mikkelin kaupunki on esittänyt asiaa koskeneissa selvityksissä, oikaisuvaatimuksessa ja valituksessa Itä-Suomen hallinto-oikeudelle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto korkeimmalle hallinto-oikeudelle Mikkelin kaupungin valituksen johdosta

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti lausunnossaan ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksessä OKM/53/221/2015 esitetyillä perusteilla, että korkein hallinto-oikeus hylkää Mikkelin kaupungin valituksen kokonaisuudessaan.

Mikkelin kaupungin vastaselitys 8.2.2019

Mikkelin kaupunki vastaselityksessään esittää, että asiassa annetuissa lausunnoissa ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä on osittain ohitettu se, mistä Mikkelin kaupungin mukaan kaupungin oikaisuvaatimuksessa ja valituksessa on ollut kyse. Mikkelin kaupungin näkemyksen mukaan kyse on ollut melko vähäisen korjauksen tekemisestä aiemmin ilmoitettuihin opiskelijamääriin.

Vastaselityksessä viitataan hallintojohtaja Lahtisen ministeriölle antamiin näkemyksiin Mikkelin kaupungin 3.5.2016 selvitykseen sisältyvistä Lahtisen kannanottoihin. Kaupungin käsityksen mukaan siitä voidaan päätellä, että myös ministeriö on katsonut järjestämisluvan olevan tulkinnallinen Otavan Opistossa annettavan lukiokoulutuksen osalta. Vastaselityksen mukaan tätä tukee erityisesti se, että OKM on uudessa järjestämisluvassaan muuttanut sanamuotoa aikaisempaan järjestämislupaan verrattuna. Kaupungin käsityksen mukaan uudella järjestämisluvalla ministeriö on selkeästi halunnut poistaa mahdollisuuden järjestää sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen lisäksi muulla tavoin järjestettävää lukiokoulutusta Otavan Opistossa. Vastaselityksen mukaan Mikkelin kaupungissa on aikaisempaa järjestämislupaa tulkittu perustellusti siten, että opiskelijamäärärajaus koskee vain sisäoppilaitosmuotoisessa koulutuksessa olevia opiskelijoita niin kuin luvassa sanotaan.

Lisäksi vastaselityksessä todetaan mm. seuraavaa:

” OKM:n lukiokoulutuksen järjestämislupa ei rajoita Mikkelin kaupungin liikelaitoksen antamaa lukiokoulutusta. Juridisesti tämä olisi absurdia ja rajoittaisi myös kuntalain mukaista kunnallista itsehallintoa. Järjestämisluvassa olevan rajauksen on voitu perustellusti tulkita koskevan vain sisäoppilaitosmuotoisessa lukiokoulutuksessa olevia opiskelijoita. Sisäoppilaitosmuotoisessa lukiokoulutuksessa olevaa opiskelijamäärää ei ole koskaan ylitetty. Jos Mikkelin kaupungilla koulutuksen järjestäjänä olisi ollut epäily, että järjestämisluvan rajaus koskee myös muuta liikelaitoksen lukiokoulutusta, olisi tämä muu lukiokoulutus järjestetty hallinnollisesti kaupungin etä- ja aikuislukiossa.”

Mikkelin kaupunki katsoi toimineensa lukiolain ja järjestämislupansa mukaisesti järjestäessään liikelaitoksessaan lukiokoulutusta myös muille opiskelijoille kuin sisäoppilaitosmuotoisessa oleville opiskelijoille.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine Mikkelin kaupungin vastaselityksen johdosta 22.3.2019

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastineessa todetaan muun muassa seuraavaa.

Mikkelin kaupungin vastaselityksessä viitataan Opetushallituksen hallintojohtaja Matti Lahtisen ministeriölle antamaan selvitykseen ja esitetään väite siitä, että ministeriössä olisi katsottu Mikkelin kaupungin järjestämisluvan olevan joltakin osin tulkinnanvarainen. Ministeriö toteaa vastineessa tästä, että ministeriö oli pyytänyt Lahtista lausumaan näkemyksensä koskien Mikkelin kaupungin selvitykseen 3.5.2016 ministeriölle sisältyvistä Lahtisen esittämiksi väitetyistä kannanotoista, ei mistään muusta ja todetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriössä ei ole pidetty Mikkelin kaupungin järjestämisluvan sanamuotoa tulkinnanvaraisena minkään seikan suhteen.

Järjestämisluvan sanamuodon perusteella Otavan Opistossa ei voi järjestää muulla tavoin lukiokoulutusta kuin sisäoppilaitosmuotoista lukiokoulutusta. Kun opiskelijamäärä puolestaan on rajattu sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen osalta 50 opiskelijaan, tämä merkitsee sitä, että Otavan Opiston järjestämässä lukiokoulutuksessa voi olla kokonaisuudessaan enintään 50 opiskelijaa. Lisäksi vastaselityksessä todetaan mm., että lukiokoulutuksessa ei ole määrällistä sääntelyä lukuun ottamatta järjestämislupiin mahdollisesti sisältyviä rajoituksia. Mikkelin kaupungin järjestämää muuta lukiokoulutusta (Mikkelin lukio, Ristiinan yhtenäiskoulun ja lukion lukio sekä Mikkelin etä- ja aikuislukion lukio) kuin Otavan Opistossa järjestettävää lukiokoulutusta ei koske opiskelijamäärärajoitus.

Mikkelin kaupungille myönnetyn järjestämisluvan täsmentämiseen päädyttiin opetus- ja kulttuuriministeriössä siitä syystä, että Mikkelin kaupunki ei halunnut oikaista virheellisestä käsitystään Mikkelin kaupungille myönnetystä lukiokoulutuksen järjestämisluvasta, vaikka ministeriön edustajat selvittivät lukuisia kertoja Mikkelin kaupungin edustajille järjestämisluvan sisällön Otavan Opiston osalta.

Korkein hallinto-oikeus ei ole vielä tehnyt päätöstä Mikkelin kaupungin valituksen johdosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös 23.1.2018 Mikkelin kaupungille vuodelle 2018 myönnetyn ennakkollisen rahoituksen maksamisen keskeytyksestä

Valtionosuusrahoitus lukiokoulutukseen määräytyy koulutuksen järjestäjän tilastointipäivänä ilmoittaman opiskelijamäärän ja yksikköhinnan perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt 29.12.2017 OKM/45/221/2017 kuntien ilmoittamien opiskelijamäärätietojen perusteella rahoituspäätöksen kunnille myönnettävästä valtionosuudesta vuodelle 2018. Opetus- ja kulttuuriministeriö keskeytti päätöksellään 23.1.2018 OKM/2/221/2018 Mikkelin kaupungille vuodelle 2018 myönnetyn lukiokoulutuksen ennakkollisen valtionosuusrahoituksen maksatuksen. Päätös tehtiin, koska oli ilmennyt, että Mikkelin kaupungin ilmoittamaan oli sisällynyt Otavan Opiston opiskelijoita Mikkelin kaupungille myönnettyyn lukiokoulutuksen järjestämislupaun kirjatun enimmäismäärän (50) ylittävästi. Mikkelin kaupungilta saadun selvityksen mukaan Otavan Opiston opiskelijoita on ilmoitettu seuraavasti: tilastointipäivänä 20.1.2017 sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen opiskelijoita 10 ja aikuisten oppimäärän mukaisia opiskelijoita 661 sekä tilastointipäivänä 20.9.2017

sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen opiskelijoita 9 ja aikuisten oppimäärän mukaisia opiskelijoita 864.

KUULEMISTILAISUUS JA MIKKELIN KAUPUNGIN KIRJALLINEN VASTINE

Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti 1.11.2019 Mikkelin kaupungille päätösluonnoksen perusteettoman edun takaisinperinnästä koskien vuosia 2013 – 2017 varaten Mikkelin kaupungille tilaisuuden lausua mielipiteensä päätösluonnoksesta. Vastinetta pyydettiin 28.11.2019 mennessä.

Mikkelin kaupungin pyynnöstä opetus- ja kulttuuriministeriössä järjestettiin 20.11.2019 asiasta myös kuulemistilaisuus opetus- ja kulttuuriministeriössä. Tilaisuudessa Mikkelin kaupungin Otavan Opiston johtaja-rehtori Jokinen esitteli Otavan Opiston taustoja ja jakoi tilaisuudessa seuraavat asiakirjat: Otavan Opistosta Mikkelin kaupungin liikelaitos Otaviaksi ja pöytäkirjanotteen Otavan Opiston liikelaitoksen perustamisesta vuonna 2005. Mikkelin kaupungin edustajien mukaan ministeriön tulisi ottaa päätöksenteossaan huomioon se, että Otavan Opiston lukio on toiminnallaan täyttänyt lukiolain tarkoitusta ja täyttää myös uuden lukiolain tavoitteet sekä että päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon myös lukion yhteiskunnallinen vaikutus ja merkittävyys. Mikkelin edustajat totesivat myös, että kaupunki on toiminut koko ajan vilpittömässä siitä, että toimintamalli on ollut ministeriössä hyväksytty, kun siihen ei ole puututtu. Otavan Opiston liikelaitos on järjestänyt nettilukiotoimintaa jo vuodesta 2005 alkaen. Mikkelin kaupungin edustajien mukaan tässä asiassa Otavan Opisto ja Otavan Opiston liikelaitos ovat sekoittuneet, ja tässä pitäisi ottaa vielä huomioon tosiasiallinen toiminta ja se, että on tapahtunut vain tekninen virhe oppilaiden kirjaamisessa.

Mikkelin kaupungin johtaja Timo Halonen esitti kansliapäällikkö Lehikoiselle kirjeessään 18.11.2019 kysymyksen takaisinperintäpäätöksen valmistelusta nyt, kun 5.2.2019 palaverissa Halosen mukaan oli sovittu, että asiassa odotetaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä. Kuulemistilaisuudessa ministeriön edustajat vastasivat tähän, että ministeriöstä on syksyllä oltu yhteydessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, josta saadun tiedon mukaan päätös Mikkelin kaupungin valitukseen vuoden 2016 valtionosuusrahoituksesta ei valmistu tämän vuoden aikana. Tämän vuoksi ministeriön on tehtävä päätös asiassa vielä tänä vuonna, jotta takaisinperintävaade vuoden 2013 osalta ei vanhentuisi.

Mikkelin kaupunki toimitti ministeriöön kirjallisen vastineen 28.11.2019, jonka liitteenä ovat Otavan Opiston liikelaitoksen perustamispäätös 12.12.2005, Otavan Opiston vastaus OPM:lle 5.3.2010 ja lausunto opetusministeriön vapaan sivistystyön ylläpitäjä ja oppilaitosrakenteen kehittämisohjelmasta (Mikkelin kaupungin pöytäkirja 26.10.2009) sekä esitys Otavan Opiston ja liikelaitoksen eri vaiheista.

Mikkelin kaupungin vastineen mukaan asiassa kyse lähinnä hallinnollisesta epäselvyydestä ja erilaisesta lukioehtojen tulkinnasta. Tämän epäselvyyden vuoksi Mikkelin kaupunki haki uutta järjestämislupaa, jossa sanamuoto selvennettiin. Kun ministeriö muutti järjestämislupaa, luvan tulkinnanvaraisuus poistui ja nettilukion toiminta järjestettiin uudella tavalla. Mikkelin kaupungin käsityksen mukaan luvan muuttamiselle ei olisi ollut tarvetta, jos aikaisempi lupa ei olisi ollut tulkinnanvarainen ja tulkinnallisessa tilanteessa lupaa tulisi tulkita sen laatijan vahingoksi.

Mikkelin kaupungin mukaan asiassa on riidatonta, että Mikkelin kaupungin lukiotoiminnan osalta lukiokoulutuksen järjestämisluvassa ei missään vaiheessa ole rajattu opiskelijamääriä ja kaupunki voinut perustellusti tehdä tulkinnan, että oppilasmäärärajaus koskee vain sisäoppilaitosmuotoisessa toiminnassa annettavaa opetusta. Kaupungin mukaan osasyynä sekaannuksiin on saman nimen käyttäminen kaupungin liikelaitoksella ja liikelaitokseen kuuluvan vapaan sivistystyön oppilaitoksella ja Nettilukiokoulutus on ollut hallinnollisesti Otavan Opiston liikelaitoksen antamaa opetusta, ei vapaan sivistystyön opetusta.

Mikkelin kaupungin vastineessa selvitetään edelleen, että opetusministeriöllä vuosina 2009-2012 oli ohjelma vapaan sivistystyön ylläpitäjä- ja oppilaitosrakenteen kehittämistä, johon liittyen ministeriö oli pyytänyt oppilaitoksilta tilannekatsausta. Otavan Opiston selvityksessä oli korostettu järjestelyä, jossa mm. lukiokoulutus kytkettiin tiiviimmin liikelaitosylläpitäjälle eli Mikkelin kaupungille. Keväällä 2010 annetusta selvityksestä oli käynyt ilmi, että Otavan opisto ei ole lukiokoulutuksen tuottaja, vaan Otavan Opiston liikelaitos, tätä mallia oli käyty esittelemässä OPM:n kanssa kolmessa tapaamisessa. Kaupungin käsityksen mukaan ministeriön olisi tullut varmistaa luvan tulkinta, kun asiaa on käyty esittelemässä ministeriössä. Selvityksessä esitetään, että on ollut mahdollista, että asia on varmistettu, mutta järjestämis lupaa on tuolloin tulkittu ministeriön puolelta samalla tapaa kuin Mikkelin kaupunki on lupaa tulkinnut. Mikkelin kaupunki katsoo, että lukiokoulutusta koskevan järjestämisluvassa muuttamiselle Otavan Opistoa koskevan muotoilun osalta ei olisi ollut tarvetta, jos edellinen lupa ei olisi ollut tulkinnanvarainen. Mikkelin kaupungin mukaan tulkinnallisessa tilanteessa lupaa tulisi tulkita sen laatijan vahingoksi.

Mikkelin kaupunki katsoo, että perusteettoman edun palautukselle ei ole perustetta, koska kaupunki ei ole saanut asiassa perusteetonta etua. Maksettujen valtionosuuksien takaisinperintä johtaisi siihen, että Mikkelin kaupunki on järjestänyt lukiokoulutusta ilman koulutuksen järjestäjälle kuuluvaa valtionosuutta, ja valtionosuuden maksaja saisi perusteetonta etua. Mikkelin kaupungin mukaan kyse on pienestä hallinnollisesta virheestä, joka ei tulisi johtaa valtionosuuksien takaisinperintään ja jos takaisinperintään päätetään Mikkelin kaupungin perusteluista huolimatta ryhtyä, tulisi perittävää määrää kohtuullistaa huomattavasti. Mikkelin kaupunki katsoo, että perinnän tulisi kohdistua korkeintaan sisäoppilaitosopiskelijoista ja aikuisten lukiokoulutuksen opiskelijoista maksettavaan valtionosuuksien erotukseen. Mikkelin kaupungin mukaan kohtuullistamiselle on seuraavat perusteet: kyse hallinnollisesta yksityiskohdasta, sanamuoto tulkinnanvarainen, opiskelijamäärät kirjattu oikein ja he ovat saaneet opetusta, järjestelyä ei ole tehty tahallisesti, yhteistyötä tehty ministeriön kanssa sekä toiminnan kehittämistä ei tullut esille sitä, että järjestämis lupaa tulisi päivittää.

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN PÄÄTÖS

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Mikkelin kaupunki on tämän päätöksen perusteluosassa selostetulla tavalla ja siinä esitetyillä perusteilla menetellyt sille myönnetyn lukiokoulutuksen järjestämisluvassa sekä lukiolain 3, 4 ja 35 § sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 58 §:n ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (1766/2009) 25 §:n vastaisesti ilmoittamalla Otavan Opiston lukiokoulutuksen sisäoppilaitosopiskelijoita järjestämisluvassa säädetyn enimmäismäärän ylittävästi Opetushallitukselle valtionosuuksien laskemista ja määräämistä varten.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Mikkelin kaupunki on saanut järjestämisluvan ja edellä mainittujen lainsäädännösten vastaisesta toiminnastaan perusteettomasti rahoituslain ja –asetuksen nojalla myönnettyä valtionosuutta. Rahoituslain 62 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön on määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi, jos opetuksen järjestäjä on saanut perusteettomasti rahoituslain nojalla myönnettyä valtionosuutta. Mikkelin kaupungin Opetus- ja kulttuuriministeriölle 6.6.2019¹ ilmoittamien Otavan Opiston opiskelijamäärätietojen perusteella Mikkelin kaupungille vuosina 2013-2017 on maksettu liikaa valtionosuutta seuraavasti: vuonna 2013 3 701 728,00 euroa, vuonna 2014 3 446 277,00 euroa, vuonna 2015 3 558 334,00 euroa, vuonna 2016 2 200 477,00 euroa ja vuonna 2017 2 741 217,00 euroa, yhteensä 15 648 033,00 euroa (liite 1).

Rahoituslain 62 §:n 1 momentin nojalla opetus- ja kulttuuriministeriö määrää Mikkelin kaupungin palauttamaan liikaa maksetun valtionosuuden. Palautettavasta määrästä laskettu korko on liitteenä olevan korkolaskelman mukaan 114 315 euroa (liite2). Lain 62 §:n 2 momentin mukaan, jos palautettava etuus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palautettavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että Mikkelin kaupunki on ryhtynyt toimenpiteisiin Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämiseksi lainmukaiseksi. Tämän vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt olla perimättä perusteettomasta edusta kertynyttä korkoa.

Näin ollen Mikkelin kaupungin tulee palauttaa perusteettomana etuna yhteensä 15 648 033,00 euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriölle palautettavan määrän maksaminen tulee alkaa 31.3.2020 ja se tulee maksaa viimeistään 31.3.2023 mennessä. Tarkemmasta maksuaikataulusta sovitaan erikseen.

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua rahoituslain 60 §:n 1 momentin mukaisesti kirjallisesti valtionapuviranomaiselta kolmen kuukauden kuluessa valtionapupäätöksestä tiedon saatuaan. Liitteenä olevasta oikaisuvaatimusosoituksesta ilmenee, miten oikaisua haettaessa on menetettävä (liite 3).

PERUSTELUT

Mikkelin kaupungille myönnettyssä lukiokoulutuksen järjestämisluvassa (dnro 145/530/2008, 2.10.2008) todetaan seuraavaa:

Kunnat, joissa opetusta järjestetään: Mikkelin ja Puumala

Opetuskieli: Suomi

Koulutuksen järjestämismuoto: Otavan opistossa annettava lukiokoulutus järjestetään sisäoppilaitosmuotoisesti.

Muut ehdot: Otavan opistossa annettavan lukiokoulutuksen osalta noudatetaan aikuisille tarkoitettua opetussuunnitelmaa. Opiskelijamäärä voi olla sisäoppilaitosmuotoisena järjestetyn koulutuksen osalta enintään 50.

¹ Vuoden 2017 tietoja on korjattu 18.6.2019 Mikkelin kaupungilta saadun uuden tiedon perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että Mikkelin kaupungille myönnetyssä lukiokoulutuksen järjestämisluvassa Otavan Opistossa annettavan lukiokoulutuksen järjestämistapa on yksiselitteisesti rajoitettu sisäoppilaitosmuotoiseen seuraavasti: ”Otavan Opistossa annettava lukiokoulutus järjestetään sisäoppilaitosmuotoisena”. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan järjestämisluvan sanamuodon perusteella Otavan Opistossa ei voi järjestää muulla tavoin lukiokoulutusta kuin sisäoppilaitosmuotoista lukiokoulutusta. Kun opiskelijamäärä puolestaan on järjestämisluvassa rajoitettu sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen osalta enintään 50 opiskelijaan, tämä merkitsee opetus- ja kulttuuriministeriön tulkinnan mukaan sitä, että Otavan Opiston järjestämässä lukiokoulutuksessa voi olla kokonaisuudessaan enintään 50 oppilasta.

Mikkelin kaupunki on lukiokoulutuksen järjestämisluvan Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijamäärää koskevasta rajoittavasta ehdosta huolimatta vuosikautia ilmoittanut Opetushallitukselle lukiokoulutuksen käyttömenojen valtionosuuslaskentaa varten Otavan Opiston sisäoppilaitoksen lukiokoulutuksessa olevia opiskelijoita vuosittain useita satoja opiskelijoita järjestämisluvassa säädetyn enimmäismäärän ylittävästi. Mikkelin kaupungilta 6.6.2109² saadun selvityksen mukaan Mikkelin kaupunki on ilmoittanut Otavan Opiston lukiokoulutuksen sisäoppilaitosopiskelijoita valtionosuuden maksamista varten vuosina 2013-2017 seuraavasti:

	20.1.	20.9.
2013	581	615
2014	549	627
2015	604	701
2016	627	661
2017	671	873

Mikkelin kaupungilta saadun opiskelijamääriä koskeva selvityksen 29.8.2016 mukaan huomattava osa Otavan Opiston opiskelijoista oli etäopiskelijoita selvityksen kohteena olevina vuosina 2011 -2015. Otavan Opistossa aloittaneista lukio-opiskelijoista etäopiskelijoita oli vuonna 2013 587 opiskelijaa, vuonna 2014 637 opiskelijaa ja vuonna 2015 755 opiskelijaa. Kyseisinä vuosina opintonsa ensimmäisen lukuvuoden aikana keskeytti etäopiskelijoista vuonna 2013 356 opiskelijaa, vuonna 2014 391 opiskelijaa ja vuonna 2015 420 opiskelijaa.

Mikkelin kaupungin järjestämisluvan muiden ehtojen mukaan Otavan Opistossa lukiokoulutuksen osalta noudatetaan aikuisille tarkoitettua opetussuunnitelmaa. Kurssimäärä aikuisille tarkoitettussa lukiokoulutuksessa on huomattavasti pienempi (vähimmäiskurssimäärä on 44 kurssia) kuin nuorten lukiokoulutuksen opetussuunnitelmaa noudattavissa lukioissa (vähimmäiskurssimäärä on 75). Rahoituslain 25 §:n 1 momentin mukaan 18 vuotta täyttäneenä lukio-opintonsa aloittaneen yksikköhinta on 58 prosenttia asianomaiselle koulutuksen järjestäjälle opiskelijaa kohden määrätystä yksikköhinnasta, poikkeuksen tästä muodostavat sisäoppilaitoksessa koulutusta saavat opiskelijat, joiden osalta yksikköhinta on alentamaton. Sisäoppilaitosmuotoisessa lukio-opiskelussa valtionosuusrahoituksen määrä on merkittävästi suurempi opintonsa 18 vuotta täyttäneiden opiskelijoiden osalta kuin muissa

² (Opiskelijamäärätiedot ovat osittain hieman muuttuneet siitä, mitä kaupunki on ilmoittanut Opetushallitukselle vuosittain perustietokyselyissä tilastointipäivinä 20.1. ja 20.9.)

lukioissa+. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että etäopetuksen valtionosuusrahoitus määräytyy samalla tavoin kuin lähiopetuksessa. Mikkelin kaupunki on saanut kaikista ilmoittamistaan Otavan Opiston lukio-opiskelijoistaan ns. täyden yksikköhinnan mukaisen valtionosuusrahoituksen.

Mikkelin kaupunki on perustellut Otavan Opiston suuria opiskelijamääriä pääpiirteissään samoilla perusteilla antamissaan selvityksissä opetus- ja kulttuuriministeriölle, oikaisuvaatimuksessaan ministeriön tarkistuspäätöksestä, valituksessaan Itä-Suomen hallinto-oikeudelle opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksestä oikaisuvaatimuksen johdosta ja valituksessaan Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Mikkelin kaupunki selvittää ensinnäkin ilmoittaneensa Opetushallituksen ohjeistuksen mukaisesti tiedot lukioidensa opiskelijamäärät tilastointipäivinä Opetushallitukselle perustietolomakkeella. Mikkelin kaupungin selvityksessä 3.5.2016 viitataan Opetushallituksen "Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen " 4 kohtaan 4.2.4, joka sisältää rahoituslain 24 §:n säännöksen mukaisen oikeusohjeen 18 vuotta täyttäneiden opiskelijoiden rahoituksesta. Lisäksi selvityksessä viitataan Opetushallituksen perustietolomakkeen lukiokoulutuksen täyttöohjeen kohtaan (tyyppi 4) (2.2). ja täyttöohjeen kohtaan (tyyppi 3) (2.3). Mikkelin kaupunki on tulkinnut, että järjestämisluvassa säädetty enintään 50 opiskelijaa tarkoittaa niitä lukio-opiskelijoita, jotka opiskelevat sisäoppilaitoksessa hyödyntäen majoitus- ja ruokailuedun. Selvityksen mukaan tätä määrää Otavan Opiston sisäoppilaitosopiskelijamäärä ei ole ylittänyt.

Opetushallituksen lukiokoulutuksen perustietolomakkeella kerätään tilastointipäivinä 20.1. ja 20.9. valtionosuuksien maksamista ja määräämistä varten tarvittavat tiedot. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että koulutuksen järjestäjän on opiskelijamäärää tilastointipäivinä ilmoittaessaan otettava huomioon koulutuksen järjestäjälle myönnetyn järjestämisluvan ehdot. Jos järjestämisluvassa opiskelijamäärä on rajattu, koulutuksen järjestäjä ei voi ilmoittaa opiskelijoita enimmäismäärän ylittävästi.

Opetushallituksen ministeriölle 6.10.2016 antaman, ohjeiden tulkitsemista koskevan selvityksen mukaan valtionosuusrahoitus on koulutuksen järjestäjäkohtaista ja valtionosuuden tiedonkeruissa tiedot ilmoitetaan koulutuksen järjestäjäkohtaisesti. Valtionosuusrahoituksen laskentaa varten ei kerätä oppilaitostason tietoja. Opetushallituksen käsityksen mukaan tiedonkeruuohjeen sanamuoto on ollut mahdollista tulkita siten, että koska Otavan Opisto on sisäoppilaitos, Mikkelin kaupunki on ilmoittanut kaikki Otavan Opiston opiskelijat sisäoppilaitoksen opiskelijoina. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa edellä olevan johdosta, että perustietolomaketta ei voi täyttää eikä tulkita ottamatta huomioon koulutuksen järjestäjälle myönnettyä lukiokoulutuksen järjestämislupaa. Opetushallitus ei myöskään ole selvityksessä ottanut huomioon, että perustietolomakkeen täyttöohjeen kohdassa sisäoppilaitoksen opiskelijat viitaan koulutuksen järjestämislupaansa seuraavasti: "Kohdassa 2.3 ilmoitetaan kokonaisopiskelijamäärä sellaiselta koulutuksen järjestäjältä, joilla on opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvan perusteella oikeus järjestää koulutusta sisäoppilaitoksessa." Mikkelin kaupungin olisi tullut ottaa huomioon järjestämislupaansa sisältyvä opiskelijamäärärajoitus (50) ilmoittaessaan Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijoita. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa vielä, että järjestämislupa, josta on säädetty lukiolaissa, on ensisijainen perustietolomakkeen täyttöohjeeseen nähden. Koulutuksen järjestäjän on noudatettava annettua järjestämislupaa ja sen ehtoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lisäksi, että järjestämisluvassa säädetty opiskelijamäärärajaus (enintään 50 opiskelijaa), ei tarkoita niitä lukio-opiskelijoita, jotka opiskelevat sisäoppilaitoksessa hyödyntäen majoitus- ja ruokailuedun kuten Mikkelin kaupunki on koulutuksen järjestäjänä virheellisesti tulkinnut. Opetushallitus kerää käyttömenojen valtionosuuksien laskentaa varten erikseen opiskelijamäärätiedot niiden opiskelijoiden osalta, jotka saavat sisäoppilaitosmuotoiseen koulutukseen liittyvän maksuttoman asumisen ja ylimääräisen ruokailun, koska näiden opiskelijoiden yksikköhintaa korotetaan vielä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen 3 §:n nojalla euromäärällä, joka on 26 prosenttia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun alain 23 §:n nojalla säädetystä ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta (31.12.2017 voimassa ollut pykälän sanamuoto).

Mikkelin kaupungin vastaselityksessä 8.2.2019 viitataan Opetushallituksen hallintojohtaja Matti Lahtisen ministeriölle antamaan selvitykseen ja esitetään väite siitä, että ministeriössä olisi katsottu Mikkelin kaupungin järjestämisluvassa olevan joltakin osin tulkinnanvarainen. Ministeriö toteaa, että ministeriö oli pyytänyt Opetushallituksen hallintojohtaja Lahtista lausumaan näkemyksensä koskien Mikkelin kaupungin selvitykseen 3.5.2016 sisältyvistä Lahtisen esittämiksi väitetyistä kannanotoista (jäljempänä). Lahtinen on kyseisessä selvityksessä 16.8.2016 esittänyt näkemyksiään myös Mikkelin kaupungille annetusta järjestämisluvasta, että se olisi määrällisen sääntelyn osalta osin tulkinnanvarainen. Lahtinen ilmoittaa selvityksessään 16.8.2016 tuoneensa yleisesti työssään esille muun muassa sen, että lukiokoulutuksessa tulee noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämis lupaa ja siihen sisältyviä ehtoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa edellä olevan johdosta, että päätös ei ole edes osin määrällisen sääntelyn osalta tulkinnanvarainen, kuten Lahtinen omana mielipiteenään esittää. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että edellä selostettu Mikkelin kaupungille myönnetty lukiokoulutuksen järjestämis lupa koskee koko Mikkelin kaupungin järjestämää lukiokoulutusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan järjestämisluvassa sanamuodon perusteella Otavan Opistossa ei voi järjestää muulla tavoin lukiokoulutusta kuin sisäoppilaitosmuotoista lukiokoulutusta. Kun opiskelijamäärä puolestaan on järjestämisluvassa rajoitettu sisäoppilaitosmuotoisena järjestetyn koulutuksen osalta enintään 50 opiskelijaan, tämä merkitsee opetus- ja kulttuuriministeriön tulkinnan mukaan sitä, että Otavan Opiston järjestämässä lukiokoulutuksessa voi olla kokonaisuudessaan enintään 50 opiskelijaa. Lukiokoulutuksessa ei ole määrällistä sääntelyä lukuun ottamatta järjestämis lupiin mahdollisesti sisältyviä rajoituksia. Mikkelin kaupungin järjestämää muuta lukiokoulutusta (Mikkelin lukio, Ristiinan yhtenäiskoulun ja lukion lukio sekä Mikkelin etä- ja aikuislukion lukio) kuin Otavan Opistossa järjestettävää lukiokoulutusta ei koske järjestämisluvassa opiskelijamäärärajoitus.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on päätöksessään 18/0225/3, 12.10.2018 päättänyt Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämis lupaa koskevassa tulkinnassaan samaan lopputulemaan kuin opetus- ja kulttuuriministeriö. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoi mm., että lukiokoulutuksen järjestämisluvassa kohtaan "Muut ehdot" kirjatut ehdot kuuluvat seuraavasti: "Otavan opistossa annettavan lukiokoulutuksen osalta noudatetaan aikuisille tarkoitettua opetussuunnitelmaa. Opiskelijamäärä voi olla sisäoppilaitosmuotoisena järjestetyn koulutuksen osalta enintään 50". Hallinto-oikeus ottaa huomioon sen, että muiden ehtojen jälkimmäisessä virkkeessä ei ole mainittu Otavan Opistoa ja että järjestämis lupa koskee koko Mikkelin kaupungin järjestämää lukiokoulutusta eikä vain Otavan Opistossa

järjestettyä koulutusta ja vielä sen, että Otavan opistossa annettavan lukiokoulutuksen järjestämistä koskeva lupaehto on sanamuodoltaan yksiselitteinen. Näillä perusteilla hallinto-oikeus arvioi, että Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämisluvan mukaan kaupungin järjestämässä lukiokoulutuksessa saa olla enintään 50 sisäoppilaitosmuotoisessa koulutuksessa olevaa opiskelijaa ja että Otavan Opiston lukiokoulutuksen pitää olla kokonaan sisäoppilaitosmuotoista.

Mikkelin kaupunki esittää vastaselityksessään, että opetus- ja kulttuuriministeriön tekemä päätös 2.10.2018 Mikkelin kaupungin järjestämisluvan muuttamisesta, tukee myös sitä käsitystä, että opetus- ja kulttuuriministeriö olisi pitänyt järjestämisluvan sanamuotoja tulkinnanvaraisena. Myös Mikkelin vastineessa ministeriön päätösluonnoksesta vedotaan tähän perusteeseen, että kyse olisi ollut järjestämisluvan tulkintaepäselvyydestä, jonka vuoksi Mikkelin kaupunki haki uutta järjestämislupaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämislupaa ei pidetty ministeriössä tulkinnanvaraisena miltään osin. Ministeriön käsitys oli ja on edelleen, että Otavan Opiston järjestämässä lukiokoulutuksessa voi olla kokonaisuudessaan enintään 50 opiskelijaa. Mikkelin kaupungille myönnetyn järjestämisluvan täsmentämiseen päädyttiin ministeriössä nimenomaan siitä syystä, että Mikkelin kaupunki ei halunnut oikaista virheellisestä käsitystään Mikkelin kaupungille myönnetystä lukiokoulutuksen järjestämisluvasta. Ministeriön edustajat selvittivät lukuisia kertoja Mikkelin kaupungin edustajille järjestämisluvan sisällön Otavan Opiston osalta. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö totesi jo päätöksessään 20.9.2017 Mikkelin oikaisuvaatimuksen johdosta, että Mikkelin kaupunki on toiminut sille myönnetyn järjestämisluvan ja lukiolain vastaisesti ilmoittaessaan tilastointipäivinä valtiosuukien laskemista ja määräämistä varten Otavan Opiston lukiokoulutukseen opiskelijoiksi järjestämislupaan kirjatun enimmäismäärän (50) ylittävän määrän opiskelijoita. Tästä huolimatta sivistysjohtaja Virpi Siekkinen toteaa vielä viestissään 19.11. 2018 seuraavaa: ”Me olemme tulkinneet, että tuo opiskelijamäärärajoitus koskee sisäoppilaitoslukiota ja muuta lukiokoulutusta ei tuossa liikelaitoksessa ole rajoitettu – sitä tehdään kaupungin lukiokoulutuksen järjestämisluvan mukaisesti.”

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Mikkelin kaupungin edustajien kesken pidettiin 26.1.2018 kokous Mikkelin lukiokoulutuksen järjestämisestä ja sitä koskevasta järjestämisluvasta. Lopputulos käydystä keskustelusta oli, että lukiokoulutuksen järjestäminen tulee saattaa Mikkelin kaupungin järjestämisluvan mukaiseksi. Tämän prosessin lopputuloksena opetus- ja kulttuuriministeriö teki päätöksensä Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämisluvasta ja Mikkelin kaupunki organisoivat lukiokoulutuksensa uudelleen siten, että se vastaa Mikkelin kaupungille 2.10.2008 myönnetyn järjestämisluvan ja myös 2.10.2018 myönnetyn järjestämisluvan sisältöä.

Mikkelin kaupunki on koulutuksenjärjestäjänä pitänyt oikeutettuna, ettei Otavan Opiston Nettilukiolaisten määrää koulutuksen järjestäjän toimesta rajoiteta. Mikkelin kaupungin vastaselityksessä opiskelijamäärän rajoittamista jopa pidetään juridisesti absurdina ja rajoittavan myös kuntalain mukaista kunnallista itsehallintoa. Mikkelin kaupungin vastineen mukaan lukiolaki ei rajaa sitä, missä kunta voi lukiokoulutusta kunnassa järjestää. Tästä vedetään johtopäätös, että Mikkelin kaupunki on voinut tulkita järjestämislupaa siten, että luvassa oleva opiskelijamäärän rajausta koskee vain sisäoppilaitosmuotoisessa toiminnassa annettavaa opetusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa edellä olevan johdosta, että lukiokoulutusta koskevan järjestämisluvan myöntäminen on lainsäädännön perusteella täysin ministeriön harkintavaltaan kuuluva asia. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta järjestää lukiokoulutusta alueellaan eikä lainsäädäntö mitenkään priorisoi kuntaa koulutuksen järjestäjänä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi antaa tarkempia lukiokoulutuksen järjestämistä koskevia määräyksiä lupaan liittyvissä ehdoissa niin kunnille kuin yksityisille koulutuksen järjestäjille. Mikkelin kaupungilla on lukiokoulutuksen järjestämislupa, jossa on säädetty Otavan Opiston osalta poikkeuksesta kunnallisen toimijan lukiokoulutuksen järjestämisoikeuden laajuudesta. Toisin kuin Mikkelin kaupunki vastineessaan väittää ministeriö on voinut lukiolain perusteella rajata Mikkelin kaupungille myönnettyä järjestämislupaa siten, että Otavan Opiston järjestämässä lukiokoulutuksessa voi olla kokonaisuudessaan enintään 50 opiskelijaa.

Mikkelin kaupungin vastineessa kuulemiskirjeeseen arvioidaan, että osasyynä asiassa syntyneisiin sekaannuksiin on saman nimen käyttäminen kaupungin liikelaitoksella ja liikelaitokseen kuuluvan vapaan sivistystyön oppilaitoksella. Vastineen mukaan ”Nettilukiokoulutus on ollut hallinnollisesti Otavan Opiston liikelaitoksen antamaa opetusta, ei vapaan sivistystyön oppilaitoksen antamaa opetusta. Aiemmin (mm. valituksessa Itä-Suomen hallinto-oikeudelle) Mikkelin kaupunki on selvittänyt, että Nettilukion lukiokoulutuksen järjestäminen tapahtuu kansanopiston järjestämänä ja tuottamana, jonka vuoksi opiskelijat on ilmoitettu Otavan Opiston kunnallisen liikelaitoksen Nettilukion³ opiskelijamäärään.

Ministeriö korostaa, että tässä asiassa ei ole merkitystä sillä, miten lukiokoulutus Mikkelin kaupungissa on hallinnollisesti järjestetty, ratkaisevaa on Mikkelin kaupungille myönnetyn lukion järjestämisluvan sisältö. Ministeriö toteaa, että vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämästä lukiokoulutuksesta säädetään lukiolaissa (vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:n 2 momentti). Lukiolain 4 §:n nojalla lukiokoulutuksen järjestämislupa on myönnetty Mikkelin kaupungille, jossa järjestämisluvassa lukiokoulutuksen järjestämisen laajuutta on rajattu Otavan Opiston osalta. Kyse ei ole sekaannuksesta ”saman nimen käyttämisestä kaupungin liikelaitoksella ja liikelaitokseen kuuluvan vapaan sivistystyön oppilaitoksella”, kuten Mikkelin kaupunki esittää. Todettakoon vielä, että kaupunki on ilmoittanut Opetushallituksen perustiedot -lomakkeella kaikki Otavan Opiston lukio-opiskelijat sisäoppilaitoksen lukiokoulutuksen opiskelijoiksi, joten kaupunki on saanut kaikista opiskelijoista ns. täyden valtiosuuden.

Mikkelin kaupungin vastineen liitteenä on kopio Otavan Opiston vastauksesta 5.3.2010 opetusministeriölle. Vastineen mukaan vastauksesta käy ilmi, että Otavan Opisto ei ole lukiokoulutuksen tuottaja, vaan Otavan Opiston liikelaitos ja tätä mallia on selvityksen mukaan käyty esittelemässä ministeriön kanssa järjestetyssä kolmessa tapaamisessa. Tältä osin ministeriö ensinnäkin toistaa edellä todetun, että tässä asiassa ei ole merkitystä sillä, miten lukiokoulutus Mikkelin kaupungissa on hallinnollisesti järjestetty, ratkaisevaa on Mikkelin kaupungille myönnetyn lukion järjestämisluvan sisältö. Opetus- ja kulttuuriministeriön lukiolain 4 §:n nojalla myöntämä lukiokoulutuksen järjestämislupa on se perusta, jonka perusteella koulutuksen järjestäjälle maksetaan valtiosuuksia, siinä on määritelty ehdot ja rajoitukset, miten koulutuksen järjestäjä voi lukiokoulutusta järjestää.

Otavan Opiston ministeriölle antaman selvityksen perusteella Mikkelin kaupunki katsoo, että myös ministeriön olisi tullut varmistaa luvan tulkinta, kun Mikkelin kaupungin mukaan ”asiaa

³ Nettilukio on hallinnollisesti perustettu vasta viime vuonna, jollin se on merkitty Tilastokeskuksen oppilaitosrekisteriin ja saanut oppilaitostunnuksen.

on lukuisia kertoja käyty esittelemässä ministeriössä 2010-luvun taitteessa”. Lisäksi Mikkelin kaupunki esittää, että ”on mahdollista, että asia on varmistettu, mutta järjestämislupaa on tuolloin tulkittu ministeriön puolelta samalla tapaa kuin Mikkelin kaupunki on lupaa tulkinnut”. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ministeriön käytettävistä asiakirjoista ei selviä, onko mainittuja keskusteluja käyty, niiden sisältöä, keiden kanssa keskusteluja olisi mahdollisesti käyty. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että lähtökohta on aina, että koulutuksen järjestäjä noudattaa sille myönnettyä lukion järjestämislupaa. Opetus- ja kulttuuritoimen koko rahoitusjärjestelmä perustuu luottamukseen siitä, että koulutuksen järjestäjä noudattaa sille myönnetyn järjestämisluvan ehtoja ja ilmoittaa tarpeelliset tiedot koulutuksen järjestäjän taloudesta ja toiminnasta oikein. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että rahoituslain 58 §:n nojalla valtionosuuden saajalla on, paitsi tietojenantovelvollisuus valtionosuuden perusteista, mutta myös selonottovelvollisuus ja vastuu saantoperusteiden oikeellisuudesta. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että sen valtionapuviranomaiselle rahoituksen määräämistä antamat tiedot ovat oikeita ja opetus- ja kulttuuriministeriön koulutuksen järjestäjälle myöntämän järjestämisluvan mukaisia.

Mikkelin selvityksessä vedotaan Mikkelin kaupungin asian vastuuhenkilöiden aikoinaan (1990-luvulta lähtien) käymiin keskusteluihin opetusministeriön silloisten vastuuvirkamiesten kanssa Otavan Opiston lukion merkityksestä ja roolista valtakunnallisena toimijana. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, ettei ministeriössä ole mitään tietoa mahdollisista silloisten opetusministeriön ja Mikkelin kaupungin virkamiesten yli 20 vuotta sitten käymistä keskusteluista tai saatikka niiden sisällöstä. Mitään muuta todisteellista aineistoa Otavan Opistoa koskevasta järjestämisluvasta ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön käytössä kuin Mikkelin maalaiskunnalle/Otavan Opistolle 11.2.1998 myönnetty lukiokoulutuksen järjestämislupa sekä Mikkelin kaupungille 2.10.2008 myönnetty lukiokoulutuksen järjestämislupa ja lupaa koskeva opetusministeriön muistio ”Lukiokoulutuksen järjestämisluvat”10.9.2008. Muistiossa todetaan Otavan Opistosta ainoastaan seuraavaa: ”Otavan Opistoa koskeneessa päätöksessä olevat määräykset tulisi liittää järjestämisehtoa ja muita ehtoja koskevilta osin nyt päätettävään Mikkelin kaupungin järjestämislupaan.” Mikkelin kaupunki koulutuksen järjestäjänä ilmoittanut vuosikautia rahoituksen määräämistä varten useita satoja Otavan Opiston lukiokoulutuksen sisäoppilaitosopiskelijoita kaupungille myönnetyn järjestämisluvassa säädetyn opiskelijamäärän ylittävästi. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että näin merkittävää poikkeamaa järjestämisluvan ehdoista koulutuksen järjestäjä ei voi perustella viittaamalla mahdollisiin vuosikymmeniä sitten käytyihin keskusteluihin opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiesten kanssa, joiden keskustelujen käymisestä ylipäättään saatikka niiden sisällöstä ei opetus- ja kulttuuriministeriössä ole tietoa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa vielä, että hallintolain perustelujen mukaan esimerkiksi viranomaisen esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota.

Mikkelin kaupunki on selvittänyt lisäksi, että kun Nettilukion opiskelijamäärä oli alkanut nousta, asiasta oli neuvoteltu opetusministeriön silloisten vastuuvirkamiesten Arja Mäkeläisen ja Matti Lahtisen kanssa. Kun Otavan Opiston oli siirtynyt vuonna 2000 Mikkelin kaupungille kuntaliitoksen myötä, Mikkelin kaupungin puolesta oli haluttu varmistua, että Otavan Opistolle myönnettyt luvat siirtyvät sellaisenaan Mikkelin kaupungille. Mikkelin kaupungin mukaan sellaisina ne myös hyväksyttiin ministeriössä eikä lukuihin tehty muutoksia. Tältä osin opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että Otavan Opistoa koskeviin järjestämisluvan ehtoihin ei todellakaan tehty muutoksia tässä yhteydessä, mutta Mikkelin maalaiskunnan Otavan opistoa

koskeva lukiokoulutuksen järjestämislupa on saman sisältöinen kuin Mikkelin kaupungille myönnetty lukiokoulutuksen järjestämislupa Otavan Opistoa koskevalta osaltaan. Myös siinä opiskelijamäärä oli rajoitettu enintään 50 opiskelijaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt nykyisin Opetushallituksen hallintojohtajana toimivalta Matti Lahtiselta lausunnon Mikkelin kaupungin selvitykseen sisältyvistä viittauksista Lahtisen kannanottoihin. Lahtinen ilmoittaa näkemyksensä, että hän ei pysty tarkemmin muistamaan keskustelujen sisältöä eikä esittämiään kannanottoja, kun keskusteluista on kulunut aikaa jo 25 vuotta. Lahtinen ilmoittaa työskennelleensä Opetushallituksessa vuodesta 2009 lähtien eikä muista Opetushallituksessa työskentelynsä aikana käyneensä keskusteluja tai esittäneensä kannanottoja Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämisestä.

Mikkelin kaupunki selvittää valituksessaan Itä-Suomen hallinto-oikeudelle, että se on ilmoittanut opiskelijamäärät samalla tavoin jo vuodesta 2001 lähtien, ja opetus- ja kulttuuriministeriö on hyväksynyt vastaavalla tavalla tehdyt ilmoitukset jo 15 vuoden ajan. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus perustuu luottamukseen siitä, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät toimivat lainmukaisesti ja toimittavat rahoituksen perusteeksi valtionapuviranomaiselle rahoituslaisissa tarkoitetun rahoituksen määräämiseksi tarvittavat talousarvioon, taloussuunnitelmaan, tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen perustuvat tiedot sekä muut rahoituksen määräämiseksi tarpeelliset kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot. Vastuu rahoituksen määräämiseksi tarpeellisten tietojen asianmukaisesta toimittamisesta ja tietojen oikeellisuuden varmistamisesta kuuluu rahoituksen saajalle. Rahoituksen saajana koulutuksen järjestäjä on myös vastuussa siitä, että koulutuksen järjestäjä toimii lain säännösten ja järjestämisluvan edellyttämällä tavalla. Itä-Suomen hallinto-oikeus päätöksen 18/0225/3 perusteluissa viitataan hallintolain 6 §:ään, jossa on säädetty niin sanotusta luottamuksensuojaperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisen on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallinto-oikeus toteaa tästä, ettei luottamuksensuojaperiaate kuitenkaan estä viranomaista muuttamasta aikaisempaa käytäntöään, mikäli rahoitusta on aikaisemmin myönnetty laissa säädettyjen rahoitusperusteiden vastaisesti. Hallinto-oikeus katsoi, ettei luottamuksensuojaperiaate edellyttänyt valituksenalaisen päätöksen kumoamista, koska hallinto-oikeus oli arvioinut, ettei Mikkelin kaupungin vaatimukset olleet kaupungille myönnetty lukiokoulutuksen järjestämislupa huomioon ottaen perusteltuja.

Mikkelin kaupungin mukaan kyse on pienestä hallinnollisesta virheestä, jonka ei tulisi johtaa valtiosuoksien takaisinperintään. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kyse ei ole hallinnollisesta pienestä virheestä, erosta oppilaitoksen nimessä ja oppilaitostunnuksessa kuten Mikkelin kaupunki esittää, vaan kaupunki on toiminut sille myönnetyn järjestämisluvan ja lakien vastaisesti ilmoittaessaan Otavan Opiston lukio-opiskelijoita opiskelijoita järjestämisluvassa säädetyn enimmäismäärän ylittävästi.

Mikkelin kaupunki katsoo myös, että perusteettoman edun palautukselle ei asiassa ole perusteita, koska kaupunki ei ole saanut asiassa perusteetonta etua - ilmoitetut opiskelijamäärät ovat todellisia opiskelijoita, joille on annettu lukiolain mukaista opetusta. Tältä osin ministeriö toteaa, että rahoituslain 62 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön on määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi, jos opetuksen järjestäjä on saanut perusteettomasti tämän lain nojalla myönnettyä valtiosuutta tai rahoitusta. Pykälä vastaa sisällöltään kumottua kuntien valtiosuuslain 19 §:ää (1147/2009). Kyseisen lain esitöissä viitataan kuntien ja kuntainliittojen valtiosuuksista ja -avustuksista annetun lain (35/1973)

28 §:ään. Sen mukaan valtiosuus voitiin määrätä palautettavaksi, jos valtiosuuden suorittamisessa on annettu virheellisiä tai erehdyttäviä tietoja tai jos tarkastuksen yhteydessä tai muutoin käy selville, että valtiosuus on suoritettu perusteettomasti taikka jos valtiosuuden suorittamiseen liittyviä ehtoja ei ole noudatettu. Myös korkein hallinto-oikeus on päätöksissään tulkinnut perusteettoman edun –käsitettä edellä mainitulla tavalla. Esimerkkinä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO taltio 5310 24.10.2017). Korkein hallinto-oikeus katsoi, että opetuksen järjestäjä ei ollut toiminnassaan riittävällä tavalla huolehtinut sen selvittämisestä, että kaikki sen oppilaaksi hyväksymät ja valtiosuusrahoituksen perusteeksi ilmoittamat henkilöt olisivat järjestämisluvien ehdon mukaisesti olleet tilapäisesti ulkomailla asuvia Suomen kansalaisia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että opetus- ja kulttuuriministeriön päätös määrätä edellä mainituista oppilaista maksettu valtiosuus perusteettomana etuna palautettavaksi, ei ollut lain vastainen.

Rahoituslain 5 §:n mukaan lukion rahoitus määräytyy opiskelijamäärän sekä opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Rahoituslain 58 §:n 1 mom. mukaan koulutuksen järjestäjän on ilmoitettava valtionapuviranomaiselle rahoituslaissa tarkoitetun rahoituksen määrittämiseksi tarvittavat talousarvioon, taloussuunnitelmaan, tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen perustuvat tiedot sekä muut rahoituksen määrittämiseksi tarpeelliset kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot. Rahoitusasetuksen 25 §:n 1 momentin mukaan koulutuksen tai toiminnan järjestäjän tulee ilmoittaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 58 §:n 1 momentissa tarkoitetut rahoituksen määrittämiseksi tarvittavat kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot opetusministeriölle Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen lomakkeilla siten kuin 2–4 momentissa säädetään. Lukioiden käyttökustannusten rahoitus määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Lukiolain mukaisen järjestämisluvun saaneelle koulutuksen järjestäjälle myönnetään lukiolain 35 §:n mukaan lukiolain mukaista koulutusta varten valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa valtiosuutta käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään.

Opetushallituksen tehtäviin kuulu kerätä lukioiden opiskelijamäärätiedot, jotka ovat perusteena koulutuksen järjestäjälle myönnettävälle valtiosuusrahoitukselle. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että sen valtionapuviranomaiselle rahoituksen määrittämistä antamat tiedot ovat oikeita ja opetus- ja kulttuuriministeriön koulutuksen järjestäjälle myöntämän järjestämisluvun mukaisia. Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämisestä lukiokoulutuksesta säädetään lukiolaissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että koulutuksen järjestäjän on opiskelijamäärää tilastointipäivinä ilmoittaessaan otettava huomioon koulutuksen järjestäjälle lukiolain 3 ja 4 §:n nojalla myönnetyn järjestämisluvun ehdot. Jos järjestämisluvussa opiskelijamäärä on rajattu, koulutuksen järjestäjä ei voi ilmoittaa opiskelijoita opetushallituksen lukiokoulutuksen perustietolomakkeella järjestämisluvussa enimmäismäärän ylittävästi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Mikkelin kaupunki on toiminut sille myönnetyn lukiokoulutusta koskevan järjestämisluvun vastaisesti ja siten myös lukiolain ja rahoituslain ja –asetuksen edellä mainittujen säännösten vastaisesti ilmoittaessaan Opetushallituksen tilastointipäivien tiedonkeruuseen valtiosuusrahoituksen määrittämistä ja maksamista varten sisäoppilaitosopiskelijoita järjestämislupaansa säädetyn enimmäismäärän ylittävästi. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Mikkelin kaupungille on vuosien 2013 – 2017 aikana maksettu liikaa valtiosuutta lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin niistä Otavan Opiston

opiskelijoista, jotka Mikkelin kaupunki on järjestämislupaan sisältyvän enimmäisopiskelijamäärää koskevan rajoituksen vastaisesti ilmoittanut Opetushallitukselle valtionosuuden määräämistä ja maksamista varten.

Rahoituslain 62 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön on määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi, jos opetuksen järjestäjä on saanut perusteettomasti rahoituslain nojalla myönnettyä valtionosuutta tai rahoitusta. Jos palautettava määrä on vähäinen tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus kuitenkin jättää määräämättä palautettavaksi. Rahoituslain 63 §:n mukaan velvollisuus suorittaa saamatta jäänyt etuus tai palauttaa perusteetta saatu etuus raukeaa viiden vuoden kuluessa sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona etuus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

Mikkelin kaupunki katsoo, että takaisinperinnän kohtuullistamiselle on olemassa vahvat perusteet mm., koska kaupungin mukaan on hallinnollinen yksityiskohta ja järjestämisluvan sanamuodon voidaan katsoa olevan tulkinnallinen. Tältä osin ministeriö viittaa edellä esitettyihin perusteluihin ja toteaa, että kyseessä ei ole vain hallinnollinen yksityiskohta eikä järjestämisluvan sanamuoto ole tulkinnallinen. Ministeriö katsoo, että Mikkelin kaupunki on toiminut yhteistyössä tämän asian selvittämisessä ja ryhtynyt toimenpiteisiin Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämiseksi lainmukaiseksi, jonka vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt olla perimättä perusteettomasta edusta kertynyttä korkoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Mikkelin kaupungille Mikkelin kaupungin ilmoittamien Otavan Opiston opiskelijamäärätietojen perusteella Mikkelin kaupungille on vuosina 2013-2017 maksettu liikaa valtionosuutta seuraavasti: vuonna 2013 3 701 728,00 euroa, vuonna 2014 3 446 277,00 euroa, vuonna 2015 3 558 334,00 euroa, vuonna 2016 2 200 477,00 euroa ja vuonna 2017 2 741 217,00 euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää Mikkelin kaupungin palauttamaan perusteettomana etuna saadun valtionosuuden yhteensä 15 648 033,00 euroa⁴. Perusteettomana etuna takaisinperittävä määrä perustuu Mikkelin kaupungin 6.6.2019 toimittamiin Otavan Opiston vuosien 2013- 2017 rahoituksen perusteeksi ilmoitetuista opiskelijoista tilastointipäivittäin jaoteltuina alle 18-vuotiaana lukiokoulutuksen aloittaneihin opiskelijoihin, 18 vuotta täyttäneinä lukiokoulutuksen aloittaneihin opiskelijoihin ja sisäoppilaitosmuotoisesti järjestettävän lukiokoulutuksen mukaan opiskeleviin opiskelijoihin⁵.

SOVELLETTAVAT SÄÄDÖKSET

1. Lukiolaki

Lukiolain 3 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen. Lupa voidaan

⁴ Takaisinperinnän perusteena ei ole käytetty aineopiskelun kurseja.

⁵ Vuoden 2017 opiskelijamäärä korjattu Mikkelin kaupungin 18.6.2019 tekemän vuoden 2017 opiskelijamääriä korjauksen perusteella. Vuoden 2016 valtionosuus laskettiin opetus- ja kulttuuriministeriön tarkistuspäätöstä (OKM/53/221/2015) varten Mikkelin 9.12.2016 perustietolomakkeessa ilmoittamalla opiskelijatiedoilla, jossa Otavan Opiston nettilukiolaiset oli siirretty lomakkeen kohdasta 2.3 sisäoppilaitosopiskelijat kohtiin 2.1 ja 2.2 (Alle 18v. lukion aloittaneisiin ja 18v. täytettyään lukion aloittaneisiin). Mikkelin kaupungin 6.6.2019 toimittamissa tiedoissa vuoden 2016 Otavan Opiston nettilukiolaiset jaetaan eri tavalla perustietolomakkeen kohtiin 2.1 ja 2.2, mutta nettilukiolaisten kokonaismäärä ei muutu eikä sillä ole vaikutusta takaisinperittävään määrään.

myöntää myös ulkomailla järjestettävää opetusta varten. Lupa sisältää oikeuden järjestää maahanmuuttajille ja vieraskielisille lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta. Lukiokoulutusta voidaan, sen mukaan kuin ministeriö päättää, järjestää myös valtion oppilaitoksessa. Opetuksen järjestämisestä ja toiminnan lopettamisesta päättää ministeriö noudattaen soveltuvin osin, mitä 4 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään. Lukiokoulutusta järjestetään lukioissa, aikuislukioissa ja muissa oppilaitoksissa. (lukiolaki 628/1998, voimassa 31.7.2019)

Lukiolain 4 §:n mukaan edellä 3 §:ssä tarkoitetun luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Luvassa määrätään kunnat, joissa koulutusta järjestetään, opetuskieli, koulutuksen järjestämismuoto, erityinen koulutustehtävä sekä muut tarpeelliset koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Muutoksesta koulutuksen järjestämislupaann päättää asianomainen ministeriö. Ministeriö voi peruuttaa koulutuksen järjestämistä koskevan luvan, jos koulutus ei täytä 1 momentissa luvan myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä tai, jos koulutus järjestetään muuten vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. (lukiolaki 628/1998, voimassa 31.7.2019)

Lukiolain 35 §:n mukaan laissa tarkoitettua koulutusta varten myönnetään valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa valtionavustusta käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään (1705/2009). Valtionavustusta voidaan myöntää myös investointihankkeisiin siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Valtionapuviranomaisena investointihankkeissa on aluehallintovirasto. (lukiolaki 628/1998, voimassa 31.7.2019 saakka)

2. Laki vapaasta sivistystyöstä (63271998)

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 2 § :n mukaan vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat myös järjestää koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa.

Lain 3 §:n 2 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämästä perusopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998), lukiokoulutuksesta lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) sekä taiteen perusopetuksesta taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998). 3 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee olla yhteistyössä muiden alueella toimivien tai valtakunnallisten vapaan sivistystyön oppilaitosten, koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa.

3. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 1 §:n mukaan rahoituslaissa säädetään kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle käyttökustannuksiin ja perustamishankkeisiin myönnettävästä valtionosuudesta ja -avustuksesta sekä muusta rahoituksesta sellaista toimintaa varten, josta säädetään:1) lukiolaissa (714/2018); (10.8.2018/716)

Rahoituslain 5 §:n mukaan rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Pykälän 1 kohdan mukaan rahoitus määräytyy lukiossa opiskelijamäärien sekä opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella.

Rahoituslain 6 §:n mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta 5 §:n 1 ja 2 kohdassa mainittujen toimintojen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 2 momentissa säädetyllä tavalla lasketusta kunnan valtionosuuden perusteesta vähennetään 8 §:n mukaan lasketut kunnan omarahoitusosuudet.

Kunnan valtionosuuden perustetta varten lasketaan yhteen kunnan järjestämää lukiokoulutusta ja maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävää lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta saavien opiskelijoiden määrien ja opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen tulot sekä 24 a §:ssä tarkoitettu lukion erityisen koulutustehtävän lisärahoitus, joka muodostuu kunnan järjestämän erityisen koulutustehtävän suoritteiden suhteellisen osuutena kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista kerrottuna erityisen koulutustehtävän valtakunnallisella lisärahoituksella.

Myönnettäessä vuosina 2017–2019 valtionosuutta kunnalle 2 momentissa säädetyistä lukiolaissa tarkoitetun koulutuksen valtionosuuden perusteesta otetaan huomioon 98,96 prosenttia.

Rahoituslain 23 §:n mukaan Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään. Yksikköhinnat määrää opetus- ja kulttuuriministeriö. Tämän lain 24 §:ssä tarkoitettujen yksikköhinnat määrätään siten, että yksikköhintojen mukaisesti lasketut rahoituksen perusteena käytettävät euromäärät yhteenlaskettuina vastaavat keskimääräisten yksikköhintojen perusteella laskettavia euromääriä.

Rahoituslain 24 §:n mukaan lukion yksikköhinnat opiskelijaa kohden lasketaan vuosittain kaikille koulutuksen järjestäjille lukiokoulutuksesta yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella, joista on ensin vähennetty 1,57 prosenttia lukion erityisen koulutustehtävän lisärahoitusta varten. Yksikköhintoja laskettaessa ei kuitenkaan oteta huomioon ulkomailla järjestetystä opetuksesta aiheutuneita menoja eikä mainittua opetusta saavia opiskelijoita. Yksikköhintoja laskettaessa niiden opiskelijoiden lukumäärä, jotka opiskelevat lukiokoulutukseen valmistavassa koulutuksessa, painotetaan kertoimella 1,21. Yksikköhintoja laskettaessa niiden opiskelijoiden lukumäärä, jotka opiskelevat aikuisille tarkoitetussa lukiokoulutuksessa tai lukiokoulutukseen valmistavassa koulutuksessa painotetaan kertoimella 0,65 lukuun ottamatta sisäoppilaitoksessa koulutusta saavia opiskelijoita (1.mom.).

Jos opiskelija opiskelee aikuisille tarkoitetussa lukiokoulutuksessa tai lukiokoulutukseen valmistavassa koulutuksessa, yksikköhinta on 65 prosenttia asianomaiselle koulutuksen järjestäjälle opiskelijaa kohden määrätystä yksikköhinnasta lukuun ottamatta sisäoppilaitoksessa koulutusta saavia opiskelijoita (7.mom.).

Rahoituslain 48 §:n 1 momentin mukaan lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa varainhoitovuoden rahoitus lasketaan varainhoitovuotta edeltävän vuoden keskimääräisen opiskelijamäärän mukaan. 4 momentin mukaan opiskelija, oppilas tai opiskelijan opiskeluoikeuden perusteella määräytyvät 32 b §:ssä tarkoitettujen opiskelijavuodet voidaan lukea samanaikaisesti rahoituksen perusteena olevaksi suoritteeksi vain yhdessä tämän lain soveltamisalaan kuuluvassa koulutuksessa. Opiskelija, oppilas tai opiskelijavuodet luetaan

tällöin rahoituksen perusteeksi siinä koulutuksessa, jonka suorittamisen opiskelija tai oppilas on aloittanut ensimmäisenä.

Rahoituslain 50 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää 6 §:ssä, 10 §:n 2 momentissa ja 19–22 §:ssä tarkoitetun valtionosuuden, 7 §:ssä, 10 §:n 1 momentissa ja 11 §:ssä tarkoitetun rahoituksen käyttökustannuksiin sekä 32 i §:n 1 momentissa tarkoitetun arvonlisäverokorvauksen hakemusta kunnalle tai muulle 1 ja 2 §:ssä mainitun lain mukaisen toiminnan järjestäjälle. Opetus- ja kulttuuriministeriö tarkistaa 1 momentin mukaan myönnetyn rahoituksen, lukuun ottamatta 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtionosuutta, 10 §:n 1 momentissa, 11 ja 24 a §:ssä tarkoitettua rahoitusta sekä 32 i §:n 1 momentissa tarkoitettua arvonlisäverokorvausta, varainhoitovuoden keskimääräisten opiskelijamäärien mukaisesti varainhoitovuoden loppuun mennessä.

Rahoituslain 50 §:n 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö tarkistaa 1 momentin mukaan myönnetyn rahoituksen varainhoitovuoden keskimääräisten oppilas- ja opiskelijamäärien mukaisesti varainhoitovuoden loppuun mennessä. (31.12.2016 voimassa ollut 2. momentin sanamuoto.)

Rahoituslain 51 §:n nojalla valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa 50 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun rahoituksen käyttökustannuksiin kunnalle tai muulle 1 ja 2 §:ssä mainitun lain mukaisen toiminnan järjestäjälle siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 49 §:ssä säädetään. Valtionavustus maksetaan koulutuksen järjestäjälle kalenterivuoden loppuun mennessä.

Rahoituslain 54 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä tässä laissa tarkoitetun rahoituksen maksamisen keskeytettäväksi, jos: 1) on ilmeistä, ettei rahoituksen saaja enää järjestä rahoituksen perusteena olevaa toimintaa, tai rahoituksen saaja olennaisessa määrin toimii vastoin asianomaista toimintaa koskevia lakeja tai asetuksia taikka niiden nojalla annettuja määräyksiä; 2) ne perusteet, joiden mukaan rahoitus määrättyä tarkoitusta varten on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet; tai 3) Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetään maksatuksen keskeyttämistä.

Rahoituslain 58 §:n 1 momentin mukaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen toiminnan järjestäjän on toimitettava valtionapuviranomaiselle tässä laissa tarkoitetun rahoituksen määräämiseksi tarvittavat talousarvioon, taloussuunnitelmaan, tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen perustuvat tiedot sekä muut rahoituksen määräämiseksi tarpeelliset kustannuksia, toiminnan laajuutta ja rahoituksen perusteena käytettäviä muita suoritteita koskevat tiedot. Tarkempia säännöksiä toimitettavista tiedoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Rahoituslain 62 §:n mukaan jos 1 tai 2 §:ssä tarkoitettu opetuksen tai muun toiminnan järjestäjä on saanut perusteettomasti tämän lain nojalla myönnettyä valtionosuutta tai rahoitusta, opetus- ja kulttuuriministeriön on määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi. Palautettavasta määrästä peritään korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtionosuus on maksettu. 2 momentin mukaan, jos palautettava etuus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palautettavaksi. 3 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi päättää, että palautettava etuus vähennetään myöhemmin seuraavan vuoden valtionosuuden yhteydessä.

Rahoituslain 63 §:n mukaan velvollisuus suorittaa saamatta jäänyt etuus tai palauttaa perusteetta saatu etuus raukeaa viiden vuoden kuluessa sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona etuus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

4. Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009)

Asetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan lukion rahoitus myönnetään ja tarkistetaan mainittua toimenpidettä edeltävän tammikuun 20 päivän ja syyskuun 20 päivän opiskelijamäärien painotetun keskiarvon perusteella. Lukion opiskelijamäärään lasketaan lukion koko oppimäärää opiskelevat. Yksityisopiskelijoita ja maksullisena palvelutoimintana järjestettävään koulutukseen osallistuvia opiskelijoita ei oteta lukuun tässä pykälässä tarkoitettuja opiskelijamääriä laskettaessa.

Opiskelijamääriä laskettaessa tammikuun 20 päivän opiskelijamäärät painotetaan luvulla 7/12 ja syyskuun 20 päivän opiskelijamäärät painotetaan luvulla 5/12.

Asetuksen 20 §:n mukaan lukion opiskelijaksi yhtä tai useampaa oppiainetta suorittamaan otettujen opiskelijoiden kurssit muunnetaan opiskelijamääräksi jakamalla varainhoitovuotta edeltävänä lukuvuonna suoritettujen lukion oppimäärään kuuluvien pakollisten ja syventävinä opintoina tarjottujen valtakunnallisten kurssien määrä luvulla 15. Näin saatu opiskelijamäärä lisätään 18 §:ssä tarkoitettuun lukion painotetun keskiarvon mukaiseen opiskelijamäärään.

Laskettaessa lukion keskimääräistä yksikköhintaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuna vuonna opiskelijamääräksi muuntamisen perusteena käytetään kuitenkin kustannusten laskentavuonna suoritettujen kurssien määrää.

Asetuksen 24 §:n mukaan lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen alkaessa uuden tai muutetun koulutuksen järjestämisluvan perusteella sovelletaan koulutuksen aloittamisajankohtaa seuraavan laskentapäivän mukaista opiskelijamäärää sen kuukauden alusta, josta lukien koulutus on alkanut. Koulutuksen päättyessä uuden tai muutetun koulutuksen järjestämisluvan vuoksi sovelletaan koulutuksen päättymisajankohtaa edeltävän laskentapäivän mukaista opiskelijamäärää koulutuksen päättymisajankohtaa edeltävän kuukauden loppuun. Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, koskee soveltuvin osin tapauksia, joissa koulutuksen järjestäjän koulutustehtävä muuttuu olennaisesti.

Asetuksen 25 §:n mukaan koulutuksen tai toiminnan järjestäjän tulee ilmoittaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 58 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rahoituksen määräämiseksi tarvittavat kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot opetus- ja kulttuuriministeriölle Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen lomakkeilla siten kuin 2–4 momentissa säädetään. 2 momentin mukaan lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, opetustuntikohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen sekä museoiden, teatterien ja orkestereiden kustannuksia ja tuloja koskevat tiedot tulee ilmoittaa vuosittain Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen lomakkeilla kustannustiedonkeruuseen viimeistään seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä, ellei opetus- ja kulttuuriministeriö toisin päättä. 3 momentin mukaan toiminnan laajuutta koskevat tiedot tulee ilmoittaa Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen lomakkeilla 10 päivän kuluessa tilastointipäivästä, jollei opetus- ja kulttuuriministeriö toisin päättä.

Ylijohtaja

Eeva-Riitta Pirhonen

Hallitusneuvos

Kirsti Kotaniemi

Liitteet Liite 1 laskelma takaisinperittäväistä valtionosuuksista
 Liite 2 korkolaskelma
 Oikaisuvaatimusosoitus Dnro 29/091/2016

Tiedoksi Opetushallitus/Valtionosuudet
 OKM/talousyksikkö
 Tarkastusneuvos Sari Korpimies