

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUS

PÄÄTÖS

21/0102/1



Antopäivä

Diaarinumero

17.9.2021

01589/20/1206

Asia Harkinnanvaraiset ja muut valtionosuudet ja -avustukset

Valittaja Mikkelin kaupunki

Päätös, josta valitetaan

Opetus- ja kulttuuriministeriö 16.6.2020 nro VN/5826/2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 18.12.2019 tehnyt päätöksen nro OKM/5/591/2019, jonka mukaan Mikkelin kaupungin tulee palauttaa perusteettomana etuna yhteensä 15 648 033 euroa siten, että maksaminen alkaa 31.3.2020 ja on maksettu viimeistään 31.3.2023 mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt olla perimättä korkoa, koska Mikkelin kaupunki oli ryhtynyt toimenpiteisiin lukiokoulutuksensa järjestämiseksi lainmukaisesti.

Päätöksen perustelujen mukaan Mikkelin kaupunki on menetellyt sille myönnetyn lukiokoulutuksen järjestämisluvan, lukiolain 3, 4 ja 35 §:n, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 58 §:n ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen 25 §:n vastaisesti ilmoittamalla Opetushallitukselle valtionosuuksien laskemista ja määräämistä varten Otavan Opiston lukiokoulutuksen sisäoppilaitosopiskelijoita järjestämisluvassa säädetyn enimmäismäärän ylittävästi. Mikkelin kaupunki on saanut järjestä-

Osoite

Minna Canthin katu 64, PL 1744
70101 KUOPIO

Puhelin

029 56 42500

Faksi

029 56 42501

Sähköposti ja asiointipalvelu

ita-suomi.hao@oikeus.fi

<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

misluvan ja edellä mainittujen lainsäädännösten vastaisesta toiminnastaan perusteettomasti rahoituslain ja -asetuksen nojalla myönnettyä valtionosuutta. Mikkelin kaupungille on maksettu liikaa valtionosuutta 3 701 728 euroa vuonna 2013, 3 446 277 euroa vuonna 2014, 3 558 334 euroa vuonna 2015, 2 200 477 euroa vuonna 2016 ja 2 741 217 euroa vuonna 2017 eli yhteensä 15 648 033 euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämislupa ei ole ollut tulkinanvarainen. Mikkelin kaupungille myönnetyn järjestämisluvan täsmentämiseen päädyttiin ministeriössä siksi, että Mikkelin kaupunki ei halunnut oikaista virheellistä käsitystään Mikkelin kaupungille myönnetystä lukiokoulutuksen järjestämisluvasta.

Opetushallituksen lukiokoulutuksen perustietolomakkeella kerätään tilastointipäivinä 20.1. ja 20.9. valtionosuuksien maksamista ja määräämistä varten tarvittavat tiedot. 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

Otavan Opistossa aloittaneista lukio-opiskelijoista etäopiskelijoita oli 587 vuonna 2013, 637 vuonna 2014 ja 755 vuonna 2015.

Mikkelin kaupungin järjestämisluvan muiden ehtojen mukaan Otavan Opistossa lukiokoulutuksen osalta noudatetaan aikuisille tarkoitettua opetus-suunnitelmaa. Rahoituslain 25 §:n 1 momentin mukaan 18 vuotta täyttäneidenä 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 täyttäneidenä aloittaneiden opiskelijoiden osalta kuin muissa lukioissa. Etäopetuksen valtionosuusrahoitus määräytyy samalla tavoin kuin lähiopetuksessa. Mikkelin kaupunki on saanut kaikista ilmoittamistaan Otavan Opiston lukio-opiskelijoistaan ns. täyden yksikköhinnan mukaisen valtionosuusrahoituksen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on *valituksenalaisella päätöksellä* hylännyt valittajan oikaisuvaatimuksen siltä osin, kun valittaja on vaatinut päätöksen kumoamista ja toissijaisesti muuttamista siten, että palautusvelvollisuus kohdistuisi ainoastaan sisäoppilaitosopiskelijoiden ja aikuisten lukiokoulutuksen opiskelijoista maksettavien valtionosuuksien erotukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on arvioinut Mikkelin kaupungin taloudellista tilannetta ja todennut, että perusteettoman edun täysimääräinen takaisinperintä voisi vaikuttaa jonkin verran kunnan mahdollisuuksiin järjestää lakisääteiset palvelut. Ottaen huomioon täysimääräisen takaisinperinnän vaikutukset Mik-

kelin kaupungin jo heikkoon taloudelliseen tilanteeseen opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt kohtuullistaa perusteettomana etuna takaisinperittävästä valtionosuuden määrää 2 400 000 eurolla sitten, että palautettavan perusteettoman edun määräksi jää yhteensä 13 248 033 euroa.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös on kumottava ja asia palautettava ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. Toissijaisesti päätöstä on muutettava siten, että valtionosuuden palautusvelvoite kohdistuu ainoastaan sisäoppilaitosopiskelijoista ja aikuisten lukiokoulutuksen opiskelijoista maksettavaan valtionosuuksien erotukseen (vuodet 2013–2015) tai vähintään siten, että takaisinperittävä määrä kohtuullistetaan merkittävästi.

Internetmuotoinen opetus on alkanut Otavan Opistossa vuonna 1997, ja sitä on edeltänyt 1980-luvun alussa alkanut yhteistyö Opetushallituksen kanssa. Otavan Opisto on toiminut aiemmin säätiönä, mutta 2000-luvun puolivälissä on perustettu Mikkelin kaupungin Otavan Opiston liikelaitos. Opiskelijamäärää on rajattu Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämisluvassa 2.10.2008, joka on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Mikkelin kaupunki on tulkinnut järjestämisluvasta sen sanamuodon mukaisesti siten, että rajaus koskee nimenomaan sisäoppilaitosmuotoisena järjestettävää lukiokoulutusta. Mikkelin kaupunki ei ole katsonut järjestämisluvasta rajoittavan internetmuotoiseen opetukseen otettavien oppilaiden määrää. Tulkinta on perusteltu sen kannalta, että luvassa ei ole asetettu muun lukiokoulutuksen osalta mitään rajoituksia opiskelijamääriin. Järjestämisluvasta on tulkittu myös sen pääsäännön mukaan, että järjestämisluvassa ei aseteta rajoituksia opiskelijamäärien osalta. Jos Mikkelin kaupunki olisi epäillyt järjestämisluvasta rajoituksen koskevan myös muuta Otavan Opiston liikelaitoksen lukiokoulutusta, olisi muu lukiokoulutus järjestetty hallinnollisesti kaupungin etä- ja aikuislukiossa. Vaikka tulkinta- ja noudattamisvastuu koulutuksen järjestämisluvasta kuuluu lähtökohtaisesti opetuksen järjestäjän vastuulle, olisi myös ministeriön tullut varmistaa luvan tulkinta, kun asiaa on lukuisia kertoja käyty esittelemässä ministeriössä 2010-luvun vaihteissa. On myös mahdollista, että järjestämisluvasta on tuolloin tulkittu ministeriössä samoin kuin Mikkelin kaupunki on tulkinnut. On kohtuutonta, että ministeriön kanssa on kehitetty tiiviissä yhteistyössä kokonaan uudenlaista opetusta, mutta kaupunki joutuu kantamaan yksin järjestämisluvasta tulkinnallisuudesta aiheutuvan vastuun. Tulkinnanvaraisuus on poistunut, kun opetus- ja kulttuuriministeriö on muuttanut järjestämisluvasta 2.10.2018 alkaen.

Internetlukion opiskelijoista on maksettu Mikkelin kaupungille samansuuruisen valtionosuus kuin sisäoppilaitoksissa opiskelevista lukio-opiskelijoista opiskelijamäärien ilmoitustavasta johtuen. Sisäoppilaitoksen opiskelijoita ja internetlukion opiskelijoita ei ole ollut mahdollista erotella opiskelijamääriä ilmoitettaessa. Mikkelin kaupungin edustajat ovat olleet opiskelijamäärien ilmoittamisen osalta lukuisia kertoja yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriöön ja Opetushallitukseen varmistaa oikean tavan opiskelijamäärien ilmoittamiseen. Takaisinperinnän kohteena olevalta ajanjaksoilta korotettua valtionosuutta on maksettu vuosilta 2013, 2014 ja 2015.

Korkeintaan sisäoppilaitosopiskelijoista ja aikuisten lukiokoulutuksen opiskelijoista maksettavan valtionosuuksien erotuksen voidaan katsoa olevan kaupungin saamaa perusteetonta etua. Tämänkin osalta on kuitenkin huomioitava, että Mikkelin kaupunki on noudattanut saamaansa ohjeistusta opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja Opetushallitukselta. Ilmoitetut opiskelijamäärät ovat todellisia opiskelijoita, joille on annettu lukiolain mukaista opetusta. Valtionosuuksien täyden määrän takaisinperintä ei siten ole perusteltua eikä kohtuullista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksissä on ollut vaihtelua perittävien summien kohtuullistamisen osalta. Tässä tapauksessa takaisinperittävän määrän huomattavasti suuremmalle kuin viivästyskorkojen lisäksi 2,4 miljoonan euron kohtuullistamiselle on vahvat perusteet. Mikkelin kaupungin ja kaupunkikonsernin taloudellinen tilanne on todella heikko, ja kaupunkikonsernin velkaantuneisuus täyttää kriisikuntakriteerit. Koronapandemian vaikutukset talouteen ovat arvioiden mukaan useita kymmeniä miljoonia euroja. Takaisinperintää koskeva päätös lisää aiempien vuosien alijäämää merkittävästi ja siten pahentaa taloudellista kriisiä merkittäväällä tavalla. Takaisinperittävän summan kohtuullistamisharkinnassa tulisi huomioida myös, että Mikkelin kaupunki on tehnyt yhteistyötä Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa koko internetlukiotoiminnan kehittämisen ajan, ja kyse on ollut kokonaan uudesta tavasta antaa lukiokoulutusta. Lisäksi kaupungille myönnetty järjestämislupa on ollut tulkinnanvarainen. Kaupunki on myös osittain saanut virheellistä tietoa opiskelijamäärien ilmoittamista koskevaa asiaa selvittäessään. Ilmoitetut opiskelijamäärät on kuitenkin kirjattu määrällisesti oikein, ja opiskelijat ovat saaneet opetusta. Järjestelyä ei ole tehty tahallisesti.

Lausunto ja vastine

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut lausunnon. Lausunnossa on todettu muun ohella, että Mikkelin kaupunki on jo vuonna 2016 saanut tiedon siitä, että opetus- ja kulttuuriministeriössä on havaittu Mikkelin kaupungin ilmoittaneen rahoituksen perusteeksi järjestämisluvan ylittävän määrän opiskelijoita ja tästä huolimatta Mikkelin kaupunki on ilmoittanut Otavan Opiston opiskelijoita järjestämisluvan ylittävästi myöhempinä vuosina 2017 ja 2018.

Mikkelin kaupunki on antanut vastineen.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Lukiolain (629/1998) 3 §:n 1 momentin (629/1998) mukaan asianomainen ministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen. Saman pykälän 3 mo-

mentin mukaan lukiokoulutusta järjestetään lukioissa, aikuislukioissa ja muissa oppilaitoksissa.

Lukiolain (629/1998) 4 §:n 1 momentin 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan luvassa määrätään kunnat, joissa koulutusta järjestetään, opetuskieli, koulutuksen järjestämismuoto, erityinen koulutustehtävä sekä muut tarpeelliset koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Muutoksesta koulutuksen järjestämisluvasta päättää asianomainen ministeriö.

Lukiolain (629/1998) 4 §:n 2 momenttia koskevien hallituksen esityksen (HE 86/1997 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan koulutuksen järjestämisluodolla tarkoitetaan 12 §:ssä lueteltuja eri tapoja koulutuksen järjestämiseen. Lupa voidaan rajata koskemaan vain tiettyä koulutuksen järjestämisluotoa esimerkiksi etäopetusta.

Lukiolain (629/1998) 12 §:n 1 momentin mukaan koulutus voidaan järjestää osaksi tai kokonaan lähiovetuksena tai etäopetuksena.

Lukiolain 12 §:ää koskevien hallituksen esityksen (HE 86/1997 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan järjestämisluodosta päättää koulutuksen järjestäjä, jollei koulutuksen järjestämisluvasta muuta johdu.

Vuosina 2013–2014 sovellettavan lukiolain (629/1998) 35 §:n (629/1998) mukaan tässä laissa tarkoitettua koulutusta varten myönnetään rahoitusta perustamishankkeisiin ja käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) säädetään.

Vuosina 2015–2017 sovellettavan lukiolain (629/1998) 35 §:n (1413/2014) mukaan tässä laissa tarkoitettua koulutusta varten myönnetään valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa valtionavustusta käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään (1705/2009).

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n (1705/2009, 1410/2014) 1 momentin 1 kohdan mukaan tässä laissa säädetään kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta ja -avustuksesta sekä muusta rahoituksesta sellaista toimintaa varten, josta säädetään lukiolaissa (629/1998).

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa (1705/2009, 1410/2014) säädetään, että rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Rahoitus määräytyy lukiossa opiskelijamäärien sekä opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 58 §:n 1 momentin (1075/2009) mukaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen toiminnan järjestäjän on toimitettava valtionapuviranomaiselle tässä laissa tarkoitettujen rahoituksen määräämiseksi tarvittavat talousarvioon, taloussuunnitelmaan, tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen perustuvat tiedot sekä muut rahoituksen määräämiseksi tarpeelliset kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot. Tarkempia säännöksiä toimitettavista tiedoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 62 §:n 1 momentin 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos palautettava etuus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan etuus jättää määräämättä palautettavaksi.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 62 §:ää koskevien hallituksen esityksen (HE 174/2009 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaa sisällöltään kumottua kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 19 §:ää. Kyseistä lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen (HE 149/1996 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kumottuun kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain (35/1973) 28 §:ään. Sen mukaan valtionosuus voitiin määrätä palautettavaksi, jos valtionosuuden suorittamisessa on annettu virheellisiä tai erehdyttäviä tietoja tai jos tarkastuksen yhteydessä tai muutoin käy selville, että valtionosuus on suoritettu perusteettomasti taikka jos valtionosuuden suorittamiseen liittyviä ehtoja ei ole noudatettu.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen 25 §:n 1 momentin (1766/2009, 1079/2013) 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.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Asiassa saatu selvitys

Lukiokoulutuksen järjestämislupa 2.10.2008

Opetusministeriön Mikkelin kaupungille 2.10.2008 myöntämän lukiokoulutuksen järjestämisluvan (nro 145/530/2008) sisältö:

Kunnat, joissa opetusta järjestetään: Mikkeli 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.

Lupa on ollut voimassa 15.10.2018 saakka.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pyytämä selvitys Otavan Opiston opiskelijamääristä

Opetushallituksessa on keväällä 2016 havaittu valvontatehtävän yhteydessä Mikkelin kaupungin järjestämisluvan opiskelijamäärän rajausta koskevan ehdon ylittävä opiskelijamäärä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Mikkelin kaupungilta selvitystä Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijamääristä. Mikkelin kaupungin selvityksestä 3.5.2016 on ilmennyt, että lukiokoulutusta annetaan Mikkelin kaupungissa nuorten lukiokoulutuksen opetussuunnitelman mukaisesti Mikkelin lukiossa ja Ristiinan Yhtenäiskoulun lukiossa. Aikuiskoulutusta annetaan Mikkelin etä- ja aikuislukiossa (tutkintoon tähtäävä koulutus 25 opiskelijaa, aineopiskelijoita 159). Lisäksi Otavan Opistossa (kansanopisto) lukiokoulutusta järjestetään sisäoppilaitosmuotoisesti ja monimuotoisesti. Opiskelijamäärä Otavan Opiston lukiokoulutuksessa on ollut 639, joista 7 on ollut sisäoppilaitosmuotoisessa majoituksessa. Aineopiskelijoita on ollut 1 534. Koska internetlukion lukiokoulutuksen järjestäminen on tapahtunut kansanopiston järjestämänä ja tuottamana, on opiskelijat ilmoitettu Otavan Opiston opiskelijamäärään.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Mikkelin kaupungilta selvitystä Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijamääristä vuosina 2011–2015. Mikkelin kaupungin selvityksen 31.8.2016 mukaan Otavan Opiston lukiokoulutuksen etäopiskelijoiden lukumäärä oli kasvanut neljässä vuodessa 454 opiskelijasta (2011) 755 opiskelijaan (2015). Vuosina 2011–2015 aloitaneista opiskelijoista opintonsa ensimmäisen lukuvuoden aikana keskeytti yli 50 prosenttia.

Hallintojohtaja Matti Lahtisen lausuma 16.8.2016 opetus- ja kulttuuriministeriölle

Hallintojohtaja Matti Lahtinen on todennut toimineensa opetusministeriön virkamiehenä vuosien 1985–2005 välisenä aikana. Ajan kulumisen vuoksi hän ei ole pystynyt muistamaan mahdollisia Mikkelin kaupungin lukiokoulutuksen järjestämislupaa koskevia keskusteluja. Lahtisen tulkinnan mukaan järjestämisluvan sanamuoto on määrällisen sääntelyn osalta osin tulkinnanvarainen.

Kuulemistilaisuus 20.11.2019 ja Mikkelin kaupungin kirjallinen vastine 28.11.2019

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on Mikkelin kaupungin pyynnöstä järjestetty 20.11.2019 asiasta kuulemistilaisuus. Tilaisuudessa Mikkelin kaupun-

gin Otavan Opiston johtaja rehtori Jokinen on esitellyt Otavan Opiston taustoja. Tilaisuudessa on tuotu ilmi, että Otavan Opistossa on järjestetty internetlukiotoimintaa vuodesta 2005 lähtien ja Mikkelin kaupunki on ollut vilpittömässä mielessä sen suhteen, että toimintamalli on hyväksytty ministeriössä, koska siihen ei ole puututtu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on varannut Mikkelin kaupungille tilaisuuden lausua kirjallisesti perusteettoman edun takaisinperinnästä koskien vuosia 2013–2017. Mikkelin kaupunki on kirjallisessa vastineessaan esittänyt, että asiassa on kyse lähinnä hallinnollisesta epäselvyydestä ja erilaisesta järjestämisluvan ehtojen tulkinnasta. Osasyynä sekaannuksiin on saman nimen käyttäminen kaupungin liikelaitoksella ja liikelaitokseen kuuluvan vapaan sivistystyön oppilaitoksella. Nettilukiokoulutus on ollut hallinnollisesti Otavan Opiston liikelaitoksen antamaa opetusta, ei vapaan sivistystyön opetusta. Opetusministeriöllä on vastineen mukaan ollut vuosina 2009–2012 ohjelma vapaan sivistystyön ylläpitäjä- ja oppilaitosrakenteen kehittämiseksi, 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.

Perusteettoman edun palautusta koskeva päätös 18.12.2019

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 18.12.2019 tehnyt päätöksen, jonka mukaan Mikkelin kaupungin tulee palauttaa perusteettomana etuna yhteensä 15 648 033 euroa siten, että maksaminen alkaa 31.3.2020 ja on maksettu viimeistään 31.3.2023 mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt olla perimättä korkoa, koska Mikkelin kaupunki oli ryhtynyt toimenpiteisiin lukiokoulutuksensa järjestämiseksi lainmukaisesti.

Valituksenalainen päätös 16.6.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt valittajan oikaisuvaatimuksen siltä osin, kun valittaja on vaatinut päätöksen kumoamista ja toissijaisesti muuttamista siten, että palautusvelvollisuus kohdistuisi ainoastaan sisäoppilaitosopiskelijoiden ja aikuisten lukiokoulutuksen opiskelijoista maksettavien valtionosuuksien erotukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on arvioinut Mikkelin kaupungin taloudellista tilannetta ja todennut, että perusteettoman edun täysimääräinen takaisinperintä voisi vaikuttaa jonkin verran kunnan mahdollisuuksiin järjestää lakisääteiset palvelut. Ottaen huomioon täysimääräisen takaisinperinnän vaikutukset Mikkelin kaupungin jo heikkoon taloudelliseen tilanteeseen opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt kohtuullistaa perusteettomana etuna takaisinperittävää valtionosuuden määrää 2 400 000 eurolla sitten, että palautettavan perusteettoman edun määräksi jää yhteensä 13 248 033 euroa.

Mikkelin kaupungin taloudellinen tilanne

Valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee, että opetus- ja kulttuuriministeriö on omasta aloitteestaan selvittänyt Mikkelin kaupungin taloudellista tilannetta. Vuosien 2016–2018 tilinpäätösmateriaalien perusteella Mikkelin kaupungin taloudellinen tilanne on heikko. Mikkelin kaupunki on toistaiseksi pystynyt välttämään kuntalain 118 §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn. Kaupungin vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan kaupunkikonsernin lainamäärä ylittää selvästi raja-arvon ja myös kunnallisveroprosentti on hyvin lähellä kriisikuntakriteerin ylärajaa nykyisillä mittareilla.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

Takaisinperinnän edellytysten täytyminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön takaisinperintäpäätös on perustunut siihen, että Mikkelin kaupungin on katsottu menetelleen sille myönnetyn lukiokoulutuksen järjestämisluvan vastaisesti ilmoittamalla vuosina 2013–2017 opetus- ja kulttuuriministeriölle valtionosuuksien laskemista ja määräämistä varten Otavan Opiston lukio-opiskelijoita järjestämisluvassa rajattua oppilasmäärää enemmän.

Mikkelin kaupunki on vaatinut takaisinperinnän kumoamista, koska se on tulkinnut lukiokoulutuksen järjestämislupaa siten, että opiskelijamäärän rajaus koskee ainoastaan Otavan Opiston sisäoppilaitosopiskelijoita. Mikkelin kaupunki on vedonnut siihen, että Otavan Opiston liikelaitos on osa Mikkelin kaupunkia ja lukiolaki mahdollistaa sen, että kaupunki voi järjestää opetusta haluamassaan oppilaitoksessa. Kaupunki on lisäksi todennut, että korkeintaan sisäoppilaitosopiskelijoista ja aikuisten lukiokoulutuksen opiskelijoista maksettavan oppilaskohtaisen yksikköhinnan erotuksen vuosilta 2013–2015 voidaan katsoa olevan kaupungin saamaa perusteetonta etua. Tämänkin osalta on Mikkelin kaupungin mukaan kuitenkin huomioitava, että se on noudattanut opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja Opetushallitukselta saamaansa ohjeistusta. Mikkelin kaupunki on ilmoittanut sisäoppilaitosopiskelijoita vuosina 2013–2015 vuosittain noin 550–700.

Asiassa on selvitetty, että opetusministeriö on 2.10.2008 myöntänyt Mikkelin kaupungille luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen (dnro 145/530/2008). Lukiolain (629/1998) 3 §:n 1 momentin, 4 §:n 2 momentin ja 35 §:n säännökset huomioon ottaen päätettäessä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesta rahoituksesta lukiokoulutukseen, on koulutuksen järjestäjän saaman lukiokoulutuksen järjestämisluvan sisällöllä olennainen merkitys. Hallinto-oikeus toteaa, että Mikkelin kaupungille myönnetyn järjestämisluvan ehto, joka koskee Otavan Opistossa annettavan lukiokoulutuksen järjestämismuotoa, on yksiselitteinen. Lukiokoulutusta voidaan järjestämisluvan ehdon mukaan järjestää Otavan Opistossa sisäoppilaitosmuotoisesti. Muiden ehtojen jälkimmäisessä virkkeessä oleva ehto koskien sisäoppilaitosmuotoisena järjestetyn koulutuksen oppilasmäärää on tähän nähden jossain määrin tulkinnanvarainen. Järjestämisluvan ehtoja kokonaisuutena tarkastellen ehdoista on kuitenkin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan

selkeästi pääteltävissä, että Otavan Opistossa voidaan järjestämisluvan perusteella järjestää lukiokoulutusta vain sisäoppilaitosmuotoisesti ja tältäkin osin oppilasmäärä on rajoitettu 50 opiskelijaan.

Hallinto-oikeus toteaa, että lukiokoulutuksen järjestäminen järjestämisluvasta poikkeavalla tavalla ei kuulu kunnallisen itsehallinnon piiriin. Mikkelin kaupungin järjestämisluvassa on asetettu ehtoja ja rajoituksia Otavan Opistossa järjestetyn lukiokoulutuksen osalta. Sillä, että Otavan Opisto on Mikkelin kaupungin liikelaitos ei ole merkitystä järjestämisluvan noudattamisvelvollisuuden kannalta.

Valtionosuuden saajana Mikkelin kaupungin velvollisuutena on ollut opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 25 §:ssä tarkoitetulla tavalla toimittaa vuosittain opetus- ja kulttuuriministeriölle valtionosuuksien laskemista ja määräämistä varten lukiokoulutuksen opiskelijamäärät. Koulutuksen järjestäjänä Mikkelin kaupungin on toisaalta tullut huolehtia myös siitä, että opetus on järjestetty sitä koskevien lupaehtojen mukaisesti. Mikkelin kaupunki on vuosina 2013–2017 ilmoittanut Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijoita valtionosuuden maksamista varten alimmitaan 549 ja enimmillään 873 opiskelijaa, kun järjestämisluvan mukaan Otavan Opistossa voidaan järjestää lukiokoulutusta enintään 50 oppilaalle. Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös on siten lainmukainen siltä osin kuin siinä on katsottu, että Mikkelin kaupunki on menetellyt sille myönnetyn lukiokoulutuksen järjestämisluvan sekä lukiolain (629/1998) 3, 4 ja 35 §:ien sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 58 §:n 1 momentin ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 25 §:n vastaisesti ilmoittamalla vuosina 2013–2017 Otavan Opiston lukiokoulutuksen opiskelijoita järjestämisluvassa säädetyn 50 opiskelijan enimmäismäärän ylittävästi opetus- ja kulttuuriministeriölle valtionosuuksien laskemista ja määräämistä varten. Menettelyn johdosta Mikkelin kaupungille on vuosien 2013–2017 aikana maksettu liikaa valtionosuutta lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin. Perusteettomasti myönnetty valtionosuudet on opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 62 §:n 1 momentin perusteella tullut määrätä palautettavaksi. Näin ollen valituksessa esitetty ensisijainen vaatimus ja toissijainen vaatimus on hylättävä.

Kohtuullistamista koskeva vaatimus

Siltäkin osin kuin takaisinperinnälle on ollut peruste, ministeriön on tullut vielä arvioida, onko takaisinperittävä määrä jollain perusteella alennettava. Palautettava etuus voidaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 62 §:n 2 momentin perusteella jättää määräämättä palautettavaksi, jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana. Hallinto-oikeus toteaa, että ministeriöllä on huomattava harkintavalta edellä mainitun lainkohdan mukaisen kohtuullistamisen aiheellisuuden ja mitoituksen arvioinnissa. Kohtuullistamista koskevassa harkinnassa on otettava muun ohella huomioon virheiden laatu sekä hallintolain 6 §:stä ilmenevät oikeusperiaatteet.

Mikkelin kaupunki on valituksessaan vaatinut päätöksen muuttamista vähintään siten, että takaisinperittävä määrä kohtuullistetaan merkittävästi. Pe-

rusteiksi vaatimukselleen kaupunki on muun ohella esittänyt järjestämisluvan tulkinnanvaraisuuden sekä sen, että kaupunki on noudattanut opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja Opetushallitukselta saamaansa ohjeistusta. Ilmoitetut opiskelijat ovat todellisia opiskelijoita, joille on annettu lukiolain mukaista opetusta. Mikkelin kaupungin ja kaupunkikonsernin taloudellinen tilanne on todella heikko ja kaupunkikonsernin velkaantuneisuus täyttää kriisikuntakriteerit.

Hallinto-oikeus toteaa, että Mikkelin kaupungin selvitys ministeriössä käydyistä keskusteluista perustuu yksittäisten henkilöiden muistikuvien keskustelujen sisällöstä. Käytyjen keskustelujen ja kaupungin mahdollisesti saaman ohjeistuksen todentaminen on esitetyn selvityksen perusteella mahdotonta. Niille ei siten voida antaa asiassa olennaista merkitystä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on takaisinperintäpäätöksessään kohtuullistanut takaisinperittävää määrää jättämällä koron perimättä, koska Mikkelin kaupunki on toiminut yhteistyössä asian selvittämiseksi sekä ryhtynyt toimiin koulutuksen järjestämiseksi järjestämislupaa ja lakia vastaavasti. Valituksenalaisella päätöksellä takaisinperittävää määrää on lisäksi kohtuullistettu noin 15 prosentilla takaisinperittävää kokonaismäärästä ottaen huomioon täysimääräisen takaisinperinnän vaikutukset Mikkelin kaupungin jo heikkoon taloudelliseen tilanteeseen. Nettomääräiseksi suoritusvelvollisuudeksi on siten jäänyt 13 248 033 euroa.

Mikkelin kaupunki on useiden vuosien ajan ilmoittanut satoja lukio-opiskelijoita valtionosuuksien maksamista varten järjestämisluvan ehtojen vastaisesti. Valituksenalaista päätöstä ei kohtuullistamisratkaisunkaan osalta voida pitää määrältään tai muutoin lainvastaisena. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin valituksessa esiin tuoduilla perusteilla eikä myöskään hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen perusteella.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Laki vapaasta sivistystyöstä 2 § 1 mom. ja 3 § 2 mom.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa).

Päätöksen ovat tehneet hallinto-oikeuden jäsenet Toni Sarivirta, Mari Jääskeläinen ja Mirjami Pakanen.

Esittelevä jäsen Mirjami Pakanen

Jakelu

Päätös	Mikkelin kaupunki / hallintojohtaja Ari Liikanen, sähköpostitse antopäivänä
Oikeudenkäyntimaksu	260 euroa (oikeudenkäyntimaksua koskeva oikaisuvaatimusohje tämän päätöksen liitteenä)
Jäljennös	Opetus- ja kulttuuriministeriö

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa vastaanottotodistus, saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen tai sähköisen viestin saapumispäivänä.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus, PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00 – 16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Itä-Suomen hallinto-oikeus lähettää erikseen laskun oikeudenkäyntimaksusta.

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä virkamieheltä (asian esittelijä) kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Itä-Suomen hallinto-oikeus
PL 1744, Minna Canthin katu 64
70101 KUOPIO
ita-suomi.hao@oikeus.fi
Fax 029 564 2501

Oikaisuvaatimus on toimitettava hallinto-oikeudelle määräajassa ennen virka-ajan päättymistä klo 16.15.

Maksu perustuu tuomioistuinmaksulakiin (1455/2015) tai lakiin tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993, ennen 1.1.2016 vireille tulleet asiat).

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 510 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa, lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita, yksityishenkilön vireille panemissa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa eikä asioissa, joiden käsittely on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa maksu kuitenkin peritään riippumatta lopputuloksesta. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain (257/2002) nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015).