

Lausunto/10.4.2009

Sedun päätöksestä keskeyttää Sedussa opiskelevien ja koulutustukea saaneiden venäläisten opiskelijoiden saamien tukien suorittaminen -09 ja jälkeen.

A) Olen saanut 8.4.-09 Pohjalaisen toimittajalta Eric Carverilta yleisiä taustatietoja sekä seuraavassa luetteloidut asiakirjat:

- 1) Esimerkki vahvistuskirjeestä: päivätty 09.11.2006, allekirjoittaja Arja Ylitalo, talouspäällikkö, Härmänmaan ammatti-instituutti). Kirje on ollut venäläisen opiskelijan viisumi- tai oleskelulupa-asian käsittelyn liitteenä. Oletukseni on, että kunkin asianosaisen opiskelijan kohdalla on menetelty vastaavalla tavalla.
- 2) OPM ohjekirje Sedulle 17.3.2009.
- 3) Sedun tiedote päätöksestä 23.3.2009, jolla lakkautetaan tukien maksaminen osittain heti ja osittain toukokuun loppuun mennessä.

B) Sedu on saanut asiasta opetusministeriön ohjekirjeen (päivätty 17.3.-09). Ohjekirjeessä opetusministeriö tulkitsee lakia opintososiaalisten tukien (630/1998) maksamisesta niin, että Sedu ei voi yhdenvertaisuussäännöksiä loukkaamatta maksaa koulutustukea ulkomaalaisille opiskelijoille enempää kuin se maksaa suomalaisille. Tämän perusteella Sedu on päättänyt lopettaa etujen maksamisen vuokratukien ja aterioiden osalta 31.5. jälkeen ja käyttörahan (Lapua 80 e/kk, Kurikka 20 e/kk) osalta 1.4. alkaen (Sedun johtajan ilmoitus 23.3.-09).

Erityisesti asian oikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon hallinto-, sopimus- ja vahingonkorvausoikeus.

Opetusministeriön käsityksen mukaan opetusviranomaisen (Härmänmaan ammatti-instituutti ja asiassa tämä seuraaja Sedu) on ylittänyt lainmukaisen toimivaltansa, kuten ilmenee OPM:n kirjeestä 17.3.-0. Mutta toisin kuin opetusministeriö ja Sedu päättelevät, tästä ei seuraa, etteikö niillä opiskelijoilla, joiden kohdalla tukien maksamisesta on tehty hallintopäätös, johon on liittynyt opiskelusopimuksen solmiminen, ja joille tukia on viranomaisen esittämän suunnitelman mukaisesti maksettu, olisi oikeutta saada edelleen kyseisiä tukia.

Tätä voidaan perustella seuraavilla seikoilla:

B1) Hallinto-oikeudellinen luottamuksen suoja. Hallinto-oikeudessa lähdetään siitä, että viranomaisen ei voi maksattaa omia virheitään etuasioissa lainvoimaisen päätöksen saaneella asianosaisella. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on linjannut luottamuksen suojaa ratkaisussa 2623/2/07 niin, että huolimatta siitä, että työnantaja oli maksanut virheellisesti lainvastaisia verovapaita päivärahoja, niin päivärahoja ei voitu periä verovelvolliselta jälkikäteen, koska verovelvollinen oli voinut olettaa menettelyn olevan lainmukaista ja

periminen olisi ollut kohtuutonta. Samoin oppilaitos, joka on hyväksynyt opiskelijan tiettyyn koulutusohjelmaan, mutta on sittemmin lakkauttanut tämän ohjelman, on joutunut maksamaan korvauksia opiskelijalle.

Mikäli kuntayhtymän edustajana Härmänmaan ammatti-instituutti on selkeästi luvannut esimerkiksi viisumi- ja oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä tai opiskelusopimusta tehtäessä maksaa tietyt tuet täsmällisen suuruusina tietyn ajan ja tietyin ehdoin, niin tämä velvoittaa julkisvaltaa hallinto-oikeudellisen luottamuksen suojan periaatteen nojalla.

Hallinto-oikeudellisena päätöksenä Sedun 23.3.-09 tekemä päätös on lähtökohtaisesti valituskelpoinen ratkaisu. En ole nähnyt toistaiseksi tiedonantokirjeiden mukana ollutta valitusositusta, joka hallintolain 47§:n mukaan on liitettävä valituskelpoiseen ratkaisuun. On huomattava, että hallinto-oikeudellinen valitusaika, joka tavallisesti on 30 päivää, lasketaan valitusosoituksen tiedoksi saamisesta. Mikäli päätös ei ole valituskelpoinen tai on valituskielto, tästäkin olisi tullut mainita.

Kuntayhtymään kohdistettavat mahdolliset vahingonkorvausvaateet käsitellään siviiliprosessissa käräjäoikeudessa, sillä vahingonkorvauslain 7 luvun 4§:n mukaan korvauskanne julkisyhteisöä vastaan on pantava vireille riita-asiana yleisessä alioikeudessa, eli tapauksessa Seinäjoen käräjäoikeudessa. Näin myös tilanteessa, jossa samaan aikaan hallintopäätöstä käsiteltäisiin mahdollisesti myös hallinto-oikeudessa.

B2) Sopimusoikeudellinen luottamuksen suoja liittyy vahvasti tapaukseen, kuten monet ovat kommentoissaan tuoneet esiin. Mikäli viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa sopimusta tehtäessä ja ilmaistessaan tahtonsa sitoutua ulkomaalaisen opiskelijan taloudelliseen tukemiseen tietyin, opintosuorituksiin, valmistumiseen tai vastaaviin sidotuin edellytyksin, kyse on silti sopimusoikeudellisesti arvioiden sopimuksen tekemisestä.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2§:n 2. momentin ns. standardisäännöksen mukaan Sedu on vahingonkorvausvelvollinen vain, mikäli sen tehtävien suorittamiselle laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Tapauksen vahingonkorvausoikeudellisen merkityksen arvioinnissa lähdetään kokonaisarvostelmasta, jossa otetaan huomioon se, millaisia vastavuoroisia odotuksia Härmänmaan ammatti-instituutin (Sedun) ja venäläisopiskelijoiden välille syntyi rekrytoinnissa yleensä ja opiskelusopimusten tai muiden sitoutumisasiakirjojen tekemisessä erityisesti. On ilmeistä, että tämän kaltaisen koulutusohjelman järjestäjällä ja ohjelmaan tulevien ulkomaalaisten opiskelijoiden rahoittamiseen sitoutuvalla viranomaisella voidaan kohdistaa korostettu selonottovelvollisuus. Kysymys opetusministeriölle ohjekirjeen saamiseksi asiassa olisi pitänyt lähettää ennen kuin markkinointi venäläisille ja opiskelusopimusten ja maahantuloasiakirjojen valmistelu ja tutkinnon suorittaminen aloitettiin.

Sopimusosapuolena ulkomaalaisella opiskelijalla ei ole voinut olla mitään edellytyksiä olla tietoinen Härmänmaan ammatti-instituutin toimivaltarajoituksista sellaisina kuin ne ilmenevät opetusministeriön ohjekirjeestä 17.3.2009. Esimerkiksi Pietarin konsulaatille lähetetystä vahvistuskirjeestä käy yksiselitteisesti ilmi se korvausoikeudellisesti suojattu tuen taso, johon ainakin Härmänmaan ammatti-instituutti ja tämän takana olevat julkisvallan käyttäjät ovat sitoutuneet tukiessaan ulkomaalaisen hakemusta viisumin tai oleskeluluvan saamiseksi kyseessä ollutta opiskelijaa. Vahingonkärsijänä kukin opiskelija voisi, jollei Sedu poista virheellistä hallintopäätöstä, vaatia saataviaan eli siis vähintään niitä taloudellisia etuuksia, jotka on luvattu opintosopimuksessa tai tämän sopimuksen valmistelussa, kuten maahantuloluvan liiteasiakirjoissa.

Jos asiassa ei päästä sovintosopimukseen ja Sedu poista 23.3.-09 päätöstään, niin ulkomaalaisten opiskelijoiden olisi järkevää ottaa yhteyttä ryhmänä yhteen asianajajaan tai toimistoon ja luovuttaa tälle kunkin osalta valtakirja asian käsittelemiseksi käräjäoikeudessa yhdessä vahingonkorvausprosessissa. Tämä on prosessioikeudellisesti mahdollista ja järkevä menettely. Lisäksi kunkin opiskelijan kohdalla on erikseen arvioitava mahdollisuudet maksuttomaan oikeudenkäyntiin ja oikeusapuun. Tässä asiassa saa neuvontaa oikeusaputoimistolta.

C) Mitä tulee ministeriön esiin tuomaan yhdenvertaisuusongelmaan, niin se on olemassa. Mutta tätä ongelmaa ei voida lainmukaisesti ratkaista niin, että ulkomaalaiselle opiskelijalle jo myönnetty etuus, joka perustuu subjektiiiviseen oikeuteen, peruutetaan vedoten viranomaisvirheeseen. Tässä asiassa on erotettava selvästi toisistaan kaksi asiaa: yhtäältä jo tehdyt sopimukset, joita suojaa luottamuksen suojan periaate, ja toisaalta tulevaisuuden päätöksenteko ja politiikka linjaukset. Tulevaisuudessa mikään ei estä Sedua ja vastaavia hallintoviranomaisia luopumasta tehdyn kaltaisten sopimusten solmimisesta ja lupauksen antamisesta. Mutta jo tehtyjä ilmoituksia, sopimuksia ja etuuslupauksia ei voi yksipuolisesti julistaa mitättömiksi esitetyillä perusteilla.

Lisäksi opetusministeriön yhdenvertaisuustulkinnassa on sisällä se ongelma, että yleensä budjettivaltaa omaavilla viranomaisilla on aina jonkin verran myös harkintavaltaa. Tämän puitteissa voidaan tehdä järjestelyjä, jotka eivät aseta eri ryhmiä perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Esimerkiksi mikään ei estä oppilaitosta tukemasta opiskelijaa taloudellisesti vaikkapa stipendin muodossa. Toisaalta, kuten opetusministeriö oikein huomauttaa, ei oppilaitoksella ole tähän myöskään velvollisuutta. Esimerkiksi erilaisten opiskelijaryhmien taloudellisen tuen erilainen tarve, mikä voi seurata siitä, että osa opiskelijoista on opintotuen tuen piirissä ja osa ei, ja tähän liittyvä tavoite turvata yhdenvertainen tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa tutkinto voivat perustella jonkin ryhmän positiivisen erityiskohtelun ilman että kyse olisi lain tai yleisen yhdenvertaisuusperusoikeuden loukkauksesta. Opetusministeriö onkin ohjekirjeessään tarkastellut asiaa kapeasti säätelyviranomaisen itse itselleen luoman ohjeistusongelman näkökulmasta kykenemättä ylittämään

tämän kysymyksenasettelun rajoja. Suurin osa OPM:n ohjekirjeessä siteeratusta lainsäädännöstä ei ole ainakaan kirjeessä lausutun perusteella peruutuspäätöksen oikeudellisen arvioimisen kannalta relevanttia. Ne ovat pikemminkin poliittisia kuin jutun kannalta oikeudellisesti relevantteja näkökohtia. Niillä OPM perustelee sitä, että ei ole järkevää tehdä sellaisia koulutus sopimuksia venäläisten kanssa, joita Härmänmaan ammatti-instituutti on aiemmin tehnyt.

C) Lopuksi

Oikeuden merkitys on tehdä ero yksilöllisten oikeuksien ja politiikkalinjausten välille. Tapauksessa tämä on mahdollista erottamalla venäläisopiskelijoiden asemaa koskevat politiikkalinjaukset ja heidän subjektiiviset oikeutensa toisistaan. Perustuslakien, perus- ja ihmisoikeuksien ja tavallisten lakien tehtävä on yksilöidä jälkimmäiset. Tuomioistuinten tehtävä puolestaan on viimekädessä soveltaa lakeja ja tulkita sitä, mikä on oikea ratkaisu yksittäisessä oikeudenkäynnissä. Muutoin ei ole oikeusturvaa eikä olla oikeusvaltiossa. On ilmeistä, että nämä erot ovat toistaiseksi hämärtyneet tapaukseen liittyvässä hallintotoiminnassa OPM:n ja Sedun osalta. Siksi venäläisopiskelijoiden esittämä kysymys, onko Suomi oikeusvaltio, on tapahtumien valossa täysin aiheellinen.

Kuitenkin syytä muistaa, että virheettömyys ei tee Suomesta tai mistään muustakaan valtiosta oikeusvaltiota. Oikeusvaltion tekee ensisijaisesti kaksi asiaa: muodollinen ja aineellinen suoja. Muodollinen suoja tarjoaa lailliset oikeusturvan keinot niille, joita on loukattu. Aineellinen suoja on yhtä kuin ihmiset ja ilmapiiri, jossa samaistutaan loukkausten uhreihin, koska oikeudenmukaisuuden taju sanoo niin.

Jokaisen etu olisi päätöksen ripeä poistaminen.

Pekka Riekinen
tuntiopettaja/tutkija
Turun yliopisto