

17.9.2008

Dnro 4127/2/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **OPETUSHALLITUKSEN SISÄISEN TARKASTAJAN ASEMA JA MENETTELY**

1  
ASIA

Opetushallituksen virkavapaalla oleva hallintojohtaja (13.11.2006) ja varatuomari (14.10.2006) lähettivät, varsinaista kantelua tekemättä, etukäteen tiedokseni Opetushallituksessa 14.11.2006 toimittamaani tarkastusta varten asiakirjoja. Ne koskevat muun ohella Opetushallituksen johtamista ja sisäisen tarkastajan menettelyä. Kirjoitusten mukaan Opetushallituksen työilmapiiri oli pelokas ja ahdistunut. E erityisesti romaniväestön koulutusyksikössä koulutussihteeri oli eniten kärsinyt osapuoli. Pääjohtajan päätösvalta oli kirjoittajien mukaan ongelmallisesti korostunut Opetushallituksen 31.3.2006 vahvistetussa työjärjestyksessä.

Tarkastuksessa 14.11.2006 ilmeni, että Opetushallituksen sisäinen tarkastaja (JHTT), ylitarkastaja oli puuttunut pääjohtajan pyynnöstä moniin viraston operatiiviseen toimintaan kuuluviin asioihin. Sellaisia olivat olleet Opetushallituksen uuden palkkausjärjestelmän (UPJ) toteuttaminen ja luottamusmiesten työn vaatuvuusluokitukset sekä niiden julkistaminen virastossa. Tämä oli ollut kiistanalainen menettelytapa Opetushallituksen henkilökunnan keskuudessa.

Tarkastuksen perusteella totesin, että Opetushallituksen toiminnassa vaikutti olevan sellaisia puutteita (kuten eri asiana tutkittavakseni ottamani vanhojen asioiden vireilläolo ja taloushallinnon kirjaamisjärjestelmästä mahdollisesti ilmenemätön Opetushallituksen asiamiehen lasku vuodelta 2005), jotka olisi ilmeisesti ollut mahdollista saattaa kuntoon sisäisen tarkastuksen toimenpitein. Tarkastuksen yhteydessä puheillani käyneet Opetushallituksen henkilökunnan edustajat toivoivat oikeusasiamiehen selvittävän sisäisen tarkastuksen ja viraston operatiivisen toiminnan välistä suhdetta ja sitä, voiko Opetushallituksen pääjohtaja siirrellä työjärjestyksen mukaan viraston toimintayksiköitä pelkästään omilla päätöksillään.

Mainittujen kirjoitusten ja tarkastuksessa tekemiäni havaintojen perusteella olen 12.12.2006 eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottanut oma-aloitteisesti tutkittavakseni Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen toiminnan.

2  
SELVITYS

Sain jo 14.11.2006 Opetushallituksessa toimittamassani tarkastuksessa tietoja johtamisesta ja sisäisestä tarkastuksesta. Sisäinen tarkastaja kävi tuolloin puheillani kertomassa sisäisestä tarkastuksesta muun ohella UPJ:n toteuttamisesta ja palkkatyöryhmän Intranetissä julkistamasta tehtävien vaatuvuusluokittelusta (tarkastusmuistio 1.4.2004). Hän pyysi sittemmin 15.11.2006 sähköpostiviestissään oikeusasiamiehen kanslialta ohjetta sisäisestä tarkastuksesta sen tulevia toimintamenettelyi-

tä ajatellen. Puheillani käyneet Opetushallituksen henkilökunnan edustajat jättivät 14.11.2006 tiedokseni Opetushallituksen 1.4.2006 voimaan tullutta työjärjestystä ja johtamista arvostelevan, allekirjoittamattoman kirjoituksen.

Näistä syistä pyysin Opetushallituksen pääjohtajalta ja sisäiseltä tarkastajalta, ylitarkastajalta selvitykset. Pyysin myös opetusministeriötä antamaan Opetushallitusta tulosohjaavana viranomaisena oman lausuntonsa 28.2.2007 mennessä.

Selvityksessä ja lausunnossa tuli ottaa huomioon, ettei Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesäännön (2001) 2 §:n 4 momentin mukaan sisäisellä tarkastuksella ole ollut toimivaltaa tarkastettaviin toimintoihin eikä vastuuta tarkastettavasta toiminnasta.

Opetushallituksen sisäinen tarkastaja ja pääjohtaja antoivat erikseen selvityksensä liitteineen (27.2.2007) ja opetusministeriö lausunnon (28.3.2007). Opetusministeriö oli pyytänyt Opetushallituksesta kuvausta sisäisen tarkastustoiminnan järjestämisestä, tehtävistä ja roolista, toimivallasta ja vastuusta sekä toiminnan säädöspohjasta ja muusta ohjeistuksesta ja täsmentänyt vielä selvityspyyntöään.

Kaksi yksityishenkilöä lähetti 26.2.2007 valtion virkamieslain 14 §:ään ja Opetushallituksen ongelmia koskeneisiin lehtikirjoituksiin viitaten tiedokseni sisäistä tarkastajaa koskeneen kirjoituksen, joka käsittelee kahta vireillä ollutta, yksityishenkilöiden välistä oikeusasiaa. Sisäisen tarkastajan 18.6.2007 sähköpostitse esittämästä pyynnöstä hänelle lähetettiin 19.6.2007 jäljennökset edellä tarkoitettusta kirjeestä ja muista asiassa kertyneistä asiakirjoista.

Virkavapaalla ollut Opetushallituksen hallintojohtaja lähetti opetusministeriölle 30.3.2007 päivätyn selvityksensä, jonka opetusministeriö lähetti 12.4.2007 tiedokseni ja asiakirjoihin liitettäväksi. Kirjoituksessaan hän käsittelee muun ohella Opetushallituksen romaniväestön koulutusyksikön asioita ja Drom-Edu-projektia, joista olen antanut koulutussihteerin kantelun johdosta tänään erikseen päätökseni (Dnro 260/4/2006). Hallintojohtaja arvosteli myös pääjohtajan ja sisäisen tarkastajan toimintaa sekä kertoi asiassa toimitetuista selvityksistä. Hallintojohtaja lähetti 4.6.2007 tiedokseni myös pääjohtajaa ja oikeusturvansa loukkauksia arvostelleen sähköpostiviestin ja ilmoitti tänne 1.10.2007 uuden sähköpostiosoitteensa Suomessa.

Pyysin 17.4.2007 asiassa lausunnon Valtiontalouden tarkastusvirastolta (31.5.2007) ja sain lisäksi sieltä 8.6.2007 tiedokseni eräitä Opetushallitusta koskeneita tarkastusasiakirjoja. Sisäinen tarkastaja lähetti tänne 18.6.2007 sähköpostiviestin ja sai tiedokseen jäljennökset pyytämistään asiakirjoista.

Pyysin vielä 20.6.2007 Opetushallituksesta pääjohtajalta ja sisäiseltä tarkastajalta lisäselvitykset ja opetusministeriötä täydentämään tänne antamaansa lausuntoa. Sisäinen tarkastaja (10.8.2007) ja Opetushallitus (19.9.2007) antoivat erikseen kirjalliset vastineensa ja lisäselvityksensä. Sisäinen tarkastaja lähetti 23.10.2007 tänne sähköpostiviestin, jossa hän muun ohella arvosteli opetusministeriön virkamiesten esteellisyyttä ja piti opetusministeriön apulaisoikeusasiamiehelle antamaa lausuntoa vääristeltynä sekä viittasi tuolloin vireillä olleeseen Opetushallituksen pääjohtajan valintaprosessiin. Sisäinen tarkastaja arvosteli myös sitä, että vain osa tämän asian dnro 4127/2/06 asiakirjoista eli Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 31.5.2007 oli asian vireilläoloajaksi merkitty salaiseksi. Opetusministeriö antoi pyynnöstäni asiassa 28.9.2007 lisälausunnon.

Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta pyysi kirjeessään 27.7.2007 saada tiedokseen ja arvioitavakseen päätöksen, jonka oikeusasiamies tekee tässä asiassa.

Opetushallitus toimitti tänne 25.2.2008 selvityksen sisäiselle tarkastajalle ajalle 1.6.2007–18.5.2008 myönnetystä vuorottelu- ja virkavapaasta. Opetushallitus on 15.5.2008 uusin tiedoin muutoinkin täydentänyt minulle antamiaan selvityksiä.

Tänne saatiin 20. ja 23.5.2008 Opetushallituksen nykyiseltä ma. sisäiseltä tarkastajalta tietoja sisäisen tarkastuksen järjestelyistä Opetushallituksen eri projekteissa ja hänen vuosilta 1995–2007 laatimansa selvitys Euroopan unionin antamien tukien valvonnasta. Tarkastajan 15.5.2008 vuosilta 1995–2007 laatiman muistion mukaan Opetushallituksen EU-rahoitteisen toiminnan valvonta ei ole ollut kailta osin sillä tasolla, mitä EU-varojen hallinnointi sopimusten perusteella tai yleensä edellyttäisi. Hän kertoi tänne 4.6.2008 sähköpostiviestissään Euroopan komission ratkaisusta Drom-Edu-projektin tilityksessä.

Tähän liittyen virkavapaalla ollut hallintojohtaja lähetti 9.6.2008 tänne vielä tiedoksi Euroopan unionin komission saman loppulaskelman, jonka mukaan Opetushallituksen tuli palauttaa Drom-Edu-projektia varten saatua tukea 4.461,05 euroa. Hallintojohtajan viesti lähetettiin tiedoksi pääjohtajalle sekä Opetushallitukselle ja sen sisäiselle tarkastukselle.

Nykyisin opetusministeriön johtajana työskentelevä täydensi lopuksi 9.6.2008 selvityksiään ja katsoi muun ohella, että kysymyksessä oli hallintojohtajan häneen kohdistama suunnitelmallinen ja pitkään jatkunut kiusaamisprosessi.

### 3

#### RATKAISU

Olen tutkinut sisäistä tarkastusta koskevan asian. Olen tänään erikseen antanut päätökseni koulutussihteerin kanteluun (EOA dnro 260/4/06) ja Opetushallituksen hallintojohtajan kanteluun (EOA Dnro 3112/4/07) sekä Opetushallituksen asioiden käsittelyn viivästyminen koskeneeseen omaan aloitteeseen (EOA dnro 4128/2/06).

Tässä asiassa päädyn kannanottoinani sisäisen tarkastuksen osalta seuraavaan.

Katson Opetushallituksen pääjohtajana 1.3.2003–31.12.2007 välisenä aikana toimineen johtajan osaksi vastoin Opetushallituksen pääjohtajalle kuuluneita velvollisuuksia johtaneen virheellisesti Opetushallituksen sisäistä tarkastusta. Pääjohtaja oli antanut sisäiselle tarkastajalle erilaisia operatiivisen hallinnon tehtäviä, jotka eivät ole, varsinkaan Opetushallituksessa vuonna 2005 toteutetun uuden palkkausjärjestelmän (UPJ) valmistelussa, sopineet hyvän hallintotavan edellyttämällä tavalla yhteen puolueettoman sisäisen tarkastuksen kanssa. Lisäksi pääjohtaja ei ollut voinut 31.3.2006 tekemälään hallintopäätöksellä päättää Opetushallituksen toiminnan järjestämisestä 1.4.2006 lukien, mitä pidän siten virheellisenä menettelynä.

Opetushallituksen sisäisenä tarkastajana 24.5.2008 saakka toiminut oli tässä puolueettomuutta ja eturistiriitojen välttämistä vaatineessa tehtävässään toiminut vuosina 2004–2006 valtion talousarvioasetuksen 70 §:n ja tilintarkastajalle kuuluneen puolueettomuusvaatimuksen vastaisesti, kun hän oli lähtökohtaisesti salassa pidettäviä UPJ-tietoaaineistoja vaatiessaan arvostellut voimakkaasti aineiston antamisesta kieltäytyneitä ja esittänyt heille annettavaksi varoituksia. Opetushallituksen sisäisen tarkastustoimen tavoitteet ja painopisteet olivat myös jääneet riittävällä tavalla määrittelemättä. Sisäinen tarkastaja oli käsitykseni mukaan aiheuttanut pääjohtajan toimeksiantoon perustuvia erillistarkastuksia suorittaessaan kärjekkäällä toiminnallaan Opetushallituksessa ja sen henkilöstön keskuudessa ristiriitoja, mutta ei ollut käsitykseni mukaan tarkastustoiminnassaan menetellyt lainvastaisesti.

Näistä syistä Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen roolia, toimintaa ja toimintatapoja on nähdäkseen tarpeen arvioida uudelleen ja kehittää entistä selkeämmäksi. Näin onkin jo osaltaan tapahtunut, kun Opetushallituksessa on vahvistettu 17.9.2007 lukien voimassa oleva sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Lisäksi Opetushallituksen nykyinen pääjohtaja on tehnyt Opetushallituksen asemasta, roolista ja tehtävistä 23.10.2007 valmistuneen selvityksensä (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46).

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

### 3.1

Sisäisen tarkastuksen järjestämisen puutteet Opetushallituksessa

#### 3.1.1

Sisäisen tarkastajan selvitykset

Sisäinen tarkastaja on selvityksessään viitannut sisäistä tarkastusta koskeviin säännöksiin ja ohjeisiin sekä kuvannut sisäisen tarkastuksen toimintatapaa. Asiakirjoihin on liitetty vuosien 2004–2006 tarkastussuunnitelmat. Tarkastussuunnitelmista ilmenevät mm. tarkastusresurssien kohdentaminen sekä kunkin vuoden tarkastustehtävät.

Tarkastussuunnitelmien mukaan sisäisen tarkastustoiminnan painopisteet Opetushallituksen osalta ovat olleet vuosina 2005 ja 2006 strategian toimeenpanoon liittyvät tehtävät, yksilöimättä näitä tehtäviä tarkemmin, ja laskentatoimen kehittäminen, sekä vuonna 2004 hankintatoimen ohjeistuksen kehittäminen. Valtion oppilaitosten osalta tarkastussuunnitelmien painopisteet olivat olleet vuonna 2004 laskentatoimen ja maksullisen toiminnan sekä tulohajautuksen ja hallinnon kehittämisessä. Vuosien 2005 ja 2006 tarkastussuunnitelmissa oli viitattu valtion oppilaitosten sisäisen valvonnan konsultointiin.

Tarkastussuunnitelmiin perustuvien tarkastusten lisäksi sisäinen tarkastaja oli tehnyt pääjohtajan toimeksiantoon perustuvia erillistarkastuksia. Toimeksiantoja ja niiden työsuunnitelmia ja resurssiarviota ei ole liitetty asiakirjoihin. Asiakirjoihin on liitetty vuosiraportti vuodelta 2005. Muilta osin sisäinen tarkastaja on viitannut toimintakertomuksen yhteydessä julkaistavaan vuosiraporttiin.

Sisäinen tarkastaja toteaa selvityksessään sopineensa pääjohtajan kanssa, että hän tarkastaa Opetushallituksen uuden palkkausjärjestelmän toteuttamiseen liittyvää prosessia. Tarkastuksen tavoitteena oli ollut 8.2.2005 päivätyn tarkastusmuistion mukaan varmistaa, että pääjohtajalla ja muulla ylimmällä johdolla on saatavilla kaikki mahdollinen tieto työnantajakannan muodostamiseksi. Lisäksi sisäinen tarkastaja oli toiminnallaan pyrkinyt tunnistamaan palkkauudistukseen liittyviä riskejä. Hän oli osallistunut toimeksiantoon liittyen Opetushallituksen johtoryhmän kokouksiin ja päällikköpalaveriin. Hänen mukaansa tämä oli ollut yksi hänen tärkeimmistä tehtävistään. Palkkausjärjestelmään liittyvää toimeksiantoa ei ole kirjattu vuosien 2004–2006 tarkastussuunnitelmiin.

Tarkastusmuistion mukaan sisäinen tarkastaja ei ole saanut käyttöönsä pääjohtajan määräyksestä huolimatta tarkastustyössä tarvittavaa materiaalia, muun muassa henkilökohtaista suoriutumistarkastuksia arviointeja.

Sisäinen tarkastaja oli todennut 18.1.2006 päivätyssä vuosiraportissaan, että vuosi 2005 oli ollut poikkeuksellinen sisäisen tarkastuksen kannalta. Sisäistä tarkastajaa olivat työllistäneet erityisesti poliisille tehdyt tutkintapyynnöt ja näihin liittyneet selvitykset. Raportissa oli todettu, että opetusministeriö ei ollut Opetushallituksen veto-oikeuksista huolimatta pidättänyt virkamiestä virantoimituksesta,

vaikka poliisille tehty tutkintapyyntö on raportin mukaan olennaisesti vaikuttanut kyseisen virkamiehen viranhoitoon. Raportissa todetaan lisäksi, että tutkintapyyntöä tekeminen poliisille oli johtanut voimakkaastiin hyökkäyksiin sisäisen tarkastajan toimintaa kohtaan mm. opetusministeriölle tehtyjen kantelujen muodossa.

Sisäinen tarkastaja on selvityksessään käsitellyt myös sisäisen tarkastuksen suhdetta toimintayksiköiden sisäiseen organisointiin sekä tehtävien ja toimivallan määrittelyä koskeviin asioihin. Häntoteaa selvityksessään, että hän oli osallistunut sisäisen valvonnan asiantuntijana pääjohtajan pyynnöstä johtoryhmän kokouksiin, joissa oli käsitelty toimintayksiköiden organisointia ja tehtävien määrittelyä. Sisäinen tarkastaja on viitannut tältä osin ammattistandardien kohtaan 2130 ja kiistänyt osallistuneensa varsinaiseen päätöksentekoon.

Ylitarkastaja on täydentänyt 10.8.2007 lausuntoaan ja korostanut Valtiontalouden tarkastusviraston kannanottoja siitä, että sisäinen tarkastus Opetushallituksessa oli viraston ylimmän johdon asia, toimintana luonteeltaan konsultoiva sekä ollut hallintojohtajaan kohdistuneessa poliisitutkinnassa keskeisessä roolissa. Ylitarkastaja on vielä 22.10.2007 arvostellut opetusministeriön antamien lausuntojen valmistelua ja katsonut siihen liittyneen esteellisyyttä. Hän on samalla arvostellut oikeusasiamiehen toimintaa vain eräiden lausuntojen leimaamisessa salaiseksi asian käsittelyn ajaksi. Hän arveli muun ohella, että varsinaiset ongelmat Opetushallituksessa olivat alkaneet, kun pääjohtaja oli alkanut kehittää Opetushallituksen toimintaa mutta muun Opetushallituksen johdon tavoitteena oli pitää pääjohtaja viraston johtamisessa tarvittavan tiedon ulottumattomissa. Ylitarkastaja katsoi hoitaneensa tarkastustehtävänsä rehellisesti ja objektiivisesti eikä ollut suostunut vaikeuttamaan painostuksen alla olleen pääjohtajan työtä.

### 3.1.2

#### Opetushallituksen ja pääjohtajan selvitykset

Pääjohtajan mukaan sisäisen tarkastuksen rooli oli ollut poikkeuksellinen ja kritiikki sitä kohtaan joiltain osin oikeutettua. Pääjohtajan mukaan sisäistä tarkastustoimintaa kohtaan esitetty kritiikki oli antanut aiheen sisäisen tarkastuksen roolin arviointiin sekä toiminnan ja toimintatapojen kehittämiseen tähdänneisiin keskusteluihin sisäisen tarkastajan kanssa.

Opetushallituksen asianhallintajärjestelmän puutteena oli ollut se, ettei prosessi ollut varmistanut viireillä olleiden asioiden sulkemista diaarista, mikä oli antanut virheellisen kuvan viireillä olevien asioiden määrästä. Sisäisellä tarkastajalla ei ole ollut erityistä roolia asianhallinnan kehittämisessä. Arkitonmuodostussuunnitelmaa uudistamaan oli asetettu helmikuussa 2007 projekti ja sille projektiryhmä.

Opetushallituksen organisaation uudistaminen oli puolestaan liittynyt viraston vuonna 2003 käynnistyneeseen strategiaproessiin. Opetushallituksen organisaatio oli uudistettu toimintayksiköiden osalta 1.4.2006 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella. Asetusmuutoksen jälkeen viraston vanhat toimintayksiköt olivat lakanneet ja oli syntynyt tarve tarkastella myös niiden alaisuudessa toimineiden asiantuntijayksiköiden tilannetta. Organisaation kehittämisen kannalta olisi ollut epätarkoituksenmukaista vahvistaa välivaiheen organisaatio niin, että vanhat asiantuntijayksiköt olisivat jatkaneet toimintaansa uusien toimintayksiköiden alaisuudessa. Opetushallituksen uudistumisprosessiin liittyvät päätökset oli tehty pääjohtajan mukaan kaikissa vaiheissa asetuksen ja työjärjestyksen määrittelemän toimivallan rajoissa.

Pääjohtajan selvityksen mukaan syksyllä 2004 oli syntynyt epäily, että romaniväestön koulutusyksikön ja sen tehtävälleen kuuluvan Drom-Edu-projektin varainkäyttö ja hallinnolliset menettelyt eivät olleet asianmukaisia. Opetushallituksen sisäinen tarkastaja oli tarkastanut yksikön ja projektin toiminta-

taa. Tarkastus oli antanut aihetta lisäselvityksiin. Pääjohtaja oli päätenyt selvitysten perusteella tekemään asiassa tutkintapyynnön poliisille.

Esitutkintavaiheessa Opetushallitus oli antanut asiamiehelle toimeksiannon osallistua asian selvittämiseen. Toimeksiannon keskeinen sisältö oli pääjohtajan mukaan ollut käydä läpi esitutkintaineistoa ja arvioida sen oikeudellista merkitystä 11.3.2005. Asiamies oli laskuttanut työnsä yhdellä laskulla, joka oli saapunut Opetushallitukseen tammikuussa 2007. Lasku oli pääjohtajan mukaan kirjattu vuoden 2006 menoksi.

Opetushallitus ja pääjohtaja ovat täydentäneet 19.9.2007 ja 23.10.2007 antamia selvityksiä muun ohella siten, että Opetushallitus oli toiminut yhden sisäisen tarkastajan avulla, jonka työpanos oli kohdennettu tarkoituksenmukaisesti resurssien käytön kannalta. Opetushallitus on 19.9.2007 katsonut, että joustamattomuus sisäisen tarkastuksen voimavarojen kohdentamisessa ja tarkastussuunnitelman ehdoton noudattaminen olisi merkinnyt pääjohtajan näkökulmasta virkavelvollisuuden laiminlyöntiä ja ollut lisäksi hallinnollisesti epätarkoituksenmukaista.

Opetusministeriö oli edellyttänyt, että Opetushallitus käynnistää pikaisesti sisäisen tarkastuksen ohjesääntönsä uudistamisen. Opetushallituksen uudistettu sisäisen tarkastuksen ohjesääntö oli tullut voimaan 17.9.2007.

Opetushallituksen mukaan henkilöiden oikeusturva ei kuitenkaan ollut vaarantunut siten kuin opetusministeriö oli kannanotoissaan 23.10.2007 esittänyt.

### 3.1.3

#### Opetusministeriön lausunnot

Opetusministeriön mukaan Opetushallituksen sisäisen tarkastustoiminnan painottuminen tarkastussuunnitelmien mukaiseen toimintaan ja muuhun toimintaan oli jäänyt epäselväksi. Valtionoppilaitosten osalta asiakirjoihin oli liitetty neljä tarkastuskertomusta. Suunnitelmien ja raporttien perusteella ei ole mahdollista tehdä riittävää arviota tarkastustoiminnasta, sen painopisteistä ja tuloksista.

Opetusministeriö katsoi asiaa koskevat säännökset ja ohjeistuksen huomioon ottaen, että virkamiesten henkilökohtaisten suoritumisarviointien luovuttamiseen ulkopuoliselle oli ollut perusteltua syytä suhtautua erityisellä varovaisuudella. Opetushallituksen pääjohtajalla on ollut oikeus saada kyseiset tiedot käyttöönsä ja viime kädessä hän päättää ja vastaa salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Opetusministeriö katsoi, että ei ole esitetty perusteita, joiden nojalla sisäisen tarkastajan olisi tullut saada tarkastustehtävää varten käyttöönsä Opetushallituksen virkamiesten henkilökohtaista työsuoritumista koskevat arvioinnit. Opetusministeriön käsityksen mukaan salassa pidettävien tietojen luovuttamista ei voida perustaa pelkästään viraston sisäistä tarkastusta koskevaan ohjeeseen.

Sisäisen tarkastajan laatimassa tarkastusmuistiossa oli arvioitu työnantajavirkamiehen ammattitaitoa ja toimintaa voimakkain sanankääntein ja tehty pitkälle henkilöön meneviä johtopäätöksiä. Tarkastusmuistio oli saatettu tiedoksi muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tarkastusmuistion esitystapa vaarantaa ministeriön mukaan henkilön oikeusturvaa, koska asianomaisella ei ole mahdollisuutta tulla kuulluksi ja esittää näkemyksiään esitetyistä johtopäätöksistä. Sisäiseltä tarkastukselta edellytetään ehdotonta puolueettomuutta ja objektiivisuutta tarkastustehtävää hoidettaessa.

Opetusministeriön käsityksen mukaan sisäisen tarkastajan osallistuminen johtoryhmän kokouksiin ja päällikköpalaveriin, joissa ei käytetä päätösvaltaa, ei ole vastoin sisäistä tarkastusta koskevia

säännöksiä ja ohjeistusta, kunhan osallistuminen ei vaaranna sisäisen tarkastajan puolueettomuutta ja objektiivisuutta.

Opetusministeriö oli tehnyt 26.4.2005 päätöksen olla pidättämättä hallintojohtajaa virantoimituksesta, koska asiassa ei ollut näytetty, että häneen kohdistetulla esitutkintapyynnöllä tai tutkimuksilla olisi vaikutusta hänen edellytyksiinsä hoitaa Opetushallituksen hallintojohtajan tehtävää. Opetusministeriö totesi lisäksi, että virkamies on oikeutettu käyttämään niitä oikeusturvakeinoja, joita hän katsoo oikeusturvansa edellyttävän. Oikeusturvakeinoin turvautumista ei tule opetusministeriön käsityksen mukaan raportoida sisäisen tarkastajan tapaan hyökkäykseksi sisäistä tarkastustoimintaa kohtaan.

Opetusministeriö totesi lisäksi, että tarkastuksen kohteena olleen romaniväestön koulutusyksikön toimintaan oli liittynyt ongelmia, joiden voitiin katsoa johtuneen myös huonoista henkilösuhteista ja henkilöstövajauksesta tässä yksikössä. Poliisitutkinta ei ollut johtanut rikossyytteisiin, vaan syyttäjä oli tehnyt asiassa syyttämättäjättämispäätöksen. Sen mukaan hallintojohtajan ei ollut näytetty syyllistyneen rikokseen, vaan kysymys oli ollut hallinnollisista puutteista.

Sisäisen tarkastuksen rooli oli painottunut epäkohtien ja mahdollisten väärinkäytösten selvittämiseen erityisesti hallintojohtajan osalta, mikä ilmenee asiakirjoihin liitetyistä tarkastusmuistioista. Opetusministeriö katsoi, että sisäisen tarkastajan olisi tullut esittää prosessien eri vaiheissa suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia yksikössä ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseksi ja ehkäisemiseksi vastaisuudessa.

Opetushallitus oli liittänyt selvityksen yhteyteen 31.3.2006 päivätyn pääjohtajan päätöksen Opetushallituksen toiminnan järjestämisestä sekä 3.4.2006 päivätyn kehitysjohtajan päätöksen toiminnanorganisoinnista ja asioiden ratkaisemisesta kehittämisen toimintayksikössä.

Opetusministeriön käsityksen mukaan Opetushallituksesta annetun asetuksen 2 §:n 3 momentin ja 23 §:n huomioon ottaen Opetushallituksen toiminnan järjestämisestä 1.4.2006 lukien ei ole voitu päättää 31.3.2006 tehdyllä pääjohtajan hallintopäätöksellä. Myöskään kehitysjohtajalla ei ole ollut toimivaltaa 3.4.2006 tehdyn päätöksen tekemiseen. Opetushallituksen organisaatioon ja tehtäviin liittyviä asioita ei voida opetusministeriön käsityksen mukaan siirtää työjärjestykseen otetulla määräyksellä erillisin hallintopäätöksin ratkaistaviksi.

Opetusministeriö katsoi, että Opetushallituksen toimintayksiköiden organisoinnista, tehtävistä ja toimivallasta tulee määrätä Opetushallituksen työjärjestyksessä. Työjärjestyksen hyväksyy pääjohtaja. Ennen päätöksen tekemistä on kuultava ylijohtajia. Työjärjestyksestä on pidettävä hallintolain (434/2003) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hallintoasiana. Työjärjestyksestä annettaessa tulee tämän vuoksi soveltaa hallintolakia soveltuvin osin.

Opetusministeriön mukaan Opetushallituksen toimiala on laaja ja tehtävät moninaiset. Opetusministeriössä on katsottu, että Opetushallituksen tuloksellisuuden raportointia on tämän vuoksi tarpeen kehittää. Opetusministeriö ja Opetushallitus ovat käynnistäneet tulossopimuksen kehittämisen vuoden 2005 joulukuussa. Opetusministeriön ja Opetushallituksen välisessä vuosia 2006–2008 koskevassa tulossopimuksessa sovittiin, että Opetushallitus tekee ehdotuksen asetettujen tavoitteiden toteuttamisen seurannan indikaattoreista siten, että niistä voidaan sopia tulossopimustarkistuksen yhteydessä vuonna 2006. Vuosia 2007–2009 koskeva tulossopimus on selkeästi aikaisempaa kattavampi. Tavoitteenasettelua tullaan edelleen tarkentamaan vuonna 2007 tulossopimuksen tarkistamisen yhteydessä.

Opetusministeriö katsoi yhteenvedonaan, että sisäisen tarkastuksen rooli ja toimintatavat olivat olleet Opetushallituksessa poikkeukselliset. Sisäisen tarkastustoiminnan painottuminen tarkastussuunnitelmien mukaiseen toimintaan ja muuhun toimintaan oli jäänyt epäselväksi. Valtionoppilaitosten ja maksupisteiden tarkastus oli ollut vuosina 2004–2006 vähäistä. Suunnitelmien ja raporttien perusteella ei ole mahdollista tehdä riittävää arviota tarkastustoiminnasta, sen painopisteistä ja tuloksista. Opetusministeriön käsityksen mukaan tarkastustoiminnan raportoinnin taso ei ole ollut riittävää.

Opetusministeriön mukaan sisäinen tarkastaja oli toiminut Opetushallituksen uutta palkkausjärjestelmään koskevan valmistelun yhteydessä tavalla, jonka voidaan katsoa vaarantaneen hänen puolueettomuuttaan ja objektiivisuuttaan. Sisäisen tarkastuksen rooli oli painottunut epäkohtien ja mahdollisten väärinkäytösten selvittämiseen erityisesti hallintojohtajan osalta, mikä ilmenee asiakirjoihin liitetystä tarkastusmuistioista.

Opetusministeriön näkemyksen mukaan sisäisen tarkastuksen roolia, toimintaa ja toimintatapoja on tarpeen arvioida ja kehittää. Tässä yhteydessä tulisi myös arvioida tarve uudistaa 18.12.2001 voimaan tullut sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Sisäistä tarkastustoimintaa kehitettäessä tulee ottaa huomioon sisäisen tarkastuksen kansainvälisten ammattistandardien edellyttämä laadun varmistus- ja kehittämishjelma sekä sisäiset ja ulkoiset arvioinnit.

Opetushallituksessa oli toteutettu viime vuosina strategian ja palkkausjärjestelmän uudistaminen sekä siirrytty uusiin toimitiloihin. Opetusministeriön käsityksen mukaan Opetushallituksessa tulisi toteuttaa säännöllisesti työilmapiiriä ja henkilöstön jaksamista koskeva kartoitus, tarvittaessa myös ulkoisena kartoituksena.

Opetusministeriö oli 28.9.2007 edellyttänyt, että Opetushallitus käynnistää pikaisesti sisäisen tarkastuksen ohjesäännön uudistamisen.

### 3.1.4

#### Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 31.5.2007 esittänyt johtopäätöksinään sisäisen tarkastuksen järjestämisestä, että Opetushallituksessa on toiminnan luonteen, maantieteellisen hajaantuneisuuden ja rahoituksen määrän perusteella ollut perusteltu tarve järjestää sisäinen tarkastus (asetus valtion talousarviosta, 70 §).

Opetushallituksessa sisäinen tarkastus on järjestetty organisatorisesti riippumattomasti siten, että se toimii ylimmän johdon alaisuudessa.

Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen tehtävä on ollut varsin monimuotoinen. Siihen on sisältynyt olennaisilta osin sisäisen tarkastuksen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Joillekin valtion virastoille ja laitoksille tarkastusvirasto on joutunut huomauttamaan siitä, että niillä näennäisesti on järjestetty sisäinen tarkastus (toimi), mutta se ei tosiasiallisesti olennaisessa määrin ole hoitanut sisäisen tarkastuksen tehtäviä. Tällaista huomautusta ei kuitenkaan ole annettu Opetushallitukselle.

Tarkastusvirasto korosti, että sisäisen tarkastuksen järjestämisessä ja sen tehtävän toteuttamisessa harkinta ja vastuu kuuluvat ensisijaisesti viraston tai laitoksen johdolle. Opetushallituksen johto antaa tarvittaessa lisäselvitystä sisäisen tarkastuksen käyttämisestä tapauksessa esillä olleisiin toimeksiantoihin.



Sisäisen tarkastuksen eettisten sääntöjen mukaan myös sisäisen tarkastuksen toiminnon tulee harkita, mitä toimeksiantoja se ottaa hoitaakseen. On kuitenkin todettava, että sisäisen tarkastuksen asemasta johtuen ylimmän johdon tehtävänannosta kieltäytyminen edellyttää käytännössä varsin painavaa perustetta.

Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesäännön mukaan sisäistä tarkastusta toteutetaan vuosittaisen suunnitelman pohjalta, jonka viraston ylin johto hyväksyy.

Tarkastusvirasto ei ole yksityiskohtaisemmin lausunnon yhteydessä käynyt läpi Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelmia ja niiden toteutumista. Opetusministeriö oli vastauksessaan 28.3.2007 todennut, että suunnitelmien ja raporttien perusteella ei ole mahdollista tehdä riittävää arviota tarkastustoiminnasta, sen painopisteistä ja tuloksista. Lisäksi ministeriö oli todennut, että sisäisen tarkastuksen rooli oli painottunut epäkohtien ja mahdollisten väärinkäytösten selvittämiseen erityisesti hallintojohtajan osalta, mikä ilmenee asiakirjoihin liitetystä tarkastusmuistioista.

Opetushallitus antanee pyydettyä lisäselvitystä viime vuosien olennaisista tarkastustehtävistä, niiden resursoinnista sekä tarkastuksen painotusten tarkoituksenmukaisuudesta.

Tarkastusviraston mukaan uuden palkkajärjestelmän (UPJ) tarkastaminen voi olla ja usein on perusteltu sisäisen tarkastuksen tarkastuskohde. Sisäisen tarkastuksen rooli voi toimeksiannon mukaisesti olla myös konsultoiva.

Opetushallituksen sisäisellä tarkastuksella olisi tullut olla sisäisen tarkastuksen ohjesäännön perusteella oikeus UPJ-palkkojen tarkastuksessa kaiken tarkastukseen liittyvän materiaalin saamiseen.

Tarkastusvirasto ei ota asiakirjojen perusteella laaditussa lausunnossaan kantaa UPJ-toimeksiannon toteuttamiseen. Opetusministeriö on vastauksessaan 28.3.2007 todennut, että Opetushallituksen sisäinen tarkastaja oli toiminut uutta palkkausjärjestelmää koskevan valmistelun yhteydessä tavalla, jonka voidaan katsoa vaarantaneen hänen puolueettomuuttaan ja objektiivisuuttaan.

Tarkastusvirasto on todennut yleisesti, että poliisitutkinnan tekeminen on asianmukaista tilanteissa, joissa on syytä epäillä rikosta, ja sisäinen tarkastus on usein keskeinen toimija tällaisissa asioissa. Kynnys tutkintapyynnön tekemiseen poliisille on alhainen ja erityisen tärkeänä tätä on pidettävä virkarikosepäilyjen osalta, koska tällä tavalla osaltaan varmistetaan sitä, että viranomaiset toimivat lainmukaisesti kaikissa tilanteissa. Tämä on luonnollisesti keskeistä kansalaisten oikeusturvan kannalta.

Tarkastusviraston mukaan Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen toimintatapaan saattaa liittyä puutteita. Asiasta on kuitenkin esitetty erilaisia näkemyksiä. Opetushallituksen sisäinen tarkastaja on itse vastauksessaan oikeusasiamiehelle 27.2.2007 korostanut toimineensa sisäisen tarkastuksen ammattistandardien mukaan.

Tarkastusvirasto korostaa Opetushallituksen ylimmän johdon sekä tarvittaessa opetusministeriön toimenpiteitä. Opetushallituksen pääjohtaja totesi selvityksessään 27.2.2007, että hänen käsityksensä mukaan sisäisen tarkastajan toiminta on sitä koskevien säännösten näkökulmasta ollut asianmukaista ja laillista. Pääjohtajan käsityksen mukaan sisäinen tarkastaja oli myös toiminut toimivaltansa puitteissa. Kuitenkin pääjohtaja totesi, että sisäisen tarkastuksen rooli on ollut poikkeuksellinen ja että esitetty kritiikki on joiltain osin oikeutettua. Kritiikki on antanut aiheen sisäisen tarkastuksen roolin arviointiin ja myös toiminnan ja toimintatapojen kehittämiseen tähtääviin keskusteluihin sisäisen tarkastajan kanssa. Lisäksi opetusministeriön vastauksessa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöön 28.3.2007 viitattiin pääjohtajan selvitykseen ja todettiin lisäksi, että ope-

tusministeriön näkemyksen mukaan sisäisen tarkastuksen roolia, toimintaa ja toimintatapoja on tarpeen arvioida ja kehittää.

Käytettävissä olevien jossain määrin ristiriitaisten tietojen perusteella näytti siltä, ettei Opetushallituksen sisäinen tarkastaja ole välttämättä toiminut sisäistä tarkastusta ohjaavien säännösten vastaisesti. Sen sijaan tarkastustyön käytännön toteutuksessa on saattanut esiintyä sellaista epäasianmukaisuutta, johon on syytä kiinnittää huomiota.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 16 §:n mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

Opetushallitus oli lähettänyt 21.12.2004 tarkastusvirastolle tiedoksi Opetushallituksen Helsingin poliisilaitokselle tekemät esitutkintapyynnöt koskien hallintojohtajaa ja koulutussihteerä. Tämä kirje oli käsitelty tarkastusvirastossa edellä tarkoitettuna väärinkäytösilmoituksena. Samassa yhteydessä tarkastusviraston käyttöön oli toimitettu Opetushallituksen sisäisen tarkastajan allekirjoittama 28.12.2004 päivätty tarkastuskertomus (Dnro 25/060/2004), joka oli käsitelty Opetushallituksen hallintojohtajan matkustuskäytäntöjä. Tarkastuksen kohteena olleet matkat olivat kohdistuneet Brysseliin hallintojohtajan osallistuttua Eurooppa-koulujen johtokunnan kokouksiin Suomen edustajana.

Tarkastusvirasto katsoi, ettei edellä sanotussa tarkastuskertomuksessa tullut esiin sellaista, että hallintojohtajaa olisi ollut syytä epäillä Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n tarkoittamalla tavalla rikoksesta. Sen sijaan tarkastuskertomuksesta kävi ilmi tarve ohjeistaa Opetushallituksen virkamiesten matkustuskäytäntöjä viraston sisäisin ohjein.

## 3.2

### Sovellettavat säännökset

Sisäinen tarkastus on lähtökohtaisesti sekä kansainvälisten normien että Suomen julkishallinnon käytännönkin mukaan riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation (ja sen maksupisteiden) riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Sisäinen tarkastus on osa laajempaa sisäisen valvonnan kokonaisuutta. Sisäisen valvonnan järjestämistä koskevat tärkeimmät lainsäätökset ovat valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:ssä. Säännöksen mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Tarkemmat säännökset sisäisestä valvonnasta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69, 69 a ja 69 b §:ssä on yleiset säännökset sisäisen valvonnan järjestämisestä ja vaatimuksista. Sisäistä tarkastusta koskevat säännökset ovat talousarvioasetuksen 70 §:ssä. Viraston ja laitoksen johdon on talousarvioasetuksen 70 §:n 1 momentin mukaan järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Talousarvioasetuksen 70 §:n 2 momentin mukaan sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset

sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa.

Opetushallituksessa on tapahtuma-aikana ollut voimassa sisäisen tarkastuksen ohjesääntö (18.12.2001). Ohjesäännön 2 §:n 3 kohdan mukaan sisäisellä tarkastuksella oli oikeus saada viivytyksettä käyttöönsä kaikki tarkastuksessa tarvittava aineisto sisältäen luottamukselliseksi tai salaiseksi määritellyn aineiston. Ohjesäännön 2 §:n 4 momentin mukaan sisäisellä tarkastuksella ei ole ollut toimivaltaa tarkastettaviin toimintoihin eikä vastuuta tarkastettavasta toiminnasta.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on lisäksi otettava huomioon hyvän hallinnon periaatteet. Virkatointi on järjestettävä asianmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla sekä siten, ettei laillisuusongelmia synny esimerkiksi sen vuoksi, että samat henkilöt hoitavat sekä päätöksentekoa että valvontatehtävää. Myös johtoon kuuluvien henkilöiden toiminnan tulee olla uskottavalla tavalla valvonnan ja sisäisen tarkastuksen piirissä.

Valtiovarainministeriön 14.12.2006 päivätyn ohjeen (VM 46/01/2006) mukaan virkamiesten henkilökohtaisia työsuorituksia koskeviin arviointeihin sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Lain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muuan muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista, kuten esimiehen suorittama henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi.

Opetushallituksen tehtävänä on Opetushallituksesta annetun lain (182/1991) 1 §:n mukaan vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallituksen tulee lisäksi huolehtia niistä tehtävistä, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään, sekä suorittaa ne toimeksiannot, jotka opetusministeriö virastolle antaa.

Opetushallituksesta annetun lain (muut. 387/2003) 4 §:n 2 momentin mukaan Opetushallituksessa voi olla toimintayksiköitä eri tehtäväkokonaisuuksia varten. Toimintayksiköistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Opetushallituksesta annetun asetuksen (muut. 149/2006) 2 §:n 3 momentin mukaan toimintayksikön sisäisestä organisaatiosta ja tehtävistä määrätään opetushallituksen työjärjestyksessä. Asetuksen 14 §:n mukaan pääjohtaja johtaa opetushallitusta ja vastaa siitä, että opetushallituksen tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja tuloksellisesti. Pääjohtaja vastaa opetushallitukselle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Asetuksen 23 §:n mukaan tarkemmat määräykset toimintayksiköiden ja henkilöstön tehtävistä sekä asioiden käsittelemisestä ja toiminnan muusta järjestelystä annetaan työjärjestyksessä ja tarvittaessa taloussäännössä.

Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun, 1.1.2001 voimaan tulleen lain (467/1999, muut. 370/2005) 4 §:n 2 momentin mukaan tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla. Lain 5 §:n mukaan tilintarkastajan esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain (434/2003) 27–30 §:ssä säädetään.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Säännöksen 29 kohdan mukaan samoin salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista.

### 3.3

#### Arviointi

Yleiseltä kannalta totean aluksi, että julkishallinnon virastojen sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, jolla tuotetaan lisäarvoa organisaatiolle ja parannetaan sen toimintaa. Sisäisestä tarkastuksesta on säädetty valtion talousarvioasetuksen 70 §:ssä (muut. 263/2000). Tämän asetuksen 70 §:n 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Asetuksen perustelumuistiossa oli todettu, että sisäinen tarkastus on johtoa palveleva toiminto.

Tarkemmin sisäisen tarkastuksen asemasta ja tehtävistä määrätään kunkin viraston sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä. Opetushallituksessa oli tapahtuma-aikana voimassa vuonna 2001 vahvistettu sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Sen 2 §:n 4 momentin mukaan sisäisellä tarkastuksella ei ole ollut toimivaltaa tarkastettaviin toimintoihin eikä vastuuta tarkastettavasta toiminnasta.

Valtion talousarvioasetuksen 70 §:n 2 momentin mukaan sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Sisäisestä tarkastuksesta on annettu kansainvälisiä ammattistandardeja ja suosituksia, joita sisäisessä tarkastuksessa on noudatettava (esim. Blumme ym., Corporate governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta, s. 71). Sisäiset tarkastajat ry:n ammatillisten asioiden toimikunnan 30.4.2004 suomeksi kääntämien standardien kohdan 1100 mukaan sisäisen tarkastustoiminnan tulee olla riippumaton, ja sisäisen tarkastajan työssään objektiivinen. Kohdan 1120 mukaan sisäisen tarkastajan tulee olla puolueeton ja tasapuolinen, ja hänen tulee välttää eturistiriitoja. Sisäiseltä tarkastukselta edellytetään siten ehdotonta puolueettomuutta ja objektiivisuutta tarkastustehtävää hoidettaessa.

Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen tehtävä on ollut varsin monimuotoinen. Siihen on sinänsä sisällynyt olennaisilta osin sisäisen tarkastuksen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Sisäisen tarkastuksen rooli ja toimintatavat ovat Opetushallituksessa kuitenkin olleet poikkeukselliset verrattuna muihin hallinnon yksiköihin. Sisäinen tarkastaja oli toimikautenaan Opetushallituksessa toteutettujen työnjaollisten (yksiköihin jako) ja henkilöstöhallinnon (kuten UPJ) uudistusten yhteydessä suorittanut merkittävästi pääjohtajan määräyksestä erillistarkastuksia ja toimeksiantoja. Pääjohtaja ja sisäinen tarkastaja olivat asianmukaisesti puuttuneet muun ohella kirjeessään hallintojohtajalle ja kouluneuvokselle Valtiontalouden tarkastusviraston kirjeessä 13.5.2005 osoitettuihin useisiin Opetushallituksen tilinpidon epäkohtiin. Asioiden selvittämistä olivat osaltaan vaikeuttaneet hallintojohtajan ja sisäisen tarkastajan välillä olleet varsin erilaiset näkemykset ongelmien syistä ja ratkaisutavoista, mikä oli Opetushallituksen 21.12.2004 ja hallintojohtajan 24.11.2006 puolelta johtanut osaltaan myös poliisitutkinnan pyytämiseen Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta.

Opetushallituksen 19.9.2007 lisäselvityksessään esittämän mukaan viraston sisäinen tarkastus on ollut asianmukaisesti järjestetty. Käsitykseni mukaan Opetushallituksen pääjohtajana 31.12.2007 saakka toiminut oli kuitenkin menetellyt virheellisesti siinä, miten hän oli, osaksi vastoin Opetushallituksen pääjohtajalle kuuluneita velvollisuuksia, johtanut Opetushallituksen sisäistä tarkastusta. Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesäännön mukaan sisäistä tarkastusta toteutetaan vuosittaisen suunnitelman pohjalta, jonka viraston ylin johto hyväksyy. Pääjohtaja oli vuosina 2004–2006 antanut sisäiselle tarkastajalle erilaisia operatiivisen hallinnon tehtäviä, jotka eivät ole sopineet hyvän hallintotavan ja sisäisen tarkastuksen tehtävien edellyttämällä tavalla yhteen puolueettoman sisäisen tarkastuksen kanssa. Sisäisen tarkastuksen rooli oli painottunut henkilökunnan vastakkainasettelussa epäkohtien ja mahdollisten väärinkäytösten selvittämiseen erityisesti hallintojohtajan osalta.

Lisäksi pääjohtaja ei ollut voinut päättää Opetushallituksen toiminnan järjestämisestä ja yksiköihin jakamisesta 1.4.2006 lukien 31.3.2006 tehdyllä pääjohtajan hallintopäätöksellä. Pidän tätä päätöstä opetusministeriön lausunnossaan esittämin tavoin virheellisenä menettelynä. Pääjohtajalla ei ole ollut ilman asetukseen perustuvaa valtuutusta oikeutta siirtää Opetushallituksen toimintayksiköiden sisäistä järjestelyä ja määrittelyä työjärjestyksen sijasta erillisillä päätöksillä tehtäväksi. Olen ottanut toimenpidettäni arvioidessani huomioon ne Opetushallituksen väliaikaista uudelleen organisoitua koskevat seikat, jotka ilmenevät pääjohtajan minulle 27.2.2007 antamasta selvityksestä. Vaikka viraston strategiaprosessiin liittynyt menettely oli pääjohtajan mukaan tarkoituksenmukainen välivaihe, en pidä sitä hallinnon laillisuuden kannalta hyväksyttävänä.

Opetushallituksen sisäisenä tarkastajana 24.5.2008 saakka toiminut oli tässä puolueettomuutta ja eturistiriitojen välttämistä vaatineessa tehtävässään toiminut vuosina 2004–2006 valtion talousarvioasetuksen 70 §:n ja tilintarkastajalle kuuluneen puolueettomuus- ja objektiivisuusvaatimuksen vastaisesti. Erityisesti tämä näkyi siinä, että hän oli 8.2.2005 päivätyn tarkastuskertomuksensa mukaan vaatinut käyttöönsä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan lähtökohtaisesti salassa pidettäviä henkilöarviointeja osana UPJ-tietoaineistoa. Sisäinen tarkastaja oli ehdottanut annettavaksi tällaisen salassa pidettävän tiedon antamisesta kieltäytyneelle henkilökunnalle kirjallisia varoituksia ja arvostellut kärjekkäästi kieltäytymisestä päättäneen kouluneuvoksen oikeudellista osaamista. Opetushallituksen 18.12.2001 voimaan tulleen sisäisen tarkastuksen ohjesäännön 2 §:n 4 momentin mukaan sisäisellä tarkastuksella ei ole ollut toimivaltaa tarkastetaviin toimintoihin eikä vastuuta tarkastettavasta toiminnasta, kuten uuden palkkausjärjestelmän toteuttamisesta.

Opetushallituksen uutta palkkausjärjestelmää (UPJ) koskeva sopimus oli tehty vuonna 2005. Henkilön työsuoritusarvioinnin kokonaispisteet ja eri osa-alueiden pisteet ovat salassa pidettäviä tietoja. Tällaisia tietoja ei saa luovuttaa ulkopuoliselle. Ohjeen mukaan luottamusmiehellä on oikeus saada edustamiensa henkilöiden tehtävän kuvauksista sekä vaativuusarvioinneista ja -tasoista tieto. Henkilökohtaisen palkanosan perusteita koskevan tiedon antaminen edellyttää kuitenkin, että henkilö on suostunut siihen yksilöidyllä valtakirjalla.

Sisäisellä tarkastajalla ei ole oikeutta vaatia käyttöönsä pääjohtajan tavoin kunkin virkamiehen henkilökohtaisen suoriutumisen salassa pidettäviä UPJ-arviointeja. Salassa pidettävien tietojen luovuttamista ei voida perustaa pelkästään viraston sisäistä tarkastusta koskevaan ohjeeseen, kuten myös opetusministeriökkin on 28.9.2007 lisälausunnossaan todennut. Opetushallituksen pääjohtajalla oli tosin ollut oikeus saada kyseiset tiedot käyttöönsä ja viime kädessä hänen tuli päättää ja vastata salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta.

Opetushallituksen sisäisen tarkastustoimen tavoitteet ja painopisteet olivat myös vuosina 2004–2006 jääneet olennaisesti määrittelemättä, kuten ilmenee myös edeltä opetusministeriön antamasta lausunnosta. Sisäinen tarkastaja oli käsitykseni mukaan aiheuttanut pääjohtajan toimeksiantoon perustuvia erillistarkastuksia toimittaessaan (esimerkiksi kouluneuvokselle osoittamassaan lisäselvityspyynnössä 4.1.2005) kärjekkäällä toiminnallaan Opetushallituksessa ristiriitoja. Sisäinen tarkastajaei kuitenkaan ollut tarkastustoiminnassaan, ottaen huomioon hänen asemansa pääjohtajan alaisena virkamiehenä, Opetushallituksen tuolloin voimassa olleen sisäisen tarkastuksen ohjesäännön huomioon ottaen menetellyt lainvastaisesti.

Näistä syistä Opetushallituksen sisäisen tarkastuksen roolia, toimintaa ja toimintatapoja on nähdäkseen sekä opetusministeriön että Opetushallituksen toimenpitein tarpeen arvioida uudelleen ja kehittää. Opetushallituksen sisäiset ristiriidat, ilmiannot poliisille ja vastuusuhteiden epämääräisyys eri

yksiköiden kesken ja johtamisen järjestelyissä ovat nähdäkseen ilmeisiä syitä kehittää Opetushallituksen toimintaa. Näin onkin jo osaltaan tapahtunut, kun Opetushallituksessa on vahvistettu 17.9.2007 lukien voimassa oleva sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Opetushallitus selvittää myös omin toimin parhaillaan EU-tukien maksatuksen valvontaa ja on kehittänyt sisäisen tarkastuksen roolia hallinnossaan. Myös opetusministeriössä on tehostettu opetusalan EU-tukien valvontaa.

### 3.4

#### Muut seikat

Selvitys- ja lausuntopyyntöni 12.12.2006 tarkoitettu asiamiehen lasku 160/29.12.2006 oli liitetty Opetushallituksen 2006 kirjanpitoon eikä minulla ole sen suhteen laillisuusvalvonnassa huomautettavaa. Totean lisäksi hallitusneuvoksen, selvitysmiehen ja muidenkin opetusministeriön virkamiesten esteellisyydestä asiassa annettujen lausuntojen suhteen, etteis sisäisen tarkastajan 22.10.2007 väittämää esteellisyyttä ole käsitykseni mukaan asioiden käsittelyssä ilmennyt. Viittaan myös eduskunnassa Opetushallituksen selvitysprosessin selvityshenkilön esteellisyydestä esitettyyn kirjalliseen kysymykseen 304/2007 vp. (ed. Feldt-Ranta) ja siihen annettuun ministerin vastaukseen.

Minulle 26.2.2007 tiedoksi lähetettyjen, sisäistä tarkastajaa yksityishenkilönä koskenutta kahta oikeusasiaa koskevien kirjoitusten johdosta ei ole ilmennyt, että näihin asioihin tulisi laillisuusvalvonnassa puuttua. Sisäinen tarkastaja on myös 10.8.2007 selvityksessään kiistänyt menetelleensä valtion virkamieslain 14 §:n vastaisesti näissä asioissa.

Mitä lopuksi tulee sisäisen tarkastajan kirjeessään 23.10.2007 esittämään kritiikkiin ja kanteluasiakirjojen julkisuuskysymyksiin, niin totean, että tämän asian tutkinnassa olen punninnut sekä esteellisyyttä että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 6 ja 25 kohdan huomioon ottaen kanteluasioiden tutkinnanaikaisen julkisuuden kysymyksiä.

En muutoinkaan pidä sisäisen tarkastajan, jota on asiassa useita kertoja kuultu, tämän asian tutkinnasta esittämiä menettelyllisiä väitteitä perusteltuina.

### 4

#### TOIMENPITEET

Lähetän eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momenttiin viitaten tämän päätökseni opetusministeriölle ja kiinnitän sen huomiota kohdasta 3.3 ilmenevään Opetushallituksen toimintayksiköiden sisäistä organisointia koskevaan epäkohtaan.

Pyydän opetusministeriötä saattamaan oheisen jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös Opetushallituksen pääjohtajana 1.3.2003–31.12.2007 välisenä aikana toimineelle johtajalle päätöksestä lähemmin ilmenevässä tarkoituksessa. Esitän siten kohdassa 3.3 ilmenevän ohjaavan käsitykseni johtajalle hänen virkatoimistaan Opetushallituksen pääjohtajana. Lähetän päätökseni ja siihen sisältyvän käsitykseni myös Opetushallituksen sisäisenä tarkastajana 24.5.2008 saakka toimineelle, nyttemmin yksityisen työnantajan palveluksessa olevalle sisäiselle tarkastajalle.

Koska Opetushallitus on uudistanut 17.9.2007 lukien sisäisen tarkastuksen ohjesääntönsä ja pyrkii nykyisin tehostamaan ja uudistamaan sisäistä tarkastustaan, katson, että Opetushallituksen menettely ei kohdan 3.3 osalta anna viraston kannalta puoleltani aihetta muuhun kuin että saatan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla edellä esittämäni, hyvän hallintotavan ja sisäisen tarkastuksen toteuttamiseen ohjaavat käsitykseni Opetushallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille tämän päätökseni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnalle sekä kantelijoille.