



## ASIA

### Muutoksenhakuviranomaisen päätöstä on noudatettava

## KANTELU

Kantelijat pyytävät kantelussaan 24.9.2015 oikeuskansleria tutkimaan kaupungin sivistysjohtajan ja A:n koulun rehtorin menettelyn ja päätökset tyttärensä oppilaaksi ottamista koskevassa asiassa.

## MERKINTÄ

Kantelijat ovat kannelleet tyttärensä oppilaaksi ottamista koskevassa asiassa oikeuskanslerille jo aiemmin, 12.7.2015. Olen vastannut kanteluun 14.7.2015. Nyt tehtyä kantelua käsitellessäni käytettävissäni ovat olleet myös kyseiseen ratkaisuun liittyvät asiakirjat.

## ASIAN AIKAISEMMAT VAIHEET

Asiakirjojen mukaan kantelijoiden tytär on käynyt peruskoulun ala-asteen B:n koulun ruotsinkielien kielikylpyluokassa. Kielikylpyopetus olisi tämän jälkeen jatkunut A:n koulussa. Kantelijat ovat 6.3.2015 hakeneet tyttärelleen koulupaikkaa ruotsinkieliseen perusopetukseen C:n koululle hänen siirtyessään ala-asteelta yläasteelle.

A:n koulun rehtori on 30.3.2015 § 16 tekemällään päätöksellä hylännyt hakemuksen. Päätöksessä on muun muassa todettu, että tyttären vanhemmat eivät olleet liittäneet hakemukseen kiistatonta selvitystä oppilaan kyvystä selviytyä ruotsinkielisestä opetuksesta.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antanut 18.6.2015 päätöksen kantelijoiden rehtorin päätöksestä tekemään valitukseen ja kumonnut rehtorin tekemän päätöksen ja palauttanut

asian kaupungille uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallintoviraston päätöksessä todetaan muun muassa, että äidinkieleltään suomenkielisellä oppilaalla on oikeus saada perusopetusta ruotsin kielellä, jos hän pystyy sillä kielellä opiskelemaan. Aluehallintovirasto on katsonut, että kuuden vuoden opiskelu ruotsinkielisessä kielikylpyopetuksessa riittää osoittamaan, että kantelijoiden tytär pystyy opiskelemaan ruotsin kielellä. Toisin kuin rehtorin päätöksessä on katsottu, myöskään eri opetussuunnitelma ja tuntijako eivät aluehallintoviraston mukaan muodosta kyseisessä tapauksessa estettä siirtyä ruotsinkieliseen perusopetukseen. Päätöksen mukaan kielikylpyopetus on perusopetuslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettua painotettua opetusta. Kantelijoiden tytär ei ole siten käynyt koulua perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettussa lähikoulussa, vaan niin sanotussa toissijaisessa koulupaikassa. Toissijaisessa koulupaikassa opiskelevalla oppilaalla on oikeus siirtyä perusopetuksen aikana perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun lähikouluunsa. Asiaan ei vaikuta se rehtorin päätöksessä esitetty, että kielikylpyopetuksen oppilas on sitoutunut olemaan kyseisessä opetuksessa koko perusopetuksen ajan. Aluehallintovirasto on esittämillään perusteilla katsonut rehtorin päätöksen olevan lainvastainen.

A:n koulun rehtori on 30.6.2015 § 27 tekemällään päätöksellä uudestaan hylännyt kantelijoiden tyttären koulun vaihtoa koskevan hakemuksen. Päätöksen mukaan oppilaan huoltajalla ei ole laillista oikeutta tai tarkoituksenmukaista perustetta vaatia lapsensa sijoittamista ruotsinkieliseltä 6. kielikylpyluokalta ruotsinkielisen perusopetuksen 7. luokalle. Oppilaan kannalta on opetussuunnitelman mukaan tarkoituksenmukaista, että opetus jatkuu perusopetuksen 9. luokalle saakka kielikylpyopetuksen ryhmässä opetussuunnitelman ja tuntijaon mukaisesti.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on kantelijoiden valitukseen antamallaan päätöksellä 20.8.2015 kumonnut A:n koulun rehtorin 30.6.2015 tekemän päätöksen ja määrännyt kantelijoiden tyttären perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi kouluksi C:n koulun. Aluehallintovirasto on päätöksessä lausunut käsityksensä, että päätös on pantava täytäntöön mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

## SELVITYS

Kaupungin opetus- ja kasvatuslautakunta on 15.12.2015 antanut lausunnon, johon on liitetty kaupungin sivistysjohtajan 16.12.2015, A:n koulun rehtorin 4.12.2015 ja B:n koulun rehtorin 1.12.2015 antamat selvitykset.

## RATKAISU

### Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Viranomaisten menettelyn laillisuuden valvojana minulla ei ole edellytyksiä ottaa kantaa oppilaaksi ottamista koskevien päätösten sisällölliseen lopputulokseen esimerkiksi opetuksen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Tässä päätöksessäni arvioin näin ollen ainoastaan sitä, onko asian ratkaisemiseen osallistuneiden viranomaisten ja yksittäisten viranhaltijoiden menettelyä pidettävä joltain osin virheellisenä.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

## Selostus asiassa annetuista selvityksistä

Selvityksissä ja lausunnossa todetaan, että kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelmassa on erityiset osat kielikylpyopetuksen sisällöistä, tavoitteista ja tuntijaosta, jotka poikkeavat kaupungissa käytettävästä yleisestä tuntijaosta. Ruotsinkielisen perusopetuksen opetussuunnitelman mukaisesti opetettavan äidinkielen ja kirjallisuuden (ruotsi) tavoitteet ovat korkeammat kuin kielikylpykielenä opetettavan ruotsin tavoitteet. Ruotsinkieliselle kielikylpyluokalle haeutuvan oppilaan äidinkieli on siis suomi. Koulutyössä on nähty, että kielikylpykielen osaamisen taso vaihtelee samoin kuin muidenkin oppiaineiden osaamisen taso, joten on pedagogisesti tarkoituksenmukaista, että sama opetussuunnitelma jatkuu perusopetuksen 9. luokalle saakka.

A:n koulun rehtori on ennen päätöksentekoa ollut yhteydessä aluehallintovirastoon, jolloin kävi ilmi, että asia on tulkinnanvarainen, eikä aluehallintovirastossa ollut täyttä selvyyttä kielikylpyopetuksen tavoitteista tai käytänteistä. Keskeistä on selvitysten mukaan se, etteivät vanhemmat kykene kiistattomasti osoittamaan oppilaan kielitaidon tasoa sellaiseksi, että hän pystyisi siirtymään ruotsinkielisen perusopetuksen oppilaaksi 7. luokalle. Valintatilanteessa opetuksen järjestäjän tulee varmistaa, että oppilas pystyy opiskelemaan huoltajan valitsemalla kielellä (Lahtinen & Lankinen: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä, 2015 s. 128). Selvityksissä katsotaan, että kyseisessä oppilaaksiottoasiassa opetus- ja kasvatuslautakunnan suomenkielinen jaosto, A:n koulun rehtori ja muut viranhaltijat ovat toimineet sivistystoimen toimintasäännön, voimassa olevan opetussuunnitelman ja toimivaltansa mukaisesti.

Selvityksessä katsotaan, että oikeuskanslerin tulisi tutkia, onko aluehallintovirastolla toimivaltaa tehdä tällaista päätöstä, jossa edellytetään päätöksen toimeenpanoa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

Opetus- ja kasvatuslautakunta on todennut, että saatuaan aluehallintoviraston 20.8.2015 tekemän päätöksen tiedoksi lautakunta päätti 10.9.2015 käymässään keskustelussa, että kaupunki ei valita päätöksestä hallinto-oikeuteen, koska oppilas oli aluehallintoviraston päätöksen velvoittamana jo otettu C:n koulun oppilaaksi. Päätöksen perusteena oli se, että jos valitus johtaisi kaupungin kannalta myönteiseen ratkaisuun, oppilas jouduttaisiin siirtämään takaisin A:n kouluun ja hänen opintojensa jatkumo häiriintyisi uudelleen. Ratkaisu tehtiin oppilaan edun näkökulmasta, vaikka asia on monin tavoin tulkinnanvarainen.

### Aluehallintoviraston päätöksen toimeenpano

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perusopetuslain (628/1998) kantelun tarkoittamien tapahtumien aikaan voimassa olleen 42 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan opetuksen järjestäjän oppilaaksi ottamista koskevaan päätökseen voitiin hakea muutosta valittamalla aluehallintovirastolta siten kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetään. Saman pykälän 3 momentin mukaan aluehallintoviraston päätökseen voitiin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Perustuslaissa säädetty oikeusturva on laajemmin käsitettynä kokonaisuus, josta muun muassa perusopetuslaissa säädetty muutoksenhakumahdollisuus muodostaa vain yhden osan. Muutoksenhakuasteiden, varsinkin ylimmän muutoksenhakuasteen, päätöksillä on hallintoa ohjaava ja kontrolloiva vaikutus. Muutoksenhakuasteet arvioivat itsenäisesti asiassa esitettyä selvitystä ja voivat arvioissaan päätyä toiseen lopputulokseen kuin asiaa aiemmin arvioinut ja siitä päättänyt viranomaisen. Oikeusturvan riittävän kattava ja tosiasiallinen toteutuminen edellyttää, että viranomaisen, jonka tekemää ratkaisua on muutoksenhakuasteessa muutettu tai se on kokonaan kumottu, on joko haettava virheelliseksi kokemaansa ratkaisuun muutosta tai viivyttämättä pantava muutoksenhakuasteen päätös täytäntöön. Tarvittaessa viranomaisen tulee tehdä asiassa uusi, muutoksenhakuasteessa tehdyn asiaratkaisun mukainen päätös.

Aluehallintovirasto on 18.6.2015 A:n koulun rehtorin kantelijoiden tyttären oppilaaksi ottamista koskevan päätöksen 30.3.2015 kumotessaan todennut, että kantelijoiden tyttärellä oli oikeus suorittaa perusopetuksen oppimäärästä kolme vuosiluokkaa ruotsinkielisessä perusopetuksessa. Aluehallintovirasto on siten päätöksellään ratkaissut asian sisällöllisesti. Asiassa ei ole selvitystä siitä, missä kaupungin elimissä aluehallintoviraston päätöstä käsiteltiin ja kenen toimesta päätettiin siitä, että kaupunki ei käytä valitusoikeuttaan asiassa. Tosiasia kuitenkin on, että kaupunki ei määrääjassa käyttänyt muutoksenhakuoikeuttaan.

Edellä esitetyn mukaisesti kaupungin olisi tullut panna aluehallintoviraston päätös sen lainvoimaiseksi tulon jälkeen täytäntöön. Tämän mukaisesti A:n koulun rehtorin olisi tullut tehdä päätös kantelijoiden tyttären siirtämisestä ruotsinkieliseen perusopetukseen. Vaikka aluehallintovirasto palautti asian uudelleen käsiteltäväksi, kaupungilla ja sen päätösvaltaa delegoinnin perusteella käyttäneellä A:n koulun rehtorilla ei aluehallintoviraston päätöksen sisältö huomioiden ollut enää harkintavaltaa menetellä asiassa aluehallintoviraston päätösisällöstä poikkeavalla tavalla. A:n koulun rehtori on siten 30.6.2016 tekemällään hylkävällä päätöksellä ylittänyt hänelle ja viime kädessä kaupungille asiassa kuuluvan harkintavallan.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanon asemesta kaupunki ja sen päätösvaltaa käyttänyt A:n koulun rehtori on ratkaissut asian uudestaan aikaisemman, aluehallintovirastossa kumotun päätöksen mukaisesti. A:n koulun rehtori on kertonut menetelleensä näin, koska on noudattanut kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelmaa ja tuntijakoa. Myös kaupungin opetus- ja kasvatustaloutakunta on todennut rehtorin ja muiden viranhaltijoiden toimineen asiassa sivistystoimen toimintasäännön ja voimassaolevan opetussuunnitelman mukaisesti.

Myös muut kantelussa tarkoitetut viranhaltijat ovat selvityksensä mukaan kokeneet toimivansa kaupungin sääntöjen ja ohjeiden velvoittamana. Tehdyissä päätöksissä ei siten ole ollut kyse pelkästään päätöksen tehneen rehtorin omasta harkinnasta, vaan myös siitä, että kaupungilla on oman opetussuunnitelmansakin perusteella ollut perusopetuslain säännöksistä toisenlainen näkemys kuin aluehallintovirastolla.

Totean, että kaupungin ja sen viranhaltijoiden on kaupungin sisäisistä ohjeista huolimatta toimittava muutoksenhakuasteen lainvoimaisen päätöksen mukaisesti. Edellä sanotun perusteella kiinnitän kaupungin opetus- ja kasvatustaloutakunnan huomiota velvollisuuteen panna täytäntöön muutoksenhakuasteiden lainvoimaiset päätökset.

Kaupungin selvityksissä aluehallintoviraston päätöksen täytäntöönpanon osalta esitetyn johdosta totean, että tapahtuma-aikaan voimassa olleet hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n 2 momentin mukaan päätös voitiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana muun muassa silloin, jos päätös oli luonteeltaan sellainen, että se oli pantava täytäntöön heti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

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

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

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