

**ASIA** Menettely otto-oikeuden käyttämisessä**KANTELU**

Rekisteröity yhdistys (jatkossa myös yhdistys) on kantelussaan 28.10.2013 arvostellut kunnanhallituksen, kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan menettelyä perusopetuksen järjestämistä koskevan ja kunnanhallituksen otto-oikeuden nojalla tekemän päätöksen valmistelussa, siitä tiedottamisessa ja päätöksenteossa.

Kunnan varhaiskasvatus- ja opetuslautakunta on 11.6.2013 päättänyt 3. luokan opetusryhmien määrästä. Kun kunnanhallitus on otto-oikeuden nojalla tehnyt asiassa uuden päätöksen 5.8.2013, se on tietoisesti menetellyt paitsi kuntalain myös oikeuskäytännön vastaisella tavalla. Kantelijan edustajan kunnasta saaman tiedon mukaan kirjallista päätöstä otto-oikeuden käyttämisestä ei ole tehty, vaikka kuntalain mukaan kirjallinen päätös otto-oikeuden käyttämisestä tulisi tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, mikäli otto-oikeutta halutaan käyttää.

Kunnanhallituksella valmistelussa olevasta asiasta ei ole tiedotettu kuntalaissa säädetyllä tavalla, vaan tieto kunnanhallituksen puheenjohtajan suunnitelmista kumota lautakunnan päätös on tullut huoltajien tietoon epävirallista kautta.

Kunnanhallituksen päätökseen ei ole haettu oikaisua, koska jo alkanutta lukukautta ei haluttu sekoittaa mahdollisilla muutoksilla. Yhdistys on pyytänyt, että oikeuskansleri ottaisi kantaa siihen, mikä on asianmukainen aikataulu perusopetuksen järjestämiseen liittyvien päätösten tekemisessä ja opetuksen järjestämistä koskevien keskeisten asioiden tiedottamisessa oppilaille ja näiden huoltajille. Kysymyksessä olevassa tapauksessa yhden vuosiluokan opetusryhmien lukumäärästä ei ollut tietoa vielä alle kaksi viikkoa ennen lukuvuoden alkamista. Tämänkaltaisen menettely ei ole hyvän hallintotavan ja säädösten mukaista eikä ota huomioon lapsen etua.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Kunnanhallitus on antanut kantelun johdosta selvityksen ja lausunnon 25.3.2014, joka lähetetään yhdistykselle tiedoksi.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin nojalla oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Kantelija on todennut, että kunnanhallituksen päätökseen ei haettu oikaisua, koska jo alkanutta lukukautta ei haluttu sekoittaa mahdollisilla muutoksilla kesken lukuvuoden ja kantelija on toivonut oikeuskanslerin ottavan oikeudellista kantaa asiaan.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisuihin on viranomaisiin kohdistuvaa ohjausvaikutusta, mutta oikeuskansleri ei ylimpänä laillisuusvalvojana voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana tai sitä täydentävänä vaihtoehtona. Muutosta kunnan viranomaisen päätöksiin tulee hakea ensisijassa säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja käyttämällä. Tällöin myös kunnan viranomaisen menettelyn lainmukaisuus tulisi arvioiduksi lainkäytössä.

Kunnanhallituksen otto-oikeuden käyttäminen

Asiassa saatu selvitys

Kunnan varhaiskasvatus- ja opetuslautakunta on 11.6.2013 § 109 äänestyksen jälkeen päättänyt perustaa A koulun kahdesta ja B koulun kahdesta 3-luokasta neljä opetusryhmää A kouluun lukuvuodelle 2013–2014. Opetusryhmät tuli muodostaa siten, että kaikkiin neljään opetusryhmään sijoitettaisiin mahdollisimman tasaisesti oppilaita sekä A:sta että B:stä. Myös erityisen ja tehostetun tuen oppilaat pyrittäisiin sijoittamaan mahdollisimman tasaisesti kaikkiin neljään opetusryhmään. Lautakunnan pöytäkirja 11.6.2013 on tarkastettu 12.6.2013 ja se ollut julkisesti nähtävillä 17.6.2013.

Kunnanhallitus on päättänyt 5.8.2013 § 237 muuttaa varhaiskasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksen. Kunnanhallituksen päätöksen esittelyosassa on todettu, että kunnanhallituksen puheenjohtaja on päättänyt käyttää mainittuun lautakunnan päätökseen otto-oikeutta 27.6.2013.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kunnanhallituksen selvityksessä on todettu muun muassa, että varhaiskasvatus- ja opetuslautakunnan päätös olisi merkinnyt lisäkustannuksia kunnan lisätalousarvioon ja että kunnanhallitus oli jo 14.1.2013 hallintokunnille annetuissa ohjeissa vuoden 2013 talousarvion täytäntöönpanosta korostanut, että kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Lautakunta oli ylittänyt toimivaltansa, jonka vuoksi sen päätös oli syytä alistaa otto-oikeutta käyttämällä kunnanhallituksen päätettäväksi.

Kunnanhallituksen selvityksessä on todettu, että kunnan hallintosäännön 18 §:n 1 momentin mukaan asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi voi päättää kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja tai kunnanjohtaja. Hallintosäännön 19 §:n mukaan kunnan viranomaisen on neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ilmoitettava kunnanhallitukselle ja lautakunnalle niiden määräämällä tavalla niistä päätöksistä, jotka voidaan ottaa kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi. Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta.

Selvityksen mukaan varhaiskasvatus- ja opetuslautakunnalla olisi ollut velvollisuus ilmoittaa päätöksestä kunnanhallitukselle viimeistään 16.6.2013. Kunnanhallituksen puheenjohtaja sai tiedon kysymyksessä olevasta päätöksestä kuitenkin vasta 25.6.2013. Tiedon saatuaan kunnanhallituksen puheenjohtaja ilmoitti kunnanjohtajalle, että päätökseen käytetään otto-oikeutta. Kunnanjohtaja ilmoitti koulutoimistolle lähettämässään sähköpostissa 27.6.2013 otto-oikeuden käyttämisestä sekä ilmoitti tästä puhelimitse muun muassa lautakunnan puheenjohtajalle. Kunnanhallituksen puheenjohtaja ilmoitti 22.7.2013 sähköpostilla kaikille kunnanhallituksen jäsenille ja kunnanvaltuuston puheenjohtajalle, että hän on käyttänyt hallintosäännön mukaista otto-oikeutta asiassa.

Asian oikeudellinen arviointi

Kuntalain 51 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Lain 51 §:n 4 momentin mukaan asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

Kuntalain 93 §:n perusteella otto-oikeutta on käytettävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaanista.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että otto-oikeuden käyttämisessä on kaksi vaihetta. Ensimmäinen vaihe käsittää päätöksen saattaa jo tehty hallintopäätös kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Kirjallisuudessa on katsottu, että päätös otto-oikeuden käyttämisestä ei ole varsinainen hallintopäätös, koska sillä ei ole asian käsittelyä päättävää vaikutusta. Päätös otto-oikeuden käyttämisestä on syytä merkitä asiakirjaan, jotta otto-oikeuden käyttämisestä ei syntyisi epäselvyyttä. Otto-oikeuden käyttämisen toisessa vaiheessa kunnanhallitus käsittelee ottamansa asian, jolloin otto-oikeuden alainen hallintopäätös voidaan muun ohessa korvata uudella hallintopäätöksellä, niin kuin nyt kysymyksessä olevassa asiassa on tehty. (Ks. Kauko Heuru: Kuntalaki käytännössä, 2001 Helsinki, s. 335 ja Heikki Harjula–Kari Prättälä: Kuntalaki -tausta ja tulkinat, 2012 Helsinki, s. 454-461 sekä Atte Korte: Hallinnon sisäinen ohjaus ja valvonta kunnassa, otto-oikeus ohjauksen ja valvonnan keinona, liseniaatintutkimus 2011, s. 124-126)

Kuntalaissa ei ole säädetty menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Lain 50 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan aiheesta on annettava tarpeelliset määräykset kunnan hallintosäännössä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2.8.2001 T 1743 oli kysymys kunnanhallituksen otto-oikeuden käyttämisestä määräajassa. Kunnanhallitus ei ollut pystynyt esittämään toimituskirjaa tai muuta ratkaisua osoittavaa asiakirjaa eikä muutakaan riittävää selvitystä kunnanjohtajan kuntalain 51 §:n nojalla tekemästä päätöksestä ottaa lautakunnan päätös kunnanhallituksen käsiteltäväksi määräajassa. Päätöksen katsottiin syntyneen virheellisessä järjestyksessä.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden 23.9.2014 antamassa lainvoimaa vailla olevassa päätöksessä nro 14/5174/4 kaupunginhallituksen puheenjohtajan kaupunginjohtajalle lähettämä sähköpostiviesti arvioitiin riittäväksi ilmoitukseksi otto-oikeuden käyttämisestä. Hallinto-oikeus vielä toteaa, että otto-oikeuden käyttäminen ei edellyttänyt kaupunginhallituksen nimenomaista päätöstä asiassa. Itä-Suomen hallinto-oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta saamani tiedon mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asia on vireillä (tilanne 15.4.2015).

Päätös otto-oikeuden käyttämisestä tulee dokumentoida asiakirjoihin tavalla, joka muun muassa mahdollistaa sen seuraamisen, että otto-oikeutta on käytetty laissa säädettyssä määräajassa. Näkemykseni mukaan pelkkä otto-oikeuden käyttäjän lähettämä sähköpostiviesti ei ole tässä suhteessa riittävä.

Asiaan liittyvä tiedottaminen

Kunnanhallitukselle lähetetyssä apulaisoikeuskanslerin selvitys- ja lausuntopyyntöissä on pyydetty ottamaan kantaa kantelussa esitettyyn arvosteluun osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien puuttumisesta perusopetusta koskevien päätösten tekemisessä sekä kunnan tiedottamisesta, mutta saadussa selvityksessä ja lausunnossa on käsitelty vain otto-oikeuden käyttämistä koskevaa asiaa. Saatu selvitys on tältä osin puutteellinen.

Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Tätä voidaan edistää muun ohessa tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia. Kuntalain 29 §:n 1 momentissa säädetään kunnan velvollisuudesta tiedottaa asukkailleen vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Usein kunta on johtosäännöissään hyväksynyt kunnan tiedottamisen yleiset ohjeet ja periaatteet. Myös Suomen Kuntaliitto ry on laatinut kuntien viestinnän tueksi oppaan, jossa näihin liittyviä asioita on käsitelty.

Yhdistys on pyytänyt, että oikeuskansleri ottaisi kantaa siihen, mikä on asianmukainen aikataulu perusopetuksen järjestämiseen liittyvien päätösten tekemisessä ja opetuksen järjestämistä koskevien keskeisten asioiden tiedottamisessa oppilaille ja näiden huoltajille. Tämän tyyppistä hallintoa yleisellä tasolla ohjaavaa kannanottoa oikeuskansleri ei voi toimivaltansa rajoissa esittää. Voidaan kuitenkin todeta, että tiedottaminen on keino kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiselle ja että on myös kunnan omassa intressissä, että asukkailla on riittävät tiedot heitä kiinnostavista asioista. Kunnilla on osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien käyttämisen edellytyksien luomisessa ja tiedottamisessa kuitenkin suhteellisen laaja harkintavaltta, eikä tämän harkintavallan käyttöön voida laillisuusvalvonnassa puuttua, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty väärin. Näihin menettelyihin liittyy laillisuuskysymysten lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka arviointi ei kuulu oikeuskanslerille.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni otto-oikeuden käyttämisen dokumentointia koskevat näkemykset kunnanhallituksen tietoon.

Kantelu ei ole johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

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