

Oikaisuvaatimuksen arviointi

Väitetystä menettelyvirheestä

Lautakunta katsoo edelleen muutoksenhaun kohteena olevan päätöksensä tarkoituksenmukaiseksi ja lainsäädännön mukaiseksi. Hallintolain 25 §:n säännös asioiden käsittelemisestä yhdessä tietyissä tilanteissa muodostaa poikkeuksen pääsääntöön, jonka mukaan hallintoasiat käsitellään säännönmukaisesti toisistaan erillisinä. Asioiden kaavamainen ”niputtaminen” saattaisi johtaa siihen, ettei kutakin yksittäistä asiaa valmistella tai selvitetä riittävässä laajuudessa. Muun ohella asianosaisen oikeusturva voisi vaarantua perusteettoman yhdistelyn seurauksena. Jo perustuslaista juontuva oikeus saada asiansa käsitellyksi vaatii yleensä käytännössä sitä, että asiat käsitellään toisistaan erillisinä kunkin asian ominaispiirteet huomioiden. Tyyppitilanteena yhdessä käsiteltävistä asioista voidaan nähdä lähinnä kilpailua sisältävät, esimerkiksi virkahaun kaltaiset hakemusasiat, joissa hakemuksia vertaillaan keskenään. Yhdistelytilanteissa kyse onkin usein asioista, joissa on monia asianosaisia ja heihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Lisäksi vaaditaan, että päätökset perustuvat samanlaiseen oikeudelliseen selvitykseen, eli kyse ei voi olla kokonaan erilaisista päätöstyypeistä (Hallinto-oikeus, Mäenpää 2018, s. 379-281).

Tarkasteltavassa tilanteessa on selvää, ettei yksilön oikeuksiin vaikuttava virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen ole luonteeltaan sellainen ratkaistava asia, joka voitaisiin käsitellä osana vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja myös poliittista arviointia sisältävää sekä osin aiempaan päätöksentekoon nojaavaa periaatepäätöstä koulujen toimintayksiköiden yhdistämisestä. Myös ns. *toimivaltarajojen jäykkyys* vaatii, että muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen mukaisesta virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta päättää siihen toimivaltainen viranomainen erikseen (toimivaltarajoista ks. tarkemmin esim. Kuntalaki – tausta ja tulkinnot, Harjula & Prättälä 2019, s. 628). On myös selvää, ettei ratkaisuvallan delegointia viranhaltijoille koskeva asia ole sellainen, joka olisi luontevaa ratkaista yksilön oikeuksiin vaikuttavan virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskevan asian kanssa, joskin edellä mainitut asiat on kuitenkin ratkaistu samassa kokouksessa, mutta eri päätöspöytäkirjoissa.

On selvää, että aiempi toimintayksiköiden yhdistämistä (kasvatus- ja opetuslautakunta 19.12.2022 § 59) koskeva päätös on ollut eräänlainen edellytys tai edeltävä askel sille, että nyt puheena oleva virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen tulisi arvioiduksi erillisenä päätösasiana. Viranhaltijalain 23 §:ssä yhtenä mahdollisena kriteerinä virantoimitusvelvollisuuden muuttamiselle esitetäänkin esimerkiksi toiminnan uudelleen järjestelyyn liittyvät syyt. Tämän perusteella käy selväksi, ettei virantoimitusvelvollisuuteen kohdistuvasta muutoksesta voida päättää samalla kertaa, kun toimintaa järjestellään uudelleen. Myös oikeuskirjallisuudessa on painotettu, ettei asioita voida valmistella yhdessä silloin, jos asioiden yhteys havaitaan vasta myöhemmässä vaiheessa, eli jos ensimmäinen päätös on esimerkiksi toisen päätöksen valmistelun tai arvioinnin perusedellytys (Mäenpää 2018, s. 380-381).

Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen sekä ratkaisuvallan delegointi on kuitenkin tässä tapauksessa perustellusti nähty asioina, jotka on ollut tarkoituksenmukaista valmistella ja esimerkiksi kuulla varmuuden vuoksi muutoksenhakijaa samalla kertaa. Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen sekä ratkaisuvallan delegointi on katsottu

tarkoituksenmukaiseksi valmistella yhdessä, joskin käsittely ja ratkaiseminen ovat tapahtuneet samassa kokouksessa, mutta erillisinä päätöspykälinä. Yhteisvalmistelu on koettu tarpeelliseksi ja se on toteutunut myös teknisesti oikeaoppisella tavalla.

Virantoimitusvelvollisuuden muuttamista on yleensäkin pidettävä viranhaltijalain 23 §:n mukaisena päätösasiana, johon haetaan muutosta itsenäisesti viranhaltijalain nojalla. Asiaa ei voida luontevasti eikä juridisesti kestäväällä tavalla ratkaista yhdessä muunlaisten, esimerkiksi koulutoimen yleisempiä linjauksia tai ratkaisuvallan delegointia koskevien asioiden kanssa samalla päätöksellä.

Kuten edellä on esitetty, organisaatiomuutos on voitu ja tullutkin käsitellä erillisenä asiana virantoimitusvelvollisuuden muutokseen nähden ja siksi myös sen lainvoimaisuus tulee arvioida erillisenä nyt puheena olevaan virantoimitusvelvollisuuden muuttamiseen nähden. Organisaatiomuutosta koskeva päätös on perustellusti katsottu täytäntöönpanokelpoiseksi lainvoimaisuudesta riippumatta, eikä tämä, huomioiden muutoinkin asioiden käsittelyn erillisuus ja eriaikaisuus, aseta rajoitteita nyt puheena olevasta virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta päättämislle. On huomioitava, että muutoksenhakijaa on kuultu nyt puheena olevasta virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta, ei enää organisaatiomuutoksesta. Asioiden käsittelyn erillisuus ja eriaikaisuus ei ole voinut asettaa muutoksenhakijalle estettä lausua nyt muutoksenhaun kohteena olevasta virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta.

Väitetystä päätöksen sisällön lainvastaisuudesta

Hallintolain 44 §:ssä esitetty hallintopäätöksen sisältöä määrittävä vaatimustaso on verraten alhainen. Tarkasteltavassa tilanteessa ei ole nähtävissä, etteikö virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskevasta päätöksestä olisi selvästi luettavissa, miten asia on ratkaistu. Päätöksen perusteluissa on kattavasti selostettu virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen edellytysten täyttyminen, asian valmistelu ja muutoksenhakijan kuuleminen sekä virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen sisältö. Kattavien perusteluiden pohjalta on päätetty, että virantoimitusvelvollisuutta muutetaan asiaselostuksessa ja tarkemmin virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen sisältöä koskevassa alaluvussa esitetyllä tavalla 6.3.2023 lukien. Päätöksen asiaselostus rakentuu selkeästi taustatietoihin, tarkempaan perusteluosioon ja päätöslauselmaan. Hallintolain 45 §:ään pohjautuva ja myös päätöksen sisältöön ulottuva perusteluvelvollisuus on täytetty yksilöidysti. Päätöksen täydellisyys, selkeys ja riittävä yksilöinti ovat toteutuneet. Perusteluista ilmenee, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun (pätöksen sisällön ja perustelujen vaatimuksista tarkemmin ks. esim. Mäenpää 2018, s. 538 ja s. 543). Päätöslauselmassa on päätetty myös, että muutoksen perusteella laaditaan uusi tehtäväkuvaus. Päätöksen perusteluiden mukaisesti hallintosäännön 6 luvun § 37 mukaan toimialajohtaja vahvistaa perusopetuksen ja lukion apulaisrehtorin tehtäväkuvauksen, eikä tehtäväkuvausta ole ollut tarkoituksenmukaista esittää sanatarkasti muutosta koskevassa päätöksessä.

Joulukuussa 2022 tehty organisatorinen päätös (19.12.2022 § 59) on ollut lautakunnan vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja myös poliittista arviointia sisältävä sekä osin aiempaan päätöksentekoon nojaava periaatepäätös koulujen toimintayksiköiden yhdistämisestä. Nyt muutoksenhaun kohteena oleva virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskeva päätös on niin ikään tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävä päätös, kuten muutoksenhakija tuntuu itsekään käsittävän. Tehty päätös ei ole sisältönsä puolesta ollut

pakollinen tai välttämätön, mutta perustuu tarkoituksenmukaisuusharkintaan aiemmin tehdyn organisaatiomuutoksen seurauksena. Lisäksi on oikeusharkinnalla varmistuttu siitä, että päätös täyttää viranhaltijalain 23 §:n mukaiset edellytykset.

Muutoksenhaun kohteena olevassa päätöksessä on todettu, että viran perustamis päätöksessä olevat virkatehtävän keskeiset sisällöt ja työnteon paikka pysyvät ennallaan. Rehtori ja apulaisrehtori toimivat toistensa sijaisina myös jatkossa. Päätöksessä on todettu, että virkatehtävä muuttuu käytännössä aiempaan siten, että yläkoulun ja lukion toimintayksikön esimiehenä toimii perusopetuksen ja lukion yhteinen rehtori myös lukion osalta. Apulaisrehtori toimii rehtorin ohella yläkoulun ja lukion henkilöstön lähiesihenkilönä. Vastoin muutoksenhakijan näkemystä toimintaa ja hallintoa koskevaa vastuuta ei olla apulaisrehtorilta poistamassa ja lisäämässä taloutta koskevaa vastuuta sen tilalle, vaan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan vastaamaan organisaatiomuutosta, jossa apulaisrehtori toimii rehtorin ohella lähiesihenkilönä ja kykenee tarvittaessa toimimaan rehtorin sijaisena myös yhdistyneessä toimintayksikössä. Samassa kokouksessa, jossa virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta on päätetty, on apulaisrehtorille delegoitu päätösvaltaa opiskelija-asioihin liittyen. Tämäkin osaltaan korostaa sitä, että viran tehtäväsisältö kattaa nimenomaan lukion toiminnasta ja hallinnosta vastaamisen, joka on ollut myös viran alkuperäinen tärkeä osa-alue.

Muutoksenhaun kohteena olevassa päätöksessä on katsottu, että työtehtävien muutokset kuuluvat työantajan yksipuolisen direktio-oikeuden piiriin, mutta tässä tilanteessa on haluttu varmistua siitä, että viranhaltijalle taataan riittävät vaikuttamismahdollisuudet ja oikeusturva. Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen ei aiheuta muutosta olemassa olevaan virkasuhteeseen, vaan viranhaltija jatkaa siinä virkasuhteessa, johon hänet on nimitetty. Uutta virkaa ei ole perustettu eikä perustamassa, eikä kyse ole viranhaltijalain 24 §:ssä tarkoitettusta virkasiirrosta. Viranhaltijalain hallituksen esityksen (HE 196/2002 vp.) mukaan virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskevassa pykälässä on kysymys viranhaltijalain 17.1 §:stä johdettavasta työnantajan direktio-oikeutta pidemmälle menevästä oikeudesta määrittää virantoimitusvelvollisuuden sisältöä. Kuten yleensä julkisoikeudellisessa virkasuhteessa, myöskään kunnallisessa virkasuhteessa virantoimitusvelvollisuuden sisältö ei määräydy sopimuksen perusteella työsuhteen tavoin, vaan kunnan yksipuolisen hallintopäätöksen ja viranhoitomääräyksen nojalla. Toisaalta on selvää, että otettuaan viran vastaan viranhaltijan on määrättyyn rajaan saakka voitava luottaa siihen, että hänen hoidettavanaan olevien tehtävien sisältöä ei muuteta yksipuolisesti täysin toiseksi kuin mistä alun perin on ollut kysymys. Niinpä, kuten lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, mikäli työnantajan toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyt merkitsevät niin laajoja muutoksia, että virka voidaan katsoa sisällöltään ja luonteeltaan uudeksi viraksi, se tulee yleensä lakkauttaa ja perustaa tilalle uusi virka (Kunnallinen viranhaltija – Oikeudellisen aseman sääntely, Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 196). Nyt ei ole kyse kuitenkaan sellaisista muutoksista, jotka tarkoittaisivat uutta virkaa jo olemassa olevaan nähden. Päätöksen otsikointi ja sisältö eivät ole muutoksenhakijan esittämällä tavalla ristiriidassa.

Väitetystä päätöksen epätarkoituksenmukaisuudesta

Päätöksen epätarkoituksenmukaisuudesta esitetyt näkemykset liittyen sääntelypohjaan ja muutoksen voimaantulon ajankohtaan eivät anna aiheutta päätöksen muuttamiselle. Kuten

asiassa on esitetty, virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen ja sen yksityiskohdat perustuvat oikeusharkinnan ohella tarkoituksenmukaisuusharkintaan aiemmin tehdyn organisaatiomuutoksen seurauksena. Muutos ei ole millään tavalla niin merkittävä, että sen voimaantulo pitäisi ajoittaa esimerkiksi kesälomakauteen.

Muutkaan oikaisuvaatimuksessa esitetyt näkemykset eivät anna aihetta arvioida asiaa muutoksenhaun kohteena olevasta päätöksestä poiketen. Muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen kumoamiselle tai päätösesityksen hylkäämiselle ei ole perusteita.

Täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevasta vaatimuksesta

Kuntalain 143 §:ssä säädetään oletusarvoisesta välittömän täytäntöönpanon mahdollisuudesta, joka muodostaa poikkeuksen suhteessa hallintoasioissa yleisesti omaksuttuun sääntelyyn, jonka mukaan muutoksenhausta riippumaton täytäntöönpano vaatisi tuekseen erityisiä perusteita.

Kuntalain järjestelmässä välitön täytäntöönpano voi estyä vain, jos muutoksenhaku kävisi sen vuoksi hyödyttömäksi. Oikeuskirjallisuudessa säännöstä on luonnehdittu tulkittavan niin, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos sen peruuttamisesta ei aiheudu kovin suurta vahinkoa (Harjula & Prättälä 2019, s. 976). Oletuksena joka tapauksessa on, että suora täytäntöönpano on sallittua. Tarkasteltavassa tapauksessa muutoksenhakijan ilmaisema käsitys työajan menettämisestä ja muusta resurssien hukkaamisesta ei joka tapauksessa muodosta sellaista perustetta, jolla muutoksenhaun arvioitaisiin käyvän hyödyttömäksi tai jossa täytäntöönpanon peruuttaminen aiheuttaisi kovin suurta vahinkoa. Täytäntöönpanolle ei siten ole esteitä.