

Liite

*Lausunnonantajan vaatimukset ja näkemykset perusteluineen*

Kannuksen kaupunki vaatii kunnioittavasti, että Vaasan hallinto-oikeus:

1. hylkää kunnallisvalituksen kokonaisuudessaan perusteettomana;
2. velvoittaa Valittajan korvaamaan Kannuksen kaupungille lausunnon antamisesta ja asian käsittelystä sille hallinto-oikeudessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta lukien. Valittaja on velvoitettava pitämään omat oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

*Väitetystä menettelyvirheestä (kunnallisvalituksen kohta 1.)*

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 käsiteltyksi vaatii yleensä käytännössä sitä, että asiat käsitellään toisistaan erillisenä 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. 379-381).

Tarkasteltavassa tilanteessa on selvää, ettei lautakunnan vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja myös poliittista arviointia sisältävä sekä osin aiempaan päätöksentekoon nojaava periaatepäätös koulujen toimintayksiköiden yhdistämisestä ole luonteeltaan sellainen ratkaistava asia, joka voitaisiin käsitellä osana esimerkiksi yksilön oikeuksiin vaikuttavaa virantoimitusvelvollisuuden muuttamista. Myös ns. *toimivaltarajojen jäykkyys* vaatii, että mahdollisesta virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta päättää siihen toimivaltainen viranomaisen erikseen (toimivaltarajoista esim. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, Harjula & Prättälä 2019, s. 628). Sekä kuulemiskutsussa että kunnallisvalituksen kohteena olevassa päätöksessä (kasvatus- ja opetuslautakunta 19.12.2022

§ 59) on viitattu hallintosäännön mukaiseen toimivallan jakoon kaikkien päätöskokonaisuuteen mahdollisesti kuuluvien lopullisten päätösten toteutumiseksi. Kunnallisvalituksen kohteena olevassa päätöksessä ei myöskään miltään osin ilmoiteta, että sillä olisi ratkaistu virantoimitusvelvollisuutta koskeva muutos.

Myös Valittaja vaikuttaa ymmärtäneen, että virantoimituksen osalta kyse on erillisestä päätösasiasta erillisen toimivallan perusteella, eivätkä asiat ole luontevasti yhdistettävissä. Onkin selvää, että nyt kunnallisvalituksen kohteena oleva päätös on ollut eräänlainen edellytys tai edeltävä askel sille, että virantoimitusvelvollisuuden mahdollinen muuttaminen tulee arvioiduksi erillisenä päätösasiana. Viranhaltijalain 23 §:ssä yhtenä mahdollisena kriteerinä virantoimitusvelvollisuuden muuttamiselle esitetäänkin esimerkiksi toiminnan uudelleen järjestelyyn liittyvät syyt. Tämänkin perusteella käy selväksi, ettei virantoimitusvelvollisuuden 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 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 koskevien asioiden kanssa samalla päätöksellä.

Toimintayksiköiden yhdistäminen sekä delegoinnin valmistelu on kuitenkin tässä tapauksessa perustellusti nähty asioina, jotka on ollut tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä. Yhdessä käsittely onkin toteutustavaltaan muodollisesti väljää siten, että kyse voi olla yhdestä useita ratkaisuja sisältävästä päätöksestä tai erillisten päätösten tekemisestä samanaikaisesti (Mäenpää 2018, s. 381). Toimintayksiköiden yhdistämisen ja delegoinnin osalta yhteiskäsittely onkin ollut tarpeen ja se on toteutunut myös teknisesti oikeaoppisella tavalla.

Kuulemiskutsussa on todettu, että delegointiasiaa tullaan käsittelemään nyt muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen yhteydessä, ja että päätöksenteko voi mahdollisesti johtaa myös virantoimitusvelvollisuuksien muuttamiseen. Ns. kuulemisilmoituksessa asian kohde tulee rajata riittävällä tarkkuudella, jotta asianosainen voi valmistautua kuulemiseen. Kuulemisessa ei kuitenkaan vaadita, että päätöksen sisältö tai eri päätösvaihtoehdot kuvattaisiin tai eriteltäisiin jo kuulemisilmoituksessa. Kuulemisen kohteena ei ole valmis päätösluonnos. Kuuleminen muodostaa osan asian valmistelua, jonka perusteella päätös tai päätösesitys vasta muodostetaan. Oikeuskirjallisuudessa kuulemisilmoitukselta vaadittavan sisällön

onkin nähty kytkeytyvän esimerkiksi hallintolain 31 §:n säännökseen asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Kuulemista ja sen toteutusta onkin peilattu ensi sijassa siihen, että se riittävästi palvelisi asian selvittämistä (Mäenpää 2018, s. 465). Riittävänä on pidetty sitä, että asianosaiselle kerrotaan käsiteltävänä olevan asian sisältö ja käsittelyn tavoite (esim. KHO 2012:102; oleellisena pidetty mm. sen ilmoittamista, missä tarkoituksessa kuuleminen tapahtuu; kuuleminen ei kuitenkaan kohdistu esimerkiksi valmiiseen päätökseen).

Tarkasteltavassa tilanteessa päätös ei ole poikennut kuulemiskutsun sisällöstä. Delegointeja on päätöksen perusteella vasta ryhdytty valmistelevaan, eikä kunnan päätökseen voi valmistelua koskevilta osin edes hakea muutosta (kuntalaki 136 §). Delegointiasiassa ei ole annettu mitään sellaista ratkaisua, joka vaarantaisi asianosaisen oikeusturvan tai edes perustaisi tälle muutoksenhakuintressiä. Kuuleminen on toteutettu huolellisesti sekä perustuslain että hallintolain oikeusohjeita noudattaen, eikä kuulemisen toteutus millään tavoin ole kytköksissä perusoikeuksien vaarantumiseen. Kuulemisen yhteydessä esitetyt arviot poliittisen päätöksenteon ja muiden päätösten välisistä keskinäisuuhteista eivät ole sellaista tietoa, joka voitaisiin luokitella Valittajan mieltämällä tavalla todeksi tai eitodeksi. Kyse on päätösten käytännön merkityksen tulkinnasta sekä niiden vaikutusten arvioimisesta. Todettakoon, että ratkaisuvallan delegoinnista viranhaltijoille on sittemmin tehty erillinen päätös kasvatus- ja opetuslautakunnassa 13.2.2023 ja Valittajaa on 2.2.2023 kuultu erikseen asiasta.

*Väitetystä päätöksen sisällön lainvastaisuudesta  
(kunnallisvalituksen kohta 2.)*

Hallintolain 44 §:ssä esitetty hallintopäätöksen sisältöä määrittävä vaatimustaso on verraten alhainen. Tarkasteltavassa tilanteessa ei ole nähtävissä, etteikö koulutoimen selkeän organisatorisen linjauksen sisältäneestä päätöksestä olisi selvästi ollut luettavissa, mistä asiassa on päätetty. Päätöksen perusteluissa on lisäksi kattavasti selostettu päätöksenteon taustalla vaikuttanutta kaupungin aiempaa päätöksentekohistoriaa sekä nyt arvioitavan päätöksen suhdetta siihen. Hallintolain 45 §:ään pohjautuva ja myös päätöksen sisältöön ulottuva perusteluvollisuus on täytetty yksilöidysti. Koska kyse on myös Valittajan mieltämin tavoin ollut vapaaseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuneesta päätöksenteosta, ei esimerkiksi perusteluilta ole voinut vaatia erillisten oikeusohjeiden listaamista. Päätöksen täydellisyys, selkeys ja riittävä yksilöinti ovat toteutuneet. Perusteluista ilmenee, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun (päätöksen sisällön ja perustelujen vaatimuksista tarkemmin, esim. Mäenpää 2018, s. 538 ja s. 543).

Valittajan esittämät näkemykset viranhaltijalain 23 §:n mukaisista virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen edellytyksistä ja niiden täyttymisestä ovat tässä yhteydessä irrelevantteja, sillä viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta ei ole muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellä edes muutettu.

Virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskeva asia on ratkaistu erillisellä päätöksellä erillisen valmistelun ja kuulemisen perusteella. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen edellytyksistä johdettu väittämä siitä, että nyt puheena oleva organisaation muuttaminen olisi niin ikään lainvastaista, on täysin vailla perusteita. Tältä osin Valittaja itsekin siteeraa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua 6.11.2018 (taltionumero 3638/16), jossa on todettu, että ”kunnan harkinnassa sinänsä on, miten se järjestää hallintonsa ja sille kuuluvien tehtävien hoidon”.

Kunnallisvalituksessa ei myöskään ole esitetty seikkoja, jotka antaisivat aiheita epäillä viranomaisen päätösharkinnan perustuneen sille vieraisiin tarkoitukseen hallintolain 6 §:n vastaisesti. Päätöksenteko on pysynyt sekä harkintavaltaa että toimivaltaa koskevien rajojen mukaisena. Päätettyjen toimien voidaan myös selvästi nähdä olevan oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin. Tarkoitussidonnaisuutta, suhteellisuutta tai muitakaan hallinnon oikeusperiaatteita ei ole laiminlyöty osana päätösharkintaa.

Muutkaan kunnallisvalituksessa listatut perusteet tai näkemykset eivät anna aiheita arvioida asiaa muutoksenhaun kohteena olevasta päätöksestä (kasvatus- ja opetuslautakunta 19.12.2022 § 59) poiketen. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskevaa asiaa on arvioitu erillisten edellytysten ja toimivallan nojalla.

Kunnallisvalituksen kohteena olevan päätöksen kumoamiselle ei edellä esitettyjen syiden valossa ole perusteita. Ko. valitusinstituution kassatorisen luonteen vuoksi päätöstä ei voitaisikaan muuttaa, joten muuttamista koskeva vaatimus on sekä prosessuaalisesti että aineellisoikeudellisesti perusteeton.

*Täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevasta vaatimuksesta (kunnallisvalituksen kohta 3.)*

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 Valittajan 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.

*Oikeudenkäyntikuluista (kunnallisvalituksen kohta 4.)*

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 95 §:n 3. momentissa on todettu, että ”yksityinen asianosainen voidaan 1 ja 2 momentista poiketen velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.” Hallituksen esityksessä (HE 29/2018 vp.) tätä on tarkennettu seuraavasti: ”Tämä määräytyisi samoin kuin nykyisin sen mukaan, onko yksityisen asianosaisen esittämä vaatimus ilmeisen perusteeton. Säännöksessä tarkoitettu yksityinen asianosainen voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Yksityinen asianosainen voitaisiin velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi vain silloin, kun asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.”

Ottaen huomioon kunnallisvalituksessa esitetyt vaatimukset perusteluineen, olisi kohtuutonta, että Kannuksen kaupunki joutuisi pitämään omat oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Kannuksen kaupungille on syntynyt turhaa hallinnollista vaivaa ja ulkoisen konsultin käytöstä syntyneitä kuluja. Vaatimukset perusteluineen ovat ilmeisen perusteettomia ja oikeudenkäyntikulujen korvaaminen näin ollen perusteltua. Kannuksen kaupunki varaa oikeuden esittää ajantasainen laskelma vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrästä ennen kuin hallinto-oikeus antaa asiassa ratkaisun. Valittaja on veloitettava pitämään omat oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat pykälän liitteenä.