

Hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntö kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätöksestä 30.1.2024 § 4 tehtyyn valitukseen

KAKOLK 23.04.2024 § 29
3/12.01.02.01.06/2023

Yleistä

Itä-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt 14.3.2024 päivätyllä lähetteellään Joensuun kaupunginhallitusta hankkimaan kasvatus- ja koulutuslautakunnan 30.1.2024 § 4 tekemästä päätöksestä tehtyyn valitukseen lautakunnan lausunnon ja antamaan halutessaan lisäksi oman lausuntonsa asiassa. Lausunto on pyydetty toimittamaan hallinto-oikeudelle 15.4.2024 mennessä. Kaupungin pyynnöstä hallinto-oikeus on pidentänyt vastausaikaa 03.05.2024 saakka.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt oikaisuvaatimuksen, jonka valittajat ovat tehneet kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätöksestä 28.11.2023 § 102. Kyseisellä päätöksellä lautakunta oli nimennyt tutkivan opettajan valvomaan kotiopetuksessa olevan oppivelvollisen edistymistä.

Valittajien vaatimukset ja niiden perustelut

Valittajat vaativat, että hallinto-oikeus kumoaa kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätöksen 30.1.2024 § 4. Lisäksi valittajat vaativat, että hallinto-oikeus velvoittaa Joensuun kaupungin noudattamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sopimaan huoltajien kanssa heidän oppivelvollisten lastensa edistymisen valvonnan tavoista. Edelleen valittajat vaativat, että hallinto-oikeus vahvistaa, että lainsäädännössä oppivelvollisuuden valvonta on säädetty huoltajan velvollisuudeksi eikä lainsäädännössä ole myönnetty kunnalle toimivaltaa määrätä oppivelvollista osallistumaan ja huoltajaa toimittamaan oppivelvollista kunnan määräämiin oppivelvollisuuden valvontatilaisuuksiin. Vielä valittajat ovat vaatineet korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut 2200 eurolla laillisine korkoineen.

Valittajat ovat valituksessaan todenneet, että valituksenalaisessa päätöksessä puhutaan yhtäältä oppivelvollisen edistymisen valvonnasta ja toisaalta oppivelvollisuuden edistymisen valvonnasta. Valittajat ovat todenneet, että oppivelvollisuuden valvonta on säädetty huoltajien tehtäväksi.

Edelleen valituksessa on todettu, että tutkivaa opettajaa koskevat säännökset kumottiin perusopetuslailla 628/1998, joka tuli voimaan 1.1.1999. Ennen perusopetuslain voimaantuloa tutkivasta opettajasta oli säädetty peruskoululaissa.

Valittajien mukaan lautakunta laajentaa toimivaltaansa omavaltaisesti. Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisesti oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Valittajat ovat todenneet, että perusopetuslain mukaisesti huoltaja voi valita koulun, jossa oppivelvollisuus suoritetaan. Opetushallituksen näkemyksen mukaan tämä on sovellettavissa myös oppivelvollisen edistymisen valvontaan.

Edelleen valittajat ovat todenneet, että oppilaan huoltajat voivat päättää opetuksen antamisesta kotona tai muun kuin perusopetuslaissa tarkoitetun koulutuksenjärjestäjän toimesta. Valittajat ovat viitanneet kumotun hallitusmuodon 82 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kotiopetus ei ole viranomaisten valvonnan alaista. Vaikka nykyisessä perustuslaissa ei ole vastaavaa säännöstä, säännöksen poisjättämisellä ei ole tarkoitettu muuttaa kotiopetuksen asemaa.

Valituksessa on myös viitattu kotiopetusta antaviin yhdistyksiin sekä Suomen kotiopettajat ry:n näkemykseen siitä, että perusopetuksen maksuttomuuden tulisi ulottua myös kotiopetuksessa oleviin oppivelvollisiin. Lisäksi valituksessa on käsitelty oppivelvollisuuslain säätämisen yhteydessä esitettyjä näkemyksiä.

Vastaus valittajien vaatimuksiin

Kaupunki vastustaa kaikkia valittajien vaatimuksia ja vaatii, että hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätöksen kumoamisesta. Myös vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on hylättävä.

Siltä osin kun valituksessa on vaadittu hallinto-oikeutta velvoittamaan Joensuun kaupunki noudattamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sopimaan huoltajien kanssa heidän oppivelvollisten lastensa edistymisen valvonnan tavoista, vaatimus on ensisijaisesti jätettävä tutkimatta ja toissijaisesti hylättävä. Niin ikään vaatimus siitä, että hallinto-oikeus vahvistaa, että lainsäädännössä oppivelvollisuuden valvonta on säädetty huoltajan velvollisuudeksi eikä lainsäädännössä ole myönnetty kunnalle toimivaltaa määrätä oppivelvollista osallistumaan ja huoltajaa toimittamaan oppivelvollista kunnan määräämiin oppivelvollisuuden valvontatilaisuuksiin, on ensisijaisesti jätettävä tutkimatta ja toissijaisesti hylättävä.

Perustelut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n mukaan hallintotuomioistuimien voi hyväksyä tai hylätä valituksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain. Tuomioistuimien jättää valituksen tutkimatta, jos valituksen tutkiminen ei kuulu sen toimivaltaan.

Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu velvoittaa yleisesti kaupunkia noudattamaan lakia. Kaupunki on velvollinen noudattamaan lakia ilman erillistä hallinto-oikeuden määräystäkin. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei myöskään kuulu velvoittaa kaupunkia sopimaan huoltajien kanssa oppivelvollisten lasten edistymisen valvonnan tavoista. Kaupunki ratkaisee valvontatavat perusopetuslain 26 §:n 3:n mukaisesti. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei niin ikään kuulu yleisesti vahvistaa sitä, mitä laissa on säädetty tai onko kunnalla jokin tietty toimivalta. Hallinto-oikeus voi ratkaista vain sen, onko valituksenalainen päätös lainmukainen vai ei.

Kaupunki toteaa, että aikaisemmilla valittajien lasten kotiopetusta koskevilla päätöksillä ei ole merkitystä tässä yhteydessä eikä niiden oikeellisuutta käsitellä tässä valitusasiassa. Nyt tehty valitus koskee ainoastaan valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta.

Siltä osin kun valittaja on viitannut valituksenalaisessa päätöksessä olevaan terminologiseen horjuntaan, kaupunki toteaa, että valituksenalaisessa päätöksessä on käytetty kahta erilaista ilmaisua: oppivelvollisen edistymistä ja toisaalta oppivelvollisuuden edistymistä. Asiassa on kyse perusopetuslain 26 §:n 3 momentin mukaisesta asiasta eli asuinkunnalle asetetusta velvollisuudesta valvoa oppivelvollisen edistymistä. Sillä, että päätöksessä on käytetty myös oppivelvollisuuden edistymisen ilmaisua, ei ole asian sisällön kannalta merkitystä. On selvää, että kyse on perusopetuslain 26 §:n 3 momentin mukaisesta asiasta. Valituksenalaisessa päätöksessä paikoin käytetty ilmaisu ”oppivelvollisuuden edistyminen” viittaa siis samaan asiaan kuin ”oppivelvollisen edistyminen”. Kyse on sen valvonnasta, että oppivelvollinen saa ne vähimmäistiedot ja -taidot, jotka oppivelvollisen edellytetään saavan perusopetuksen mukaista oppivelvollisuutta suorittaessaan.

Huomattakoon, että oppivelvollisuuslain perusteluissa (HE 173/2020 s. 174) on todettu, että ”perusopetuslain 26 §:n 3 momentin mukaan oppivelvollisen asuinkunnan tulee valvoa oppivelvollisen edistymistä, jos oppivelvollinen ei osallistu perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn opetukseen. Perusopetuslain säännös koskee kuitenkin vain perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden suorittamisen valvomista.” Em. mukaisesti oppivelvollisen edistymisen valvonta on siten myös oppivelvollisuuden suorittamisen valvomista. Asuinkunta voi tehdä tutkintapyyntöjä, jos huoltaja laiminlyö oman velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden suorittamista.

Siltä osin, kun valittaja on perustellut vaatimuksiaan sillä, että peruskoululaissa olleet tutkiva opettajaa koskevat säännökset on kumottu perusopetuslailla, kaupunki toteaa, että tutkiva opettajaa koskevan säännöksen puuttuminen

perusopetuslaista ei tarkoita sitä, etteikö asuinkunta niin harkitessaan edelleen voisi valvoa oppivelvollisen edistymistä nimeämällä tutkivan opettajan.

Perusopetuslain 26 §:n 3 momentin perusteluissa (HE 86/1997) on todettu seuraavasti:

”Kuten nykyisinkin oppivelvollisen asuinkunnan tulee valvoa, että oppivelvollisuusikäiset saavat opetusta. Nykyisin kunta määrää valvovan opettajan, jonka tulee, mikäli mahdollista, lukukausittain tutkia oppivelvollisen edistyminen. Vastaisuudessa valvonnan toteuttamistavat jäävät nykyistä vapaammin kunnan harkintaan. Jos kotona opiskeleva lapsi haluaa arvioinnin suorituksistaan, tulee lapsen osallistua 38 §:ssä tarkoitettuun erityiseen tutkintoon.”

Perustelutekstistä ilmenee, että tutkivaa opettajaa koskevan nimenomaisen säännöksen poistamisella ei siis ole tarkoitettu estää oppivelvollisen edistymisen valvomista käyttämällä valvovaa opettajaa, vaan ainoastaan antaa kunnille mahdollisuus harkintansa mukaan käyttää vapaammin myös muita valvonnan toteuttamistapoja. Valvova opettaja on siis edelleenkin yksi mahdollisuus hoitaa oppivelvollisen edistymisen valvonta.

Perusopetuslain 26 §:n 3 momentin sanamuoto ”oppivelvollisen asuinkunnan tulee valvoa oppivelvollisen edistymistä” osoittaa myös, että kyseessä on kunnalle kuuluva velvollisuus. Säännöksen perusteluista ilmenevän mukaisesti kunta järjestää valvonnan harkintansa mukaan. Näin ollen kyse ei ole siitä, että oppivelvollisen huoltajilla olisi oikeus päättää valvontatavasta, vaan viime kädessä asiasta päättää asuinkunta.

Siltä osin kun valituksessa on vedottu kumotun hallitusmuodon 82 §:n 2 momenttiin (”kotiopetus ei ole viranomaisen valvonnan alainen”) ja periaatteen voimassaoloon edelleen, kaupunki toteaa, että asiassa ei ylipäätään ole kyse kotiopetuksen valvonnasta. Valvovan opettajan määräämisellä ei puututa siihen, miten kotiopetus on järjestetty tai mikä on opetuksen sisältö. Valvovan opettajan määräämisessä on kyse siitä, että asuinkunta valvoo, että oppivelvollinen saavuttaa oppivelvollisuuden edellyttämät tiedot ja taidot – ei siitä, miten oppivelvollinen nämä tiedot ja taidot hankkii. Todettakoon, että em. hallitusmuodon määräyksen voimassaollessa peruskoululaissa oli edellä todettu nimenomainen säännös tutkivasta opettajasta, jonka tuli selvittää kotiopetuksessa olevan oppivelvollisen edistyminen. Näin ollen kotiopetuksessa olleen oppivelvollisen edistymisen seurannan ei ole aiemminkaan katsottu olleen ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että kotiopetus ei ole viranomaisen valvonnan alaista.

Edellä todettu myös tarkoittaa sitä, että kasvatus- ja koulutuslautakunta ei ole miltään osin laajentanut toimivaltaansa kotiopetuksen valvontaan nimenomaisesti valvovan opettajan vaan ainoastaan käyttänyt asuinkunnalle perusopetuslain 26 §:n 3 momentin mukaan kuuluvaa toimivaltaa oppivelvollisen edistymisen valvonnassa.

Sikäli kun valittajat ovat viitanneet kotiopetuksen maksuttomuutta koskeviin kannanottoihin, ne eivät ole asiassa relevantteja.

Yhteenveto

Kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös ei ole lainvastainen millään valittajien esittämällä perusteella. Valitus on hylättävä siltä osin, kun vaatimuksia ei jätetä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

Kaupunki on menetellyt asiassa lainmukaisesti. Perusteita määrätä kaupunki korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikuluja ei ole.

Vaikka vastoin kaupungin käsitystä valituksenalainen päätös kumottaisiin, ei ole kohtuutonta, että valittajat vastaisivat oikeudenkäyntikuluistaan. Joka tapauksessa

esitetty oikeudenkäyntikuluvaatimus on kohtuuton ottaen huomioon mm. valituksen vaatima työmäärä.

Prosessiosoite

Kaupungille osoitetut asiakirjat voidaan lähettää sähköisesti osoitteeseen kirjaamo@joensuu.fi tai postitse osoitteeseen Joensuu kaupunki, PL 59, 80101 Joensuu

Luettelo liitteenä olevista valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista

1. Kasvatus- ja koulutuslautakunta 30.1.2024 § 4 liitteineen
2. Kasvatus- ja koulutuslautakunta 28.11.2023 § 102

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntö 14.3.2024 on oheismateriaalina. Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntö 14.3.2024 liiteasiakirjat, kasvatus- ja koulutuslautakunnan 30.1.2024 § 4 liitteineen ja kasvatus- ja koulutuslautakunnan 28.11.2023 § 102 ovat liitteinä sähköisessä kokouksessa.

Valmistelija: kaupunginlakimies, koulutus- ja nuorisajohtaja

Sivistys- ja hyvinvointijohtajan päätösehdotus

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päättää

antaa edellä olevan lausunnon kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätöksestä 30.1.2024 § 4 tehtyyn valitukseen ja lähettää sen kaupunginhallitukselle.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.