

Itä-Suomen aluehallintoviraston vastaus tehtyyn kanteluun koskien Kirkkokadun koulun valvontaruokailua

Hyvinvointilautakunta 25.03.2025 § 26
19/03.07/2025

Hyvinvointijohtaja: Itä-Suomen aluehallintovirastolta on tullut vastaus 13.3.2025 [REDACTED] tekemään hallintokanteluun koskien Kirkkokadun koulun valvontaruokailua.

"Kantelukirjoituksenne

Itä-Suomen aluehallintovirastossa on 18.11.2024 tullut vireille kantelukirjoituksenne koskien Nurmeksen kaupungin Kirkkokadun koulun esimerkkiruokailuja 1.10.2024 alkaen. Kantelukirjoituksenne ja sen liitteiden mukaan hyvinvointijohtaja Petri Moilanen on direktio-oikeutta käyttäen muuttanut esimerkkiruokailuja.

Kerrotte, että ette ole pyynnöstänne huolimatta saanut asiasta erillistä päätöstä perusteluineen ja tämän johdosta ette ole voinut tehdä asiasta oikaisuvaatimusta ja valittaa hallinto-oikeuteen. Kerrotte, että asiassa rikotaan yhdenvertaisuusperiaatetta, vakiintunutta käytäntöä ja luottamuksen suojaa sekä mahdollisesti Nurmeksen kaupungin hallintosääntöä.

Sovelletut säännökset ja oikeusohjeet

Kuntalain (410/2015) 10 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Kuntalain 134 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua.

Saman pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle.

Kuntalain 135 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Saman pykälän 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Saman pykälän 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 1.9.2014 voimaan tulleen 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta.

Hallituksen esityksessä laiksi hallintolain muuttamiseksi (HE 50/2013 vp) todetaan kyseisen pykälän osalta, että jos hallintokantelusta tehtävän alustavan oikeudellisen kokonaisarvion perusteella ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttää valvovan viranomaisen puuttumista asiaan, ei kantelun tule lähtökohtaisesti antaa aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Virkamieslain (750/1994) 11 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Aluehallintovirastolla käytettävissä olevat muut asiakirjat

- Nurmeksen kaupungin hallintosäätö (voimassa 1.3.2024 – 31.12.2024)
- Nurmeksen kaupungin hallintosäätö (voimassa 1.1.2025 alkaen)
- Nurmeksen hyvinvointilautakunnan pöytäkirja 8.10.2024 § 58 liitteineen
- Nurmeksen hyvinvointilautakunnan pöytäkirja 26.11.2024 § 80
- Nurmeksen kaupunginvaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 79 liitteineen
- Kunta-alan yleinen virka- ja työehtosopimus KVTES 2022–2025, <https://www.kt.fi/sopimukset/kvtes/2022>

Selvitys

Aluehallintovirasto on 13.1.2025 pyytänyt asian alustavaksi arvioimiseksi Nurmeksen kaupungin hyvinvointijohtaja Petri Moilaselta selvitystä Kirkkokadun koulun esimerkkiruokailujen muuttamisesta ja hänen näkemystään esittämäänsä väitteeseen vakiintuneen käytännön, luottamuksen suojan ja yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomiseen. Lisäksi aluehallintovirasto

on pyytänyt Moilaselta hänen näkemystään väitteeseen Nurmeksen kaupungin hallintosäännön mahdollisesta rikkomisesta.

Aluehallintovirasto on 27.2.2025 saanut selvityksenä pöytäkirjaotteen Nurmeksen kaupungin hyvinvointilautakunnan kokouksesta 25.2.2025 § 17.

Selvityksen mukaan työnantaja on yhtenäistänyt Kirkkokadun yhtenäiskoulun esimerkkiruokailut samalaiseksi suhteutettuna kaupungin toiseen yhtenäiskouluun, Valtimon yhtenäiskouluun. Tällä tarkoitetaan esimerkkiruokailijoiden määrää suhteutettuna oppilaiden ruokailumäärään / ruokailuvuoro. Kirkkokadun yhtenäiskoulussa esimerkkiruokailijoiden määrä on täten suhteutettava yhdenvertaiseksi Valtimon yhtenäiskoulun kanssa. Nurmeksen kaupungin yhtenäiskouluissa on noudatettava yhdenvertaisia toimintatapoja esimerkkiruokailujen osalta. Toimivalta asiassa perustuu työnantajan työnjohto-oikeuteen (KVTES VI luku 4 § 2 mom.).

Hyvinvointilautakunta on päätöksellään 26.11.2024 § 80 päättänyt hyväksyä perusopetuksen yhtenäiskoulujen lukuvuosisuunnitelmat 2024–2025 siten, että niihin on kirjattu esimerkkiruokailua koskeva käytäntö. Päätös on ollut valituskelpoinen ja [REDACTED] on tehnyt päätöksestä oikaisuvaatimuksen, joka on käsitelty hyvinvointilautakunnassa 17.12.2024 § 84. Hyvinvointilautakunta on hylännyt [REDACTED] oikaisuvaatimuksen.

Selvityksen mukaan Nurmeksen kaupungin hallintosääntöön § 23, kohta rehtori, asia 23 on kirjattu seuraavaa: ”päättää valvontaruokailun järjestämisestä yksikkönsä osalta annettujen ohjeiden mukaisesti (KVTES VI luku 4 §). Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt hallintosäännön 16.12.2024 § 79.

Selvityksen mukaan Kirkkokadun yhtenäiskoulun käytäntö esimerkkiruokailujen osalta on poikennut merkittävästi yhdenvertaisuuden osalta koskien Valtimon yhtenäiskoulua. Työnantaja on työnjohto-oikeudellaan puuttanut asiaan ja muuttanut esimerkkiruokailujen käytäntöä yhdenmukaiseksi ja tasavertaiseksi. Yksikön rehtori antaa työmääräyksen esimerkkiruokailujen osalta niin, että ne ovat yhdenmukaiset yhtenäiskoulujen osalta suhteutettuna ruokailukertoihin sekä oppilasmäärään.

Selvityksen mukaan esimerkkiruokailuun liittyvä asia on työnjohto-oikeutta (KVTES VI luku 4 §). Epäselvyyksien välttämiseksi työnantaja on katsonut tarpeelliseksi lisätä hallintosääntöön rehtorin toimivaltaan, että rehtori päättää valvontaruokailun järjestämisestä yksikkönsä osalta annettujen ohjeiden mukaisesti (KVTES VI luku 4 §). Hyvinvointilautakunnan mukaan hallintosääntörikkomusta ei ole tapahtunut.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

Kantelunne mukaan esimerkkiruokailun muuttaminen on rikkonut vakiintunutta käytäntöä, luottamuksensuojaa ja yhdenvertaisuusperiaatetta sekä mahdollisesti Nurmeksen kaupungin hallintosääntöä. Lisäksi kerrotte, että ette ole saanut pyynnöstänne huolimatta valituskelpoista päätöstä.

Kantelunne liitteen ”Petri Moilasen syrjivä päätös” mukaan oppilasryhmänsä ruokailua valvova opettaja on oikeutettu esimerkkiruokailuun niin sanotulla verotusarvolla, ja oikeus koskee automaattisesti luokanopettajia, pienryhmän opettajia, valmistavan ryhmän opettajaa ja oppilasryhmää valvovia koulunkäynninohjaajia. Oikeus ei koske automaattisesti aineen opettajia, opinto-ohjaajaa, S2 opettajaa ja laaja-alaisia erityisopettajia. Jokaiselle vuorolle on mahdollista ilmoittautua vain kaksi valvojaa, joilla on mahdollisuus valvontaruokailuun.

Kunta-alan yleisen virka- ja työehtosopimuksen VI luvun ”kustannusten ja luontoissuoritusten korvaukset” 4 §:n 2 momentin mukaan ”mikäli viranhaltija/työntekijä koulussa, päiväkodissa taikka lastenhuoltolaitoksessa, sairaalassa tai muussa hoitolaitoksessa työvuorossa ollessaan määrätään osallistumaan valvojana tai ohjaajana ruokailuun ns. esimerkkiruokailijana, ei ateriasta tällöin peritä korvausta. Soveltamisohjeen mukaan, jollei ateriasta peritä korvausta, se katsotaan verotettavaksi luontoiseduksi.

Aluehallintovirasto katsoo, että esimerkkiruokailuun osallistuminen on työtehtävä, johon oikeutettujen määrä on rajattu työtehtävään liittyen sekä määrällisesti, ja joka kuuluu työnantajan direktio-oikeuden piiriin. Työtehtävään liittyy oikeus aterioida verotusarvolla. Kyseessä ei ole sellainen jokaiselle työntekijälle automaattisesti kuuluva subjektiivinen oikeus, johon liittyisi vakiintunut käytäntö.

Aluehallintovirasto katsoo, että Kirkkokadun yhtenäiskoulun esimerkkiruokailuja on muutettu Nurmeksen hyvinvointijohtaja Petri Moilasen ja hyvinvointilautakunnan toimesta, jotta Kirkkokadun ja Valtimon yhtenäiskoulujen esimerkkiruokailujen käytäntö on yhdenmukainen ja tasavertainen. Aluehallintovirasto katsoo, että asiassa on noudatettu virkamieslain/työsopimuslain mukaista vaatimusta virkamiehen/työntekijän tasapuolisesta kohtelusta. Aluehallintovirasto katsoo, että käytännön muuttamiseen on ollut perusteltu syy, ja tällöin muutos ei loukkaa hallintolain mukaista luottamuksensuojaa ja yhdenvertaisuusperiaatetta.

Nurmeksen kaupungin hallintosäännön (voimassa 1.3.2024 – 31.12.2024) 22 §:n 5 momentin 2. kohdan mukaan hyvinvointilautakunta hyväksyy perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelmat sekä niihin perustuvat lukuvuosisuunnitelmat.

Nurmeksen kaupungin hyvinvointilautakunnan 8.10.2024 § 58 hyväksymissä Kirkkokadun ja Valtimon koulun lukuvuosisuunnitelmissa 2024–2025 kohdassa 2.2. Kouluruokailu todetaan opettajan valvovan ruokailua.

Nurmeksen kaupungin hallintosäännön 23 §:n 9 momentin 2. kohdan mukaan hyvinvointijohtaja vastaa hyvinvointilautakunnan valmistelusta, esittelystä ja täytäntöönpanosta.

Nurmeksen kaupunginvaltuusto on 16.12.2024 § 79 hyväksynyt kaupungin hallintosäännön päivityksen, jossa rehtorin toimivaltaa on lisätty valvontaruokailun järjestämisestä päättäminen yksikkönsä osalta annettujen ohjeiden mukaisesti.

Aluehallintovirasto toteaa, että Nurmeksen kaupungin hallintojohtajalla muuttaessaan Kirkkokadun esimerkkiruokailuja on ollut hallintosääntöön perustuva toimivalta ja että hallintosääntöön on sittemmin hallintosäännön päivittämisen yhteydessä lisätty valvontaruokailun järjestämisestä päättävä viranhaltija.

Aluehallintovirasto toteaa, että hyvinvointilautakunta on 26.11.2024 tehnyt asiasta päätöksen, johon Teillä on ollut mahdollista hakea oikaisua ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudesta.

Aluehallintovirasto toteaa, että asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka antaisivat aiheita aluehallintovirastolle enempään toimenpiteisiin.

Tähän ratkaisuun ei voi hallintolain 53 d §:n perusteella hakea valittamalla muutosta.”

Hyvinvointijohtaja: Hyvinvointilautakunta päättää merkitä tiedoksi Itä-Suomen aluehallintoviraston vastauksen lautakunnan 25.2.2025 tekemään päätökseen ja todeta, että Nurmeksen kaupunki työnantajana ja hyvinvointilautakunta on tekemissään päätöksissä toiminut käytössä olevan lainsäädännön mukaisesti.

Hyvinvointilautakunta: Merkittiin tiedoksi.