

# **Kunnan hallintosääntö lainsäädännön jatkeena - kuntalaki (410/2015)**

Webinaari 12.4.2021

Minna Antila, lakimies

# Hallintosääntö – kuntalaki (410/2015)

Hallintosäännön sisältö

Hallintosäännön määräysten sitovuus ja voimaantulo

Toimivallan siirtäminen

Oppivelvollisuuslaki (1214/2020)

Päätösvallan / toimivallan määrittämisestä edellyttävät säännökset

# **Oppivelvollisuuslaissa säädetään kunnalle uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia eri rooleissa**

**oppivelvollisen asuinkuntana,  
oppilaan perusopetuksen järjestäjänä ja  
opiskelijan oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuna koulutuksen järjestäjänä**

# Hallintosääntö kunnan hallinnon ja toiminnan ohjausvälineenä

- Lainsäädännön ohella kunnan (ja kuntayhtymän) hallinto ja toiminta järjestetään hallintosäännöllä
- Jokaisessa kunnassa (ja kuntayhtymässä) on oltava hallintosääntö, jonka sisällön määrittelee kuntalain (410/2015) 90 §: listaus asioista, joista ainakin on annettava **tarpeelliset määräykset**

hallinnon ja toiminnan järjestämistä koskevat määräykset, valtuuston toimintaa sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat määräykset

- Kuntalain listaus ei ole tyhjentävä, hallintosääntöön voidaan ottaa määräyksiä muistakin asioista
- Hallintosäännön sisällön joustavuus: tarvitaanko toiminnan ohjaamiseen hallintosääntömääräystä?
- Hallintosäännössä annetaan kaikki määräykset, joita hallinnon järjestämisessä ja päätöksenteossa tarvitaan
- Hallintosäännön määräysten sisältö on pitkälti valtuuston harkinnassa. Määräys ei kuitenkaan saa olla lainvastainen.

# Kunnan hallinto järjestetään hallintosäännöllä

- Hallintosäännössä - tarpeelliset määräykset kunnan (ja kuntayhtymän) **luottamushenkilötoimielimistä**
  - Kunnan toimielimet (KL 30 §)
- Kunnan organisaatio voi jakautua esim. kunnanhallituksen ja lautakuntien **toimialoihin**
  - tarpeelliset määräykset hallintosääntöön esim. asuinkunnan oppivelvollisuuslain mukaiset tehtävät
- Hallintosäännössä – tarpeelliset määräykset **henkilöstöorganisaatiosta** kuten siitä, minkälaisia osastoja ja muita yksiköitä kunnan organisaatiossa on ja kuka viranhaltijoista niitä johtaa

# Kunnan hallinto järjestetään hallintosäännöllä

- Hallintosäännöllä määrätään kunnan eri viranomaisista ja niiden **tehtävistä ja toimivallan jaosta**
  - Kuntalaissa ei säädetä siitä, kuinka yksityiskohtaisesti esimerkiksi eri viranomaisten toimivallan jaon ja tehtävien on hallintosäännöstä ilmentävä
- **Valtuusto tekee toimivallan siirtoa koskevat päätökset aina hallintosäännöllä (91 §)**
  - Hallintosäännöstä tulee ilmetä kenelle toimivaltaa on siirretty ja kenellä on toimivalta tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä

# **Valtuusto päättää kunnan hallintosäännöstä (KL 14 §)**

**Kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttävä  
yhtymävaltuusto (64 §) tai yhtymäkokous (60 §)**

# Hallintosäännön sitovuus

- Kunnan (ja kuntayhtymän) hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä.
  - hallinnon lainalaisuusperiaate – PL 2 §
- Hallintosäännön määräykset ovat luonteeltaan suhteellisen pysyviä ja ne sitovat kaikkia kunnan viranomaisia myös valtuustoa, (kuntayhtymän yhtymävaltuustoa/ yhtymäkokousta)



# Hallintosäännön voimaantulo

- Kuntalaissa ei säädetä hallintosäännön voimaantulosta. Voimaantuloon sovelletaan päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa kuntalain 143 §:ää.
  - Päätös voidaan panna täytäntöön, vaikka se ei ole vielä saanut lainvoimaa, jollei oikaisuvaatimus tai valitus päätöksen täytäntöönpanon vuoksi käy hyödyttömäksi.
- Hallintosäännöllä järjestetään kunnan (ja kuntayhtymän) sisäistä hallintoa ja toimintaa → hallintosäännön uusia määräyksiä voidaan soveltaa, vaikka valtuuston (kuntayhtymän yhtymävaltuuston / yhtymäkokouksen) hallintosäännön muuttamista koskeva päätös ei ole lainvoimainen
- Selkeintä on, että valtuusto (kuntayhtymän yhtymävaltuusto/yhtymäkokous) päättäessään hallintosäännön määräysten muuttamisesta samalla päättää sen voimaantuloajankohdasta.

**Päätösvalan / toimivallan  
siirtäminen eli delegoiminen  
perustuu aina lakiin tai  
hallintosäännön määräykseen!**

# Päätösvallan/toimivallan siirtäminen eli delegoiminen

- Asuinkunnan, perusopetuksen järjestäjän, muun koulutuksen järjestäjän tehtävistä ja toimivallasta säädetään oppivelvollisuuslaissa, perusopetuslaissa, lukiolaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa jne.
- Oppivelvollisuuslaissa ja koulutusta koskevassa lainsäädännössä on vain vähän tehtäviä, jotka ovat lain nojalla määrätty jonkin nimenomaisen viranomaisen (toimielin tai viranhaltija) tehtäväksi, joten **päätöstoimivaltaa koskevat määräykset on otettava hallintosääntöihin.**
- Hallintosäännön määräysten yksityiskohtaisuus riippuu säänneltävän toiminnan luonteesta
- Henkilön, kuten oppivelvollisen, oppilaan, opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista päättävän viranomaisen toimivallan on kuitenkin ilmentävä riittävän täsmällisesti hallintosäännöstä tai toimivallan edelleen siirtämistä koskevasta päätöksestä.

# Toimivaltaa siirretään hallintosäännöllä – kuntalaki 91 §

- Kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto (KL 14 §)
  - Kunnan päätösvalta: kunnan hoidettavaksi lain mukaan tai muuten kuuluvat asiat, joissa kunta voi tehdä tai joissa kunnan edellytetään tekevän päätöksiä
- **Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille (91 §).**
  - kunnan toimielimet (30 §)
  - toimivaltaa ei voida siirtää esimerkiksi nuorisovaltuustolle, valtuustoryhmälle tai muille luonteeltaan ”epävirallisille” elimille
- Toimivaltaa hallinnollisen pakon käyttämisessä voidaan siirtää vain toimielimelle.
- Toimivaltaa voidaan siirtää vain viranhaltijalle, ei työsopimussuhteessa olevalle (KHO 8.12.2000 T 3188)

# Toimivallan siirtäminen

- Kuntalain 91 §:n toimivallan siirtämistä koskevaa säännöstä ei sovelleta, jos viranomaisen toimivallasta on säädetty erityislaissa
- Toimivallan siirtäminen on siis kielletty niissä asioissa, joissa se on esim. perusopetuslailla, lukiolailla, ammatillisesta koulutuksesta annetulla lailla säädetty tietyille taholle
  - lainsäädännössä toimivaltamääräyksiä: oppilaiden ja opiskelijoiden arviointi, kurinpito, opiskeluoikeuden peruuttaminen ja palauttaminen sekä opiskelusta pidättäminen
- Toimivallan käyttämiseen on oikeus ja velvollisuus sillä, jolle se on säädetty tai hallintosäännöllä määrätty - ns. **toimivaltarajojen jäykkyys**
  - Poikkeuksena kuntalain mukainen ns. otto-oikeus (92 §)
- Asuinkunnan, perusopetuksen järjestäjän, koulutuksen järjestäjän päätettäväksi säädettyssä asiassa päätösvaltaa käyttää valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä määrätty viranomainen

# Toimivallan edelleen siirtäminen

- Valtuusto voi hallintosäännön määräyksellä antaa kunnan viranomaiselle oikeuden omalla päätöksellään siirtää toimivaltaansa edelleen. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen.
- Viranomaista, jolle toimivalta voidaan siirtää, ei tarvitse määrätä hallintosäännössä.
  - Esim. Toimielin, luottamushenkilö ja viranhaltija voivat päättää sille hallintosäännöllä siirretyn toimivallan siirtämisestä alaiselleen viranomaiselle.
- Toimivallan edelleen siirtäminen voidaan rajata niin, että toimivaltaa voidaan siirtää vain hallintosäännössä määrätylle viranomaiselle.

# Päätösvallan määrittämistä edellyttävät säännökset – oppivelvollisuuslaki 24 §

- Päätökset, joista oppivelvollisuuslain 24.1 §:ssä on säädetty muutoksenhakuoikeus – **hallintosäännössä määrättävä kuka päättää**
  - Pidennetty oppivelvollisuus
  - Oppivelvollisuuslain 7 §:ssä tarkoitettu oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen
    - Oppivelvollisen asuinkunta päättää
    - Oppilaan perusopetuksen järjestäjä päättää
    - Opiskelijan oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu koulutuksen järjestäjä päättää
  - Oppivelvollisuuslain 15 §:ssä tarkoitettu opiskelupaikan osoittaminen
    - Oppivelvollisen asuinkunta päättää

# Onko opiskelupaikan osoittaminen hallinnollista pakkoa?

- **K: Kunnalla on oppivelvollisuuslain 15 §:ssä säädetty velvollisuus osoittaa oppivelvolliselle opiskelupaikka.** Pitääkö päätös tehdä esim. sivistystoimen lautakunnassa (monijäseninen toimielin) vai voidaanko päätösvalta delegoida yksittäiselle viranhaltijalle?
- V: Valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä on määrättävä toimivaltainen päätöksentekijä. Varman vastauksen antavaa oikeuskäytäntöä siitä, onko opiskelupaikan osoittamisessa kyse ns. hallinnollisesta pakosta, jossa päätöstoimivalta voidaan siirtää vain kunnan toimielimelle, ei ole.
  - Hallinnollisella pakolla tarkoitetaan henkilöön kohdistuvia tahdonvastaisia toimia. Tällaisella hallinnollisella turvaamistoimenpiteellä puututaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai rajoitetaan henkilön oikeuksia. (Kuntalaki – tausta ja tulkinnat)
- Lain esitöiden mukaan (HE 173/2020 vp) opiskelupaikan osoittamisella varmistettaisiin se, että jokaisella oppivelvollisella on opiskelupaikka, jossa hän voi suorittaa oppivelvollisuuttaan. Ei sanktioita, jos ei aloita. Edelleen oikeus hakeutua muualle. **Lähtisin siitä, että kyse ei ole hallinnollisen pakon käyttämisestä -> hallintosäännössä toimivalta voidaan delegoida kunnan toimielimelle tai viranhaltijalle.**



# Päätösvallan määrittämistä edellyttävät säännökset – oppivelvollisuuslaki 24.3 §

- Oppivelvollisuuslain 24.3 §:ssä ei erikseen säädetä (luetella) kaikkia tilanteita, mistä on tehtävä hallintopäätös, josta voi valittaa ensiasteessa hallinto-oikeuteen.
- Esimerkkejä päätöksistä, joista oppivelvollisuuslain 24.3 §:n mukainen muutoksenhakuoikeus – **hallintosäännössä määrättävä kuka päättää**
  - **Majoituskorvaus oppivelvolliselle** (19-20 §)
    - Koulutuksen järjestäjä päättää hakemuksesta
  - **Matkakorvaus oppivelvolliselle** (21 §)
    - Koulutuksen järjestäjä päättää hakemuksesta
  - **Maksuttomuuden pidentäminen** (17 §)
    - koulutuksen järjestäjä, jonka opintojen aikana opiskelija hakee maksuttomuuden pidentämistä

# Päätösvallan määrittäminen edellyttävät säännökset – oppivelvollisuuslaki 17.3 §

- Oppivelvollisuuslaissa (17.3 §) säädetään oikeudesta saada hallintopäätös tietyissä maksuttomuutta koskevilla tilanteilla vain silloin, jos opiskelija sitä kirjallisesti tai suullisesti pyytää. Päätökseen on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeudelta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti.
- Seuraavissa tilanteissa opiskelijan pyynnöstä oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitetun koulutuksen järjestäjän tulee antaa hallintopäätös –  
**hallintosäännössä määrättävä kuka päättää**
  - 16.1 §:ssä tarkoitettu oikeus maksuttomaan koulutukseen
  - 16.4 §:ssä tarkoitettu ilman hakemusta tehtävä maksuttomuuden pidennys
  - 17.1 §:ssä tarkoitettujen oppimateriaalien sekä työvälineiden, -asujen ja -aineiden maksuttomuus
  - 17.2 §:ssä tarkoitetut maksut

# Tietoa muualla

## Kuntaliitto hallintosääntö

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2072-kunnan-hallintosaanto>

## Kuntaliitto yleiskirje

<https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2021/oppivelvollisuuden-laajentaminen>

## OKM

<https://minedu.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-oppivelvollisuudesta>

# Kiitos.

Minna Antila

Lakimies

Lakiyksikkö

358 50 560 3353

Minna.Antila@kuntaliitto.fi



[www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi)