

27.2.2007

Dnrot 1345/4/05 ja 2955/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **PÄÄTÖS NAUVON KUNNAN JOHTOSÄÄNNÖN VALMISTELUA, VALTUUSTOASIAKIRJOJEN KIELTÄ YM. KOSKEVASSA ASIASSA**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 29.4.2005 osoittamassaan kirjeessä Nauvon kunnan viranomaisia kunnan johtosäännön uudistamista koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan johtosäännön valmistelu oli ollut puutteellista sen johdosta, ettei asianosaisia, kuten suomenkielistä sivistyslautakuntaa ja kantelijaa koulun rehtorina, ollut kuultu.

Edelleen kantelija katsoi, että johtosäännön uudistamista koskenut tiedottaminen oli ollut puutteellista, koska muutoksista ei ollut tullut koululle pöytäkirjanotetta valitusosoituksin eikä uutta johtosääntöä ollut toimitettu koululle eikä lautakunnalle tiedoksi.

Vielä kantelija katsoo asiassa rikotun kielilakia, koska puheena oleva johtosääntö tai valtuuston asiaa koskenut kokouspöytäkirja ei ollut ollut suomeksi. Kantelun liitteenä olevan kunnanvaltuutetun kirjelmän mukaan hän ei ollut mainitsemisensa luottamustehtävissä saanut esityslistoja tai johtosääntömuutosesitystä suomenkielisinä.

Lisäksi kantelija arvosteli 23.6.2005 saapuneessa lisäkirjeessään Turun hallinto-oikeuden päätöstä, jolla hänen valituksensa Nauvon kunnanvaltuuston päätöksestä hyväksyä johtosäännöt oli jätetty tutkimatta.

---

### 5 RATKAISU

#### 5.1 Kunnan johtosäännön valmistelusta

##### 5.1.1 Taustatietoja

Kuntalain 16 §:n 1 momentin mukaan valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä

niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisessä kunnassa asetetaan opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin.

Kuntalain 53 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat eräitä kyseisessä säännöksessä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta.

Vuoden 2004 loppuun saakka voimassa olleen Nauvon kunnan päävastuualueiden johtosäännön mukaan sivistyslautakunnan suomenkielinen kouluosasto asetti viranhaltijan avustamaan osastoa sen tehtävissä. Suomenkielinen osasto oli kokouksessaan 2.8.2004 (§ 38) päättänyt määrätä kantelijan hoitamaan lautakunnan suomenkielisen osaston esittelijän ja sihteerin sekä Simonkylän koulun koulunjohtajan tehtäviä ajalle 16.8.2004–4.6.2005.

Nauvon kunnanvaltuusto oli kokouksessaan 29.11.2004 (§ 39) hyväksynyt hallintosäännön, kunnanhallituksen johtosäännön, kunnan päävastuualueiden johtosäännön ja palkkiosäännön tarkistuksen. Asiaa oli valmistellut kunnanhallituksen asettama työryhmä. Uudet johtosäännöt tulivat voimaan 1.1.2005.

Uuden kunnan päävastuualueen johtosäännön sivistyslautakuntaa koskevan § 11:n mukaan sivistyslautakunta jaetaan kielellisin perustein ruotsinkieliseen ja suomenkieliseen osastoon, joissa kummassakin on viisi jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Sivistyslautakunnan esittelijänä ja sihteerinä toimii sivistyksen, kulttuurin ja vapaa-ajan osastopäällikkö.

Turun hallinto-oikeus jätti 13.6.2005 antamallaan päätöksellä (05/0195/1) tutkimatta kantelijan valituksen kunnanvaltuuston päätöksestä, jolla johtosäännön muutos oli hyväksytty. Hallinto-oikeus katsoi, että vaikka kantelija oli toiminut määräajan suomenkielisen osaston esittelijänä, kunnanvaltuuston päätös ei ollut koskenut välittömästi hänen oikeuttaan, velvollisuuttaan tai etuaan. Näin ollen asianosaisaseman puuttumisen johdosta kantelijalla ei hallinto-oikeuden mukaan ollut asiassa valitusoikeutta.

Ensimmäisessä selvityksessään kunnanhallitus totesi, että asianomaisia toimialasta vastaavia virkamiehiä oli johtosäännön uudistamistyön aikana kuultu. Selvityksen perusteella jäi kuitenkin epäselväksi, ketä oli kuultu, millä tavoin ja missä vaiheessa, sekä se, miksi suomenkielisen sivistyslautakunnan tai koulun rehtorin kuulemista ei ollut pidetty tarpeellisena.

Edellä mainitun johdosta pyytämässäni lisäselvityksessä kunnanhallitus totesi, että johtosääntöjen muutokset oli valmistellut kunnanhallituksen asettama työryhmä. Kunnan sivistyslaitosta koskevat osat oli valmistellut koulunjohtaja/sivistyspäällikkö, joka oli kantelijan esimies. Kunnanhallituksen mielestä tämä toimintatapa oli valvonut hyvin sivistyslaitoksen etuja.

Kantelija toimitti lisäselvityksestä antamansa vastineen liitteenä Simonkylän koulun aiemman johtajan 7.12.2006 päivätyn selvityksen. Siinä aiempi

koulunjohtaja kiisti, että ainakaan häntä olisi valmistelun yhteydessä kuultu. Aiemman koulunjohtajan mukaan johtosääntöjen sisältöä ei ollut käyty millään tavalla läpi koulun johdon kanssa, heitä ei ollut kuultu eikä lautakunnan sihteerin ja esittelijän tehtävistä määrättäessä hänen kanssaan ollut neuvoteltu.

### 5.1.2

#### Kannanotto

Kuntalaissa ei ole erityissäännöksiä johtosäännön valmistelussa noudatettavasta menettelystä. Koska myös hallinnon sisäiset asiat ovat hallintolain soveltamisalaan kuuluvia hallintoasioita, johtosäännön valmistelun asianmukaisuutta on tarkasteltava hallintolain asettamien vaatimusten näkökulmasta.

#### *a) Arviointia asianosaisen kuulemisvelvollisuuden näkökulmasta*

Asiaa on ensinnäkin tarkasteltava asianosaisuuden näkökulmasta, koska hallintolain 34 §:n pääsäännön mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentissa on tarkemmin säädetty tilanteista, joissa asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosainen on ensinnäkin ratkaisutoimenpiteen välitön kohde. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluiden mukaan hallintoasioissa on kuitenkin tyypillistä, että asianosaisasema voi syntyä myös muun kuin välittömäksi luonnehdittavan oikeusvaikutuksen perusteella. Asianosaisasema on siten myös sillä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. Asianosaisaseman perusteita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millainen yhteys henkilöllä on käsiteltävänä olevaan asiaan. Säännös mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä. Myös viranomaisella voi olla hallintoasiassa asianosaisen puhevalta, jos asia koskee viranomaisen oikeutta säännöksessä tarkoitettulla tavalla oikeudellisesti. Edelleen hallituksen esityksessä on todettu, että hallintoasiassa voi olla laajemmalti asianosaisia kuin myöhemmin hallintolainkäyttöasian käsittelyssä (HE 72/2002 vp, s. 63–64).

Oikeuskirjallisuudessa puolestaan on todettu, että asianosaisasemaa ei tavallisesti perusta se, että hallintoasian ratkaisulla on tosiasiallisesti huomattavia vaikutuksia esimerkiksi henkilön työntekoon (Mäenpää Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2004, s. 139). Tällaisten osallisten oikeuksista on säädetty hallintolain 41 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännöksen perusteluissa on todettu, että säännöksessä tarkoitettu henkilön työntekoon kohdistuva vaikutus voisi koskea esimerkiksi kunnallisen sairaalan tai oppilaitoksen lakkauttamista,

joilla saattaa olla laajojakin työllisyyspoliittisia vaikutuksia (HE 72/2002 vp, s. 97).

Oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä tarkoitetuista oikeusturvan takeista, jotka turvataan lähemmin lailla. Kyse on nyt siitä, olisiko sivistyslautakunnan suomenkieliselle osastolle ja sen esittelijänä ja sihteerinä toimineelle Nauvon kunnan suomenkielisen koulun rehtorille tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi johtosäännön muutoksen valmistelun yhteydessä, eli onko johtosäännön uudistamisella ollut mainittuihin tahoihin nähden sellaisia oikeusvaikutuksia, että näitä olisi tullut valmistelun yhteydessä pitää asianosaisina.

Sivistyslautakunnan suomenkielisellä osastolla oli aiemmin ollut oikeus määrätä henkilö avustamaan osastoa tehtäviensä hoitamisessa. Tässä tarkoituksessa suomenkielisen koulun rehtori oli vakiintuneesti määrätty toimimaan osaston esittelijänä ja sihteerinä. Johtosäännön muutoksen jälkeen koko sivistyslautakunnan – niin suomen- kuin ruotsinkielisen osaston – esittelijänä toimii sivistyksen, kulttuurin ja vapaa-ajan osastopäällikkö. Näin ollen johtosäännön muutos käytännössä poisti suomenkieliseltä osastolta oikeuden määrätä oma sihteerinsä ja esittelijänsä. Koska johtosäännön muutoksella oli siten välittömästi vaikutusta sivistyslautakunnan suomenkielisen osaston oikeuteen määrätä toimintansa järjestämisestä ja samalla välillisesti myös sen henkilön asemaan, joka kyseisiä tehtäviä oli hoitanut, mainittujen tahojen kuulemiselle johtosäännön valmistelun yhteydessä olisi mielestäni ollut olemassa vahvat perusteet asianosaisuuden käsitteen näkökulmasta.

Asianosaista määrittelevästä lainsäädännöstä ei mielestäni kuitenkaan ole löydettävissä yksiselitteisen selvää vastausta kuulemisvelvollisuuteen juuri puheena olevan kaltaisissa tilanteissa. Koska tilannetta voidaan näin ollen pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena, kunnanhallituksen menettelyn ei voida katsoa olevan ainakaan selvästi lainvastainen.

Julkisen vallan on kuitenkin perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämän perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan velvoittavan säännöksen on vakiintuneesti katsottu merkitsevän, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa säännöksiä on tulkittava perusoikeuksia edistävällä tavalla. Koska oikeus tulla kuulluksi on perusoikeus, perusoikeusmyönteisen laintulkinnan näkökulmasta rehtorin ja suomenkielisen osaston kuuleminen olisi mielestäni ollut perusteltua. Tätä johtopäätöstä puoltaa mielestäni myös hallintolain 41 §, jolla on haluttu turvata muidenkin kuin selkeästi asianosaisen asemassa olevien tahojen vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon.

#### *b) Arviointia asian selvittämismahdollisuuden näkökulmasta*

Käsitykseni mukaan asiaa ei ole nyt arvioitava pelkästään asianosaisuuden ja siihen liittyvän kuulemisvelvollisuuden vaan laajemmin asian selvittämisen asianmukaisuuden näkökulmasta. Viranomaisen tulee hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Kyseisen säännöksen ilmentämän virallisperiaatteen mukaan päävastuu asian

selvittämisestä on viranomaisella. Tähän kuuluu, että viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai pyytää selvitystä asianosaisilta taikka myös ulkopuolisilta tahoilta. Selvitysten laatu ja laajuus tulee harkita tapauskohtaisesti (HE 72/2002 vp, s. 86).

Edellä todetun perusteella viranomainen voi asiaa selvittäessään kuulla myös muita kuin asianosaisia, mikäli sitä voidaan pitää asian valmistelun kannalta tarpeellisenä. Tällainen laajempi kuuleminen on yksi asian selvittämisen keinoista, jolla voidaan edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

Saamieni selvitysten perusteella jää kokonaan vastausta vaille, miksi sivistyslautakunnan suomenkielisen osaston tai sen virkamiehen, jonka hoitamista tehtävistä oli ollut kyse, kuulemista ei ollut asian selvittämisenkään kannalta pidetty tarpeellisenä johtosäännön muutosta valmisteltaessa. Kuulemisella olisi mielestäni voitu saada tietoa esimerkiksi aiemman järjestelmän toimivuudesta ja arvioita uuden järjestelyn tarpeellisuudesta suomenkielisen osaston toiminnan näkökulmasta. Edelleen kuulemisella olisi voitu välttää valmistelun asianmukaisuuteen kohdistuneiden epäilyjen syntyminen.

Pidänkin perin erikoisena sellaista organisaatiouudistuksen valmistelutapaa, jossa sitä yksikköä, johon uudistuksen vaikutukset tosiasiallisesti kohdistuvat, ei millään tavoin kuulla asian valmistelun yhteydessä. On myös vaikea nähdä, että kuulemistilaisuuden varaamisesta olisi ollut ainakaan haittaa asian valmistelulle. Korostan myös sitä, että esimerkiksi pelko valmistelurauhan häiriintymisestä ei oikeuta laiminlyömyään asian asianmukaista valmistelua.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella johtopäätökseni on, että johtosäännön valmistelu oli ollut asian selvittämisen asianmukaisuuden näkökulmasta puutteellista ja siten hallintolain 31 §:n vastaista.

### *c) Selvityspyyntöihin vastaamisesta*

Koska Nauvon kunnanhallituksen selvitys oli yksilöidystä lisäselvityspyynnöstäni huolimatta edelleenkin puutteellinen siltä osin kuin olin pyytänyt selvitystä kuulematta jättämisen perusteista, kiinnitän lisäksi kunnanhallituksen huomiota vastaisen varalle perustuslain 111 §:n 1 momenttiin, jonka nojalla oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

## 5.2

### Hallinto-oikeuden päätöksestä jättää valitus tutkimatta

Turun hallinto-oikeus oli jättänyt tutkimatta kantelijan valituksen Nauvon kunnanvaltuuston päätöksestä, jolla johtosääntöjen muutokset oli hyväksytty. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Totean ensinnäkin, että hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisu asianosaisuudesta on itsenäinen suhteessa hallintoviranomaisen vastaaviin ratkaisuihin (HE 72/2002 vp, s. 64). Tuomioistuin voi siten arvioida asianosaisuutta eri tavoin kuin hallintoviranomainen.

Valitusoikeutta koskevan korkeimman hallinto-oikeuden runsaan ratkaisukäytännön perusteella sääntelyä voidaan tältä osin pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. Se jättää siten sijaa hallinto-oikeuden harkinnalle, jonka oikeellisuus olisi ollut mahdollista saattaa edelleen korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota tuomioistuinten ratkaisuja. Oikeusasiamies ei myöskään voi puuttua riippumattomien tuomioistuinten harkintavallan käyttöön, jollei harkintavaltaa ole käytetty väärin. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä harkintavallan väärinkäyttöä. Tämän vuoksi asia ei hallinto-oikeuden osalta anna aihetta toimenpiteisiin.

### 5.3

Kielilain noudattamisesta

#### 5.3.1

Oikeusohjeet

Kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan omaloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

Kielilain 29 §:n 1 momentin mukaan kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen kunnan johtosäännöt ja vastaavat säännöt on annettava suomen ja ruotsin kielellä.

Virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaotuksesta vuosina 2003–2012 annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan Nauvo on kaksikielinen kunta, jossa ruotsi on enemmistökieli.

Kuntalain 54 §:n 3 momentin mukaan valtuuston kokouskutsussa on ilmoitettava käsiteltävät asiat.

#### 5.3.2

Johtosäännön kieli

Kantelun mukaan puheena oleva johtosääntö oli ollut vain ruotsin kielellä, kun asiaa oli käsitelty valtuustossa 29.11.2004. Edelleen kantelijan kertoman mukaan koulusihteeri oli näyttänyt hänelle ruotsinkielistä johtosääntöä 8.2.2005. Edelleen kantelija kertoi, että hänen pyydettyään tämän jälkeen suomenkielisen lautakunnan sihteeriä toimittamaan kopion johtosäännöstä hän oli saanut ruotsinkielisen kopion. Kantelijan Turun hallinto-oikeudelle 6.3.2005 osoittaman

kirjelmän mukaan Nauvon kunnanvaltuuston päätöksen, jolla johtosäännön muutos oli hyväksytty, suomenkielinen versio oli saapunut Simonkylän ala-asteelle 3.3.2005. Edelleen mainitussa kirjelmässä on todettu, että johtosääntöä ei ollut mainitun pöytäkirjanotteen liitteenä ja että kantelija ei edelleenkään ollut voinut lukea johtosääntöä omalla äidinkielellään, vaikka päätöksen tekemisestä oli kulunut jo yli kolme kuukautta. Lisäksi totean, että kantelun liiteasiakirjoissa oli mukana puheena olevan johtosäännön suomenkielinen versio, johon oli käsin kirjoitettu "saapui postissa 27.4.05". Mainitun merkinnän ovat todistaneet oikeaksi keittäjä ja suomenkielisen lautakunnan jäsen.

Nauvon kunnanhallituksen selvityksen mukaan johtosääntö oli käännetty suomeksi. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, milloin käänös oli tehty eli oliko johtosääntö ollut olemassa molemmilla kielillä esimerkiksi sen tullessa voimaan 1.1.2005 lukien.

Sinänsä on riidatonta, että puheena oleva johtosääntö oli lopulta ollut olemassa sekä suomeksi että ruotsiksi. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella on kuitenkin ilmeistä, että suomenkielinen versio oli valmistunut ruotsinkielistä myöhemmin – jopa niin, että se oli ollut olemassa vasta johtosäännön voimaantulon jälkeen. Johtopäätökseni on, että johtosääntöä ei ollut annettu suomeksi ja ruotsiksi kielilain 29 §:n edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi katson Nauvon kunnan menetelleen kielilain 29 §:n vastaisesti.

### 5.3.3

#### Valtuuston kokouksen esityslistan kieli

Kunnanvaltuutetun väitteen osalta kunnanhallitus totesi hänen kanssaan sovitun vaalikauden alkaessa, että kunnanvaltuuston esityslistat lähetetään ruotsinkielisinä.

Totean ensinnäkin, että valtuuston kokouksessa käsiteltävät asiat on yksilöitävä kokouskutsussa riittävästi eikä kutsu saa antaa virheellistä kuvaa asian luonteesta. Esityslistasta kuntalaisia ei sen sijaan ole erikseen säädetty. Oikeuskirjallisuuden mukaan kokouskutsuun kuitenkin liitetään tavanomaisesti myös esityslista, johon on koottu valmistelun tulokset päätösehdotuksineen (Harjula – Prättälä: Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat, 2004, s. 441).

Käytettävissäni olevasta aineistosta on pääteltävissä, että myös Nauvon kunnassa esityslistat on lähetetty valtuutetuille kokouskutsun mukana. Tällaisissa tilanteissa kokouskutsu siihen liitettyine asiakirjoineen on mielestäni ymmärrettävä yhdeksi kokonaisuudeksi, johon tulee sellaisenaan sovellettavaksi kielilain 29 §:n säännös kokouskutsun kielestä. Kielilain tarkoituksen mukaisena ei nimittäin voitaisi mielestäni pitää sellaista menettelyä, että kaksikielisissä kunnissa kutsu olisi molemmilla kansalliskielillä, mutta siihen liitetyt esityslistat vain toisella kielellä. Kansalliskieliä on näissä tilanteissa kohdeltava yhdenvertaisesti sikäli kuin kokoukseen kutsumisessa on omaksuttu menettelytapa, jota kuntalain sanamuoto ei sinänsä edellyttäisi. Kielilain 29 §:n perimmäinen tavoite on turvata kaksikielisen kunnan kunnanvaltuutetuille yhdenvertainen mahdollisuus osallistua valtuuston työskentelyyn riippumatta siitä, onko valtuutetun äidinkieli suomi vai ruotsi.

Kielilain 23 §:stä puolestaan seuraa, että viranomaisen ei saa olla aloitteellinen kielen valintaa koskevassa kysymyksessä. Kyseisen säännöksen perusteluissa onkin todettu, että viranomaisen voi tarpeen vaatiessa tiedustella, kumpaa kieltä yksilöä haluaa käyttää. Sen sijaan viranomaisen ei saa pyytää yksilöä käyttämään muuta kuin haluamaansa kieltä (HE 92/2002 vp, s. 86–87). Näin ollen, jos joku haluaa luopua kielellisistä oikeuksistaan, sen tulee perustua aitoon vapaaehtoisuuteen eikä esimerkiksi siihen, että se viranomaisen toiminnan näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista.

Edellä todetun perusteella suhtaudun lähtökohtaisesti kriittisesti siihen Nauvon kunnanhallituksen selvityksessään esiin tuomaan näkemykseen, että kantelussa tarkoitettujen valtuutettujen kanssa oli sovittu, että esityslistat toimitetaan vain ruotsin kielellä. Selvityksestä ei ilmene, miten asiasta oli sovittu ja kuka osapuoli oli ollut aloitteellinen. Koska mainittu valtuutettu on kantelun yhteydessä nostanut asian vielä esiin, jää mielestäni kyseenalaiseksi, oliko kyseessä lopulta ollut mainitun valtuutettujen vapaaehtoinen luopuminen hänen lakisääteisistä kielellisistä oikeuksistaan. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella asiaan ei kuitenkaan ole saatavissa enemmälti selvyyttä. Kiinnitän kuitenkin Nauvon kunnanhallituksen huomiota kunnan laillisuusvalvonnasta vastaavana toimielimenä tässä esittämiini näkökohtiin.

#### 5.3.4

##### Valtuuston pöytäkirjan kieli

Kantelijan mukaan valtuuston pöytäkirja, johon päätös johtosäännön muuttamisesta oli sisältynyt, oli ollut vain ruotsiksi. Nauvon kunnanhallitus on puolestaan todennut, että kunnan pöytäkirjakieli on ruotsi ja pöytäkirjoja ja muita asiakirjoja on pyynnöstä käännetty suomeksi. Pöytäkirjanote oli selvityksen mukaan annettu kantelijalle ruotsiksi, koska hän ei ollut siinä vaiheessa pyytänyt pöytäkirjan kääntämistä suomeksi.

Kuntalain 29 §:n nojalla kunnalla on tiedottamisvelvollisuus muun muassa asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuksista, ja saman lain 63 §:n mukaan valtuuston pöytäkirja on pidettävä tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä. Kuntalaisten näkökulmasta on tärkeää, että he voivat kaksikielisissä kunnissa saada tietoa valtuuston toiminnasta ja sen tekemistä päätöksistä omalla äidinkielellään. Kyse on kuntalaisten ns. kansalaisvalvonnan ja muutoksenhakuoikeuden eli heidän vaikuttamismahdollisuutensa toteutumisesta.

Totean kielilain 29 §:n lähtevän yksiselitteisesti siitä, että valtuuston pöytäkirja on kaksikielisessä kunnassa laadittava suomen ja ruotsin kielellä.

Oikeusministeriön Kuntaliitolle 19.12.2003 antaman lausunnon dnro 20/912/2003 mukaan mainitun säännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta ei kuitenkaan ole välttämätöntä, että pöytäkirja laaditaan alkuperäisenä sekä suomen että ruotsin kielellä. Ministeriön mukaan lain tarkoituksen täyttämiseksi riittää, että pöytäkirja on olemassa suomen ja ruotsin kielellä.

Johtopäätökseni on, että valtuuston pöytäkirjojen laatimista suomen kielellä ei voida Nauvon kunnanhallituksen tulkitsemalla tavalla jättää riippumaan siitä, että



joku pyytää pöytäkirjaa suomenkielisenä. Tämän vuoksi katson Nauvon kunnan tältäkin osin menetelleen kielilain 29 §:n vastaisesti.

#### 5.4

##### Johtosäännöstä tiedottaminen

Kantelijan mukaan johtosäännöstä ja sitä koskeneesta valtuuston päätöksestä tiedottaminen oli ollut puutteellista, koska mainittuja asiakirjoja ei ollut erikseen annettu tiedoksi kantelijalle itselleen, Simonkylän koululle eikä sivistyslautakunnan suomenkieliselle osastolle. Kantelijan kantelusta ilmenee, että koulusihteeri oli näyttänyt ruotsinkielistä johtosääntöä koulutuntien aikana 8.2.2005, jolloin kantelija oli kertomansa mukaan saanut ensimmäistä kertaa tietää häntäkin koskeneesta johtosäännön muutoksesta.

Nauvon kunnanhallituksen selvityksen mukaan tiedottaminen johtosääntöjen uudistamisesta oli tehty asiaankuuluvalla tavalla asettamalla kunnanvaltuuston pöytäkirja yleisesti nähtäväksi. Kunnanhallituksen mukaan kantelijalle ei ollut syytä antaa erikseen tietoja johtosäännöstä.

Kuntalain 63 §:n mukaan valtuuston pöytäkirja pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu, ja 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Kunnan ilmoitukset ovat esimerkiksi kuulutuksia pöytäkirjojen nähtävänä pitämisestä (Harjula – Prättälä, s. 475).

Kunnan ilmoitustaulu, jossa nähtävänä pitäminen käytännössä tapahtuu, ei kuitenkaan välttämättä ole nykyaikana tehokas tiedotuskanava. Katsonkin voivani yhtyä siihen oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, että pöytäkirjan pitäminen yleisesti nähtävänä ei poista tarvetta tiedottaa kunnan päätöksistä myös muulla tavalla (Harjula – Prättälä, s. 473). Esimerkiksi Internetiä voidaan nykyään pitää yhtenä tehokkaana tiedonvälitystapana.

Edellä mainittu sääntely jättää joka tapauksessa sijaa kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnalle, eikä asiassa mielestäni voida osoittaa selkeää toimenpiteitäni edellyttävää lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntiä johtosäännöstä tiedottamisessa. Jotakin mielestäni kuitenkin kertoo kunnan sisäisestä hallintokulttuurista se, että organisaation sisäistä järjestämistä koskevista muutoksista tiedottaminen jätetään kunnan sisälläkin pelkästään valtuuston pöytäkirjan julkipanon varaan. Perusteita avoimemmalle tiedottamiselle olisi mielestäni ollut olemassa.

#### 5.5

##### Muut väitteet

Kantelija arvosteli Nauvon kunnan viranomaisten toimintaa asianosaisten kuulemisessa ja päätöksestä tiedottamisessa myös asiassa, jossa oli kyse Simonkylän koulun kokien siirtämisestä kirkonkylän keskuskeittiöön ilman asianosaisten suostumusta ja hänen kuulemistaan (kantelun dnro 1345/4/05

lisäkirje 16.1.2006). Kantelijan mukaan myös koulunjohtajaa olisi tullut kuulla tai hänelle tiedottaa kyseisestä asiasta.

Edelleen kantelija arvosteli Nauvon kuntaa puutteellisesta tiedottamisesta asioissa, joissa oli kyse opettajan vaalin kumoutumisesta ja vakituisen rehtorin irtisanoutumisesta (kantelu dnro 2955/4/06). Pyysin 23.10.2006 päivätyssä yksilöidyssä selvitys- ja lisäselvityspyynnössäni Nauvon kunnanhallitusta antamaan selvityksensä myös edellä mainittuihin väitteisiin.

Kunnanhallitus on 29.11.2006 päivätyssä selvityksessään kuitannut mainitut asiat toteamalla, että vuoden 2006 toimintasuunnitelmaan ja talousarvioon sisältyy maininta yllämainitusta toimenpiteestä. Tällä kunnanhallitus viittasi kokon siirtämiseen. Edelleen kunnanhallitus totesi selvityksessään, ettei suomenkielinen kouluosasto eikä kunnanhallitus ollut tehnyt toimeenpanopäätöstä asiassa.

Kantelija on edellä mainitusta lisäselvityksestä antamassaan vastineessa edelleen arvostellut Nauvon kuntaa johtosäännön myöhempien muutosten valmistelusta katsoen, ettei häntä ollut kuultu asianmukaisella tavalla.

Koska Nauvon kunnanhallituksen selvityksessä ei ole otettu kantaa kaikkiin kantelijan väitteisiin ja kun kantelija on vielä vastineessaan esittänyt uusia väitteitä, asiaa ei näiltä osin ole käytettävissäni olevan aineiston perusteella mahdollista ratkaista tässä yhteydessä. Tämän vuoksi olen erottanut tässä jaksossa tarkoitetut asiat tutkittavaksi vielä erikseen diaarinumerolla 670/4/07. Tässä tarkoituksessa lähetän Nauvon kunnanhallitukselle erillisen selvityspyynnön.

6

## TOIMENPITEET

Kohdasta 5.1.2 ilmenevällä tavalla olen katsonut Nauvon kunnan menetelleen hallintolain 31 §:n vastaisesti johtosäännön valmistelussa.

Kohdasta 5.3.2 ilmenevällä tavalla olen katsonut Nauvon kunnan menetelleen kielilain 29 §:n vastaisesti johtosäännön antamisessa.

Kohdasta 5.3.4 ilmenevällä tavalla olen katsonut Nauvon kunnan menetelleen kielilain 29 §:n vastaisesti myös kunnanvaltuuston pöytäkirjan laadinnassa.

Koska Nauvon kunnan menettelyssä on edellä mainituin tavoin ilmennyt useita lainvastaisuuksia, olen asian kokonaisarviossa päätenyt eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla antamaan Nauvon kunnalle huomautuksen vastaisen varalle.

Lisäksi kiinnitän Nauvon kunnan huomiota oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuteen (kohta 5.1.2) sekä esityslistasta (kohta 5.3.3) ja tiedottamisesta (kohta 5.4) esittämiini näkökohtiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän Nauvon kunnanhallitukselle jäljennöksen tästä

päätöksestäni.

Kanteluiden ja lisäkirjeiden liitteet palautetaan kantelijalle kohdassa 5.5 tarkoitetun ratkaisun mukana.