

Perustelut Kostamon kunnallisvalituksen hylkäämiselle (Dnro 826/2026)

Pelkosenniemen kunnanhallitus on kokouksessaan 16.3.2026 § 94 merkinnyt tiedoksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskevan selvityksen. Selvitystä käsiteltiin myös aikaisemmassa kokouksessa 16.2.2026 § 54, mutta tuolloin asia palautettiin valmisteluun.

Pelkosenniemen kunnanhallitus on kokouksessaan 13.4.2026 § 137 *Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut 1.2.2026 alkaen / oikaisuvaatimuksen käsittely* päättänyt jättää Kostamon oikaisuvaatimuksen tutkimatta, koska kyseessä ei ollut kunnanhallituksen tulkinnan mukaan muutoksenhakukelpoinen päätös.

Annika Kostamo on jättänyt asiassa kunnallisvalituksen Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle 5.5.2026. Valituksessa vaaditaan kyseisen päätöksen kumoamista siltä osin, kun oikaisuvaatimus on jätetty tutkimatta ja asian palauttamista kunnanhallitukselle oikaisuvaatimuksen käsittelemiseksi. Valittaja pyytää hallinto-oikeutta arvioimaan, onko kunnanhallituksella ollut oikeudellinen peruste jättää oikaisuvaatimus tutkimatta sillä perusteella, että kyse olisi ollut kuntalain 136 §:n tarkoittamasta valmistelusta tai täytäntöönpanosta.

Perusteluna valittaja esittää, että todellisuudessa päätös sisältää itsenäistä harkintaa ja poikkeaa valtuuston päätöksestä, joten kyseessä on muutoksenhakukelpoinen päätös. Päätös vaikuttaa välittömästi varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määräytymiseen ja kunnan tuloihin useamman talousarviovuoden ajan, eikä sitä voida näin ollen pitää pelkästään valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevana toimena.

Hallintosäännön 68 §:n mukaan valtuusto päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Kunnanhallitus päättää tarkemmin maksujen perusteista ja euromääristä. Varhaiskasvatuksen toimialasta vastaa hallintosäännön 25 §:n mukaan hyvinvointijohtaja.

Kunnanhallitus teki päätöksen valtuuston päätöksen täytäntöönpanosta 19.1.2026 § 19, mutta ei ottanut kantaa maksujen toimeenpanoon liittyen, koska asia selvisi vasta tämän jälkeen hyvinvointijohtajan tuotua asian tiedoksi kunnanhallitukselle.

Väite: Päätös sisältää itsenäistä harkintaa ja poikkeaa valtuuston päätöksestä, joten kyseessä on muutoksenhakukelpoinen päätös.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat* toteaa, että päätöksestä, joka koskee vain täytäntöönpanoa, ei saa tehdä

oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimus ja valitus voivat tulla ylipäätään kysymykseen vain silloin, kun täytäntöönpanosta tehdään erillinen päätös.

Täytäntöönpanosta päättävällä viranomaisella saattaa joskus olla täytäntöönpanossa siinä määrin itsenäistä harkintavaltaa, että päätöstä ei voida katsoa "vain" täytäntöönpanoksi. Täytäntöönpanosta ei ole kysymys, jos täytäntöönpanija toteuttaa täytäntöönpanon toisin kuin on alun perin päätetty.

Pekka Hallbergin väitöskirjassa "*Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta*" todetaan, että muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle jäävät ensinnäkin tapaukset, joissa kunnanhallituksen tai sen alaisen viranomaisen tehtävänä on vain huolehtia päätöksen teknisestä toteuttamisesta, ja valtuuston päätös koskee niin konkreettisesti rajattua asiaa, ettei ratkaisun täytäntöönpanossa ole harkintavaltaa edes detaljikysymyksissä.

Asiassa on siten kysymys siitä, onko päätöksen toimeenpanevilla viranhaltijoilla sellaista itsenäistä harkintavaltaa, että asian ei katsota olevan "vain" täytäntöönpanoa tai sen voi katsoa olevan valtuuston päätöksen teknistä toteuttamista. Tämä kysymys puolestaan liittyy viranomaisen harkintavaltaan eli onko viranhaltijoilla ollut itsenäistä harkintavaltaa päätöksen toimeenpanossa.

Harkintavalta on jaettu oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinta (laillisuusharkinta) on sidottu lain soveltamiseen. Oikeusharkinnalla on ainakin periaatteessa katsottu mahdolliseksi päätyä yhteen ainoaan lainmukaiseen ratkaisuun, jonka sisällön päätöksenteossa sovellettavat säännökset riittävän yksiselitteisesti osoittavat. Viranomaisen on harkintavaltaa käyttäessään otettava huomioon perustuslaki, hallinnon oikeusperiaatteet ja vakiintunut oikeus- tai ratkaisukäytäntö. Asiaa on tulkittu toimeenpanevan viranomaisen harkintavallan osalta seuraavasti:

Miksi kunnassa on tehty määräaikaista maksupäätöksiä?

Pelkosenniemen kunnassa on ollut maksuton varhaiskasvatus käytössä 1.1.2023 alkaen. Varhaiskasvatuksen asiakkaille on kuitenkin tullut tehdä maksupäätökset, jotta tiedot siirtyvät Varda-järjestelmään ja kunnan valtionosuus voidaan määrittää oikein.

Kunnassa käytössä olevassa Daisy-järjestelmässä maksuton varhaiskasvatus merkitään erillisellä valinnalla, jolloin järjestelmä muodostaa automaattisesti maksupäätöksen asiakkaan palvelutarpeen voimassaoloajalle. Tätä järjestelmän ominaisuutta ei ollut kunnassa tunnistettu ennen tammikuun loppua.

Lain varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016) 12 §:n mukaan maksu määrätään lähtökohtaisesti toistaiseksi. Tämän vuoksi kunta on mahdollisesti menetellyt virheellisesti, kun maksupäätöksiä on tehty määräaikaistena.

Hallintopäätöksen korjaaminen ja etujen pysyvyys

VarhMaksL 12 §:ssä säädetään maksun määräämisestä toistaiseksi ja maksun tarkistamisesta seuraavasti:

Varhaiskasvatusmaksu määrätään toistaiseksi. Maksu on kuitenkin tarkistettava silloin, kun:

- 1) perheen maksukyky on olennaisesti muuttunut;
- 2) on ilmeistä, että maksua määrättäessä huomioon otettavat perheen olosuhteet ovat muuttuneet;
- 3) lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu; tai
- 4) maksu osoittautuu virheelliseksi.

Jos maksun määräämistä koskeva päätös on ilmeisesti perustunut lapsen vanhempien tai muiden huoltajien antamiin virheellisiin tietoihin, maksu voidaan oikaista takautuvasti enintään vuoden ajalta.

Hallituksen esityksessä (HE 60/2016) maksujen määräämisestä ja tarkistamisesta todetaan, että mikäli maksun määräämistä koskeva päätös olisi virheellinen kunnan tekemän virheen vuoksi, olisi päätös korjattava noudattaen hallintolain (434/2003) 8 luvun säännöksiä päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Pykäläehdotus ei muuttaisi nykyistä käytäntöä.

Johtopäätös: Maksun määräämistä koskevissa päätöksissä ei ole kyse lasten vanhempien tai muiden huoltajien antamista virheellisistä tiedosta vaan kunnan aikaisemmin tekemistä mahdollisesti virheellisistä määräaikaista päätöksistä, kun varhaiskasvatus oli vielä maksutonta. Näin ollen virheiden korjaamisessa on noudatettava hallintolain 8 luvun säännöksiä.

Hallintopäätöksen korjaamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa viranomaisen käsittelee ratkaisemansa asian uudelleen ja korjaa siinä olevan virheen. Viranomaisen käsittelee korjaamisasian oma-aloitteisesti tai asianosaisen vaatimuksesta. Korjaamismenettelyn kohteena ovat virheet määrittämään hallintolain 8 luvun 50–51 §:ssä. Viranomaisen voi näiden säännösten mukaan korjata tekemäänsä päätökseen sisältyvän asiavirheen ja asian käsittelyssä tai päätöksenteossa tapahtuneen menettelyvirheen.

Asiavirheellä tarkoitetaan päätöksenteon perusteena olevien selvitysten tai oikeudellisten perusteiden selvää virheellisyyttä tai ilmeistä puutteellisuutta. Asiavirheet liittyvät siten päätöksenteon perusteena oleviin faktoihin ja normeihin sekä niiden arviointiin. Asiavirheen korjaaminen on lisäksi mahdollista uuden selvityksen perusteella (HL 50.1 §).

Asiavirheen korjaamisen edellytykset on määritelty melko tiukoiksi, sillä korjaamisen kohteena ovat vain selvät ja ilmeiset virheet. Mikäli asiavirhe on vähäinen tai tulkinnanvarainen, sen korjaaminen ei siis yleensä ole mahdollista hallintolain perusteella. Myöskään vaikutukseltaan vähäinen tai epäolennainen uusi selvitys ei riitä korjaamisen perusteeksi.

Asiavirheen voi aiheuttaa virheellisen tai puutteellisen selvityksen lisäksi sen oikeudellisen perustan virheellisyys, jos ”päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen”. Ilmeisen väärää lain soveltamista olisi esimerkiksi myöntää toimeentulo- tai yritystuki hakijalle, joka selvästi ei täytä sen saamisen edellytyksiä. Samoin ilmeisen väärää lain soveltamista olisi asettaa maksuvelvollisuus tai määrätä rajoitus, jonka perusteita ei ole määritelty lailla.

VarhMaksL 12 §:n mukaan varhaiskasvatusmaksu määrätään toistaiseksi ja maksua olisi tarkasteltava, mikäli se esim. osoittautuisi virheelliseksi tai (perheen) olosuhteet ovat muuttuneet. Laissa ei ole erikseen säädetty mahdollisuutta määräaikaisten maksupäätösten tekemiseen, vaan kantavana ideana on toistaiseksi voimassa olevien maksujen joustavuus molempiin suuntiin perheen tilanteen muuttuessa.

Johdopäätös: Kunnan tekemät määräaikaiset maksupäätökset on tulkittu siten, että ne perustuvat "ilmeisen väärään lain soveltamiseen", sillä laki on yksiselitteinen sen osalta, että maksut määrätään toistaiseksi. Kyseessä on siis asiavirhe.

Asiavirhe voidaan yleensä korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Asiavirheen korjaamisen edellytyksenä on kuitenkin asianosaisen suostumus, jos päätöstä korjataan asianosaisen vahingoksi tai hänen kannaltaan muuten haitallisesti tai epäedullisella tavalla. Asianosaisen suostumusta korjaamiseen ei tarvita myöskään, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä, esimerkiksi tämän esittämästä selvästi virheellisestä tiedosta. Tällainen asiavirhe voidaan siis korjata asianosaiselle epäedullisella tavalla ilman hänen suostumustaan.

Jos asiavirheen korjaamisen edellytyksenä on asianosaisen suostumus, mutta asianosainen vastustaa korjaamista, viranomaisella ei ole toimivaltaa korjaamiseen. Tällaisen päätöksen korjaaminen edellyttää sen sijaan ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämistä, jolloin tulee arvioitavaksi, loukkaako päätös yksityisen oikeutta tai vaatiiko julkinen etu päätöksen purkamista (HOL 117.2 §).

Viranomaisella ei muodollisesti arvioiden ole ehdotonta velvollisuutta selvänkään asiavirheen oikaisemiseen. Asiavirheen johdosta "viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen" (HL 50.1 §). Viranomaisella on siten harkintavaltaa korjaamisen toteuttamisessa, mutta sen on harkintavaltaa käyttäessään noudatettava hallinnon oikeusperiaatteita (HL 6 §).

Päätöksen pysyvyydellä ja sitovuudella on hallintotoiminnassa tärkeä periaatteellinen merkitys, vaikka oikeusvoima onkin hallintopäätöksen oikeusvaikutuksista tulkinnallisin. Oikeusvoiman puolesta puhuvat etenkin oikeusvarmuus ja hallintotoiminnan ennakoitavuus. Ihmisten ja yritysten tulee voida luottaa siihen, että hallintoelimet itsekin noudattavat tekemiään päätöksiä ja että päätöksenteko on johdonmukaista. Vastakkaiseen suuntaan käyvät muun muassa yleisen edun ja joustavuuden vaatimukset.

Olosuhteiden muuttuminen on voitava kohtuullisessa määrin ottaa huomioon myös hallinnollisessa päätöksenteossa, eikä hallintoelin voi olla kaavamaisesti sidottu aina samanlaiseen ratkaisulinjaan.

Oikeusvoiman sisältö ja soveltamisala ovat muotoutuneet näiden vaatimusten yhteensovittamisen tuloksena, vaikka sinänsä vakiintuneena lähtökohtana on, että hallintopäätös on oikeusvoimainen.

Pysyvyys on etenkin asianosaisen kannalta myönteisten ja edunsuovien päätösten tärkeä ominaisuus. Lähtökohtana on, että oikeuksia perustavat ja etuja suovat hallintopäätökset ovat pysyviä. Tällaista päätöstä ei yleensä voida ottaa samassa viranomaisessa asiallisesti uudelleen ratkaistavaksi. Pysyvyys rajoittaa erityisesti viranomaisen

mahdollisuutta oma-aloitteisesti peruuttaa päätös kokonaan tai muuttaa sitä olennaisesti. Samoin pysyvyys estää yleensä ulkopuolisia puuttumasta myönnettyyn etuun tai oikeuteen. Asianosaisen suostumus tai uusi hakemus voi sen sijaan oikeuttaa edunsoovan päätöksen uuteen käsittelyyn ainakin, mikäli päätöksellä ei ole vaikutusta muiden oikeuksiin tai etuihin.

Päätöksen pysyvyyden vuoksi itsehallintoyhteisön viranomainen ei esimerkiksi voi jälkikäteen korottaa aikaisemmalla päätöksellään määräämäänsä päivähoito- tai katumaksua (KHO 1978 II 149 ja KHO 1985 II 87). Tällainen taannehtivuus olisi myös vastoin luottamuksensuojaperiaatetta.

Johtopäätös: Sekä laki että hallinnon oikeusperiaatteet ovat selkeitä siinä, että mikäli asianosaiset eivät anna suostumustaan uuden maksupäätöksen tekemiseksi, ei kunta voi määräaikaisena tekemiään oikeusvoimaisia päätöksiä jälkikäteen muuttaa.

Asiasta pyydettiin lausuntoa myös kuntaliitolta, jonka lausunnossa määrääjäksi tehtyjen päätösten yksipuolinen muuttaminen ilman suostumusta nähtiin ongelmalliseksi. Lausunnossa todettiin:

Hallintolaissa hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu mm. luottamuksensuojan periaate. Luottamuksensuojaperiaate rajoittaa edunsoovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Yksityisen tulee voida luottaa päätöksen pysyvyyteen. Periaatteella on siten yleistä laillisuusperiaatetta yksityisen hyväksi rajoittava merkitys. Asiakkaalle määrääjäksi tehtyjen päätösten yksipuolinen muuttaminen asiakkaalle huonompaan suuntaan ilman lainsäännöstä tai asiakkaan suostumusta on luottamuksensuojan periaatteen näkökulmasta ongelmallinen.

Kunta on toimeenpannut varhaiskasvatuksen asiakasmaksut valtuuston päätöksen mukaisesti ja maksu peritään kaikilta uusilta varhaiskasvatuksen asiakkailta, jotka ovat aloittaneet tai aloittavat asiakkuuden varhaiskasvatuksessa 1.2.2026 alkaen.

Johtopäätös:

Kunnanhallitus katsoo, että edellä esitetyin perusteluin, että sillä tai päätöksen täytäntöönpanevilla viranhaltijoilla ei ole ollut sellaista itsenäistä harkintavaltaa, että heidän olisi voitu katsoa toimineen valtuuston päätöksen vastaisesti tai poikenneen siitä muuten sillä tavalla, että kyseessä olisi jokin muu kuin päätöksen tekninen toteuttaminen, johon ei voi valittamalla hakea muutosta.

Vaatus:

Kunnanhallitus vaatii ensisijaisesti, että valitus tulee jättää tutkimatta. Mikäli hallinto-oikeus katsoo, että valitus on tutkittava, valitus tulee hylätä.