

6.5.2010

Dnro 39/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

LAHDEN KAUPUNGILLE HUOMAUTUS LAINVASTAISESTA KUNTALAISALOITTEEN KÄSITTELYSTÄ

1

KANTELU

Kantelukirjoituksen 5.1.2009 mukaan Lahden kaupunginvaltuusto hyväksyi 14.8.2006 vammaispoliittisen ohjelman. Kantelija tiedusteli 6.2.2007 kaupunginhallitukselta ohjelman toteutumista. Hän lähetti 6.3.2008 uuden kirjeen, koska ei ollut saanut kaupunginhallitukselta vastausta. Käydessään 23.9.2008 kaupungintalolla kantelija tiedusteli asiaa vs kansliapäälliköltä, joka kertoi, että asiakirjat olivat hänellä valmistelussa kaupunginhallitukselle. Kantelijan kirjoitus asiasta julkaistiin 5.10.2008 Etelä-Savon Sanomissa. Tämän jälkeen asia oli 6.10.2009 kaupunginhallituksen asialistalla. Kaupunginhallituksen vastaus ei kuitenkaan selvittänyt asiaa kantelijalle. Kantelija ihmetteli, saattoiko tällaisen asian käsittely ja hoitamatta jättäminen viedä lähes kaksi vuotta. Kantelijan käsityksen mukaan kaupunginhallitus ja teknisen toimialan lautakunta olivat laiminlyöneet vammaispoliittisen ohjelman toteuttamisen.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Lahden kaupunginvaltuuston 14.8.2006 hyväksymässä vammaispoliittisessa ohjelmassa todetaan muun ohella, että vammaisten henkilöiden tasavertaiset osallistumis- ja liikkumismahdollisuudet muihin kuntalaisiin verrattuna edellyttävät esteetöntä ympäristöä. Ohjelman mukaan tavoitteena on, että liikuntaesteet poistetaan kaikista julkisista tiloista ja kaduilta.

Kantelija lähetti 6.2.2007 kirjeen Lahden kaupunginhallitukselle. Hän tiedusteli, mihin toimenpiteisiin kaupunginhallitus aikoo ryhtyä, jotta vammaispoliittisen ohjelman mukaisesti liikuntaesteet poistetaan kaikista julkisista tiloista ja kaduilta. Hän kertoi toimivansa avustajana näkövammaiselle, jonka mukaan pahimpia esteitä hänelle olivat mainostaulut, joita Lahden jalkakäytävät ovat täynnä.

Kantelija kaupunginhallitukselle osoittamassaan uudessa kirjeessä 6.3.2008 viittasi 6.2.2007 lähettämäänsä kirjeeseen ja totesi, ettei hän ollut vielä saanut siihen kaupunginhallitukselta minkäänlaista vastausta. Hän toivoi, että kaupunginhallitus ryhtyy pikaisesti toimiin, jotta näkövammaiset saavat tasavertaiset liikkumismahdollisuudet Lahdessa.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan 6.10.2008 mukaan kaupunginhallitus käsitteli §:n 573 kohdalla kuntalaisaloitetta, joka koskee näkövammaisten tasavertaisia liikkumismahdollisuuksia. Pöytäkirjassa selostettiin kantelijan kirjettä 6.2.2007 kaupunginhallitukselle ja vammaispoliittista ohjelmaa. Pöytäkir-

jan mukaan kantelijan aloite oli kirjattu kaupunginkansliassa ja lähetetty sosiaali- ja terveystoimelle valmistelua varten. Sosiaali- ja terveystoimiala oli laatinut 21.11.2007 lausunnon päätösehdotuksen sijasta. Asia ei kuitenkaan ollut lautakunnan eikä kaupunginhallituksen käsittelyssä. Tässä lausunnossa todettiin muun ohella, että kantelijan aloite oli perusteltu ja liittyi vammaispoliittisen ohjelman tavoitteeseen ”Esteetön ympäristö”. Sosiaali- ja terveystoimiala katsoi, että vammaispoliittisen ohjelman mukaisesti oli selvítettävä muun muassa liikkeiden mainosten sijoittaminen ja ne toimenpiteet, joilla voidaan poistaa mainokset, jotka vaarantavat näkövammaisten liikkumista kadulla. Strategiasa toimenpide on osoitettu teknisen ja ympäristötoimialan tehtäviin ja seuranta tekniselle lautakunnalle.

Pöytäkirjassa viitataan kantelijan kirjeeseen 6.3.2008 ja todetaan, että kirje oli lähetetty sosiaali- ja terveystoimialalle, joka oli saattanut aloitteen tiedoksi tekniselle toimialalle. Tekninen lautakunta oli viimeksi 26.8.2008 § 190 käsitellyt vanhusneuvoston kirjeen perusteella esteetöntä ja turvallista liikkumista. Pöytäkirjassa selostetaan tämän vanhusneuvoston kirjeen johdosta liikenneinsinöörin antama selvitys, jonka teknisen lautakunnan merkitsi tiedoksi. Kaupunginhallitus päätti kaupunginjohtajan esityksestä antaa kantelijan aloitteeseen edellä esitetyn selvityksen.

3.2

Oikeusohjeet

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Kuntalain 4 luvussa säädetään kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta. Näihin kuuluu kuntalain 28 §:ssä säädetty aloiteoikeus. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Oikeuskirjallisuuden (Harjula – Prättälä: Kuntalaki – taustat ja tulkinnat, 2007, s. 268–271) mukaan aloite on käsiteltävä aloitteessa tarkoitettuna asian vaatimassa järjestyksessä. Aloite on ohjattava sen viranomaisen käsiteltäväksi, jolle kunnassa kuuluu. Käsittelijä ei siis aina ole valtuusto, vaan todennäköisesti useimmiten kunnanhallitus.

Edelleen oikeuskirjallisuudessa todetaan, että aloitteen tekijälle on aina ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta ryhdytään tai on ryhdytty. Hyvä hallintotapa vaatii, että ilmoitus tehdään ilman aiheetonta viivytystä, vaikka laissa ei määrääkään säädetäkään. Ilmoituksen tekeminen ei edellytä, että aloite on jo loppuun käsitelty. Aloitteen tekijälle on tärkeää tietää esimerkiksi aloitteen arvioitu käsittelyaika ja mikä viranomainen aloitetta käsittelee. Kuntalaki velvoittaa saattamaan vähintään kerran vuodessa valtuuston tietoon valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet, mutta se voi tapahtua muutenkin kuin luettelon muodossa.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lain 7 §:ssä säädetään palveluperiaat-

teesta. Pykälän mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:ssä säädetään neuvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesti päätöksestä on käytävä ilmi muun ohella, miten asia ratkaistu.

3.3

Lahden kaupunginhallituksen menettelyn arviointi

Kantelija oli kaupunginhallitukselle 6.2.2007 osoittamassaan kirjeessä tiedustellut kaupunginhallituksen toimenpiteitä vammaispoliittisen ohjelman täytäntöönpanemiseksi ja jalkakäytävillä olevien mainostaulujen poistamiseksi. Kantelija kirjeellään 6.3.2008 tiedusteli kaupunginhallituksen vastauksen viipymistä. Kaupunginhallitus käsitteli 6.10.2008 kantelijan kirjeet kokouksessaan kuntalaisaloitteena joka koski näkövammaisten liikkumismahdollisuuksia. Kaupunginhallitus käsitteli kantelijan kuntalaisaloitetta hänen kirjeidensä, valtuuston hyväksymän vammaispoliittisen ohjelman, sosiaali- ja terveystoimialan antaman lausunnon ja teknisen lautakunnan toista asiaa koskevan kannanoton perusteella. Kaupunginhallitus vastauksenaan viittasi näihin selvityksiin.

Kaupunginhallituksen lausunnon ja selvityksen mukaan syynä viiveisiin ja puutteisiin oli organisaatio-uudistukseen liittynyt valmisteluvastuun uudelleenjako toimialojen ja kaupunginkanslian kesken. Uudet menettelytavat ja velvollisuudet eivät olleet vielä vuonna 2006 tulleet täysin selviksi. Tällä hetkellä tilanne oli toinen. Kaupunginhallitus käsitteli 2.2.2009 valtuustoaloitetta ”Mihin toimenpiteisiin kaupunginhallitus ryhtyy esteettömän liikkumisen mahdollistamiseksi”. Viimeistään tässä valtuustokysymyksen annetussa vastauksessa oli annettu vastaus myös kantelijan kysymykseen. Kaupunginhallitus katsoi, ettei kantelu anna aiheutta enempään toimenpiteisiin.

Tämän kuntalaisaloitteen käsittelyn osalta totean seuraavan.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön osallistumisoikeuksia. Myös kuntalaisissa korostetaan kunnan asukkaiden suoraa osallistumista ja vaikuttamista edustuksellisen demokratian rinnalla kokoamalla osallistumisoikeutta koskevat säännökset erilliseen omaan lukuunsa. Kuntalaisen aloiteoikeudesta säädetään tämän luvun 28 §:ssä. Pykälän mukaan aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa sen tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Aloite on käsiteltävä sen vaatimassa järjestyksessä ja ohjattava sen viranomaisen käsiteltäväksi, jolle se kunnassa kuuluu.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisen palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä neuvontavelvollisuus. Hallintolaissa säädetään myös viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintoasiassa annettavasta päätöksestä on käytävä ilmi, miten asia on ratkaistu.

Käsitykseni mukaan kantelijan kuntalaisaloitteita ei käsitelty kuntalaissa säädetyllä tavalla. Hänelle ei ilmoitettu aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä eikä aloitetta saatettu asianmukaiseen valmisteluun. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi antoi aloitteesta lausunnon, mutta asiaa ei saatettu teknisen ja ympäristötoimialan käsittelyyn ja valmisteluun, vaan asiassa tyydyttiin vain viittamaantois- ta asiaa koskevaan teknisen lautakunnan vastaukseen. Lisäksi asian käsittely oli myös hallintolain vastainen, kun kantelijan asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ei vastattu asianmukaisesti ja asian käsittely kaupungin eri viranomaisissa viivästy aiheettomasti. Kaupunginhallitus ei myöskään hudeh- tinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Tästä syytä kantelijan selkeään ja yksilöi- tyyn kysymykseen ei kaupunginhallituksen pöytäkirjassa anneta vastausta. Asiassa jää epäselväksi, miten asia on ratkaistu, kun pöytäkirjassa tyydytään vain viittamaan sen esittelyosassa selostettuihin erilaisiin lausuntoihin.

Käsitykseni mukaan näitä kuntalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä ilmenneitä puutteita ei poista eikä korjaa se, että kaupunginhallitus on myöhemmin antanut samaa asiaan koskevaan valtuustoaloitteeseen vastauksen. Kaupunginhallituksen kuntalaisaloitteen käsittelyssä ilmenneiden laiminlyöntien ja puutteellisuuksien johdosta kantelijan oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus kunnan asukkaana osallistua sen toimintaan ei ole toteutunut laissa edellytetyllä tavalla. Kaupunginhallitus laiminlöi siten velvollisuutensa edistää kuntalaisen osallistumisoikeuksia.

Siltä osin, kuin kantelija arvosteli vammaispoliittisen ohjelman täytäntöönpanoa ja liikkumisesteiden poistamisen laiminlyöntiä Lahden kaupungissa, totean seuraavan.

Lahden kaupunginkansalaista puhelimitse saadun tiedon mukaan kaupunginvaltuusto kokoukses- saan 19.2.2009 § 54 käsitteli kaupunginhallituksen valmistelun pohjalta valtuustokysymystä ”Mihin toimiin kaupunginhallitus ryhtyy esteettömän liikkumisen mahdollistamiseksi”. Tässä kysymyksessä yhtenä vapaan liikkumisen esteenä pidettiin erilaisia mainostauluja jalkakäytävillä. Kaupunginhallitus oli hankkinut asiaan teknisen ja ympäristötoimialan lausunnon, jonka mukaan keskustan yrittäjät ovat toimialan ohjeen mukaisesti saaneet sijoittaa yhden mainoskyltin liikkeensä edustalle välittömästi kiinteistön seinustan viereen. Toimiala oli huomauttanut virheellisistä sijoittamisista. Kaupunginhalli- tus päätti 2.2.2009 § 86 antaa vastauksenaan valtuustokysymykseen teknisen ja ympäristökeskuksen toimialan lausunnon esitetyn. Kaupunginhallitus ehdotti, että kaupunginvaltuusto merkitsee kysy- myksen ja kaupunginhallituksen siihen antaman vastauksen tiedokseen. Kaupunginvaltuusto kokouk- sessaan päätti hyväksyä kaupunginhallituksen ehdotuksen.

Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua siihen, mi- ten kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuusto käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos tätä harkintavaltaa ei ole ylitetty. Oikeusasiamies ei myöskään voi puuttua kunnanvaltuuston päätös- ten tarkoituksenmukaisuuteen. Edustukselliseen kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että viime kädes- sä vastuun kunnan päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kuntalaisiin nähden kantavat valtuutetut vaaleissa.

Koska kaupunginhallituksen toimenpiteet on kaupunginvaltuuston päätöksellä hyväksytty asiassa riit- täviksi, asia ei puoleltani ole johtanut muihin toimenpiteisiin kuin, että kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio 3.12.2009 antamaan lausuntoon valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 7/2009 vp). Lausunnonaan oikeusasiamies tote- aa, että vammaisten henkilöiden yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja palvelujen saaminen eivät vielä Suomessa toteudu täysimääräisesti. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö ja rakentamis- ta koskevat määräykset turvaavat kohtuullisesti liikkumisen esteettömyyttä ja pääsyä hallinto- ja pal- velurakennuksiin sekä yleisön käytössä oleviin liike- ja palvelutiloihin, silloin kun kysymys on uudisra- kentamisesta tai muutos- ja peruskorjaustöistä. Oikeusasiamiehen mukaan ongelma on se, että lain- säädäntömme ei edellytä olemassa olevan ympäristön liikkumisesteiden poistamista ja esteettö-

myyden turvaamista.

Oikeusasiamies viittaa lausunnossaan siihen, että valtioneuvoston selonteon mukaan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen tähtäävän eri hallinnonalojen toiminnan käsittävän vammaispoliittisen ohjelman laadinta on meneillään yhteistyössä eri hallinnonalojen ja vammaisjärjestöjen edustajien kanssa. Selonteon mukaan vammaispoliittisen ohjelman valmisteluun on tarkoitus liittää myös lainsäädäntömuutokset, jotka ovat olleet edellytyksenä YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimuksen ratifioinnille.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Lahden kaupunginhallitukselle huomautuksen vastaisen varalle sen laiminlyönnistä edistää kunnan asukkaan osallistumisoikeutta, mikä ilmeni kuntalaisaloitteen käsittelyssä tapahtuneena lainvastaisena menettelynä. Lisäksi korostan vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamista muun ohella olemassa olevan ympäristön liikkumisesteiden poistamisella ja esteettömyyden turvaamisella.

Tässä tarkoituksissa lähetän Lahden kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.