

9.8.2017

EOAK/3925/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

VANTAAN KAUPUNGIN MENETTELY KOULUN LAKKAUTTAMISEN PERUMISTA KOSKEVAN KUNTALAISALOITTEEN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija asiakumppaneineen arvosteli kuntalaisaloitteen käsittelyä Vantaan kaupungissa. Kantelun mukaan Tuomelan koulun lakkauttamisen perumista koskevan kuntalaisaloitteen allekirjoittajina oli 4 927 vantaalaista. Kuntalain 28 §:n mukaan, jos vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee aloitteen valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa, on aloite otettava käsiteltäväksi valtuustossa kuuden kuukauden kuluessa aloitteen vireille tulosta. Kuntalaisaloite jätettiin Vantaan kaupungille 7.3.2016. Koska laissa tarkoitettu ehto, vähintään kaksi prosenttia asukkaista, täyttyi, aloite olisi pitänyt käsitellä kaupunginvaltuustossa viimeistään 7.9.2016 mennessä. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Opetuslautakunnan vastauksessa 12.9.2016 § 11 kuntalaisaloitteeseen viitattiin opetuslautakunnan johtosääntöön ja todettiin, että sen mukaan kuntalaisaloitteeseen vastaa opetuslautakunta. Kantelun mukaan johtosäännön tulkinta oli omavaltainen. Opetuslautakunnan johtosäännössä ei ole minkäänlaista mainintaa tai viittausta koulujen lakkauttamisesta päättämiseen. Kantelun mukaan opetuslautakunta ei voi päättää Tuomelan koulun lakkauttamisesta johtosäännön lopussa olevan "kaatoluokan" perusteella. Kantelussa todetaan, että tavallisen kansalaisen kannalta on epäoikeudenmukaista ja muutenkin vallitsevan oikeuskäytännön vastaista, että hallintoviranomaisen tehtäviä ja velvollisuuksia ei määritellä kunnolla eli koulujen lakkauttamista ei ole määritetty opetuslautakunnan johtosäännössä. Oli välttämätöntä, että näin tärkeässä perheiden arkeen vaikuttavassa asiassa kuin koulujen lakkauttamisissa päätösvalta on kaupunginvaltuustolla. Siitä johtuen tulisi myös sitä koskeva kuntalaisaloite käsitellä kaupunginvaltuustossa.

Kantelussa todetaan, että hallituksen esityksen perusteluissa kuntalain 28 §:n sisältöä tarkennetaan. Esityksessä todetaan, että aloitteen käsittelystä lakiin otettaisiin täsmällisemmät ja velvoittavammat säännökset. Ensinnäkin aloitteen tekijälle olisi ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Ilmoitus olisi tehtävä kohtuullisessa ajassa aloitteen tekemisestä, vaikka laissa ei määrääjasta säädettäisikään. Ilmoituksen tekeminen ei myöskään edellyttäisi, että aloite on jo loppuun käsitelty, vaan tarkoitus olisi nimenomaisesti ilmoittaa niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Hyvään hallintoon kuuluisi myös ilmoittaa aloitteen arvioitu käsittelyaika. Kantelun mukaan kuntalaisaloitteen käsittelyssä tämä ilmoitusvelvollisuus oli täysin laiminlyöty.

Kuntalaisaloitetta käsiteltiin ensin opetuslautakunnan kokouksessa 12.9.2016. Asia käsiteltiin Lounais-Vantaan kouluverkkoselvityksen yhteydessä. Kokouksessa asian esitteli Vantaan perusopetuksen johtaja. Hänen esityksen katsottiin olleen samalla vastaus Tuomelan koulun lakkauttamista vastustaneeseen kuntalaisaloitteeseen. Kantelun mukaan Tuomelan koulun lakkauttamisen perumista koskevaa kuntalaisaloitetta ei voitu käsitellä yhden virkamiehen opetuslautakunnalle tekemällä Lounais-Vantaan kouluverkkoselvityksellä. Kaupunginvaltuuston kokouksessa 19.9.2016 asia annettiin vain tiedoksi. Näin kaupunginvaltuusto tosiasiallisesti sivuutettiin kokonaan päätöksenteosta. Kantelijoiden mukaan asiassa oli kaiken kaikkiaan toimittu epäjohdonmukaisella, aikarajat ylittäneellä ja omien päätösten vastaisella tavalla.

Lisäkirjeessä arvosteltiin valtuuston pöytäkirjaan 19.9.2016 liitettyä valituskieltoa. Vaikka aloite annettiin vain tiedoksi valtuustolle, kokouksessa kaupunginlakimies kertoi, että valtuusto voi aidosti päättää asiasta toisinkin. Kantelun mukaan, jos näin oli, päätökseen liitetty valituskielto oli lainvastainen. Päätöksestä piti voida valittaa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Vantaan kaupungin selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Tapahtuma-aikana voimassa olleet oikeusohjeet

Kuntalain (365/1995) 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Kuntalain 13 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan valtuuston tulee päättää hallinnon järjestämisen perusteista.

Kuntalain 28 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta. 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. Pykälän 2 momentin mukaan, jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta.

Kuntalain 91 §:ssä säädetään oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuudesta. Pykälän mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 2008:24) todetaan, että kunnan viranomaisen oli päättänyt olla ryhtymättä toimenpiteisiin kuntalaisen aloitteen johdosta. Viranomaisen ratkaisusta ei saanut tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Vantaan kaupunginvaltuuston 4.3.2013 hyväksymän Vantaan kaupungin opetuslautakunnan johtosäännön 1 §:n mukaan opetuslautakunta huolehtii varhaiskasvatuksesta ja lasten päivähoidon, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen, perusopetuksen, lukio-, ammatillisen ja aikuiskoulutuksen sekä kirjastopalveluiden järjestämisestä ja kehittämisestä.

Johtosäännön 5 §:ssä määrätään lautakunnan ratkaisuvallasta. Pykälän mukaan lautakunnan tehtävänä on muun ohella, ellei lautakunta ole toisin päättänyt tai ellei toisin ole säädetty tai määrätty:

- 1) johtaa, kehittää ja koordinoida kaupungin varhaiskasvatusta ja lasten päivähoitoa, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea, perusopetusta, lukio-, ammatillista ja aikuiskoulutusta sekä kirjastopalveluita.
- 4) käyttää tehtäväalueellaan kaupungin puhevaltaa,

- 27) päättää muistakin tehtäväalueeseensa kuuluvista asioista, ellei tehtävää ole säädetty tai määrätty muun toimielimen tai viranhaltijan ratkaistavaksi.

Kuntalailla 410/2015, joka tuli voimaan 1.5.2015 kumottiin vuoden 1995 kuntalaki. Lain 147 §:n siirtymäsäännöksen mukaan toimielimiä ja johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuustokauden alusta lukien. Tätä ennen sovelletaan, mitä vuoden 1995 kuntalaissa säädetään.

3.2 Tapatumat ja oikeudellinen arvio

Vantaan kaupungin opetuslautakunta päätti 15.10.2013 § 16 muun ohella lakkauttaa Hevoshaan ja Tuomelan koulut asteittain siten, että koulutiloista voidaan luopua 1.8.2016. Opetuslautakunta oli 17.12.2013 § 8,9,10 ja 11 tekemillään päätöksillä hylännyt päätöstä koskevat oikaisuvaatimukset.

Helsingin hallinto-oikeus oli päätöksellään 24.2.2015 nro 15/0143/2 jättänyt osin tutkimatta valittajien valitusperusteet ja muilta osin hylännyt valitukset sekä vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ja täytäntöönpanon kieltämisestä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi päätöksellään 15.3.2017 taltionumero 1207 valittajien jatkovalitukset hallinto-oikeuden päätöksestä.

Vantaan kaupungin opetuslautakunta päätti 12.9.2016 § 11 vastauksen antamisesta kuntalaisaloitteeseen Tuomelan koulun lakkauttamisen peruuttamisesta. Päätöksen esittelyosassa selostettiin kuntalain 28 §:n aloiteoikeutetta koskevaa säännöstä ja Vantaan kaupunginvaltuuston hyväksymään opetuslautakunnan johtosäännön 5 §:n 27 kohtaa. Esittelyosassa todettiin, että kuntalaisaloitteeseen vastaa valtuuston vahvistaman johtosäännön mukaan opetuslautakunta. Lisäksi siinä viitattiin opetuslautakunnan päätöksestä 15.10.2013 tehtyyn valitukseen, joka oli käsiteltävänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lautakunta päätti perusopetuksen johtajan esityksestä antaa vastauksen kuntalaisaloitteeseen. Siinä selostettiin Tuomelan koulun käyttöä väistötilana ja vuonna 2021 käynnistyvää koko Lounais-Vantaan kouluverkokeselvitystä.

Kaupunginhallitus kokouksessaan 19.9.2016 § 19 päätti esittää kaupunginvaltuustolle muun ohella tiedoksi merkittäväksi opetuslautakunnan 12.9.2016 § 11 vastaus kuntalaisaloitteeseen.

Kaupunginvaltuuston kokouksessaan 19.9.2016 § 5 päätti hyväksyä kaupunginhallituksen esityksen. Päätökseen liitettiin muutoksenhakuohjeena valituskielto.

Arvioin kuntalaisaloitteen käsittelyä Vantaan kaupungin viranomaisissa seuraavasti.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen kuntalain 28 §:ssä säädettiin aloiteoikeudesta. Pykälän 2 momentin mukaan, jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöitä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, aloite on käsiteltävä valtuustossa vähintään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta.

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula-Prättälä: Kuntalaki – Taustat ja tulkinnat, Helsinki 2012, s 298-301) todetaan aloiteoikeudesta muun ohella seuraava:

Aloite on käsiteltävä aloitteessa tarkoitetun asian vaatimassa järjestyksessä. Aloite on ohjattava sen viranomaisen käsiteltäväksi, jolle se kunnassa kuuluu. Käsitelijänä ei siis aina ole valtuusto, vaan todennäköisesti kunnanhallitus, lautakunta tai muu kunnan viranomainen. Toisaalta alempi viranomainen ei voi kieltäytyä saattamasta valtuuston käsiteltäväksi valtuuston toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai saattamatta asiaa valtuuston käsiteltäväksi todeta, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin.

Valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet on säännöksessä asetettu muista poikkeavaan asemaan.

Aloitteen käsittelystä laissa säädetään aiempaa täsmällisemmin. 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 määrikaikaa sädetäkään. Ilmoituksen tekeminen ei edellytä, että aloite on jo loppuun käsitelty. Aloitteen tekijän on tärkeä tietää esimerkiksi aloitteen arvioitu käsittelyaika ja se, mikä viranomaisen aloitetta käsittelee. Jos viranomaisen päättää, että aloite ei johda toimenpiteisiin, päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen.

Myöhemmin oikeuskirjallisuudessa (s. 495-498) todetaan kuntalain 56 §:ssä säädetystä valtuustoasioiden valmistelusta muun ohella seuraavaa:

Valtuustoasiat on kuntalain mukaan kunnanhallituksen valmisteltava. Säännös sisältää valmistelupakon ja valmistelun keskittämisen. Laissa ei ole säädetty, mitä valtuustoasioiden valmisteluun kuuluu. Valtuuston työjärjestyksessä on yleensä määräykset kokouskutsun mukana lähetettävästä esityslistasta ja sen sisällöstä. Vaikkei valmistelua koskevista päätöksistä voi erikseen valittaa, valmisteluvirheisiin voidaan vedota valitettaessa valtuuston päätöksestä. Esimerkiksi esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn voi olla valtuuston päätöksen kumoamisen perusteena, vaikka henkilö on ollut mukana vain asian valmistelussa. Samoin päätös kumotaan, jos esimerkiksi asianosaisen kuuleminen on asiaa valmisteltaessa laiminlyöty.

Tulkinnanvaraisempaa on, milloin sisällöltään riittämätön valmistelu voi johtaa päätöksen kumoamiseen. Kun asia voidaan ottaa valtuuston ratkaistavaksi eräin edellytyksin ilman valmisteluakin (55.2 §), valtuuston itsensä on yleensä arvioitava, onko valmistelu ollut riittävää eli onko valtuustolla ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot.

KHO 15.9.1999 T 2499: Esittelijä ei ollut tehnyt kaupunginhallitukselle ehdotusta virkaan valittavasta henkilöstä eikä hallitus ollut tehnyt valtuustolle vastaavaa ehdotusta. Päätösehdotuksia oli hallintosäännön ja valtuuston työjärjestyksen määräykset huomioon ottaen pidettävä puutteellisina. Koska valtuusto kuitenkin oli pitänyt tehtyjä päätösehdotuksia riittävinä, menettely ei ollut siten virheellistä, että valtuuston päätös olisi sen vuoksi pitänyt kumota.

KHO 23.1.1997 T 81: Valtuuston toimivaltaan kuului arvioida, pitääkö se suoritettua valmistelua sisällöllisesti riittävänä päätöksenteon pohjaksi vai haluaako se palauttaa asian kunnanhallitukselle uutta valmistelua varten. Valtuusto oli suoritettua valmistelun perusteella voinut harkintansa mukaan tehdä asiassa lopullisen päätöksen. - Samoin KHO 10.5.1999 T 1035.

Tuomelan koulun lakkauttamisen peruuttamista koskevaan kuntalaisaloitteeseen vastasi Vantaan kaupungin opetuslautakunta päätöksellään 12.9.2016. Kaupunginvaltuuston 4.3.2013 hyväksymän Vantaan kaupungin opetuslautakunnan johtosäännön mukaan opetuslautakunta muun ohella johtaa, kehittää ja koordinoi perusopetusta, käyttää tehtäväalueellaan kaupungin puhevaltaa ja päättää muistakin tehtäväalueeseensa kuuluvista asioista. Kaupunginhallituksen esityksestä opetuslautakunnan vastaus saatettiin kaupunginvaltuustolle tiedoksi. Kaupunginvaltuusto päätti 19.9.2016 kaupunginhallituksen suorittaman valmistelun perusteella merkitä tiedoksi opetuslautakunnan vastaus kuntalaisaloitteeseen.

Edellä mainittua päätöstä tehdessään kaupunginvaltuuston oli tullut arvioida, oliko asiassa suoritettu valmistelu riittävä ja oliko sillä käytettävissä asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot. Mikäli valtuusto olisi pitänyt valmistelua puutteellisena tai se muulla perusteella olisi katsonut, ettei se voi hyväksyä kaupunginhallituksen esitystä, sillä olisi ollut mahdollisuus palauttaa asia uudelleen valmisteltavaksi. Kun kaupunginvaltuusto päätti merkitä vastauksen tiedoksi, päätökseen oli tullut sovellettavien oikeusohjeiden nojalla liittää muutoksenhakuohjeena valituskielto.

Ottaen huomioon sovellettavat kuntalain säännökset ja Vantaan kaupungin opetuslautakunnan johtosäännön määräykset sekä asian käsittely opetuslautakunnassa ja kaupunginhallituksen valmistelun pohjalta kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttävässä valtuustossa sekä korkeimman hallinto-oikeuden päätös 15.3.2017, jolla opetuslautakunnan päätöksen 15.10.2013

lainmukaisuus oli lainvoimaisesti ratkaistu, katson, ettei asiassa tältä osin ole ilmennyt aihetta epäillä toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Kuntalaisaloitteen käsittelyn muulta osin totean seuraavan.

Kuntalain 28 §:n mukaan aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Oikeuskirjallisuudessa korostetaan, että hyvä hallinto edellyttää, että ilmoitus tehdään ilman aiheetonta viivytystä. Aloitteen tekijälle on tärkeää tietää aloitteen arvioitu käsittelyaika ja se, mikä viranomainen aloitetta käsittelee.

Kantelun ja kaupungin selvityksen mukaan kuntalaisaloitteen tekijöille ei ilmoitettu aloitteen käsittelyn aikataulua eikä sitä, mikä viranomainen aloitetta käsittelee. Myöskään vastausta aloitteeseen ei annettu sen tekijöille tiedoksi. Kaupungin selvityksessä todetaan, että vaikka tekijät ovat tosiasiallisesti saaneet tiedon asian käsittelystä, tämä ei kuitenkaan korvaa kuntalain ilmoitusvelvollisuutta.

Kuntalaisaloitteen tekijöille ei ollut laissa säädetyllä tavalla ilmoitettu aloitteen johdosta suoritettavia toimenpiteitä eli arvioita aloitteen käsittelyajasta ja siitä, mikä viranomainen asiaa käsittelee. Myöskään aloitteeseen annettua vastausta ei ollut annettu tiedoksi aloitteen tekijöille. Totean, että nämä laiminlyönnit olivat lainvastaisia.

Käsitykseni mukaan menettely osoittaa huolestuttavaa piittaamattomuutta laissa säädettyä kunnan asukkaiden suoraa osallistumisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuutta kohtaan.

4 TOIMENPITEET

Saatan Vantaan kaupunginhallituksen tietoon edellä esittämäni käsityksen Vantaan kaupungin lainvastaisista laiminlyönneistä ilmoittaa kuntalaisaloitteen tekijöille aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet sekä antaa annettu vastaus heille tiedoksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupunginhallitukselle.

Muilta osin kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin laillisuusvalvontani puitteissa.