



Korkein hallinto-oikeus
PL 180
00131 Helsinki
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Viite Selityspyyntöne 12.6.2015, 0924/3/15

Asia Selityksen antaminen Hevoshaan koulun koti- ja kouluyhdistys ry:n sekä asiakumppaneiden tekemää valitusta koskien

Päätös, jota valitus koskee

Vantaan kaupungin opetuslautakunnan päätös 15.10.2013 § 16 ja
Helsingin hallinto-oikeuden päätös 24.2.2015, 00584/14/2299

Muutoksenhakija

Hevoshaan koulun koti- ja kouluyhdistys ry, Marika Punkka, Susanna
Lindqvist, Markus Lyyra ja Antti Kari

Selityksen antaja

Vantaan kaupungin opetuslautakunta

Lausunto

Lausuntonaan Vantaan kaupungin opetuslautakunta uudistaa aikaisemmin asiassa lausumansa, sekä toteaa, että valituksenalaiset päätökset on tehty lain mukaisesti, asianmukaisessa käsittelyjärjestyksessä, toimivaltaisessa viranomaisessa, eikä valituksessa ole tuotu esiin sellaisia seikkoja, joiden johdosta päätöksiä tulisi kumota. Liioin ei voida pitää perusteltuna kieltää päätösten täytäntöönpanoa. Vantaan opetuslautakunnan lausuntona oikeudenkäyntikuluja koskien esitetään, että kaupunkia ei tule velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikuluja.

Perustelut

Puuttuvaa toimivaltaa koskevan väitteen tutkimatta jättäminen

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisua jättää tutkimatta väite opetuslautakunnan toimivallan puuttumisesta tulee pitää oikeana. Valitusperuste on esitetty valitusajan päättymisen jälkeen, hallinto-oikeudelle annetussa vastaselityksessä.



Asiassa on kysymys kunnan päättävävaltaan kuuluvasta koulun lakkauttamisesta, jossa oikeussuojakeinona on kunnallisvalitus. Kuntalain (365/1995) kunnallisvalitusta koskevaan 90 §:ään on lisätty 3 momentti lailla 844/1996. Sen mukaan valittajan tulee esittää 90 §:n 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Hallituksen esityksessä (110/1996 vp) on edellä kuvatun lisäyksen johdosta lausuttu seuraavaa:

"Hallituksen esityksen laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp) perusteluissa on valitusperusteiden osalta todettu, ettei ole ollut tarkoitus muuttaa kunnallisvalituksen erityispiirteitä siinä suhteessa, että kunnallisvalitusta koskevassa oikeuskäytännössä on katsottu, että valitusajan päättymisen jälkeen ei saa esittää uusia valitusperusteita. Jos muutosta on haettu esimerkiksi sillä perusteella, että päätös on syntynyt esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä, valitusajan päättymisen jälkeen ei voida vaatia päätöstä muutettavaksi esimerkiksi sillä perusteella, että valtuusto on ylittänyt asiassa toimivaltansa. Sen sijaan uutta selvitystä aikaisemmin esitetyn valitusperusteen tueksi voidaan esittää. Kun hallintolainkäyttölain (586/96) 27 §:n 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi, on tarpeen lisätä kuntalakiin säännös, ettei edellä mainittua lainkohtaa sovelleta kunnallisvalitukseen."

Hallinto-oikeuden päätöksessä ilmenevä valitusajan päättymisen jälkeen esitetyn valitusperusteen tutkimatta jättäminen on edellä esitetty huomioiden katsottava olleen oikea ratkaisu.

Mikäli korkein hallinto-oikeus katsoisi toisin, todettakoon tässä, että Vantaan kaupungin näkemys on, että opetuslautakunnalla on ollut toimivalta ko. päätöksen tekemiseen. Kuntalain 13 § luettelee ne päätökset, jotka valtuuston on tehtävä, mutta kouluverkkoa koskeva päätöksenteko kuuluu kunnassa vapaasti muille toimielimille delegoitaviin asioihin. Vantaan kaupunki katsoo johtosäännöissään annetun yleisen toimivallanjakolausekkeen antavan mahdollisuuden tehdä kouluverkkoa koskevat päätökset siinä lautakunnassa, jonka tehtäviin koulutoiminnan kehittäminen ja koordinointi on annettu. Tämän, omista johtosäännöistään tekemänsä tulkinnan ohjaamana Vantaan kaupunki on toteuttanut kaikki kouluverkkoratkaisunsa opetuslautakunnan päätöksinä. Alla esimerkkiluettelo opetuslautakunnan kouluverkkoratkaisuista vuodesta 2004 alkaen:

Opetuslautakunnan päätös

- 12.10.2004 § 12, Hanalan ja Mikkolan koulun yhdistäminen Mikkolan yhtenäiskouluksi 1.8.2005 alkaen
- 7.6.2005 § 16, Hämeenkylässä ja Vaskivuoren lukioiden yhdistäminen
- 7.6.2005 § 17, Hämeenkylässä ja Myyrmyäen yläkoulujen yhdistäminen



- 7.6.2005 § 35, Tikkurilan yhtenäiskoulun lakkauttaminen
- 21.3.2006 § 16, Pallastunturintien alakoulun ja Länsimäen yläkoulun yhdistäminen yhtenäiskouluksi
- 21.3.2006 § 17, Veromiehen yhtenäiskoulun ja Pakkalan erityiskoulun hallinnollinen yhdistäminen ja Keski-Vantaan opetusjärjestelyt lukuvuodesta 2006-2007 alkaen
- 25.4.2006 § 13, Hämeenkylässä koulukiinteistöön perustetun yläkoulun nimen vahvistaminen Hämeenkylässä kouluksi
- 25.4.2006 § 16, Lakkautetun Tikkurilan yhtenäiskoulun (ent. Keskuspuiston koulu) koulukiinteistön nimen muuttaminen Vantaan opistotaloksi
- 14.11.2006 § 16, Koivukylän alueen koulujen tila- ja opetusjärjestelyt (sis. Rautkallion koulun lakkauttamisen)
- 20.10.2009 § 11, Toiminnalliset muutokset Hakunilan, Koivukylän ja Hiekkaharjun alueiden kouluissa ja päiväkodeissa (sis. Tarhapuiston koulun lakkauttamisen)
- 17.11.2009 § 15, Toiminnalliset muutokset Kivistön, Vantaankosken, Rajatorpan ja Variston kouluissa sekä Marja-Vantaan alueen investoinnit vuosina 2010-2019
- 7.11.2011 § 9, Honkapuiston, Jokirannan ja Viertolan koulujen yhdistäminen lukuvuoden 2012-2013 alusta alkaen
- 15.10.2013 § 16, Suomenkielisen perusopetuksen TVO-säästöjen edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen, mm. Tuomelan ja Hevoshaan koulujen lakkauttaminen vuosina 2014-2016 ja niiden vaikutukset kouluverkkoon ja koulutilojen käytön tehostamiseen
- 15.10.2013 § 17, Veromäen koulun muuttaminen yhtenäiskouluksi lukuvuodesta 2014-2015 alkaen
- 19.5.2014 § 10 Hakunilanrinteen ja Hakunilan koulujen yhdistäminen yhtenäiskouluksi

Vantaan kaupungin käsitystä tukee myös kaupunginvaltuuston talous- ja velkaohjelman (TVO) säästöjä koskevissa päätöksissä esiin tulleet viittaukset toimialojen omiin toimenpiteisiin, jossa sivistystoimen osalta viitataan mm. palveluverkkoon ja toimitilojen vähentämiseen. Tuleekin katsoa Vantaan kaupungin noudattaneen itsehallintonsa puitteissa mahdollisuutta delegoida päätöksenteko haluamalleen lautakunnalle, jolle johtosääntöjen puitteissa on annettu toimivalta tehdä oman toimialansa päätökset, elleivät ne kuulu muun tahon päätettäviksi. Kouluverkkoratkaisujen voidaan katsoa tarkentavan ja osoittavan toteutustavan kaupunginvaltuuston TVO-päätöksien sivistystoimelle asettamille vaatimuksille.

Kouluverkkoon kuuluvien koulujen kuntoa ja riittävyyttä koskevat väitteet

Kouluverkkopäätöstä tehtäessä syksyllä 2013 käytettiin alueen vuoden 2013 väestöennusteen pohjalta laadittua oppilasennustetta ja alkusyksyn oppilasmäärää joiden mukaan syksyllä 2022 Tuomelan koulun lakkauttamisen jälkeen jää alueelle vapaita oppilaspaikkoja 234. Kesällä 2014 tehdyn oppilasennusteen, jossa on huomioitu kaikki väestöennusteen tiedossa oleva asuntotuotanto alueella, mukaan muutos vuodesta 2014 vuoteen 2021 on 623 ja vuoteen 2023 681.



Näin ollen alueella arvioidaan edelleen olevan vapaita oppilaspaikkoja 176 vuonna 2023.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tämän hetkisten tietojen mukaan Tuomelan koulun lakkauttamisesta huolimatta alueen oppilaat tulevat mahtumaan vuoteen 2023 saakka alueen kouluihin. Myöskään Hevoshaan koulun kohdalla ei uusien väestöennuste ole muuttanut tilannetta.

Tuomelan ja Hevoshaan kouluista luopuminen perustuu ensisijaisesti sivistystoimen toiminnalliseen selvitykseen perusopetuksen tilankäytön tehostamisesta kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Perusopetuksen tilatehokkuusselvityksessä vuonna 2013 tarkasteltiin koko perusopetuksen kouluverkkoa. Tarkastelussa huomioitiin koulujen tilat ja niiden mitoitus sekä oppilaiden oppilasvirrat ja oppilasennuste. Selvityksen loppupäätöksissä huomioitiin rakennusten tekninen kunto ja korjaustarpeet siten, että uusia tai vastikään peruskorjattuja kouluja ei esitetty lakkautettavaksi.

Yleisesti voidaan todeta, että tilakeskuksen hallinnoimien toimitilojen teknisessä kunnossa ei virallisen tutkimustiedon perusteella ole tapahtunut koko kiinteistökannan osalta merkittävää muutosta huonompaan.

Valituksessa kerrotaan Vantaan kouluissa tehdyistä 170 sisäilmaongelmailmoituksesta. Viimeisten kolmen vuoden aikana lähes kaikista Vantaan kouluista on tullut selvityspyyntöjä tai niissä on tehty sisäilmatutkimuksia ja paikallisia korjauksia aikaisempiin ilmoituksiin perustuen. Yhä harvemmin ongelman taustalta paljastuu selkeä kosteus- tai homevaurio. Useimmissa tapauksissa ilmoitukset perustuvat ainoastaan tilojen käyttäjien oireiluun, eikä selvitysten perusteella rakennuksista löydy selkeää korjaustarvetta. Siten ensisijaisena ongelmana on lähinnä käyttäjien kokemat terveyshaitat ja niiden ratkaiseminen, mikä on osoittautunut erittäin haasteelliseksi.

Kiinteistöjen kunnossa toisiinsa verrattuna ei välttämättä ole todettavissa oleellisia eroja, eikä oireiluja saada kokonaan poistettua perusteellisempienkaan teknisten parannusten avulla. Olosuhteiden parantamiseksi tavallisimpia toimenpiteitä ovat ilmanvaihtojärjestelmän toiminnan varmistaminen ja tehostaminen sekä vanhojen rakenteiden tiivistykset.

Vantaan kaupungin tekninen lautakunta päättää oman johtosääntönsä nojalla kaupungin rakennetun kiinteistöomaisuuden kehittämisestä, kunnossapidosta ja kiinteistönhoidosta, sekä tilakeskuksen hallinnassa olevien tilojen vuokralle ottamisesta ja antamisesta tai muutoin käytettäväksi luovuttamisesta. Tilakeskus vastaa koulukiinteistöjen kunnossapidosta ja käytössä olevien koulukiinteistöjen terveellisyydestä, turvallisuudesta ja soveltumisesta koulukäyttöön. Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan johtosäännössä puolestaan todetaan, että Tilakeskuksen tulosalue vastaa kaupungin omassa käytössä olevan rakennetun ja muun kaupunginhallituksen päättämän kiinteistöomaisuuden hallinnoinnista ja isännöinnistä sekä



toimitilojen ja niihin liittyvien asiakkuuksien hallinnan koordinoinnista, asuntojen ja liiketilojen ulosvuokrauksesta sekä kiinteistöjen teknisen ylläpidon järjestämisestä.

Opetuslautakunnan päätös kouluverkkoa koskien perustui täten toimivaltaisen viranomaisen antamaan selvitykseen siitä, että kaikki käytössä olevat koulut ovat käytettävissä myös jatkossa. Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa todetaan, että koulujen kuntoa huomioitiin kouluverkkopäätöstä valmisteltaessa siten, että uusia tai vastikään peruskorjattuja kouluja ei lakkautettu. Muilta osin nojattiin toimivaltaisen viranomaisen antamaan tietoon siitä, että kaikki koulukiinteistöt sopivat koulukäyttöön, ja koulukiinteistöt pidetään kunnossa, kuten Tilakeskuksen tehtäviin kuuluu.

Kiinteistöjen kuntotiedot ja tiedottaminen

Kaikki kaupungin kiinteistöjä koskevat kuntotiedot ovat kaupungin sisäisissä tietojärjestelmissä, eikä niiden avaaminen erityisesti tietoturvasyistä kuntalaisille ole ollut mahdollista nykyisten järjestelmien avulla. Luottamushenkilöitä varten kuntotiedoista kertovia asiakirjoja siirrettiin extranettiin vuoden 2014 alussa. Pääosin näistä asiakirjoista ilmenee tutkimuksissa ja selvityksissä esiin tulleet korjaustarpeet, mutta edelleen näiden perusteella suoritettujen korjaustoimenpiteiden dokumentointia ei ole ollut mahdollisuuksia kehittää ulkoisen tiedotuksen tarpeisiin.

Tilakeskuksessa on jo parin vuoden ajan aktiivisesti tietohallinnon kanssa valmisteltu uutta kiinteistönhallintajärjestelmähankintaa, jotta nykyisin hajallaan eri järjestelmissä sijaitsevat tiedot saataisiin helpommin laajempaan käyttöön. Kiinteistönhallintajärjestelmän käyttöönotto on käynnistynyt. Uuden järjestelmän tavoitteena on mm. kustannustehokas ja laadukkaampi kiinteistönpito. Toiminnan ohjaus ja tuottavuus tehostuu ja tiedonhallinta paranee, samoin kiinteistöjen kunnon seuranta ja kunnossapito. Rakennusten kunnon selvittämiseen saadaan lisää tarkkuutta ja tehokkuutta.

Kiinteistöihin ja sisäilmaongelmiin liittyvää tietoa on pyritty jakamaan mahdollisuuksien ja resurssien mukaan, eikä missään tapauksessa tietoa ole salattu asianosaisilta tai päätösten tekijöiltä.

Kiinteistöihin liittyvistä asioista ja korjaustoista sovitaan aina kohdekohtaisesti tilakeskuksen, palveluntuottajien ja kohteen esimiehen kesken. Tiedottaminen kohteen henkilökunnalle ja koulujen osalta oppilaiden huoltajille on aina kohteen esimiehen vastuulla. Tilakeskus yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa valmistelee kohdekohtaiset tiedotteet sen mukaan, kun uutta tiedotettavaa ilmaantuu. Kaikki tarpeellinen tieto pyritään sisällyttämään tiedotteisiin. Näin tieto saadaan parhaiten välitettyä saman sisältöisenä ja samanaikaisesti kaikille. Lisäksi yhteisiä tiedotustilaisuuksia järjestetään sopimuksen mukaan.

Kouluverkkopäätöstä tehtäessä oli opetuslautakunnan käytössä ne tiedot, jotka tuolloin oli mahdollista antaa. Koko kouluverkkoa tai



kaikkia Tilakeskuksen ylläpitämiä kiinteistöjä koskien ei ole parempaa asiantuntemusta, kuin Tilakeskuksesta pystytään tarjoamaan. Valmistelu ja päätös perustuivat näin ollen parhaisiin käytettävissä olleisiin tietoihin.

Sisäilmaongelmien liittyminen kouluverkkopäätökseen ja oikeudellinen arvio

Kouluverkkopäätöstä tehtäessä on otettu huomioon ensisijaisesti oppilaiden oikeus lähikouluun, lyhyet ja turvalliset koulumatkat, eheät koulupolut ja vasta kolmantena arviointiperusteena on ollut koulujen kunto. Koulujen kuntoa koskien on puolestaan arvioitu ensisijaisesti sitä, voidaanko suurilta peruskorjauskustannuksilta välttyä, sekä sitä, ettei lakkautettavaksi valikoituisi sellaisia kouluja, jotka ovat vastikään rakennettuja tai peruskorjattuja, jotta näihin tehtyjä investointeja ei hukattaisi lakkautuspäätöksen johdosta. Perusteiden keskiössä ei siis sinänsä ollut käytössä olevien tai lakkautettavien koulujen oppilaita vastaanottavien koulukiinteistöjen sisäilmaongelmia tai muuta kuntoa.

Tämä linjaus on perusteltu sikäli, että jokainen vantaalainen koulu on joka tapauksessa pidettävä sellaisessa kunnossa, että se täyttää terveellisen ja turvallisen oppimisympäristön kriteerit. Tätä velvoitetta ei voida vahvistaa tai vähentää kouluverkkopäätöksillä, eikä uusien oppilaiden ohjautuminen jo käytössä oleviin koulukiinteistöihin muuta kunnan velvoitetta huolehtia näiden kunnosta.

Valituksenalaisessa opetuslautakunnan päätöksessä 15.10.2013 todetaan seuraavaa (*korostus* tässä):

"Kartoituksen yhteydessä tuli selväksi se, että vantaalaiset koulut toimivat erikuntoisissa tiloissa ja että koulujen käytössä olevat tilaresurssit vaihtelevat suuresti. Huolimatta Vantaan valtakunnallisesti tehokkaasta tilankäytöstä, voitiin kartoituksen perusteella todeta, että koulujen tilankäyttöä on mahdollista tehostaa vielä nykytasosta."

Vastauksessa oikaisuvaatimukseen 17.12.2013 asiaa koskien todettiin seuraavaa:

"Opetuslautakunnan jäsen Norrena on pyytänyt tietoja koulujen sisäilmatilanteesta. Norrenan selvityspyyntöön annettiin vastaus opetuslautakunnan elokuun kokouksen yhteydessä, jolloin sisäympäristöasiantuntija, Ulla Lignell FT maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialalta, piti esityksen aiheesta: Sisäilmatilanne sivistystoimen hallinnassa olevissa kiinteistöissä. Lisäksi Pro Tuomelalle annettiin sähköpostivastaus 7.10.2013, jossa kuvattiin Länsi-Vantaan koulujen sisäilmatilanne valtuutettu Ritva Kivelle tilakeskuksen laatiman vastauksen muodossa. Mikäli jossain koulussa esiintyy sisäilmaongelmia, asia selvitetään ja ongelmat pyritään poistamaan korjaamalla selvityksissä esiin tulleet puutteet."



Viranomaisen tehtävä on hankkia sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Koska kokonaisuutena arvioiden valituksenalainen päätös on koskenut laajaa asijoukkoa, eikä päätöksen keskeisimpiä perusteita ole ollut minkään koulurakennuksen kunto, ei voida katsoa, että koulujen kuntoa koskeviin tietopyyntöihin vastaamisen mahdolliset virheetkään olisivat omanneet sellaisen merkityksen, ettei päätöstä olisi voitu tehdä. Laajan asiakokonaisuuden käsittelyssä on mahdollista, että kaikkia valmistelun aikana esiin tulleita kysymyksiä ei saada ratkaistua tai vastauksia kaikkiin kysymyksiin annettua. Tällöin tulee arvioitavaksi se, onko saatu selvitys riittävä siihen, että päätös voidaan tehdä. Opetuslautakunnan 15.10.2013 § 16 tekemässä päätöksessä on katsottava olleen riittävät tiedot ja selvitykset, jotta asia on voitu ratkaista. Lautakunnan enemmistön kannan mukaisesti lautakunta on päättänyt olla palauttamatta asiaa lisävalmisteltavaksi, joten lautakunnan voidaan näin ollen perustellusti katsoa pitäneen valmistelua riittävänä. Valmistelun riittävyys arvioi pääasiallisesti päätöksen tehnyt viranomainen, jolla on niin kutsuttu menettelynjohtovalta asiassa – eli valta arvioida, milloin valmistelu katsotaan riittäväksi.

Kouluverkkoselvityksen lähtökohtana on ollut, että kaikissa 46 suomenkielisessä peruskoulussa voidaan antaa perusopetusta nyt ja tulevaisuudessa. *Kaikkiin kiinteistöihin tulee korjaustarpeita, ja kiinteistöjä korjataan tarpeen mukaan.* Esimerkiksi keväällä 2012 tilakeskus totesi Myllymäen koulukiinteistön niin huonokuntoiseksi, että siitä päätettiin luopua. Tämän jälkeen ei ole tullut esiin muita koulukiinteistöjä, joiden osalta tilanne olisi tällainen. Koska koko kouluverkon tiivistämisen arviointikriteereinä koulujen perusparannuskustannusten välttäminen on ollut vasta kolmannella sijalla, ei nyt käsiteltävänä olevan päätöksen perusteet ole olennaisilta osiltaan jääneet selvittämättä. *Päätöksentekohetken arvion mukaan kaikki suunnitelman mukaan jatkossa käytettävät koulut ovat nykytiedon mukaan käyttökelpoisia."*

Johtopäätöksenä edellä esitetystä todettakoon, että valituksessa esitetyt väitteet kouluverkon riittävyys tai terveellisyys ja turvallisuuden taikka näistä annettujen selvitysten tai selvityksissä annettujen tietojen muuttumisen osalta ei ole nähtävissä sellaista seikkaa, jonka johdosta valituksenalainen päätös olisi lainvastaisena kumottava. Päätöksen perusteet ja selvitykset ovat olleet päätöstä tehtäessä saatavilla, mahdollisimman kattavina ja kuvaavina. Niiltä osin, kuin laajaan asiakokonaisuuteen kuuluvissa tiedoissa on ollut ristiriitaisuuksia tai muita puutteita, on virheet korjattu niiden tultua ilmi. Myöskään mikään myöhemmin saatu tieto ei osoita tehtyä päätöstä tai sen perusteita sellaisella tavalla virheelliseksi, että päätös olisi tulkittavissa lain vastaiseksi. Siitä seikasta, ettei päätöstä tehtäessä voitu tietää kaikista mahdollisista koulujen kuntoon liittyvistä seikoista, oltiin tietoisia, mutta päätöksen perusteeksi asetettiin (kuten edellä 15.10.2013 päätöstekstissä viitattiin) se seikka, että eri kuntoisissa kouluissa toimitaan ja myös (mm. edellä korostetuissa kohdissa) kirjallisessa materiaalissa esiin tuodulla



suunnitelmalla huolehtia koulujen terveellisyydestä ja turvallisuudesta myös jatkossa, kuten lainsäädäntö vaatii.

Perusteltavuudesta

Mitä tulee oikaisuvaatimuksen kohteena olevan 15.10.2013 tehdyn koulujen lakkauttamista koskevan päätöksen perusteluihin, niitä tulee pitää riittävinä.

Päätöstä tehtäessä on tuotu esiin kaikki tarpeelliseksi katsotut tiedot ja selvitykset. Päätösteksti on laadittu hyvän hallintotavan vaatimusten mukaisesti sekä ollut sellainen, että siitä on saanut helposti käsityksen, mihin päätösehdotuksen kouluverkkoratkaisu perustuu. Riittävänä voidaan pitää niin laajoja selvityksiä, että päätöksen tekemiseksi tarvittavat tosiseikat tulevat selvitettyksi. Erityinen merkitys päätöksen legitimiisyyden kannalta on kuulemismenettelyllä. Oikeuskirjallisuudessa on mainittu nimenomaan selvityksen laadullisena kriteerinä kuulemismenettely. (Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet 2012, s. 196)

Kouluverkkoa koskeva valituksenalainen päätös on tehty laajojen kuulemisten jälkeen, kaupungin toimivaltasäännöksiä noudattaen, toimialojen yhteistyössä tekemien suunnitelmien ja talousselvitysten pohjalta. On selvää, että näin monialaisesti vaikuttava päätös tehdään huolellisen selvityksen ja laajan asiakirja-aineiston pohjalta. Itse päätöstekstiin ei voida koko valmisteluaineistoa tuoda, vaikka asian käsittelyssä oli laajalti taustamateriaaleja käytössä. Taloudellisia vaikutuksia koskevat selvitykset ja laskelmat olivat opetuslautakunnan päätöksistä ilmenevällä, riittävällä tavalla lautakunnan käytettävissä päätöstä tehtäessä. Esittelijä ja valmistelijat vastaavat esittelytekstin oikeellisuudesta virkavastuulla. Laskelmien, joihin esittelytekstissä on viitattu, tulee olla hyvän hallintotavan vaatimusten mukaisesti oikeita ja niihin on voitava luottaa. Katsomme, että valmistelun aikana esiin tulleiden laskelmien virheiden korjaaminen on ollut omiaan lisäämään laskelmien luotettavuutta ja osoittanut sen, ettei laskelmia ole laadittu tosiasioita vääristellen tai tarkoitushakuisesti, vaan parhaan osaamisen mukaan oikeat tiedot päätöksen perusteiksi antaviksi.

Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Velvollisuutta yksityiskohtaisten ja vertailevien laskelmien esittämiseen varsinaisissa päätösteksteissä ei kuitenkaan ole, vaan säästötavoite ja säästämiseen johtavat toimet voidaan esittää yleisluonteisemminkin. Laskelmia voidaan pitää osana päätöksen valmisteluaineistoa, jota ei voida kokonaisuudessaan kirjoittaa päätöstekstiin jo käytännön syistä. Kokoustilanteessa voidaan tuoda erikseen esiin pyynnöstä tietoja, jotka ovat olleet käytettävissä tai jotka ovat olleet tuotettavissa kohtuullisin toimenpitein.

Valituksessa viitattut laskelmat tavoitelluista, noin viiden miljoonan euron vuotuisista TVO-säästöistä on esitetty opetuslautakunnalle 30.9.2013 pidetyssä tilaisuudessa. Diasarja kokonaisuudessaan on tämän selityksen liitteenä. Diasarjassa olevat luvut esittävät pysyvät vuotuiset säästöt (3,9ME) sekä 0,6ME ja 0,8ME erät, joiden osalta (kuten diassa 26 ilmenee) on kaupungin sisäisessä menettelyssä sovittu erien vastaavan laskennallisesti dilla mainitulta osaltaan pysyvää vuotuista perusopetuksen TVO-säästöä. Valituksessa



esitettyä väitettä siitä, että laskelmat olisivat olleet virheellisiä tai ne olisi esitetty jälkikäteen ei näin ollen voida pitää oikeana.

Merkittävät taloudelliset vaikutukset valituksenalaisen päätöksen myötä tulevat siitä, että koko kouluverkon tilankäyttöä tehostetaan merkittävästi (laskennallisesti 176 €/oppilas, 3,7,M€). Tällä säästetään sekä ylläpitokustannuksissa että investointikustannuksissa koko kaupungissa, kun parantuneen tilatehokkuuden myötä pystytään välttämään muutoin tarvittuja uusia kouluinvestointeja ja säästetään myös ylläpitokustannuksissa. On päätetty luopua tietyistä nykyisistä koulutiloista, perusteena mm. tilatehokkuuden parantaminen nykykouluverkossa, säästöt toimitilakustannuksissa ja kouluverkon edelleen kehittäminen yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti. Tuomelan koulun peruskorjauksesta laskettiin osuus säästöstä 0,8M€ (kokonaissäästö kaupungille yli 5M€) ja Hevoshaan koulun tontin myyntituloista osuus 0,6M€ (kokonaistulo kaupungille yli 3,5M€).

Valmistelun ja kuulemisten aikana pyydettyjä lisäselvityksiä on tehty päätösvalmistelun aikana resurssien puitteissa. Mikäli joku vastaus tai laskelma puuttui, niin tällä perusteella ei voida arvioida valituksenalaisen päätöksen olevan riittämättömään selvitykseen perustuva. Toimielimen päätöksentekohetkellä riittävänä pitämän selvityksen nojalla on tehty toimielinpäätös, jonka laillisuutta ei voida arvioida sen perusteella, millaisia lisäselvityksiä koskevia viestejä yksittäiset toimielimen jäsenet ovat mahdollisesti vaihtaneet kaupunkia edustavien tahojen kanssa. Toimielin itse arvioi valmistelun riittävyyden päätöksenteon yhteydessä, toimielimen päätökseksi muodostuu enemmistön päätös, mikäli päätös ei ole yksimielinen. Selvitysvelvollisuuden täyttäminen tulee arvioitavaksi toimielimen itsensä toimesta - ja niin on tullut tässäkin tapauksessa. Asiasta päättänyt lautakunta on voinut asian valmistelun perusteella tehdä päätöksen kouluverkon osalta.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arvioinnin lisäämistavoite ei yleisluontoisuudessaan anna viitteitä konkreettisesti yksittäistapauksessa tehdyn arvioinnin riittävyydestä. Myöskään tietyn välineen käyttämättömyys tai tuotoksen puuttuminen päätösasiakirjoista ei osoita lapsivaikutusten arvioinnin jääneen tekemättä päätöstä valmisteltaessa siten, että päätöstä tulisi pitää lain vastaisena.

Lapsivaikutukset ovat olleet päätöksenteossa lähtökohtana, joka ilmenee niin päätöksen perusteluissa kuin taustamateriaaleissakin. Kouluverkkoratkaisut merkitsevät aina koulussa oleville lapsille muutosta. Koulun lakkauttaminen tarkoittaa pääasiallisesti heikennystä. Kouluverkkoratkaisut merkitsevät aina lasten asettamista jollain tapaa toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan. Taloudellisten realiteettien sivuuttaminen opetustoimessa ei kuitenkaan ole yhdenkään asiakkaan etu. Lapsivaikutusten arvioinnin kannalta on kouluverkkoratkaisut kuitenkin nähty opetuksen laatuun vaikuttaviin ratkaisuihin (henkilökunnan vähentäminen) vähemmän vahingollisina. Ratkaisu on tehty niin pitkälle kuin on ollut mahdollista huomioon ottaen lasten erilaiset oikeudet. Lapsivaikutuksien arviointi johti mm. suunniteltuun vaiheittaiseen koulujen sulkemiseen, jotta lapsille voidaan taata mahdollisimman ehjät ja johdonmukaiset koulupolut.



Kuuleminen

Kouluverkon kehittämistä valmisteltaessa on kuultu laajasti niin oppilaskuntia kuin muita tahoja, jolloin lasten näkökulmia on huomioitu, kuten asiakirjamateriaali osoittaa. Lapsiryhmiin vaikuttavien asioiden kuulemisena on voitava pitää riittävänä lasten kuulemista lapsiryhmänä, eikä velvollisuutta yksittäisten koulu-laisten kuulemiselle luonnollisestikaan voida asettaa. Lausunto pyydettiin tavalla, joka mahdollisti yhdenvertaisen vertailun oppilaskuntien ja muiden lausunnon antaneiden kesken. Näin ollen, osa kysymyksistä oli nuorimpien oppilaiden kannalta vaikeita hahmottaa, mutta annetut vastaukset voitiin ottaa huomioon. Annetuista lausunnoista laadittiin kooste, joka oli päätöstä tehtäessä opetuslautakunnan käytettävissä. Lasten ja muiden tarvittavien tahojen osallisuus ja kuuleminen on ollut riittävää.

Lapsille annettiin mahdollisuus ilmaista mielipiteitään myös muilla tavoin, ja esiin tulleita seikkoja tuotiin päätöksentekoprosessissa opetuslautakunnan käyttöön. Muun muassa banderolli, joka sisältää lasten kannanottoja piirroksina ja teksteinä, oli kokouspaikalla nähtävänä, kun asiaa käsiteltiin. Lasten kannanotot eivät varsinaisesti sisältäneet vaihtoehtoisia suunnitelmia tai ehdotuksia, joita olisi voitu peilata esitykseen. Asiasta päätettäessä oli kuitenkin tiedossa se, etteivät lapset toivo oman koulunsa lakkauttamista.

Terveys ja turvallisuus

Valituksenalaisen päätöksen tekemisessä on toimittu hyvässä yhteistyössä toimialojen välillä koko prosessin ajan lasten hyvinvoinninkin näkökulmasta. Erikseen on sovittu sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen välillä vielä tehostetusta yhteistyöstä siirrettävän opetuksen piirissä olevien lasten turvallisen yhteisöllisyyden tukemisesta. Vantaalla toimii toimialojen yhteinen hyvinvointiryhmä, jossa toimialat yhdessä seuraavat mm. lasten hyvinvoinnin kehitystä ja sopivat tarvittavista toimenpiteistä. Sivistystoimen apulaiskaupunginjohtaja Elina Lehto-Häggroth on pitänyt muiden toimialojen johdon ajan tasalla koulujen lakkauttamisasiassa. Koulujen sisäilma-asioiden valvonta on ympäristöterveydenhuollolla, joka on maankäytön ja rakentamisen toimialalla. Koulumatkayhteistyöstä lasten vanhempien kanssa vastaa sivistystoimi.

Opiskeluympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden parissa työskentelee Vantaalla kuten valtakunnallisestikin lukuisia toimijoita, joiden lakisääteiset tehtävät ovat osin päällekkäisiä. Sosiaali- ja terveystoimen koulu- ja opiskeluterveydenhuollon velvoitteiden lisäksi Vantaalla ympäristökeskus valvoo koulujen ja oppilaitosten terveydellisiä oloja, työterveyshuolto tekee työpaikkakäyntejä ja -selvityksiä, työsuojelupiiri tekee tarkastuskäyntejä, työoloja arvioidaan työsuojelun ohjeistuksen mukaan linjaorganisaatiossa, tilakeskuksella on tilojen haltijana omat kiinteistöihin liittyvät tarkastuksensa ja pelastuslaitos tekee palotarkastuksia. Vantaan ehkäisevä terveydenhuolto tekee yhteistyötä kaikkien em. toimijoiden kanssa, jotta koulujen ja oppilaitosten terveellisyyden ja turvallisuuden tarkastukset saadaan jatkossa toteutettua asetuksen



338/2011 edellyttämällä tavalla yhteistyössä. Tavoitteena on tehtävien koordinointi aiempaa paremmin niin, että yhteistyötä lisäämällä voitaisiin välttyä päällekkäiseltä työltä, samalla kun koulujen ja oppilaitosten terveellisuuden ja turvallisuuden tarkastukset nivotaan osaksi oppilas- ja opiskelijahuollon säännöllistä toimintaa.

Valittajien esiin tuoma Aluehallintoviraston huomautus ei sinänsä osoita kouluverkkoratkaisun olevan riittämättömään selvitykseen perustuva, kuten valituksessa esitetään. Tutkimukset tekevät tahot ovat koko ajan mukana toiminnassa. Siitä seikasta, että asetuksen vaatima tarkastus tehtiin vasta syksyllä 2014, ei voi vetää sitä johtopäätöstä, että koulut, joihin kouluverkkoratkaisun myötä oppilaita otetaan, olisivat turvallisuudeltaan tai terveydellisyydeltään puutteellisia. Vastaanottavat koulut ovat toimineet ennen kouluverkkopäätöstä ja sen jälkeen. Kaikki tarkastuksen osatahot toimivat virkavastuulla turvallisuuden ja terveellisuuden takaamiseksi koko ajan, kuten seuraavasta kuvauksesta ilmenee.

Terveystenhuoltolaki (1326/2010) sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa koskeva valtioneuvoston asetus (338/2011) edellyttävät, että koulu- ja opiskeluterveydenhuolto edistää kouluyhteisön ja opiskeluympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta sekä kouluyhteisön hyvinvointia yhteistyössä oppilaitoksen ja muiden toimijoiden kanssa. Kouluyhteisön terveellisuuden ja turvallisuuden tarkastus toteutetaan lain mukaan kolmen vuoden välein ja havaittujen puutteiden korjauksen seuranta toteutetaan vuosittain.

Opiskeluympäristön arvioinnit on Vantaalla nivottu osaksi oppilas- ja opiskeluhuollon säännöllistä toimintaa. Ne toteutetaan kaikissa kouluissa ja oppilaitoksissa. Opiskeluympäristön terveellisuuden ja turvallisuuden arviointiin on osallistunut kouluterveydenhoitaja ja rehtori sekä oppilaitoksen, oppilaiden ja/tai heidän huoltajiensa edustajia.

Vantaan kaikissa kouluissa ja oppilaitoksissa toteutettiin syksyn 2014 aikana opiskeluympäristön arviointi uusien ohjeistusten mukaisesti. Opiskeluympäristön arvioinnin lomakkeet ja ohjeistukset laadittiin työolojen arvioinnin materiaalia hyödyntäen. Tavoitteena oli, että yhtenäiset käytännöt toimitivat mahdollisimman hyvin koulujen oman toiminnan kehittämisen apuvälineenä. Koulu- ja oppilaitoksessa opiskeluympäristön arviointia varten lomakkeeseen kerättiin tietoja ja kehittämiskohteita koulun oman toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Opiskeluympäristön arviointia valmisteltaessa kuultiin oppilaita ja vanhempia koulussa ja oppilaitoksessa sovitun käytännön mukaisesti.

Arvioinnissa havaittujen toimenpiteitä vaativien asioiden seuranta toteutetaan vuosittain yhdessä oppilaiden sekä vanhempien edustajien kanssa oppilaitoksen yhteisöllisessä hyvinvointiryhmässä. Opiskeluympäristön arviointiprosessia ja -lomakkeita tullaan kehittämään edelleen niin, että arvioinneista kerättyä tietoa voidaan jatkossa hyödyntää aiempaa laajemmin kouluyhteisön hyvinvoinnin



tukemiseksi ja edistämiseksi. Opiskeluympäristön arvioinnit toteutetaan jatkossa Vantaalla joka toinen vuosi.

Valituksessa on tuotu esiin väite siitä, että Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo kaupungin menetelleen lainvastaisesti kouluyhteisön terveyden ja turvallisuuden osalta. Väite on sinänsä virheellinen, että päätöksessään ESAVI/10245/05.07.03/2014 Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa saatujen selvitysten perusteella, että oppilaitosten terveellisuuden ja turvallisuuden tarkastukset toteutuvat asetuksen mukaisesti. On toki totta, että asetuksen mukainen velvoite oli olemassa jo koululakkautuspäätöstä tehtäessä ja aluehallintovirasto huomautti Vantaan kaupunkia asetuksen mukaisen velvoitteen täyttämättä jättämisestä tämän jälkeen. Koska päätös kouluverkkoa koskien ei kuitenkaan suoranaisesti perustunut seikkoihin, joista asetuksella määrätään, ei voitane katsoa päätöksen syntyneen virheellisin perustein tai muutoin lainvastaisella tavalla, vaikka päätöksentekohetkellä asetuksen mukaisia velvoitteita ei ollut täytetty. Liioin ei liene perustetta kumota valituksenalaista päätöstä siksi, että päätöksentekohetken jälkeen on saatu huomautus ja tämän jälkeen korjattu valvontaviranomaisen hyväksymällä tavalla kouluyhteisöjen terveellisuutta ja turvallisuutta ja niiden dokumentointia koskeva puutteellisuus.

Kiinteistön käyttötarkoitamääräys ja asemakaavaa koskeva väite

Kouluverkkoratkaisu ei ole päätös kiinteistöjen käyttötarkoituksia tai omistussuhteita koskien. Myöskään asemakaava ja sen tulkinta ei kuulu tähän yhteyteen. Kaavoituksesta päätetään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa järjestyksessä eivätkä kaavamääräykset ja niiden tulkinta liity nyt käsiteltävänä olevaan kouluverkkoa koskevaan asiaan.

Kiinteistöjen käytöstä ja mahdollisista luovutuksista vastaa Vantaan kaupungissa maankäytön, ympäristön ja rakentamisen toimiala. Valituksenalainen päätös on tehty opetuslautakunnassa, jonka toimivalta, ja valituksenalainen päätös koskee koulun lakkauttamista, ei kiinteistön saantoa, myyntiä, kaavoitusta tai muita käyttötarkoitukseen tai lahjakirjan tarkoitamääräyksiin liittyviä seikkoja. Valituksenalainen päätös on näin ollen katsottava lailliseksi siitä riippumatta, onko valittajan esiin tuoma lahjoituksen tarkoitamääräys voimassa, tai voiko joku taho turvautua oikeussuojakeinoin, mikäli lahjakirjan tarkoittaman kiinteistön osalta tehtäisiin toimivaltaisessa toimielimessä sellaisia päätöksiä, joissa tarkoitamääräyksellä olisi merkitystä. Valituksenalaista päätöstä tarkoitamääräys ei koske.

Siitä huolimatta, että lakkautettavan koulun sijaintikiinteistöä koskevalla tarkoitamääräyksellä ei voida katsoa olevan merkitystä valituksen alaisen päätöksen laillisuuden kannalta, on syytä lyhyesti todeta, että lahjan tarkoituksen vastaiseen käyttöön lahjoituksen purkuperusteena voi vedota vain lahjan antaja.

Seuraavassa käsitellään kiinteistön lahjaa koskevaa oikeutta, mutta samat periaatteet koskevat soveltuvin osin myös testamenttiin perustuvaa kiinteistön saantoa. Ennen uuden maakaaren voimaantuloa (1.1.1997) tapahtuneisiin kiinteän omaisuuden



luovutuksiin sovelletaan aikaisempia säännöksiä. Vanhan maakaaren aikana voitiin lahjakirjassa pätevästi asettaa monenlaisia ehtoja, jotka sitoivat saajaa. Ehto saattoi luonteeltaan olla lykkäävä tai purkava taikka lahjoitetun omaisuuden käyttöä tai edelleen luovutusta koskeva. Myös kumotussa kuntalaissa säädettiin määrätarkoitukseen saadun lahjan käyttämisestä ja sen rajoituksista. Vanhan kunnallislain 87 §:n mukaisesti kunta esimerkiksi oli velvollinen noudattamaan lahjakirjaan otettuja tarkoitemääräyksiä.

Nykyisestä kuntalaista ei enää vastaavia säädöksiä löydy ja nykyisen maakaaren mukaan lahjakirjaan ei voida pätevästi sisällyttää ehtoja, jotka rajoittavat lahjansaajan luovutuskompetenssia tai kelpoisuutta muulla tavoin oikeudellisesti määrätä kiinteistöstä. Nykyistenkin säädösten lähtökohtana on kuitenkin vielä se, että lahjansaajalla ei ole oikeutta poiketa niistä ehdoista, joita antaja on lahjakirjaan liittänyt. Mikäli tästä säännöstä poiketaan, on se perusteltava yleisten lahjaoikeustointa koskevien periaatteiden kautta. Tämä tarkoittaa, että määräyksistä olisi mahdollista poiketa, mikäli olosuhteet ovat lahjan antamisen jälkeen sillä tavoin muuttuneet, ettei tarkoitemääräyksen toteuttaminen enää ole mahdollista.

Nykyisen maakaaren nojalla antajalla on edelleenkin mahdollisuus hakea lahjoituksen purkamista, jos katsotaan että lahjakirjaan sisältyvää tarkoitemääräystä on rikottu. Purkuoikeus kuitenkin koskee ainoastaan lahjoittajaa itseään, ei perillisiä ja kanne tulee tehdä vuoden kuluessa siitä kun hän on saanut tiedon purkuperusteesta.

Johtopäätökset

Hallinto-oikeuden päätöstä perusteluineen on pidettävä oikeana ja valitus tulee hylätä. Valituksessa esiin tuodut seikat eivät ole sellaisia, joiden nojalla voidaan katsoa hallinto-oikeuden tai Vantaan opetuslautakunnan päätösten olleen lainvastaisia. Oikeudenkäyntikuluja ei tule tuomita korvattaviksi, eikä valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanoa tule kieltää, koska perusteita tällaiseen ei ole.