



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

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Viite Selityspyyntöne 12.6.2015, 0862/3/15

Asia Selityksen antaminen Martti Tynkkysen tekemää valitusta koskien

Päätös, jota valitus koskee

Vantaan kaupungin opetuslautakunnan päätös 15.10.2013 § 16 ja
Helsingin hallinto-oikeuden päätös 24.2.2015, 00522/14/2299

Muutoksenhakija

Martti Tynkkynen

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 johtosäännöissä 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 lukioden yhdistäminen
- 7.6.2005 § 17, Hämeenkylässä ja Myyrmäen 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 päätettäväksi. Kouluverkkoratkaisujen voidaan katsoa tarkentavan ja osoittavan toteutustavan kaupunginvaltuuston TVO-päätöksien sivistystoimelle asettamille vaatimuksille.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arvioinnin lisäämistavoite ei yleisluontoisuudessaan anna viitteitä konkreettisesti yksittäistapauksessa tehdyn arvioinnin riittävydestä. 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.

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 toimieliimessä sellaisia päätöksiä, joissa



tar koitemääräyksellä olisi merkitystä. Valituksenalaista päätöstä tar koitemääräys ei koske.

Siitä huolimatta, että lakkautettavan koulun sijaintikiinteistöä koskevalla tar koitemääräyksellä 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 tar koitemääräyksiä.

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 tar koitemääräyksen toteuttaminen enää ole mahdollista.

Nykyisen maakaaren nojalla antajalla on edelleenkin mahdollisuus hakea lahjoituksen purkamista, jos katsotaan että lahjakirjaan sisältyvää tar koitemääräystä 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.