



Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUELLE

Viite Lausuntopyyntöne 30.1.2014, 00584/14/2299

Asia Lausunnon antaminen Hevoshaan koti- ja kouluyhdistys ry:n, Marika Punkan, Susanna Lindqvistin, Markus Lyyran ja Antti Karin tekemää valitusta koskien

Päätös, jota valitus koskee

Vantaan kaupungin opetuslautakunnan päätökset 17.12.2013 § 9 ja 10, koskien oikaisuvaatimuksia opetuslautakunnan 15.10.2013 tekemästä päätöksestä § 16

Muutoksenhakija

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

Lausunnonantaja

Vantaan kaupungin opetuslautakunta

Lausunto

Lausuntonaan Vantaan kaupungin opetuslautakunta 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

Päätös on syntynyt lainmukaisessa järjestyksessä

Kuntalain 90 § mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Opetuslautakunta on tehnyt valituksenalaiset päätökset riittävän selvityksen perusteella, liitteenä olevasta johtosäännöstä ilmenevän toimivaltansa puitteissa.

Päätöksen perusteleminen ja asian selvittäminen

Lainmukaisen päätöksenteon ohella oikean ratkaisun muodollisena vähimmäisedellytyksenä voidaan pitää riittävää informaatiota. Sisällöllisesti oikean ratkaisun aikaansaamiseksi on tärkeää, että ratkaisun tueksi on hankittu riittävä määrä objektiivista ja paikkansapitävää tosiasiatietoa. Tällaisina 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)

Arvioitaessa tehdyn selvityksen riittävyyttä yksittäistapauksessa on selvää, ettei riittävyyden arvioimiseksi ole olemassa konkreettista mittapuuta, vaan kyse on nimenomaan käsillä olevan tapauksen kannalta relevanteista tosiseikoista ja niiden selvittämisestä. Näin ollen on vaikea nähdä, missä kohdin Vantaan kaupungin opetuslautakunnan päätöksen voitaisiin katsoa perustuvan puutteelliseen selvitykseen. 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.

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.

Riittäväenä pidetyn selvityksen nojalla on tehty toimielinpäättös, jonka laillisuutta ei voida arvioida sen perusteella, millaisia lisäselvityksiä koskevia viestejä yksittäiset toimielimien jäsenet ovat mahdollisesti vaihtaneet kaupunkia edustavien tahojen kanssa. Toimielin itse arvioi valmistelun riittävyys päätöksenteon yhteydessä, toimielimien päätökseksi muodostuu enemmistön päätös, mikäli päätös ei ole yksimielinen. Selvitysvelvollisuuden täyttäminen tulee arvioitavaksi toimielimien itsensä toimesta – ja niin on tullut tässäkin tapauksessa. Asiasta päättänyt lautakunta on voinut asian valmistelun perusteella tehdä päätöksen kouluverkon osalta.

Koulumatkojen arviointi

Selvittämisvelvollisuudelle on voitava käytännön syistä asettaa rajoja. Koulu-verkkoa koskeva valituksenalainen päätös ei koske yksittäisten oppilaiden koulumatkojen vaarallisuuden arvioimista, eikä tällaiselle arvioinnille nimenomaan tässä yhteydessä ole perustettakaan, sillä yksilökohtainen koulumatkojen vaarallisuuden arviointi tehdään kunkin oppilaan osalta yksilöllisellä päätöksellä. Tällöin voidaan ottaa huomioon olosuhteiden lisäksi kunkin oppilaan ikä ja kehitystaso sekä muut asiaan vaikuttavat seikat siten, kuin laki ja Vantaan kaupungin koulukuljetusperiaatteet edellyttävät. Siitä seikasta, kehitetäänkö esimerkiksi kevyen liikenteen väyliä koulujen ympäristöissä, päättää toimivaltansa puitteissa muu kaupungin toimielin. On kuitenkin todettava, että kaupungin edustajat ovat selvittäneet koulumatka-asiaa paitsi koulukohtaisin mittauksin, myös katselmoiden, joten koulumatkojen turvallisuuden arviointia on suoritettu prosessin myötä. Korjauksia on tehty ja suunniteltu, pääosin jo ennen valituksenalaisen päätöksen tekemistä tehtyjä suunnitelmia noudattaen.

On syytä huomata, että laajamittaisesti kunnan lakisääteisten palveluiden suunnitteluun liittyvät päätöksen, kuten kouluverkkoa koskevat ratkaisut, sekä ikään kuin samankaltaisen asian toisena ääripäänä yksittäistä oppilasta koskevat päätökset tehdään eri menettelyissä, jolloin niitä koskevat myös erilaiset selvitysvelvollisuudet. Tästä huolimatta todettakoon, että Perusopetuslain 6 §:stä johtuva velvollisuus järjestää opetus kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä on otettu päätöksenteossa huomioon, ja kyseinen velvollisuus on myös katsottu mahdolliseksi toteuttaa kouluverkkoa koskevien uudistusten toteuttamisen jälkeenkin. Koulumatkat eivät ole millään alueella muodostumassa kovin pitkiksi kouluverkkoratkaisun myötä. Lakautettavienkin koulujen oppilaat pääsevät edelleen kouluun ”lähelle” kotiaan.

Lapsivaikutusten arviointi

Valituksessa viitataan Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan, jossa ”Perusopetuksen järjestämisen lähtökohtina ovat laadukas ja turvallinen lähikoulu sekä yhtenäinen peruskoulu.” Kyse ei ole tarkoin määritellystä kilometrirajasta. Koulumatkat eivät ole millään alueella



muodostumassa kovin pitkiksi kouluverkkoratkaisun myötä. Lakkautettavienkin koulujen oppilaat pääsevät edelleen kouluun "lähelle" kotiaan. Hallitusohjelmassa esitetty lapsivaikutusten arvioinnin lisääminen ei yleisluontoisuudessaan anna viitteitä konkreettisessa yksittäistapauksessa tehdyn arvioinnin riittävydestä.

Lapsivaikutukset ovat olleet päätöksenteossa lähtökohtana, jolloin erillistä asiakirjaa lapsivaikutuksista ei ole tehty. Vaatimus erillisen asiakirjan laatimisesta on ensinnäkin tosielämälle vieras ja hallintotoimelle asetetuille yleisille vaatimuksille kohtuuton. Viranomaisen on velvollinen jo virkavelvollisuuksiensa valossa tekemään lasten edun mukaisia päätöksiä. Kouluverkkoratkaisut merkitsevät aina koulussa oleville lapsille muutosta. Koulun lakkauttaminen tarkoittaa pääasiallisesti heikennystä. Taloudellisten realiteettien sivuuttaminen opetustoimessa ei kuitenkaan ole yhdenkään asiakkaan etu. Lapsivaikutuksien arviointi johti mm. suunniteltuun vaiheittaiseen koulujen sulkemiseen, jotta lapsille voidaan taata mahdollisimman ehjät ja johdonmukaiset koulupolut.

Kouluverkkoratkaisut merkitsevät aina lasten asettamista jollain tapaa toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan. 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. Suomessa erillisiä lapsivaikutusarviointeja tehdään oikeuskirjallisuuden mukaan satunnaisesti, vaikkakin tavoite niiden lisäämisestä on ollut hallitusohjelmassa vuodesta 2011. (Hakalehto-Wainio, Lapsioikeus murroksessa 2013, s. 35)

Kuuleminen

Kouluverkkoa koskeva valituksenalainen päätös ei ole johtamassa vuorolukuun palaamiseen, vaikka valituksessa näin esitetään. Koulupäivien porrastus tarkoittaa tilojen käytön optimointia, mutta koulupäiviä ei pidennetä merkittävästi. Kello 16 jälkeen ei ole suunniteltu järjestettäväksi opetusta, mutta ehdottoman kiellon sijasta jätettiin päätöstä valmisteltaessa mahdolliseksi poikkeustilanteessa järjestää pieni osa opetuksesta kello 16 ja 17 välillä. Opetuksen järjestäjän edustajana opetuslautakunta ei ota asiassa aikaisemmasta poikkeavaa linjausta.

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. Annetuista lausunnoista laadittiin kooste, joka oli päätöstä tehtäessä opetuslautakunnan käytettävissä. Lasten ja muiden tarvittavien tahojen osallisuus ja kuuleminen on ollut riittävää.

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. Asian



valmistelussa on myös noudatettu liitteenä olevaa Kuntaliiton ohjetta "Päätöksenteko kouluverkon muutoksissa" (2012). Vantaan kaupungin menettely täyttää Kuntaliiton suositukset kaikilta osin.

Päätöksentekoprosessin osana sosiaali- ja terveystoimen toimialalta on pyydetty lausuntoa. Siitä seikasta, ettei lausunnolle ole ollut tarvetta, ei voida tehdä sitä johtopäätöstä, etteikö tilannetta olisi sosiaali- ja terveystoimessa arvioitu ja katsottu ettei ole tarpeellista lausua asiassa. Mikäli sosiaali- ja terveystoimen toimialalla olisi katsottu valituksenalaisen päätöksen päätöksentekoprosessissa vaarannettavan terveys- ja hyvinvointi, tai lasten ja nuorten hyvinvointi, olisi toimiala ollut velvoitettu osallistumaan valmisteluprosessiin lausumalla asiasta tai muutoin vaikuttamalla prosessin hyvinvointia vaarantaviin tekijöihin. Nyt tällaisia perusteita ei ollut käsillä.

Terveys ja turvallisuus

Sivistystoimi on ollut tietoinen koko valmisteluprosessin ajan, että sosiaali- ja terveystoimen on kaikissa tilanteissa turvattava sille oppilashuoltoon ja kouluterveydenhuoltoon kuuluvat säädösten mukaiset palvelut. Näin siis tapahtuu vaikka jokin kouluista lakkautettaisiin ja opetus siirtyisi toiseen kouluun. Kyseessä olevissa siirroissa 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 sopia 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 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.

Lausunnon liitteenä on diasarja, jossa kerrotaan Koulujen ja oppilaitosten terveellisuuden ja turvallisuuden tarkastusten toteutuksesta Vantaalla. Kuten diasarjasta käy ilmi, ovat tutkimukset tekevät tahot koko ajan mukana toiminnassa. Siitä seikasta, että asetuksen vaatima tarkastus tehdään vasta syksyllä 2014 ei voi vetää sitä johtopäätöstä, että koulut, joihin kouluverkkoratkaisun myötä oppilaita otetaan olisivat turvallisuudeltaan tai terveydellisyydeltään puutteellisia. Vastaanottavat koulut toimivat tälläkin hetkellä. Kaikki tarkastuksen osatahot toimivat virkavastuulla turvallisuuden ja terveellisuuden takaamiseksi nytkin. Tästä osoituksena voidaan pitää sitä, että Havukosken koulun remontin aikaiset sisäilmaongelmat tulivat ilmi ja johtivat kevätlukukauden 2014 ajaksi oppilaiden sijoittamiseen muihin alueen kouluihin. Asetuksen mukaiset tarkastukset tullaan toki toteuttamaan, kuten liitemateriaalissa esitetään, mutta niiden puuttuminen ei merkitse sitä, etteikö kaikissa koulurakennuksissa olisi terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi toimivan viranomaisverkoston valvontaa.

Kiinteistön käyttötarkoitamääräys

Kouluverkkoratkaisu ei ole päätös kiinteistöjen käyttötarkoituksia tai omistussuhteita koskien. 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 tarkoitamääräykseen liittyviä seikkoja. Valituksenalainen päätös on näin ollen katsottava lailliseksi siitä riippumatta, onko lahjoituksen tarkoitamääräys voimassa, tai voiko joku taho turvautua oikeussuojakeinoihin, 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 purkuperusteeseen voi vedota vain lahjan antaja.

Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen

Kouluverkkoratkaisu liittyy kaupungin talous- ja velkaohjelmaan, jonka vaikutukset kohdistuvat laajasti koko kaupunkiin ja sen palveluverkkoihin kouluverkon lisäksi. Jokainen toimiala ja tulosalue joutuu osallistumaan "säästötalkoihin". Kouluverkkopäätös on tehty siinä tarkoituksessa, että talous- ja velkaohjelma saadaan toteutumaan, ja opetuslautakunnan alaiset toiminnot noudattavat ohjelmaa. Päätöksen myötä syntyvät säästöt ovat aidosti tilakustannuksista syntyviä, vaikka niiden kertyminen ei toteudu välittömästi, johtuen mm. täytäntöönpanon vaikeisuudesta, jolla turvataan lasten etua ehjien koulupolkujen muodossa. Suhteellisuusperiaatteen,



tarkoitussidonnaisuuden periaatteen tai objektiviteettiperiaatteen noudattamisesta esitetyt epäilyt eivät kokonaistilanne huomioiden ole perusteltuja. Palvelujen käyttäjien näkökulmasta tilakustannusten säästö on nähty vähemmän negatiiviseksi kuin palvelun laadusta säästäminen (opetuksen taso).

Merkittävät taloudelliset vaikutukset valituksenalaisen päätöksen myötä tulevat siitä, että koko kouluverkon tilankäyttöä tehostetaan merkittävästi. Tällä säästetään sekä ylläpitokustannuksissa että investointikustannuksissa koko kaupungissa, kun parantuneen tilatehokkuuden myötä pystytään välttämään muutoin tarvittuja 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. Muutosten lähtökohtia ovat lisäksi olleet mm. nykyisten ryhmäkokojen ja nykyisten avustajaresurssien sekä kohtuullisten koulumatkojen turvaaminen kaupunkitasoisesti lähivuosille.

Lopuksi

Valittajat eivät ole tuoneet esiin mitään sellaista seikkaa, jonka perusteella tulisi katsoa valituksenalaisten päätösten syntyneen virheellisessä järjestyksessä tai toimivalta ylittäen, eikä päätöksen lainvastaiseksi katsomiselle ole muitakaan perusteita. Täten valitus tulee hylätä perusteettomana.

Oikeudenkäyntikulut eivät perustu Vantaan kaupungin tekemään virheeseen. Kiistämme oikeudenkäyntikulut niin perusteiltaan kuin määrältään ja katsomme, että valitus oikeudenkäyntikuluvaatimuksineen tulee hylätä.

Vantaan kaupungin opetuslautakunta

LIITTEET

Opetuslautakunnan johtosääntö
Diasarja "Koulujen ja oppilaitosten terveellisyyden ja turvallisuuden tarkastusten toteutus Vantaalla"
Kuntaliiton ohje "Päätöksenteko kouluverkon muutoksissa"



Vantaa

Lausunto

03.03.2014

8/8

VD/3414/12.00.01.00/2
013