



26.01.2015

Sj/1

§ 99

Lausunto hallinto-oikeudelle tehtyyn valitukseen kaupunginvaltuuston 10.9.2014 § 284 tekemästä lukioiden yhdistämistä koskevasta päätöksestä

HEL 2014-013282 T 03 01 01

Helsingin hallinto-oikeus 06407/14/2299

Päätös

Kaupunginhallitus antoi Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunginvaltuusto päätti 10.9.2014 Yhtenäiskoulun lukion ja Alppilan lukion yhdistämisestä yhdeksi lukioksi 1.8.2015 alkaen.

***** ovat tehneet 20.10.2014 valituksen valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on pyytänyt kaupunginhallitusta hankkimaan valituksen johdosta kaupunginvaltuuston lausunnon.

Helsingin kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n mukaan kaupunginhallitus antaa selityksen kaupunginvaltuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä kaupunginvaltuuston päätöksen lopputulokseen.

Valituksen keskeinen sisältö

Muutoksenhakijat vaativat kaupunginvaltuuston päätöksen 10.9.2014 § 284 kumoamista virheellisessä järjestyksessä tehtynä sekä lainvastaisena.

Valituksen laillisuus ja valitusosoitus

Kuntalain 92 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu ja jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen), sekä kunnan jäsenenä. Muutoksenhakijat ovat helsinkiläisiä, joten heillä on oikeus tehdä kunnallisvalitus.

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäville. Kaupunginvaltuuston 10.9.2014 päivätty pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävillä 19.9.2014. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle 20.10.2014. Valitus on toimitettu määräajassa.



Valituksen tutkimatta jättäminen ja hylkääminen

Valitus tulee ensisijaisesti jättää tutkimatta siltä osin, kuin valituksessa on vaadittu päätöksen kumoamista tarkoituksenmukaisuusperustein. Toissijaisesti valitus tulee kokonaisuudessaan hylätä.

Jäljempänä esitettävien perusteiden Helsingin kaupunki katsoo, että kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, toimivaltaa ei ole päätöstä tehtäessä ylitetty eikä päätös ole lainvastainen.

Valituksen keskeiset perusteet

Muutoksenhakijat katsovat, että Yhtenäiskoulun lukion ja Alppilan lukion yhdistämistä koskeva päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä, koska Yhtenäiskoulun suunniteltuun lakkautumiseen liittyvä muutos on merkitty opetuslautakunnan lausuntoon talonrakentamishankkeiden rakentamishjelmaluonnokseen 2015–2024 jo ennen kuin kouluverkkotarkastelu on loppunut. Lisäksi Yhtenäiskoulun kulut on poistettu opetustoimen budjetista ennen päätöksiä koulujen yhdistämisestä ja tiloista luopumisesta. Valtuuston pöytäkirjassa on oletus Alppilan lukion tiloista joka tapauksessa maksettavasta vuokrasta ja Alppilan lukion tiloihin joka tapauksessa tehtävästä peruskorjauksesta, vaikka kyseessä olevien tilojen käyttöönotosta ei ole päätöstä.

Muutoksenhakijat katsovat, että päätös sisältää useita laillisuusvirheitä ja on siten lainvastainen. Asiaa valmisteltaessa on rikottu perustuslakia. Perustuslain 14 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kouluverkkotarkastelun yhteydessä Yhtenäiskoulun johtokunnan ja vanhempien mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon on monella tavalla vaikeutettu.

Lisäksi muutoksenhakijat katsovat, että asiaa valmisteltaessa on rikottu hallintolakia. Yhtenäiskoulun lukiota ei ole kohdeltu tasapuolisesti muiden koulujen kanssa hallintolain 6 §:n edellyttämällä tavalla. Asiaa valmisteltaessa on rikottu myös kuntalakia, koska kouluverkkotarkastelun yhteydessä perustetun opetuslautakunnan väliaikaisen jaoston kokouksista ei pidetty pöytäkirjaa. Lisäksi asiassa ei ole noudatettu lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta, koska Yhtenäiskoulun johtokunnan ja vanhempien tekemiin tietopyyntöihin on vastattu noin kuukaudessa ja silloinkin puutteellisesti. Osaan tietopyynnöistä ei ole vastattu lainkaan.

Lopuksi muutoksenhakijat katsovat, että asiaa valmisteltaessa on ylitetty toimivalta, koska opetusvirasto on vastoin opetuslautakunnan



26.01.2015

Sj/1

suomenkielisen jaoston päätöstä jättänyt valmistelematta muutosehdotukset yhdessä asianomaisten koulujen kanssa.

Valituksen oikeudellinen arviointi

Päätöksen tekemisestä virheellisessä järjestyksessä

Valittajat väittävät, että päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä, koska Yhtenäiskoulun rakennuksesta luopuminen on jo ennen koulujen yhdistämispäätöstä otettu huomioon opetusviraston vuoden 2015 talousarvioehdotuksessa sekä vuosien 2015–2017 taloussuunnitelmaehdotuksessa. Yhtenäiskoulun rakennuksesta luopuminen oli myös merkitty kiinteistöviraston tilakeskuksen rakentamishjelmaluonnokseen 15.4.2014.

Kyseiset opetusviraston ja kiinteistöviraston asiakirjat ovat olleet luonteeltaan ehdotuksia ja luonnoksia, joilla ei ole ollut oikeudellista merkitystä. Helsingin kaupungin talousarviosta vuodelle 2015 sekä taloussuunnitelmasta vuosille 2015–2017 on kaupunginvaltuusto päättänyt vasta koulujen yhdistämispäätöksen jälkeen 12.11.2014. On ymmärrettävää, että kun ryhdytään suunnittelemaan tulevan vuoden budjettia tai tulevien vuosien rakentamista, otetaan huomioon suunnitellut muutokset. Mikäli koulujen yhdistämisestä ei olisi päätetty, vuoden 2015 talousarvioesitystä olisi tältä osin muutettu. Samalla tavoin olisi muutettu myös rakentamishjelmää. Mahdollisen koulujen yhdistämisen huomioiminen tulevien vuosien toimintaa suunniteltaessa ei ole menettelyvirhe, jonka perusteella päätöksen voisi kumota.

Päätöksen lainvastaisuudesta

Valittajat katsovat, että päätös sisältää useita laillisuusvirheitä ja päätöksen keskeiset perustelut nojaavat virheellisiin tietoihin. Valittajat katsovat, että asiaa valmisteltaessa ja päätettäessä ei ole noudatettu perustuslakia, hallintolakia, kuntalakia eikä lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Päätöksen perusteluiden virheellisyydestä

Ensinnäkin valittajat ovat väittäneet, että koulujen yhdistämistä koskevan esityksen perusteluissa on virheellistä tietoa, koska Alppilan yläasteen siirtymisestä pois Alppilan lukion ja yläasteen yhteisessä käytössä olevasta koulurakennuksesta ei ole olemassa päätöstä eikä näin ollen voida todeta, että Yhtenäiskoulun lukiosta luopuminen toisi säästöä vuokra- tai investointimenoissa.

Kaupunginvaltuusto on päättänyt 23.4.2014 § 136 Eläintarhan ala-asteen koulun, Länsi-Pasilan ala-asteen koulun ja Alppilan yläasteen



koulun hallinnollisesta yhdistämisestä. Esittelijän perusteluissa on todettu, että Alppilan yläasteen tiloista on tarkoitus pääosin luopua. Kaupunginvaltuustolla ei ole toimivaltaa päättää koulujen toimipaikoista. Toimivalta toimipaikkojen osalta kuuluu Helsingin kaupungin opetustoimen johtosäännön 5 § 10 kohdan nojalla opetuslautakunnan jaostoille.

Lisäksi valituksessa on väitetty, että 325 000 euron suuruinen säästö vuotuisissa vuokramenoissa ja 9,5 miljoonan kertsäästö investointimenoissa koskee sekä Yhtenäiskoulun lukiota että peruskoulua eli koko rakennusta ja lukion osuus tästä olisi vain 43 %. Väite ei vuokramenojen osalta pidä paikkaansa. Valituksessa mainittu 325 000 euron säästö koskee Yhtenäiskoulun lukion vuokraa, jota ei enää makseta, kun lukion tiloista luovutaan. Perusparannuksesta luopumisen aiheuttama kertsäästö investointimenoissa koskee sen sijaan koko rakennusta.

Lisäksi on huomattava, että Yhtenäiskoulun lukiolle olisi joka tapauksessa tullut etsiä lisätiloja muualta kuin Yhtenäiskoulun rakennuksesta, mikäli Yhtenäiskoulun peruskoulu jää rakennukseen. Yhtenäiskoulun peruskoulun jääminen rakennukseen näyttää ilmeiseltä sen jälkeen, kun kaupunginhallitus 8.9.2014 päätti olla viemättä kaupunginvaltuustolle päätettäväksi esitystä Yhtenäiskoulun peruskoulun ja Käpylän peruskoulun hallinnollisesta yhdistämisestä. Lukion uusista tiloista olisi tullut lisäkustannuksia lukiolle. Alppilan koulurakennuksessa uusien tilojen vuokratustannukset eivät tule olemaan näin suuret Yhtenäiskoulun lukion oppilaiden osalta, koska ensi syksynä otetaan käyttöön vain muutama lisäluokka. Uudessa lukiossa opiskelijat hajautuvat eri ryhmiin ja eri kursseille yhdessä Alppilan lukion oppilaiden kanssa, jolloin tilan käyttö tehostuu. Lukioiden yhdistämisestä tulee näin selvää säästöä vuokratustannusten osalta.

Lukioiden yhdistämisestä syntyy investointisäästöä siten, että suuressa lukiossa voidaan tehostaa tilankäyttöä. Lukiokoulutuksen opiskelijamäärän ennakoidaan lähtevän kasvuun vuoden 2017 jälkeen, jolloin peruskorjattuun Alppilan koulurakennukseen voidaan sijoittaa nykyisen Alppilan lukion ja Yhtenäiskoulun lukion yhteistä opiskelijamäärää enemmän opiskelijoita, jopa 750–790 opiskelijaa. Alppilan lukion tiloista maksetaan joka tapauksessa vuokraa, koska ne tarvitaan lukiokoulutukseen, vaikka Yhtenäiskoulun lukiota ei olisikaan yhdistetty Alppilan lukioon.

Valituksessa on kiinnitetty huomiota myös lukioiden yhdistämisestä saatavaan 500 000 euron säästöihin ja ihmetelty, mistä tämä säästö koostuu. Säästö muodostuu kokonaisuudessaan seuraavasti:



opetuksen palkkakulut 425 000 euroa, rehtorin ja apulaisrehtorin palkkakulut 41 000 euroa, koulusihteeri ja johtokunnan palkkiot 21 000 euroa ja kouluisäntäpalvelut ja kv-toiminnan kulut 13 000 euroa.

Yhdistyneessä lukiossa ei toteuteta Alppilan ja Yhtenäiskoulun lukioiden nykyistä yhteistä kurssimäärää, sillä suuremmassa lukiossa voidaan tehokkaammin optimoida ryhmien koot, saada opiskelijamäärältään tasaisemmat ryhmät sekä pitää kurssitarjonta riittävän laajana.

Lukioiden yhdistymisestä saatavat säästöt liittyvät arviointiin siitä, onko lukioiden yhdistäminen ollut tarkoituksenmukaista. Kunnallisvalitusta ei saa tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella, joten näiltä osin valittajien väitteet on jätettävä tutkimatta. Päätös ei kuitenkaan ole perustunut virheellisiin tietoihin.

Jaoston velvollisuus laatia pöytäkirja kokouksistaan

Valituksessa on väitetty, että asiaa valmisteltaessa on rikottu kuntalakia, koska kouluverkkotarkastelun yhteydessä perustetun väliaikaisen jaoston kokouksista, joissa käsiteltiin kouluverkkotarkastelun lähtötietoja ja taustoja, ei pidetty pöytäkirjaa. Tältä osin voidaan todeta, että jaoston pitämistä kokouksista 14.5.2014 ja 15.5.2014 on laadittu muistioksi otsikoitu asiakirja, josta ilmenee kokouksen läsnäolijat sekä kokouksessa käsitellyt asiat. Jaoston toiminta on ollut osa kouluverkkoselvityksiin liittyvää valmistelua ilman päätöksentekotoimivaltaa, eikä jaosto ei ole tehnyt asiassa päätöksiä.

Kaupunginvaltuuston päätös on asianmukaisesti valmisteltu kaupunginhallituksen toimesta ja kaupunginvaltuustolle tehty esitys on ollut opetuslautakunnan ja opetuslautakunnan suomenkielisen jaoston esitysten mukainen. Tilapäisen jaoston pöytäkirjoja koskeva mahdollinen muotovirhe ei millään tavoin vaikuta kaupunginvaltuuston päätöksen lainmukaisuuteen.

Perustus- ja hallintolain noudattaminen

Valituksessa katsotaan, että päätöstä tehtäessä on rikottu perustuslakia, koska kouluverkkotarkastelun yhteydessä Yhtenäiskoulun johtokunnan ja vanhempien mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon ei ole edistetty. Lisäksi valittajat katsovat, että asiassa on rikottu hallintolakia, koska kouluverkkotarkastelussa Yhtenäiskoulun lukiota ei ole kohdeltu tasapuolisesti muiden koulujen kanssa hallintolain 6 §:n edellyttämällä tavalla.



Kuntalain 27 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan 2 momentin 3 kohdan mukaan edistää tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia ja 4 kohdan mukaan selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta päätös koskee. Päätettäessä kunnan kouluverkosta ei asian käsittelyssä katsota olevan varsinaisia asianosaisia, joita tulisi kuulla siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään. Päätös ei koske suoraan kenenkään oikeutta, etua tai velvollisuutta. Kukaan ei ole kouluverkkoa koskevan päätöksenteon välitön kohde.

Hallintolain 41 §:n mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Suunnitelmasta hallinnollisesti yhdistää Yhtenäiskoulun lukio ja Alppilan lukio on tiedotettu niin Yhtenäiskoulun lukion johtokunnalle, henkilöstölle kuin opiskelijoiden huoltajille. Opetusviraston nuoriso- ja aikuiskoulutuslinjan linjanjohtaja on pitänyt 8.4.2014 tiedotus- ja keskustelutilaisuuden Yhtenäiskoulun lukion henkilökunnalle. Tilaisuudessa on ollut läsnä myös johtokunnan jäseniä. Vastaavanlainen tilaisuus pidettiin myös Alppilan lukion henkilöstölle.

Lisäksi opetusvirasto tiedotti palveluverkon kehittämiseen liittyvästä valmistelusta oppilaiden ja opiskelijoiden huoltajille verkkopalvelu Wilman välityksellä 11.4.2014. Tiedotteessa ilmoitettiin, että opetusvirasto järjestää asiasta kaikille avoimen asukastilaisuuden 22.4.2014. Lisäksi tiedotteessa on mainittu, että kuntalaiset voivat antaa palautetta asiasta myös kaupungin palautekanavan kautta. Palveluverkon kehittämiseen liittyvästä valmistelusta ilmoitettiin myös Helsingin Sanomissa ja Metro-lehdessä 16.4.2014.

Yhtenäiskoulun lukion ja Alppilan lukion johtokunnille lähetettiin kirjallisesti lukioiden yhdistämistä koskeva lausuntopyyntö 15.4.2014. Johtokunnat antoivat lausuntonsa, jotka olivat päätösesitysten liitteinä päätösprosessin kaikissa vaiheissa. Lisäksi linjanjohtaja sai Yhtenäiskoulun opettajien kannanoton sähköpostitse 19.5.2014.



Yhtenäiskoulun lukion ja Alppilan lukion yhdistämisen osalta on toimittu hallintolain 41 §:n mukaisesti. Asiasta on tiedotettu riittävästi ja asiasta kiinnostuneille kuntalaisille on annettu mahdollisuus lausua asiasta oma mielipiteensä. Koulujen yhdistämistä koskeva valmistelu on toteutettu ja alueen asukkaita on kuultu samalla tavoin kuin Helsingin muidenkin kouluverkkotarkastelujen yhteydessä. Asiassa ei ole rikottu hallintolain 6 §:n edellyttämää yhdenvertaisuusperiaatetta.

Julkisuuslain noudattaminen

Valituksessa väitetään, että asiaa valmisteltaessa on rikottu lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Valituksessa on katsottu, että koska tilapäinen jaosto ei ole pitänyt kokouksistaan pöytäkirjoja ja tämä on tapahtunut juuri ennen kouluverkkotarkastelun päätösprosessin alkua, jaosto on estänyt kuntalaisten mahdollisuuden saada tietoa ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöään merkittävästi koskevan asian valmisteluun. Lisäksi valituksessa väitetään, että lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta on rikottu myös siten, että Yhtenäiskoulun johtokunnan ja vanhempien tietopyyntöihin ei ole vastattu lain edellyttämässä määräajassa.

Tilapäisen jaoston kokouksien osalta on jo edellä todettu, että kokouksissa ei ole tehty päätöksiä. Koulujen yhdistämistä on käsitelty 27.5.2014 § 67 opetuslautakunnan suomenkielisessä jaostossa, 17.6.2014 § 125 opetuslautakunnassa ja vielä kaupunginhallituksessa ennen kaupunginvaltuuston päätösten tekemistä. Kaikkien näiden toimielimien esityslistat ja pöytäkirjat on julkaistu kaupungin verkkosivuilla ja pöytäkirjat ovat olleet nähtävillä kaupungin ilmoitustaululla. Kuntalaisilla on ollut hyvät edellytykset saada tietoa asian valmistelun etenemisestä.

Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta on oma muutoksenhakupykälänsä (33 §), jonka mukaisesti viranomaisen kyseisessä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa viranomaisen päätöstä olla luovuttamatta pyydettyjä tietoja. Valittajat eivät ole käyttäneet tätä heillä ollutta oikeutta hakea muutosta, mikäli he ovat kokeneet, että heidän tietopyyntöihinsä ei ole vastattu. Tätä väitettä ei voida tutkia kunnallisvalituksen yhteydessä. Valittajat eivät ole myöskään yksilöineet, mihin tietopyyntöön he eivät ole saaneet vastausta, joten väite on tämänkin vuoksi jätettävä tutkimatta.

Toimivallan ylitys

Valituksessa väitetään, että viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa asiaa valmisteltaessa siten, että opetusvirasto on vastoin opetuslautakunnan suomenkielisen jaoston päätöstä 18.9.2012 jättänyt



26.01.2015

Sj/1

valmistelematta muutosesitykset yhdessä asianomaisten koulujen kanssa.

Toimivallan ylityksestä on ensinnäkin kyse silloin, kun päätös ei lainkaan kuulu kunnan toimialaan. Toimivallan ylitys voi olla myös kunnan sisäinen. Tällöin kunnan viranomainen ylittää toimivaltansa tekemällä päätöksen, jonka tekeminen lain tai johtosäännön mukaan kuuluu toiselle kunnan viranomaiselle. Päätöksen tässä asiassa on tehnyt kaupunginvaltuusto. Helsingin kaupunginhallituksen johtosäännön 7 §:n 11 kohdan mukaan kaupunginvaltuusto päättää opetustoimeen kuuluvan oppilaitoksen perustamisesta tai lakkauttamisesta opetuslautakunnan annettua asiasta lausuntonsa. Täten kaupunginvaltuustolla on ollut toimivalta päättää Alppilan lukion ja Yhtenäiskoulun lukion yhdistämisestä.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Ritva Viljanen

Lisätiedot

Sari-Anna Pennanen, johtava kaupunginasiainmies, puhelin: 310 36179
sari-anna.pennanen(a)hel.fi
Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36683
maria.nyfors(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö
- 2 Valitusasiakirjat
- 3 Opetusviraston lausunto kaupunginhallitukselle

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Otteet

Ote

Helsingin hallinto-oikeus

Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Yhteenvedo

Valituksessa ei ole tuotu esille sellaisia laillisuusperusteita, joiden perusteella päätös tulisi kumota. Päätös ei ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen.



26.01.2015

Sj/1

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Ritva Viljanen

Lisätiedot

Sari-Anna Pennanen, johtava kaupunginasiainjohtaja, puhelin: 310 36179
sari-anna.pennanen(a)hel.fi
Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36683
maria.nyfors(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö
- 2 Valitusasiakirjat
- 3 Opetusviraston lausunto kaupunginhallitukselle

Otteet

Ote

Helsingin hallinto-oikeus

Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Tiedoksi

Opetusvirasto