



Helsingin kaupungin kaupunkiympäristölautakunnan päätöksenteon oikeudellinen yksiselitteisyys

KANTELU

Kantelija on 28.3.2025 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut Helsingin kaupungin kaupunkiympäristölautakunnan ja sen puheenjohtaja A:n menettelyä.

Kantelijan mukaan lautakunnan 18.3.2025 tekemä päätös § 138 nastarenkaiden käyttökiellosta Lönnrotinkadulla on kuntalain vastainen. Kantelijan kertoman mukaan lautakunnan puheenjohtaja erään muun jäsenen kanssa teki kokouksessa uuden ehdotuksen nastarenkaiden käyttökiellon laajentamisesta koskemaan myös Runeberginkatua. Ehdotus oli otsikoitu vastaehdotukseksi, vaikka kantelijan näkemyksen mukaan kyseessä on tältä osin uusi ja valmistelematon ehdotus. Vastaehdotusta ei ollut perusteltu, eikä sen tueksi ollut esitetty mitään esittely- tai valmisteluaineistoa. Tästä huolimatta lautakunnan puheenjohtaja on sallinut oman ehdotuksensa käsittelyn.

SELVITYS

Helsingin kaupunki on antanut selvityksen ja lausunnon 16.6.2025. Lausunnon liitteenä on A:n 23.5.2025 päivätty selvitys. Selvitys ja lausunto lähetetään kantelijalle tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Kuntalain (410/2015) 104 §:n 1 momentin mukaan, jos toimielin on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäväksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Puheenjohtaja saattaa toimielimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestyksen sekä tekee äänestysesityksen siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Tieliikennelain (729/2018) 71 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan liikenteenohjauslaitteen asettaa kadulle ja muulle kunnan hallinnoimalle tielle kunta.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 16 luvun 1 §:n 1 kohdan mukaan kaupunkiympäristölautakunta päättää yleis- ja asemakaavoituksen, liikenne- ja katusuunnittelun sekä muun maankäytön ohjaamisesta.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 16 luvun 6 §:n 1 kohdan mukaan liikenne- ja katusuunnittelupäällikkö päättää tai hyväksyy perusteet ja rajat, joiden mukaan viranhaltija päättää katu- ja muulle yleiselle liikenteelle tarkoitettulla alueella merkitykseltään vähäisistä yksittäisistä liikenejärjestelyistä.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 29 luvun 12 §:n mukaan toimielimen jäsenen on kirjattava keskustelun kuluessa tehty ehdotus kokousjärjestelmään, milloin kokousjärjestelmä on käytössä. Muutoin ehdotus on annettava puheenjohtajalle tämän pyynnöstä kirjallisesti. Kun kaikki puheenvuorot on käytetty, puheenjohtaja julistaa keskustelun päättyneeksi. Tämän jälkeen hänen on esitettävä toimielimen hyväksyttäväksi selostus keskustelun kuluessa tehdyistä ehdotuksista. Puheenjohtajan tehtävänä on ratkaista, koskeeko ehdotus pöydällepanoa, palautusta tai hylkäystä, taikka onko ehdotus vastaehdotus tai toivomusponsiehdotus.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 29 luvun 15 §:n mukaan toimielin voi jäsenen kannatetusta ehdotuksesta (vastaehdotus) päättää muutoksesta esittelijän tekemään ehdotukseen (pohjaehdotus), ellei tässä hallintosäännössä toisin määrätä. Vastaehdotuksen tulee liittyä käsiteltävänä olevaan asiaan. Vastaehdotuksista äänestetään siten, että ensiksi asetetaan äänes-

tettäväksi pohjaehdotuksesta kaksi eniten poikkeavaa ehdotusta. Niistä voittanut asetetaan jäljellä olevista ehdotuksista eniten pohjaehdotuksesta poikkeavaa ehdotusta vastaan ja näin jatketaan, kunnes saadaan lopullinen vastaehdotus pohjaehdotukselle.

Helsingin kaupungin selvitys

Helsingin kaupungin kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kaupunkiympäristölautakunnan päätöksessä 18.3.2025 § 138 on ollut kysymys liikennesuunnittelun ohjaamisesta. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan, kun lautakunta käyttää toimivaltaansa ohjaamiseen, voi tehty päätös poiketa kohtuullisen paljon siitä, mitä valmistelu on valmistellut lautakunnan päätettäväksi. Tämän lisäksi on huomattava, että kyseinen päätös nastarengaskieltokeilun jatkamisesta on perusteltu esittelijän perusteluilla ja liitteillä, jotka ovat hyvin laajoja ja perustelevat myös esittelijän päätösehdotusta laajemman päätöksen tekemisen lautakunnan näin halutessa. Lautakunnalle toimitetuissa päätöksentekoa tukevissa valmisteluaineistoissa on perusteltu ja selvitelty nastarengaskieltoa ja sen vaikutuksia tavalla, jonka perusteella lautakunta on pystynyt harkitsemaan, ohjataanko valmistelua esitettyä päätösehdotusta laajemmin. Kaupunginhallituksen mukaan liiteaineistossa on ollut arviointia nastarengaskielton vaikutuksista myös Runeberginkatua koskevana.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kyseessä on ollut tilapäinen liikennejärjestely, jollaisen toteuttaminen katu ympäristöön ei ole rinnastettavissa katusuunnitelman pysyvään muuttamiseen. Päätös nastarengaskielton kokeilun jatkamisesta 18.3.2025 on ollut valmistelua ohjaava poliittinen päätös, jolla ei ole todellisia oikeudellisia vaikutuksia. Lautakunnan ohjauksen pohjalta olisi päätetty erikseen tosiasiallisista liikennejärjestelyistä kuten nastarengaskieltoa ilmaisevien liikennemerkkien asettelusta. Kaupunkiympäristölautakunnalla ei ole tieliikennelain mukaista toimivaltaa, jolloin nastarengaskielton tosiasiallinen päätös tehdään tieliikennelain mukaisesti liikenne- ja katusuunnittelupäällikön viranhaltijapäätöksellä. Tästä syystä päätöstä on pidetty valmistelua ohjaavana, ei muutoksenhakukelpoisena päätöksenä. Vastaavia valmistelua ohjaavia päätöksiä kaupunkiympäristölautakunta on tehnyt muun muassa Esplanadin kävelykatukokeilusta. Hallinto-oikeus ja myöhemmin korkein hallinto-oikeus käsitellessään näistä päätöksistä tehtyjä valituksia ovat vahvistaneet lautakunnan toimivallan koskevan vain valmistelun ohjaamista ja olevan siten muutoksenhakukelvoton.

Kaupunginhallitus on kuitenkin todennut, että päätösesitys lautakunnalle on muotoiltu siten, että siitä saattaisi voida myös tehdä johtopäätöksen, että kyseisellä päätöksellä muutos toteutettaisiin. Päätösehdotuksessa ei välttämättä ole riittävän selkeästi kerrottu, että kyse on suunnittelua ohjaavasta päätöksestä. Kaupunki pyrkii jatkossa laatimaan päätösehdotukset siten, että niistä ilmenee kaikki tarvittavat tiedot selkeästi.

Kaupunginhallitus on vielä todennut, että se käytti otto-oikeuttaan ja teki asiassa uuden päätöksen 5.5.2025 § 278. Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan kaupunginhallitus hyväksyi nastarengaskieltokeilun jatkamisen Lönnrotinkadulla siten, että lisäksi mahdollistetaan huoltoajo ja asukkaiden tontille ajo. Kokeilu alkaa syksyllä 2025 ja kestää kevääseen 2028. Liikenne- ja katusuunnittelupäällikkö tulee tekemään asiassa muutoksenhakukelpoisen viranhaltijapäätöksen. Helsingin kaupungin kirjaamosta 19.9.2025 saadun tiedon mukaan tämä päätös on lainvoimainen.

Arviointi

Helsingin kaupunginhallituksen selvityksestä käy ilmi, että kyseinen päätös nastarengaskieltokeilun jatkamisesta 18.3.2025 on ollut valmistelua ohjaava poliittinen päätös, jolla ei ole oikeudellisia vaikutuksia. Nastarengaskieltoa koskeva velvoittava päätös tehdään tieliikennelain mukaisesti liikenne- ja katusuunnittelupäällikön viranhaltijapäätöksellä. Tästä syystä päätöstä ei ole pidetty muutoksenhakukelpoisena päätöksenä.

Tarkastelun kohteena olevan päätöksen mukaan kaupunkiympäristölautakunta päätti hyväksyä uuden nastarengaskieltokeilun käynnistämisen Lönnrotinkadulla siten, että nastarengaskieltokeilun kiinteistöissä asioinnin salliva lisäkilpi poistetaan. Uusi nastarengaskieltokeilu laajennetaan alueellisesti koskemaan Lönnrotinkadun lisäksi Runeberginkatua. Kaupunkiympäristölautakunta on päätöksessään todennut toimivaltaperusteeseen Helsingin kaupungin hallintosäännön 16 luvun 1 §:n 1 kohdan (liikenne- ja katusuunnittelun ohjaaminen).

Yllä olevasta päätöksen muotoilusta ei käy selvästi ilmi, että kyseessä on vain poliittinen, ohjaava päätös vailla oikeusvaikutuksia. Myös kaupunginhallitus on selvityksessään todennut, että päätösesitys lautakunnalle on muotoiltu siten, että siitä voi tehdä johtopäätöksen, että kyseisellä päätöksellä muutos toteutettaisiin. Kaupunki on selvityksessään todennut pyrkivänsä jatkossa laatimaan päätösehdotukset siten, että niistä ilmenee kaikki tarvittavat tiedot selkeästi.

Kuntalaissa ja Helsingin kaupungin hallintosäännössä ei ole tarkempia säännöksiä siitä, mikä on yhtäältä toimielimen kokouskutsussa mainittujen ja toisaalta kokouksessa käsiteltävien asioiden välinen suhde. Kuntalain 94 §:n 3 momentissa ja 95 §:n 1 momentissa on valtuustosta erikseen säädetty, että kokouksessa voidaan käsitellä vain kutsussa ilmoitetut asiat. Kun tällaista sidonnaisuutta kokouskutsuun ei ole erikseen säädetty kunnan muissa toimielimissä, ja kun kysymys on kuitenkin ollut vain valmistelua ohjaavasta poliittisesta päätöksestä ilman oikeusvaikutuksia, ei minulla ole laillisuusvalvojana huomautettavaa kokouksessa käsiteltyyn vastaehdotukseen.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Helsingin kaupungin huomiota päätöksenteon oikeudelliseen yksiselitteisyyteen siten, että päätöksestä käy yksiselitteisesti ilmi, onko se luonteeltaan poliittinen ja ohjaava vai velvoittava, kussakin tapauksessa muutoksen täytäntöönpaneva ja oikeusvaikutteinen.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm