



Kantelu

(jatkossa kantelijat) ovat toimittaneet Itä-Suomen aluehallintovirastolle 26.12.2023 saapuneen pyynnön ottaa valvonta-asiana käsittelyyn Suonenjoen kaupungin kouluverkoston päätöksentekoon liittyvän menettelyn.

Kantelijat viittaavat valvonta-pyyntönsään muun muassa koulutuslautakunnan, kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston kokouksiin, joissa on käsitelty kouluverkoston supistamiseen liittyviä toimenpiteitä. Kantelijat kertovat, että kaupunginhallitus on päättänyt edellyttää koulutuspalveluja edistämään viivytyksettä rakenteellisten uudistusten toteuttamista, miltä osin kantelijat korostavat opetusryhmien yhdistämistä ja siihen liittyvää menettelyä nimenomaisesti 5. ja 6. luokkalaisten osalta. Edelleen kantelijat kertovat, että koulutuslautakunta on 25.10.2022 § 71 tehnyt päätöksen, jonka mukaan opetusryhmät yhdistetään siten, että Suonenjoen kaupungin kaikki 5.–6. luokkalaiset siirretään Yhtenäiskoulun tiloihin 1.8.2024 alkaen siten, että tilanne tarkistetaan tarvittaessa uudelleen. Huoltajille on jaettu asiasta tiedote Wilman kautta 9.10.2023 otsikolla ”tiedote koskien 5–6 luokkien yhdistämistä” sekä järjestetty tiedotustilaisuus 18.12.2023 ennen varsinaista valtuuston kokousta. 5–6. luokkien keskittämisestä Yhtenäiskoululle ei ole erikseen järjestetty kuntalaisille kuulemislaisuutta.

Kantelijat toteavat, että hallintosäännön mukaan valtuusto päättää perusopetus- ja lukioverkostosta. Ottaen huomioon, että sivukoulujen lakkauttamista on käsitelty jo useamman vuoden ajan ja asia on vuodesta toiseen ollut valtuuston nuijan alla ns. kouluverkoston keskittämisenä, on tässä kohtaa huomioitava hallintosäännön monitulkinnallisuus (asia on muuttanut muotoaan matkan varrella). Alun perin, kun käsittelyssä on ollut sivukoulujen lakkauttaminen, on kaupunki teettänyt palveluverkostaselvityksen ja järjestänyt kuntalaiskuulemislaisuuden. Nyt asia on muuttunut viides- ja kuudesluokkalaisten siirtoon keskitetysti sivukouluilta Yhtenäiskoululle. Kantelijoiden mukaan tässä kohtaa vaikuttaa siltä, että kasvun ja oppimisen lautakunnan hallintosäännön toimivallan perusteella yritetään edesauttaa sivukoulujen lakkauttamista erinäisillä päätöksillä.

Selvitykset

Suonenjoen kaupungin kasvun ja oppimisen johtaja j on antanut asiassa lausunnon ja vastauksen aluehallintoviraston kysymyksiin.



Itä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut

Ratkaisu **Itä-Suomen aluehallintovirasto ei saadun selvityksen perusteella ole voinut todeta asiassa sellaista Suonenjoen kaupungin lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden täyttämättä jättämistä, jonka vuoksi aluehallintovirastolla olisi syytä ryhtyä toimenpiteisiin.**

Ratkaisun perustelut

Aluksi todettakoon, että kantelijoiden pyyntö on kirjattu vireille kanteluksi ja jaettu käsiteltäväksi Itä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen (diaarinumero ISAVI/11974/2023) ja opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueen (diaarinumero ISAVI/12085/2023) kesken. Aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue on antanut kuntakanteluvastauksen kanteluun 17.1.2024. Vastauksessa on käsitelty kouluverkkoa koskevaa päätöksentekoa, kaupunginhallituksen menettelyä, valtuuston kokousmenettelyä 18.12.2023 sekä kuntalaisten kuulemista ja hyvän hallinnon periaatteita valtuuston päätöksenteossa.

Tässä päätöksessä käsitellään asiaa siltä osin, kuin asiassa on kyse 5. ja 6. luokkalaisten opetusryhmien keskittämistä koskevasta menettelystä ja siihen liittyvästä koulutuslautakunnan päätöksenteosta.

Aluehallintovirasto toteaa, että sillä on kuntalain (410/2015) 10 §:n 2 momentin perusteella kantelun johdosta toimivalta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Hallintolain (434/2003) 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomaisena ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Suonenjoen kaupungin kasvun ja oppimisen johtajan antamassa lausunnossa kerrotaan, että 5.–6. luokkalaisten keskittämistä koskeva asia on osa Suonenjoen kaupungin kasvun ja oppimisen palveluiden (ent. koulutuspalvelut) kokonaisuutta, jossa on tarkasteltu palveluverkon sopeuttamista alenevaan lapsi- ja oppilasmäärään nähden. Lausunnossa on kuvattu yksityiskohtaisesti kaupungin päätöksentekoa opetusryhmien keskittämiseen liittyen, alkaen kaupunginhallituksen 23.9.2019 § 219 tekemästä päätöksestä ”talouden sopeuttamistoimenpiteiden aloittaminen”.

Esitetystä selvityksestä käy ilmi, että koulutuslautakunta on 25.10.2022 § 71 muun ohella päättänyt opetusryhmien yhdistämisestä siten, että kaupungin kaikki 5. ja 6. luokkalaisten siirretään Yhtenäiskoulun tiloihin 1.8.2024 alkaen siten, että tilanne tarkistetaan tarvittaessa uudelleen. Kasvun ja oppimisen johtajan lausunnon mukaan tilanteen uudelleen tarkistaminen liittyi siihen, että Suonenjoelle oli tullut noin 40 tilapäisen

suojelun piirissä olevaa lasta ja nuorta, jotka olivat ko. ajankohdan aikana perusopetukseen valmistavassa opetuksessa. Migrin tilastojen mukaan perusopetusikäisiä ukrainalaisia olisi ollut jopa 100 lasta. Epävarmuus tilanteen kehittymisestä edellytti tilanteen uudelleen tarkastelua tarvittaessa, lausunnossa todetaan.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan kantelussa esitetyt moitteet tiivistyvät siihen, onko koulutuslautakunta voinut toimivaltansa perusteella päättää 5. ja 6. luokkalaisten keskittämisestä Yhtenäiskoululle ja onko toimivalta suhteessa kaupunginvaltuustoon, joka päättää perusopetusverkostosta, hyvän hallinnon periaatteiden mukainen. Aluehallintovirasto toteaa asiassa esitetyn selvityksen perusteella, että koulutuslautakunta on tehnyt päätöksensä (25.10.2022 § 71) 5. ja 6. luokkalaisten keskittämisestä sille kaupungin hallintosäännössä annetun harkintavallan nojalla ja rajoissa. Oikeuskirjallisuudessa (Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, 9. uudistettu painos 2015, s. 625) on todettu, että hallintotoiminnassa pääsääntönä on, että toimivaltarajat ovat jäykät. Tästä seuraa, ettei valtuusto voi ottaa omatoimisesti ratkaistavakseen asiaa, jonka osalta toimivalta on annettu lautakunnalle. Ottaen huomioon edellä todetun aluehallintovirasto toteaa, että sillä ei ole aihetta ryhtyä asiassa toimenpiteisiin. Lisäksi todettakoon, että aluehallintoviraston toimivaltaan ei kuulu puuttua kunnallisen itsehallinnon piirissä oleviin asioihin. Aluehallintovirasto ei anna ohjeita tai määräyksiä siitä, kuinka kunnan tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Siltä osin kuin asiassa on kyse kuntalaisten kuulemisesta koskien 5. ja 6. luokkalaisten keskittämistä aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimi - vastuualue yhtyy aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat - vastuualueen 17.1.2024 antamassa kuntakanteluvastauksessa (ISAVI ISAVI/11974/2023) esitettyyn käsitykseen, ettei asiassa ole tarpeen suorittaa enempää kuulemisia liittyen opetusryhmien yhdistämiseen tai opetuksen siirtämiseen Yhtenäiskoululle valtuuston päätöksentekoa varten.

Kantelijat ovat nostaneet esille, että tässä kohtaa vaikuttaa siltä, että kasvun ja oppimisen lautakunnan (ent. koulutuslautakunta) toimivallan perusteella yritetään edesauttaa sivukoulujen lakkauttamista erinäisillä päätöksillä. Tältä osin aluehallintovirasto toteaa, että hallintokantelua ei ole hallintolain hallintokantelua koskevien lain esitöiden (HE 50/2013 vp) mukaan tarkoitettu tarkoituksenmukaisuuskysymysten arviointiin. Tähän liittyy kysymys siitä, kenellä on toimivalta päättää erinäisistä kouluverkkoon vaikuttavista päätöksistä. Kuten edellä on todettu, koulutuslautakunta on voinut tässä yhteydessä päättää 5. ja 6. luokkalaisten keskittämisestä Yhtenäiskoululle. Myös kantelussa esitetty väite siitä, onko päätöksellä todellisuudessa saatavissa taloudellista hyötyä, koskee päätöksen tarkoituksenmukaisuutta.

Lisäksi kantelijat ovat nostaneet esille perusopetuslain (628/1998) 3 a §:n mukaisen lapsen edun ensisijaisuuden ja 6 §:n mukaisen niin kutsutun lähikouluperiaatteen. Kantelijoiden mukaan Suonenjoen kaupungin päätökset (kouluverkosto, 5. ja 6. luokkalaisten siirtäminen Yhtenäiskoululle) eivät millään tasolla tue lasten etua, vaikka sen pitäisi olla etusijalla päätöksissä. Kunnan tulisi huomioida, että perusopetuksessa oppilaalla on oikeus käydä hänelle tarkoitettua lähikoulua.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Perusopetuslain 3 a § lapsen edun ensisijaisuudesta on tullut voimaan 1.8.2022 alkaen. Kaupunki on asiassa esitetyistä selvityksistä tarkemmin ilmenevin tavoin kouluverkkoa koskevassa päätöksenteossa varannut huoltajille mahdollisuuden saada tietoja asian käsittelystä ja lausua mielipiteensä asiasta. Koulutuslautakunnan päätöksestä 25.10.2022 ilmenevän perusteella opetusryhmien keskittämisessä on kiinnitetty huomiota myös lasten etuun liittyviin näkökohtiin (yhdistämisen kohdistaminen 1. luokkalaisten sijaan 5. ja 6. luokkalaisiin, aineenopettajien osaamisen hyödyntäminen opetusjärjestelyissä, ala- ja yläkoulun nivelvaiheen muutosten kaventuminen, Iisveden ja Lempyyn koulujen suurten yhdysluokkien aiheuttamien haasteiden purkautuminen ja oppilashuollon saavutettavuuden parantuminen). Lasten edun huomioimisessa ei edellä lausuttu huomioon ottaen ole aluehallintoviraston näkemyksen mukaan aihetta epäillä toimitun vastoin lakia.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on päätöksessään KHO 1408/2016 (18.4.2016) käsitellyt koulujen yhdistämisistä koskevassa asiassa tehtyä valitusta. KHO hylkäsi valituksen todeten, että Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita. Itä-Suomen hallinto-oikeus on perusteluissaan todennut seuraavaa:

"Perusopetuslain 6 §:n 1 momentin mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Perusopetuslain 6 §:n 2 momentista ilmenee, että kunnan tehtävänä on osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle lähikoulu tai muu soveltuva paikka, jossa annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Esiopetusta saavalle oppilaalle voidaan opetuksen järjestämipaikaksi osoittaa myös vastaavat edellytykset täyttävä päivähoitopaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämipaikka. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämipaikkaa.



Hallinto-oikeus toteaa, että edellä mainitut perusopetuslain säännökset jättävät kunnan viranomaiselle harkintavaltaa opetuksen järjestämipaikkojen suhteen. Kunnalla ei siten ole lakiin perustuvaa velvollisuutta järjestää perusopetusta tietyllä etäisyydellä oppilaiden kotoa. Koulujen yhdistämispäätös ei näin ollen ole valittajan esittämällä tavalla perusopetuslain vastainen.”

Ottaen huomioon KHO:n päätöksessä kaupungin laajasta harkintavallasta opetuksen järjestämipaikkojen suhteen todetun aluehallintovirasto katsoo, ettei asiassa ole tullut ilmi seikkoja, joiden johdosta olisi syytä epäillä, että Suonenjoen kaupungissa olisi toimittu vastoin lakia kantelussa kyseessä olevassa lähikouluperiaatetta koskevassa asiassa.

Muutoksenhaku

Tähän hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei voi hallintolain 53 d §:n perusteella hakea valittamalla muutosta.

Lisätiedot

Lisätietoja tarvittaessa antaa lakimies Anna Hakkarainen, p. 029 501 6429 tai sähköpostitse anna.hakkarainen(at)avi.fi.

Johtaja Anu Liljeström

Lakimies Anna Hakkarainen

Tämä päätös on allekirjoitettu sähköisesti.

Jakelu

Kantelijat, I on viipymättä tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava päätöksen tiedoksisaannista Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä aiheutuneen vahingon sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun tai muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi (hallintolaki 56 § 2 momentti ja 68 §).
Suonenjoen kaupungin kasvun ja oppimisen johtaja

Itä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 2, 13035 AVI
Puhelinvaihtelija: 0295 016 000
kirjaamo.ita@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja ISAVI/12085/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument
ISAVI/12085/2023 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Hakkarainen Anna 04.04.2024 11:03

Ratkaisija Liljeström Anu 04.04.2024 11:51