



24.1.2024

Itä-Suomen hallinto-oikeudelle

Valituksenalainen päätös: Kouvolan kasvatus- ja opetuslautakunta 27.9.2023 § 69

Hallinto-oikeuden diaarinumero: 2315/03.04.04.04.10/2023

Valittaja: Elimäen vanhemmat ry

Lausunnon antaja: Kouvolan kasvatus- ja opetuslautakunta, PL 85, 45101 Kouvola

Määräaika: Itä-Suomen hallinto-oikeus on pidentänyt lausunnon määräajan 29.1.2024 saakka

Lausunto

Aiemmat käsittelyt/tausta

Perusopetuksen kehittämissuunnitelma on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 11.11.2019 § 121. Liite 12, 13

Lautakunta käsitteli asiaa ensimmäisen kerran 27.04.2023 § 27 ja tuolloin lautakunta päätti yksimielisesti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Liite 6

Lautakunta on tehnyt päätöksen 8.6.2023 § 39 osana perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palveluverkon kehittämissuunnitelmaa. Päätöksen mukaan Elimäki-Koria alueen oppilaille perustetaan yhtenäiskoulu Korialle vuosina 2027–2028 ja Elimäellä jatkaa 1–6-luokkien koulu. Liite 6.

Elimäen vanhemmat ry on 21.6.2023 jättänyt oikaisuvaatimuksen kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksestä. Oikaisuvaatimus on tehty useiden Elimäellä toimivien yhteisöjen nimissä. Liite 7.

Oikaisuvaatimus on käsitelty kasvatus- ja opetuslautakunnan kokouksessa 30.8.2023 § 58 ja menettelyvirheen vuoksi uudestaan 27.9.2023 § 69. Kasvatus- ja opetuslautakunta päätti hylätä oikaisuvaatimuksen. Liite 4.

Elimäen vanhemmat ry on jättänyt Elimäen alueen oppilaiden ja asukkaiden puolesta kunnallisvalituksen Itä-Suomen hallinto-oikeuteen 3.11.2023. Liite 3.

Toimivalta

Kouvolan hallintosäännön 23 §:n mukaan lautakunta edustaa kaupunkia ja käyttää sen puhevaltaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Kasvatus- ja opetuslautakunta päättää hallintosäännön 24 §:n mukaan varhaiskasvatuslain, perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, nuorisolain, oppilas- ja opiskelijahuoltolain, oppivelvollisuuslain sekä taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaan kaupungille kuuluvista tehtävistä.

Valittajan muutoksenhakuoikeus

Oikaisuvaatimuksen allekirjoitusosassa ilmoitetaan lisätietojen antajan ja yhteyshenkilön olevan [REDACTED] ja että ”oikaisuvaatimus on laadittu seuraavien yhteisöjen nimissä. Oikaisuvaatimus on siten laadittu mm. Elimäen vanhemmat ry:n nimissä, jonka varapuheenjohtaja [REDACTED] on.

Kunnan jäsenellä ja asianosaisella on muutoksenhakuoikeus. Yhteisöjen, joiden kotipaikka on kunnassa, katsotaan olevan kunnan jäseniä. Yhdistyksellä ei kuitenkaan yleensä ole katsottu olevan valitusoikeutta sillä perusteella, että kunnan viranomaisen päätös vaikuttaa sen edunvalvonnan piiriin kuuluviin asioihin. Mikäli edunvalvontatehtävä on lakiin perustuva, yhdistyksellä saattaa oikeuskirjallisuuden mukaan olla valitusoikeus, vaikkei päätös kohdistukaan yhdistykseen vaan sen jäseniin.

Lautakunta katsoo, että sen olisi pitänyt jättää tutkimatta yhdistysten nimissä tehty oikaisuvaatimus. Epähuomiossa oikaisuvaatimus käsiteltiin.

Kunnallisvalituksessa valituksen tekijänä on Elimäen vanhemmat ry:n puheenjohtaja [REDACTED], jonka kotikunta on Kouvola ja allekirjoittajina ovat [REDACTED] Elimäen vanhemmat ry:n puheenjohtaja ja [REDACTED] Elimäen vanhemmat ry:n rahastonhoitaja. Kasvatus- ja opetuslautakunta katsoo, että valittajalla ei ole valitusoikeutta, koska katsoo valittajan olevan yhdistyksen ja pyytää hallinto-oikeutta jättämään valituksen tutkimatta.

Mikäli hallinto-oikeus katsoo, että oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tekijänä on [REDACTED] tai oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tekijänä on yhdistys, jolla on valitusoikeus, lautakunta pyytää hallinto-oikeutta hylkäämään valituksen perusteettomana.

Valittajan kunnallisvalituksessa esittämät perusteet ovat samoja kuin oikaisuvaatimuksessa esitetyt. Kasvatus- ja opetuslautakunta uudistaa 30.8.2024 § 58 ja 27.9.2023 § 69 kokouksissa esittämänsä perustelut, joiden perusteella oikaisuvaatimus hylättiin. Liite 4.

Valitusperusteet

Kunnallisvalitus voidaan tehdä vain laillisuusperusteella: päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Valittaja ei todennut, että päätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai että kasvatus- ja opetuslautakunta olisi ylittänyt toimivaltansa. Valittaja vetoaa kunnallisvalituksessa lapsen edun ja lapsen yhdenvertaisuuden toteutumattomuuteen, puutteelliseen ennakko vaikutusten arviointiin ja lasten kuulemiseen. Vaatimukset ja perustelut kohdassa vaaditaan, että yläkoulua ei siirretä Elimäeltä Korialle vaan vanha yläkoulu ja Korian koulu peruskorjataan.

Oppilaiden lukumäärät

Kunnallisvalituksessa vedotaan viime vuosien muuttovoittoon. Elimäen kirkonkylän taajama-alueelle ei ole muuttanut lapsiperheitä lisää siinä määrin, että Elimäen yhtenäiskoulun oppilasmäärä olisi kasvanut. Oppilasmäärän kehitys laskee vuosittain. Oppilaiden lukumäärät vuosittain:

lv. 2018–2019 oppilaita 405
lv. 2019–2020 oppilaita 401
lv. 2020–2021 oppilaita 393
lv. 2021–2022 oppilaita 385
lv. 2022–2023 oppilaita 357
lv. 2023–2024 oppilaita 338

Syntyneiden lasten määrän perusteella oppilasmäärät laskevat vuosittain edelleen sekä Elimäen että Korian taajamissa. Tietyn koulun alueella voi olla satunnaista vuosivaihtelua syntyneiden lasten osalta. Kouvolan väkiluku vähenee vuosittain ja oppivelvollisten lasten määrä pienenee.

Lapsen etu

Kunnallisvalituksessa vedotaan lapsen edun ensisijaisuuden periaatteeseen. Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus kunnassa tulee järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaiikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman lyhyet ja turvalliset.

Elimäen yhtenäiskoulussa on lv. 2023–24 yhteensä 338 oppilasta. Alakoulun oppilaita on 123 ja heistä kuljetusoppilaita on 55. Yläkoulun 215 oppilaasta kuljetusoppilaita on 177. Elimäen ja Korian taajamien lisäksi asutusta on harvaan asutulla maaseutumaisella alueella, jolloin koulukuljetukset ovat osa lasten ja perheiden arkea.

Elimäen yhtenäiskoulun yläkouluikäisistä oppilaista n. kaksikolmasosa asuu Korian taajamassa. Yläkoulun sijainti on aikoinaan muodostunut entisen kuntarakenteen perusteella Elimäen taajamaan. Em. takia suuri osa yläkouluikäisistä oppilaista tarvitsee nykyisin koulukuljetuksen Korialta Elimäelle.

Valittaja katsoo, että päätös on perusopetuslain 3 a §:n vastainen. Lautakunta kiistää, että sen päätös rikkoo lasten etua ja asettaa Elimäen alueen lapset eriarvoiseen asemaan. Tehty päätös ei myöskään ole lain 6 §:n vastainen; koulumatkat tulevat olemaan mahdollisimman turvalliset ja lyhyet.

Koulumatkan pituus ja kuljetuskustannukset

Kunnallisvalituksen mukaan nykyiset koulumatkat muodostuvat yhteen suuntaan kestoaltaan 1,5 tunnin mittaiseksi. Lainsäädännön mukaan koulumatka saa kestää odotuksineen 13-vuotta täyttäneellä enintään kolme tuntia, joka ei ylitä kenelläkään oppilaalla nykytilanteessa. Yläkoulun siirto Korian taajamaan on tarkasteltu siten, että koulumatkan kesto tulee edelleen olemaan perusopetuslain mukainen. Kasvatus- ja opetuslautakunnalle on esitelty kolmen ikäluokan kuljetussuunnittelu ja reitit päätöksenteon yhteydessä. Koulumatkojen suunnittelu ja toteutus laaditaan vuosittain ennen lukuvuoden alkua. Kuljetusreitteihin vaikuttavat lukujärjestykset, kuljetettävien oppilaiden määrä ja mahdolliset erityistarpeet. Kaikkien jo syntyneiden oppilaiden kuljetusreittien suunnittelu ei ole ollut tarkoituksenmukaista valmistelun yhteydessä. Ikäluokkien pienemisen seurauksena koulumatkat tulevat nopeutumaan esim. taksireittien osalta.

Kasvatus- ja opetuslautakunnalle on esitelty lukuvuosina 2027–2030 alueella yläkoulua käyvien oppilaiden asuinpaikat ja alustavat kuljetussuunnitelmat. Päätöstä tehdessään lautakunta on tehnyt kokonaisarvion, jossa on huomioitu opetuksen järjestämispaiikan sijainnin vaikutus alueen koulukuljetuksiin simuloinnin pohjalta

Harrastusmahdollisuudet

Koulumatkojen ja harrastusmahdollisuuksien vaarantuminen nostetaan esiin kunnallisvalituksessa. Kouvolan perusopetuksen kouluissa on käytössä harrastamisen malli, jossa tarjotaan harrastuksia koulupäivän aikana ja koulupäivän jälkeen.

Lähiliikuntapaikkojen tarkastelu tapahtuu yhteistyössä liikuntapalveluiden kanssa. Alakoulun jatkaessa toimintaa Elimäellä liikuntatiloja tarvitaan edelleen. Koulujen liikuntatilat ovat iltaisin ja viikonloppuisin kuntalaisten käytössä.

Yläkoulu Inkeröisissä

Inkeröisten taajamaan on valmistumassa monitoimitalo syyslukukauden 2025 alussa. Elimäen osalta on tarkasteltu mahdollisuutta ohjata oppilaita Inkeröisten monitoimitaloon 7. luokalle Ruotsinkylän, Raussilan ja Muhniemen kylistä. Alakoulun vaihtuessa yläkouluksi opetusryhmät yleensä suunnitellaan uudestaan ja ryhmäytymisen ja muiden tukitoimien avulla muodostetaan nuoren kasvua ja kehitystä takaavia ryhmiä niissäkin tilanteissa, joissa alakoulun oppilaat ohjataan useampaan kouluun.

Lapsivaikutusten arviointi ja kuuleminen

Kasvatus- ja opetuslautakunta nimesi ohjausryhmän 31.08.2022 § 63, joka valmisteli palveluverkkoesitystä. Ohjausryhmä kokoontui kuusi kertaa syyskuun 2022 ja huhtikuun 2023 välisenä aikana. Lapsivaikutusten arviointi on laadittu ja esitelty kasvatus- ja opetuslautakunnalle valmistelun yhteydessä. Lapsivaikutusten arviointi on ollut osana ennakkovaikutusten arviointia.

Huoltajille ja oppilaille järjestettiin kysely kaupungin verkkosivuilla 13.-24.2.2023. Kysely oli suunnattu samaan aikaan myös kaikille kuntalaisille. Ylä- ja alakoululaiset vastasivat kyselyyn mahdollisuuksien mukaan oppitunneilla. Alakoululaisille oli oma versio kyselystä. Liitteet 8,9 ja 10.

Kuntalaisten kuulemistilaisuus järjestettiin Kouvolan kaupungintalolla 20.4.2023. Kuntalaistalouksen tulokset esiteltiin kasvatus- ja opetuslautakunnalle 27.4.2023 kokouksessa. Kaupungin verkkosivuilla oli mahdollisuus tutustua koko varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen palveluverkkosuunnitelmaan. Kuntalaisten kuulemisessa tavoiteltiin kaikkien kuntalaisten tasavertaista osallistumismahdollisuutta palveluverkon kokonaisuuden kehittämisessä. Päätöksenteossa on huomioitu kuntalainen ja hallintolainen mukaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Liite 11.

Koulurakennukset

Kunnallisvalituksessa viitataan rakennusten investointi- ja purkukustannuksiin. Kaupungin tilapalvelut vastaavat kaupungin kiinteistöistä. Elimäen koulurakennuksista on tehty kuntoarviot vuonna 2016, jolloin on todettu, että mahdolliset korjaustoimenpiteet olisivat mittavat, taloudellisesti kalliit ja on mahdollista, että kaikkia ongelmia ei ole mahdollista poistaa. Korian koulujen kiinteistöarviot on tehty vuonna 2018, mutta laajoja kuntoarvioita ei ollut vielä suoritettu kesäkuussa 2023.

Hankesuunnittelun käynnistyessä tilapalvelut selvittävät, mitä rakennuksia voidaan hyödyntää, missä määrin tarvitaan laajennuksia tai uudisrakennuksia. Kiinteistöjen jatkokäytöstä tai mahdollisesta purkamisesta ei ole vielä tehty päätöksiä.

Opettajien rekrytointi

Elimäen keskustaan jäävä alakoulu turvaa kehitysvaiheessa olevien lasten koulunkäynnin ja tasavertaisen mahdollisuuden oppimiseen. Korialle sijoittuva yhtenäiskoulu vähentää koulukuljetettavien oppilaiden määrää merkittävästi, kelpoisten opettajien saaminen on helpompaa ja aineenopettajien siirtyminen kesken koulupäivän on mahdollista eri koulujen välillä. Elimäen yhtenäiskoulun pieni koko on vaikuttanut siihen, että aineenopettaja saattaa opettaa oppiainetta, johon hänellä ei ole muodollista kelpoisuutta. Esimerkiksi virkaan valitulla opettajalla on yhden aineen kelpoisuus, mutta hän opettaa opetusvelvollisuuden täyttymisen vuoksi aineita, joihin hänellä ei ole kelpoisuutta. Opettajien vaihtuvuus on ollut suurempaa muihin kouluihin verrattuna ja kelpoisten opettajien saaminen virkoihin erityisesti erityisopetuksessa on ollut vaikeaa.

Kokonaisarviointi

Palveluverkon tarkastelussa ja päätöksenteon valmistelun pohjalta lautakunta on tehnyt kokonaisarvion päätöstä tehdessään. Perusopetuksen kehittämissuunnitelma on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 11.11.2019 § 121. Tämän kehittämissuunnitelman toteuttamisen loppuosa on ollut toteuttamatta Pohjois-Valkealan, Sippolan ja Elimäki-Koria alueiden osalta. Valtuuston päätöksessä todetaan lautakunnan toimivan toimeenpanevana elimenä.

Lautakunta käsitteli asiaa ensimmäisen kerran 27.04.2023 § 27 ja tuolloin lautakunta päätti yksimielisesti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Kesäkuussa lautakunta katsoi, että sillä oli tarpeeksi tietoa päätöksentekoa varten. Lautakunnan jäsenille asiassa annetut tiedot eivät ole olleet virheellisiä, vaillinaisia tai harhaanjohtavia. Päätöksen perusteita on arvioitu ja selostettu myös päätöksen liitemateriaaleissa.

Lautakunnan kokouksessa 8.6.2023 oli useita liitteitä. Liitteenä oli kustannusarviointi Elimäen ja Korian koulujen osalta, koulumatkareititykset, muistio kuulemistilaisuudesta 20.4.2023 Kouvolan kaupungintalolla. Muistioon on kirjattu esitetyt kysymykset ja vastaukset. Lisäksi 3–6 luokkalaisille lapsille on tehty kysely. Toinen kysely kohdistui laajempaan joukkoon: yläkoululaisiin, perusopetuksessa olevien huoltajiin, kuntalaisiin jne. Lautakunta on hallintolain 41 § ja kuntalain 22 § mukaisesti varannut kuntalaisille vaikuttamismahdollisuuksien asiassa. Laissa ei ole säädetty, että koulun siirtämistä koskevassa asiassa tulisi tehdä erillinen selvitys asian ratkaisun vaikutuksista lapsiin. Asiassa on kuitenkin laadittu ennakkovaikutusten arviointi. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan hallintoviranomaisten toimissa on otettava huomioon lapsen etu. Tehtyä päätöstä ei voi pitää lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen vastaisena.

Yhteenveto

Valittajan vaatimus, että yläkoulua ei siirretä Elimäeltä Koriolla ja että vanha yläkoulu ja Korian koulu peruskorjataan, tulee hylätä.

Valittajien mielestä kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös on tehty vaillinaisin tiedoin. Edellä esitetystä käy ilmi, että lautakunnan kokousten liitteenä on ollut tietoa, jonka perusteella lautakunta on tehnyt päätöksensä. Toimielin huolehtii itse asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Selvityksen laatu ja laajuus riippuvat käsiteltävänä olevan asian luonteesta. Päätöksen perustelut käyvät siten ilmi myös päätöksen liitemateriaalista. Lautakunnalla on ollut riittävät ja tarpeelliset tiedot päätöksentekoa varten.

Kuntalaisille ja osallisille on annettu vaikuttamismahdollisuus ja heitä on kuultu; lautakunta on noudattanut kuntalain 22 § ja hallintolain 34 § ja 41 §. Muistiosta näkyy, millaisia huolenaiheita kuntalaisilla on ollut ja miten viranhaltijat ovat 20.4.2023 vastanneet.

Kunta päättää palveluverkoistaan itsehallintoonsa perustuen. Tällöin toimielin arvioi, onko ratkaisu kunnan asukkaiden edun mukainen. Kasvatus- ja opetuslautakunnalla on harkintavaltaa opetuksen järjestämispaikkojen suhteen. Kunnalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta järjestää perusopetusta tietyllä etäisyydellä oppilaiden kotoa. Kasvatus- ja opetuslautakunta on arvioinut, että uuden koulun paikan ollessa Elimäen kirkonkylän sijaan Koria, tämä päätös on kuntalaisten edun mukainen. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä ovat mahdolliset säästöt, kustannuslaskelmat ja opettajien rekrytointikysymykset. Koska kunnallisvalituksen saa tehdä vain laillisuusperusteella, eivät näillä perusteilla ole merkitystä hallinto-oikeuden ratkaistessa kunnallisvalituksen.

Lapsen etu on otettu huomioon päätöksenteossa ja asiassa on tehty ennakkovaikutusten arviointi.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös on syntynyt lautakunnan harkintavallan nojalla ja rajoissa. Lautakunta kiistää, että sen tekemä päätös oli lainvastainen tai että päätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja pyytää Itä-Suomen hallinto-oikeutta ensisijaisesti jättämään valituksen tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen takia ja toissijaisesti hylkäämään valituksen perusteettomana.

Kunnioittaen

Kouvolan kasvatus- ja opetuslautakunta

LIITTEET

Lausunnon liite 1, Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntö

Lausunnon liite 2, Lausunnon saatekirje

Lausunnon liite 3, Valitus kasvatus- ja opetuslautakunnan päätökseen 27.9.2023 § 69

Lausunnon liite 4, Valituksen kohteena oleva kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 27.9.2023 § 69

Lausunnon liite 5, Valituksen kohteena olevan kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksen (27.9.2023 § 69) liitteet

Lausunnon liite 6, Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 8.6.2023 § 39 liitteineen

Lausunnon liite 7, Oikaisuvaatimus kasvatus- ja opetuslautakunnan päätökseen 8.6.2023 § 39

Lausunnon liite 8, Ennakkovaikutusten arviointi Pohjois-Valkeala, Sippola ja Elimäki-Koria, Kaopla 8.6.2023

Lausunnon liite 9, Kouvolan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon kehittäminen 2023 alakouluikäiset Kysely kooste, Kaopla 8.6.2023

Lausunnon liite 10, Kouvolan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon kehittäminen 2023 kysely kooste, Kaopla 8.6.2023

Lausunnon liite 11, Muistio 20.4.2023 kuulemistilaisuus

Lausunnon liite 12, Valtuuston päätös 11.11.2019 § 121, Perusopetuksen kehittämissuunnitelma

Lausunnon liite 13, Perusopetuksen kehittämissuunnitelma, valtuuston päätöksen liite 11.11.2019 § 121

Lausunnon liite 14, Hallintosääntö