

Lausunnon antaminen Itä-Suomen hallinto-oikeudelle opetuksen palveluverkkoa koskevassa asiassa, Viialan koulu

10568/12.00.00/2025

Kaupunginhallitus 19.01.2026 § 15

Valmistelija: kaupunginjuristi Elina Amnell-Holzhäuser, puh. 020 615 7649, elina.amnell(at)kouvola.fi

Yhteenveto

Itä-Suomen hallinto-oikeus on toimittanut kaupungille lausunto- ja asiakirjapyyntö (Dnrot 2735/2025, 2736/2025), joka koskee kasvatus- ja opetuslautakunnan 22.10.2025 tekemistä päätöksistä § 106 ja § 107 tehtyä valitusta.

Lausunto- ja asiakirjapyyntö on osoitettu kasvatus- ja opetuslautakunnalle. Itä-Suomen hallinto-oikeuden lainkäyttösihteeri on kuitenkin 15.12.2025 ilmoittanut, että lausuntopyyntö on ollut tarkoitus osoittaa kaupunginhallitukselle.

Vastaanottajaa pyydetään lausuntopyynnössä:

- hankkimaan kasvatus- ja opetuslautakunnan lausunto sekä antamaan halutessaan lisäksi oman lausuntonsa asiassa;
- vastaamaan valittajan esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausumaan esitetystä selvityksestä;
- toimittamaan kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muu tarvittava selvitys, mukaan lukien kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 16.9.2025 § 82 liitteineen, kutsut kuntalaisten kuulemistilaisuuksiin ja oikaisuvaatimukset

Lausunto- ja asiakirjapyyntöön asetettu määräaika on pidennetty 21.1.2026 saakka.

Sivistysjohtaja on antanut 14.1.2026 lausunnon valituksen johdosta. Sivistysjohtajan toimivalta lausunnon antamiseen perustuu kasvatus- ja opetuslautakunnan päätökseen 16.9.2025, § 89, jolla lautakunta on siirtänyt sen toimivallan päättää hallinto-oikeudelle annettavasta lausunnosta sivistysjohtajalle. Sivistysjohtajan lausunto esitetään tämän asian **liitteenä**.

Asian valmistelu ja päätösvallan perusteet

Valituksen kohteena olevat kasvatus- ja opetuslautakunnan päätökset

Kasvatus- ja opetuslautakunta päätti 16.9.2025, § 82, lakkauttaa Viialan koulun 1.8.2026 alkaen. Päätöksen myötä Viialan koulun oppilaat

ohjataan Myllykosken yhtenäiskoulun Saviniemen toimipisteeseen tai erityisluokalle omalle alueelleen.

Päätöksen taustalla oli kaupunginvaltuuston 12.11.2018, § 138, päättämä perusopetuksen kehittäminen valtuustokaudella 2017-2021, minkä pohjalta oli hyväksytty 11.11.2019, § 121, varsinainen perusopetuksen palveluverkon toteuttamisohjelma. Kouluverkon tiivistäminen oli tarpeen suhteessa vähenevään lapsimäärään ja tiivistäminen oli myös osa vuoden 2026 talousarviota, jossa noudatettavalla suunnitelmallisella talouden linjalla on tarkoitus saavuttaa tasapainoinen talous ja kerryttää ylijäämää pidemmällä aikavälillä.

Palveluverkon tarkastelua varten oli nimetty kasvatus- ja opetuslautakunnan toimesta 19.10.2023, § 80, ohjausryhmä valmistelevaan kasvatuksen ja opetuksen toimialan palveluverkkoesityksiä. Ohjausryhmän työ jatkui lautakunnan 19.08.2025 tekemän päätöksen, § 74, myötä uudella valtuustokaudella. Ohjausryhmä perehtyi alueiden oppilasmäärien kehitykseen, alueiden erityispiirteisiin opetuksen näkökulmasta ja koulukiinteistöjen kuntoon, jonka nojalla ohjausryhmä linjasi palveluverkon jatkovalmistelua.

Asian valmistelua varten kuntalaisille järjestettiin kuulemistilaisuus Kouvolan kaupungintalolla 15.9.2025. Koululaisia kuultiin kouluilla viikkojen 36–37 aikana ja henkilöstöä kuultiin 9/2024. Tämän lisäksi Myllykoski-Inkeroinen alueen (johon sisältyy Viialan koulu) palveluverkkoratkaisusta oli laadittu ennakkovaikutustenarviointi jo perusopetuksen kehittämisohjelman 2019–2030 valmistelun yhteydessä (kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2019, § 121). Yhteenveto kuulemisten tuloksista esiteltiin kasvatus- ja opetuslautakunnalle 16.9.2025. Lisäksi perusopetuksen palveluverkon kehittämisestä oli tiedotettu ja järjestetty infotilaisuuksia jo vuodesta 2018 alkaen (Kouvolan kaupungin perusopetuksen kehittämisen toteutussuunnitelma 2018–2021, Työsuunnitelma 30.1.2019 Kasvatus- ja opetuslautakunta, s. 135).

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksestä lakkauttaa Viialan koulu tehtiin kaksi oikaisuvaatimusta, jotka hylättiin kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksillä 22.10.2025, § 106 ja § 107, päätöksistä ilmenevin perustein.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksistä tehty valitus

Valituksessa vaaditaan kasvatus- ja opetuslautakunnan 22.10.2025 tekemien päätösten § 106 ja § 107 kumoamista ja asian palauttamista valmisluun siten, että ennen uutta päätöstä suoritetaan riittävät kuntotutkimukset, vaikutusten arvioinnit sekä varmistetaan asianmukainen kuuleminen ja lapsen edun huomioon ottaminen.

Valitusta on perusteltu siten, että asia on selvitetty ja valmisteltu puutteellisesti, lapsen oikeus ja lähikouluperiaate on sivuutettu,

osallistumisen ja kuulemisen osalta on laiminlyöty hallintolain 41 §:n mukaiset velvoitteet, vaikutuksia on arvioitu puutteellisesti ja harkintavalta on ylitetty.

Valituksessa esitettyjen perusteluiden arviointi

Kuntalain 135 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalitus on siten laillisuusvalitus ja sen valituksen hyväksyminen edellyttäisi, että päätöksessä tai päätöksenteossa olisi tapahtunut laillisuusvirhe. Kouluverkkoa koskevan päätöksenteon osalta sovellettavaksi tulee kuntalain ja hallintolain sääntelyn lisäksi erityisesti perusopetuslaki sekä kunnan oma hallintosääntö.

Valituksen perusteluna on esitetty, ettei asian valmistelussa olisi esitettyä riittäviä selvityksiä lakkautettavan Viialan koulun rakennuksen kunnosta, käyttökelpoisuudesta eikä sen vaihtoehtoisista peruskorjaustarpeista. Ja Saviniemen toimipisteen osalta esitetään todetun merkittäviä peruskorjaustarpeita, mutta sisäilmatutkimusta ei ole tehty.

Hallintoasian käsittelystä, ml. asian selvittämisestä, säädetään hallintolaissa, jonka 31 §:n 1. momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Selvitysvelvollisuus sisältää asian tosiasiapuolen selvittämisen samoin kuin oikeudellisen viitekehyksen arvioinnin. Riittävä selvittäminen tarkoittaa sitä, että hankitaan kaikki sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla arvioidaan olevan merkitystä asian ratkaisemiselle huomioiden säännökseen sisältyvä suhteellisuuden periaate. Kouluverkkoa koskevan asian valmistelussa tavallisesti tarkastellaan tietoja ja selvityksiä, jotka koskevat esimerkiksi kunnan taloudellista tilannetta ja kehitystä, opetustoimen käyttötaloutta ja investointeja, nykyisen kouluverkon tilaa, nykyisten koulutilojen kuntoa ja käyttöä, pedagogisia seikkoja, lähikoulun osoittamismenettelyä, koulukuljetuksia, oppilasennusteita kunnan alueella, henkilöstösuunnitelmia opetushenkilökunnan osalta ja päätöksenteon vaikutuksia (Kuntaliitto: Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa, 2020). Kussakin kunnassa viime kädessä itse arvioidaan, mitä selvityksiä päätösten valmistelemiseksi tarvitaan.

Tapauksessa päätöksentekoa edeltää perusteellinen kouluverkon suunnittelu alkaen jo valtuustokaudella 2017–2021 tehdyistä päätöksistä. Asian valmistelua varten oli asetettu myös ohjausryhmä, jossa oli sekä viranhaltija- että luottamushenkilöedustus. Päätöksentekoa edelsi myös kuntalaiskuuleminen ja lasten ja nuorten kuuleminen, jonka tulokset yhdessä muun valmisteluaineiston kanssa

esitettiin lautakunnalle päätöksenteon yhteydessä. Kouluverkon kehittämisestä oli laadittu tiedotteita ja järjestetty infotilaisuuksia jo vuodesta 2018 alkaen. Päätösperusteluista ilmenee, että koulurakennusten kunto on kartoitettu tilapalveluiden toimesta vuonna 2022 ja, että siinä tapauksessa, ettei Viialan koulun rakennus jää kaupungin palveluiden käyttöön, tultaisiin rakennus tulevaisuudessa purkamaan. Huomioon ottaen, että oppilaat vastaanottavassa Saviniemen toimipisteessä järjestetään jo nykyisellään opetusta eikä rakennuksen osalta ole ilmoitettu sisäilmaongelmista, ei kyseisen rakennuksen peruskorjaustarpeiden taikka sisäilman laadun selvittämistä erikseen ole voitu pitää Viialan koulun lakkauttamista koskevan päätöksenteon kannalta hallintolain 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisenä.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätösten 22.10.2025, §:t 106 ja 107 valmistelun samoin kuin lautakunnan 16.9.2025 käsittelemän asian § 82 valmistelun voidaan todeta toteutuneen asianmukaisella ja riittävällä tavalla.

Oikaisuvaatimuksessa esitetään myös, että päätöksen vaikutuksia oppilaiden koulumatkoihin, koulupäivän pituuteen ja perheiden arkeen ei ole arvioitu riittävästi ja, että päätöksellä kavennettaisiin lapsen oikeutta lähikouluun.

Perusopetuslain 3 §:n mukaan perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. 6 §:ssä säädetään muun ohella, että opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä ja, että kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa lain 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään.

6 §:n puitteissa kunnalla on laaja itsehallinnollinen oikeus päättää kouluverkosta ja opetuksen järjestämispaikoista. Perusopetuslain mukainen oikeus lähikouluun toteutuu, kun oppilaalle osoitetaan paikka koulusta, johon matka on asutuksen, koulumatkojen ja liikenneyhteyksien kannalta mahdollisimman turvallinen ja lyhyt. Oikeus lähikouluun ei tarkoita, että oppilaalla olisi oikeus käydä koulua jossakin yksittäisessä rakennuksessa. Oppilaiden koulumatka-aikojen osalta kaupunki on velvollinen noudattamaan perusopetuslain 32 §:n sääntelyä, jossa määritellään muun ohella koulupäivän enimmäispituus matkoineen. Huomioon ottaen Viialan koulun sijainti, ei ole syytä epäillä, että oppilaiden koulupäivän pituus ylittäisi lakisääteisen rajan. Valituksessa esitetty peruste, jonka mukaan päätöksen vaikutuksia ei olisi arvioitu riittävästi, ei pidä paikkansa. Ennakkovaikutusten arviointi on laadittu Myllykoski-Inkeroinen alueen palveluverkkoratkaisusta jo perusopetuksen kehittämisohjelman 2019–2030 valmistelun yhteydessä

(kaupunginvaltuusto 11.11.2019, § 41, josta ilmenee asian valmistelu eri toimielimissä). Lisäksi kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksen 16.9.2025, § 82, liitteessä on esitetty päätöksen vaikutusten arviointi.

Oikaisuvaatimuksessa esitetään myös, että valmistelussa ei ole järjestetty riittävää vuorovaikutusta ja siten hallintolain 41 §:ää olisi rikottu.

Kun päätöksenteon kohteena on kunnan kouluverkko, ei asian käsittelyssä katsota olevan asianosaisia siten, että menettelyssä tulisi toteuttaa hallintolain 34 §:n mukainen kuuleminen. Sen sijaan sovellettavaksi tulee hallintolain 41 §, jossa säädetään muun ohella, että, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työnteekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Kunnan harkintavallassa on, miten asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä ilmoitetaan, kunhan ajankohta on sellainen, joka mahdollistaa todellisen mahdollisuuden vaikuttaa asiaan (Kuntaliitto, Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa, 2020).

Tapauksessa on huomioitava, että kaupungin kouluverkon kehittämistä on valmisteltu useiden vuosien ajan ja asiassa osallisia on osallistettu monin eri tavoin vuosien mittaan. Näiltä osin viitataan Kouvolan kaupungin perusopetuksen kehittämisen toteutussuunnitelmaan 2018 – 2021, josta ilmenee kuntalaisten kuuleminen ja tiedottaminen (kootusti sivulla 135).

Kuntalaisille on järjestetty myös 15.9.2025 kuulemistilaisuus kaupungintalolla. Kutsu tilaisuuteen julkaistiin kaupungin verkkosivuilla 11.9.2025, lähetettiin 11.9.2025 huoltajille Wilma-viestinä ja Wilma-tiedotteena ja kutsu julkaistiin kaupungin sosiaalisen median kanavissa (Facebook ja Instagram). Myös lapsia kuultiin kouluilla viikkojen 37-38 aikana.

Siten päätöksenteko kouluverkon kehittämisessä perustuu perusteelliseen valmisteluun eikä kuntalaisten osallistamista kuntalain tai hallintolain edellyttämällä tavoilla ole laiminlyöty.

Oikaisuvaatimuksessa esitetään, että päätökset ylittävät niiden kauskantoisten vaikutusten johdosta yksittäisen lautakunnan toimivallan. Tämän osalta todetaan, että lautakunnan toimivalta päätöksenteossa perustuu hallintosäännön 23 §:n 2 momentin 6. kohtaan, 24 §:ään, eikä päätöksenteossa siten ole ylitetty toimivaltaa.

Muilta osin viitataan sivistysjohtajan lausuntoon.

Edellä mainituin perustein voidaan todeta, että valituksen kohteena olevat päätökset on tehty asianmukaisessa ja laillisessa järjestyksessä ja kaupungin viranomaisten hallintosääntöön perustuvan toimivallan puitteissa. Valituksessa ei ole esitetty mitään perustetta, jonka johdosta päätös olisi katsottava muutoinkaan lainvastaisiksi. Siten valitus/valitukset tulisi hylätä kokonaisuudessaan.

Oheismateriaalina Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntö 2735/2025 ja 2736/2025 24.11.2025 ja **liitteenä** sivistysjohtajan lausunto 15.1.2026.

Lisätietoja: kaupunginjuristi Elina Amnell-Holzhäuser, elina.amnell(at)kouvola.fi, p. 020 615 76 49, sivistysjohtaja Veikko Niemi, veikko.niemi(at)kouvola.fi, p. 020 615 7727, vt. opetuspalvelupäällikkö Maija Saksa, maija.saksa(at)kouvola.fi, p. 020 615 8429.

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

1. pyytää vastauksenaan Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntöön asioissa Dnrot 2735/2025, 2736/2025 hallinto-oikeutta hylkäämään valituksen/valitukset ja perusteluna viittaa edellä selostettuun kaupunginjuristin vastineeseen sekä sivistysjohtajan 14.1.2026 antamaan lausuntoon. Lausunto toimitetaan hallinto-oikeudelle tämän päätöksen yhteydessä.
2. toimittaa vastauksena Itä-Suomen hallinto-oikeuden asiakirjapyyntöön hallinto-oikeudelle seuraavat asiakirjat mahdollisine liitteineen:
 - kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 16.9.2025, § 82
 - kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 22.10.2025, § 106
 - kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 22.10.2025, § 107
 - kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2019, § 121
 - kaupunginvaltuuston päätös 8.12.2025, § 116
 - kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 19.10.2023, § 80
 - kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 19.8.2025, § 74
 - Kouvolan kaupungin hallintosääntö (kv 11.11.2024, § 78)
 - Kouvolan kaupungin perusopetuksen kehittämisen toteutussuunnitelma 2018 – 2021, Työsuunnitelma 30.1.2019 Kasvatus- ja opetuslautakunta
 - kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 16.9.2025, § 89
 - kaupunginvaltuuston päätös 8.12.2025, § 116
 - kutsu kuntalaistilaisuuteen 11.9.2025 (Kuntalaiskuuleminen kasvatuksen ja opetuksen palveluverkkomuutoksista Korian, Kuusankosken ja Myllykosken alueilla)
 - tiedote 9.9.2024 (Tiedote Viialan, Sippolan ja Kääpälän perusopetuksen palveluverkosta)

3. tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta kokouksessa ja se on nähtävillä yleisessä tietoverkossa 20.1.2026 lukien.

Kaupunginhallituksen päätös:

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.
