

Lausunnon antaminen Itä-Suomen hallinto-oikeudelle opetuksen palveluverkkoa koskevassa asiassa, Korian koulun Napan toimipiste

10570/12.00.00/2025

Kaupunginhallitus 19.01.2026

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 (Dnro 2809/2025), joka koskee kasvatus- ja opetuslautakunnan 22.10.2025 tekemästä päätöksestä § 105 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, tai sen puolesta lausumaan toimivaltaisen tahon 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 § 79 liitteineen.

Lausunto- ja asiakirjapyyntöille 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. Lausunto esitetään tämän asian oheismateriaalina.

Asian valmistelu ja päätösvallan perusteet

Valituksen kohteena oleva kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös

Kasvatus- ja opetuslautakunta päätti 16.9.2025, § 79, siirtää Korian koulun Napan toimipisteen opetustoiminnan Korian koulun Korian toimipisteeseen 1.8.2026 alkaen.

Napan toimipiste on toinen Korian koulun toimipisteistä, jotka yhdessä muodostavat Korian koulun. Nykyisellään Korian toimipisteessä järjestetään opetusta 1–6. vuosiluokille ja Napan toimipisteessä toimii varhaiskasvatus, esiopetus ja vuosiluokat 1–2. Napan toimipisteen oppilaat ovat tähän saakka siirtyneet Korian toimipisteeseen 3. vuosiluokalle siirtyessään. Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksen myötä Napan toimispiteen kaikki oppilaat siirtyisivät 1.8.2026 alkaen Korian toimipisteeseen.

Päätöksen taustalla oli kaupunginvaltuuston 12.11.2018, § 138, päättämä perusopetuksen kehittäminen valtuuskaudella 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 37–38 aikana ja Napan toimipisteen henkilöstöä kuultiin 9/2024. Tämän lisäksi Koria-Elimäki alueen palveluverkkoratkaisusta oli laadittu ennakkovaikutustenarviointi jo perusopetuksen kehittämisohjelman 2019–2030 valmistelun yhteydessä (kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2019, § 121). Kuntalaisia oli kuultu opetuksen järjestämisestä Koria-Elimäki alueella myös Korian yhtenäiskouluun liittyvän päätöksenteon yhteydessä (kasvatus- ja opetuslautakunta 8.6.2023, § 39).

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksestä tehtiin oikaisuvaatimus, joka hylättiin kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksellä 22.10.2025, § 105, päätöksistä ilmenevin perustein.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksestä tehty valitus

Valituksessa vaaditaan kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksen 22.10.2025, § 105, kumoamista. Perusteluna esitetään, että asian

valmistelussa ja kuulemisessa on rikottu hallintolain säännöksiä, erityisesti 41 §:ää sekä muita hyvän hallinnon periaatteita.

Valituksessa perustellaan vaatimuksia siten, että kuulemiseen on ollut riittämätön valmistautumisaika, tiedot päätösesityksen perusteista ovat olleet puutteellisia, puheenvuoroja rajoitettiin kuulemistilaisuudessa, kuulemisen muistio ei ollut kuntalaisten ja asianosaisten nähtävillä ja kannanotot oli kirjattu muistioon puutteellisesti ja totuudessa pysymisvelvoitetta on mahdollisesti rikottu, koska esityksessä todettiin, ettei muutoksilla olisi vaikutusta vakituisen henkilöstön määrään Korian alueella, vaikka samaan esitykseen sisältyi 3,6 henkilötyövuoden vähennys.

Valituksessa vaaditaan myös päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä, kunnes hallinto-oikeus on käsitellyt asian.

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 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.

Valituksessa on esitetty, että valmistautumisaika kuulemiseen on ollut riittämätön. Kuntalaiskuulemisesta on ilmoitettu 11.9.2025 ja kuuleminen on järjestetty 15.9.2025 ja tällainen aika ei ole mahdollistanut tosiasiallista mahdollisuutta osallistua ja esittää kannanottoja.

Tapauksessa on huomioitava, että kaupungin kouluverkon kehittämistä on valmisteltu useiden vuosien ajan ja asiassa osallisia on kuultu ja 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). Lisäksi Korian koulun osalta on huomioitava, että kuntalaisia on kuultu myös opetuksen järjestämisestä Korian yhtenäiskouluun liittyvän päätöksenteon yhteydessä. Näiltä osin viitataan kasvatus- ja opetuslautakunnan päätökseen 8.6.2023, § 39.

Hallintolaki ei sisällä sääntelyä esimerkiksi määrärajoista 41 §:n soveltamisen osalta. Kunnan harkintavallassa siten on, miten asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä ilmoitetaan, kunhan ajankohta on sellainen, joka mahdollistaa todellisen mahdollisuuden vaikuttaa asiaan (Kuntaliitto, Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa, 2020).

Kuntalaisille on järjestetty valituksessa viitattu kuulemistilaisuus kaupungintalolla 15.9.2025. Kutsu tilaisuuteen julkaistiin kaupungin verkkosivuilla 11.9.2025, lähetettiin 11.9.2025 huoltajille Wilma-viestinä ja kutsu julkaistiin kaupungin sosiaalisen median kanavissa (Facebook ja Instagram). Kuulemistilaisuudesta voidaan katsoa tiedotetun riittävän ajoissa siten, että kuntalaiset halutessaan ovat voineet osallistua tilaisuuteen.

Erityisesti huomioon ottaen, että päätöksentekoa edeltää asian perusteellinen valmistelu jo vuosien ajan, ei kuntalaisten osallistamista kuntalain tai hallintolain edellyttämällä tavalla voida katsoa laiminlyödyn.

Valituksessa esitetään myös, ettei kuulemiskutsun yhteydessä toimitettu riittäviä tietoja esityksen taustoista. Näiltä osin todetaan, ettei hallintolain 41 § tai muukaan säädös sisällä sääntelyä siitä, mitä esimerkiksi kuntalaisten kuulemista varten järjestettyä tilaisuutta koskevan tiedottamisen yhteydessä (tai kutsussa) tulisi esittää. Lähtökohtaisesti tiedotteesta tulisi ilmetä mm. mistä asiasta on kyse ja minkälaisia vaikutuksia asialla saattaa olla osallisten oloihin ja miltä taholta voi saada lisätietoja ja, miten asiassa voi esittää mielipiteensä. Tapauksessa kaupungin tiedotteen (ja huoltajille toimitetun kutsun) osalta todetaan, että se on sisältänyt selkeän tiivistelmän tilaisuuden tarkoituksesta ja siinä käsiteltävistä asioista sekä siitä, keneltä saa lisätietoja ja miten asiassa voi valmisteluun vaikuttaa. Myös kouluverkon kehittämistä koskeva asiakirja-aineisto on kaupungin verkkosivulla helposti löydettävissä. ”Perusopetuksen palveluverkko” (Kasvatus ja opetus / Perusopetus / Perusopetuksen palveluverkko) sivustolla on mm. linkki kaupunginvaltuuston päätökseen 11.11.2019, § 121, ja sen liitteeseen, josta asian käsittelyn eri vaiheet ilmenevät lukijalle selkeästi. Tilaisuudessa viranhaltijat ovat myös esittäneet valmisteltavana olevan asian ja vastanneet kysymyksiin. Kuntalaisilla ja muilla tahoilla on aina myös mahdollisuus tiedustella viranhaltijoilta käsiteltyjä asioita ja pyytää tietoja sekä asiakirjoja. Siten kuntalaisten saavilla on ollut kaikki asian kannalta olennainen tieto.

Valituksessa esitetään myös, että kuulemistilaisuudessa oli rajoitettu osallistujien puheenvuoroja, koska tilaisuuden kesto oli 90 minuuttia, josta suuri osa kului viranhaltijoiden esityksiin. Näiltä osin todetaan, että tilaisuuden kestoksi oli ilmoitettu etukäteen 1,5 tuntia ja tilaisuudessa osallistujilla oli mahdollisuus esittää viranhaltijoille kysymyksiä ja mielipiteitä. Sivistysjohtajan lausunnon perusteella tilaisuudessa on esitetty kannanottoja ja tilaisuus on päätetty ennalta ilmoitetun keston mukaisesti vaiheessa, jossa sisällöllisesti uusia kannanottoja tai puheenvuoroja ei enää ilmennyt. Tilaisuudessa esitetyt kannanotot kirjattiin muistioon, joka annettiin tiedoksi kasvatus- ja opetuslautakunnalle. Kunnan harkintavaltaan hallintolain 41 §:n soveltamisessa kuuluu sen määrittely, miten osallisten vaikutusmahdollisuudet käytännössä turvataan. Tapauksessa ei ole

syytä epäillä, etteikö tilaisuuteen osallistuneilla olisi ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa osaa keskusteluun taikka esittää kannanottojaan.

Valituksessa esitetään myös, ettei kuntalaisille järjestetyn tilaisuuden muistio ollut kuntalaisten ja asianosaisten nähtävillä ennen lautakunnan kokousta, joka käsitteli muistiota, eikä muistiota ole julkaistu missään vaiheessa. Valituksessa viitataan tässä yhteydessä hallintolain 42 §:ään ja todetaan, että asianosaisella on oikeus tutustua kuulemisen aikana annettuihin selvityksiin ja lausua niistä. Näiltä osin todetaan, että edellä mainitun säännöksen mukaan ”Tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä. Sama koskee henkilörekisteristä saatua tietoa.”. Päätettäessä kunnan kouluverkosta, ei hallintoasiassa katsota olevan varsinaisia hallintolaissa tarkoitettuja asiaosaisia, joita tulisi esimerkiksi kuulla hallintolain 34 §:n mukaisesti. Tapauksessa kuntalaistilaisuudessa esitetyt kannanotot on kirjattu asiakirjalle, joka on annettu lautakunnalle tiedoksi. Hallintolaki tai muukaan säädös ei edellytä, että kyseinen asiakirja julkaistaisiin tai annettaisiin esimerkiksi erikseen tiedoksi tilaisuuteen osallistuneille. Kyseistä asiakirjaa voi luonnollisesti julkisuuslain mukaisesti pyytää halutessaan erikseen tiedoksi.

Valituksessa esitetään myös, että asian valmistelu olisi ristiriitaista ja, että viranomaisen toimiminen hallintolain 6 §:n periaatteiden mukaisesti on kyseenalaista. Näiltä osin todetaan, että asian valmistelu vastaa hallintolain 31 §:stä seuraavia velvoitteita, eli asia on riittävästi ja asianmukaisesti selvitetty ja kaikki päätöksenteon kannalta olennainen tieto on esitetty. Asiassa tulee huomioida myös, että päätöksentekoa edeltää kouluverkon kehittäminen toimielinpäätösin tai niistä ilmenevin linjauksin jo useiden vuosien ajalta. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Valituksesta ei ilmene mitään sellaista, jonka nojalla olisi syytä epäillä, että hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen asiassa olisi laiminlyöty.

Valituksessa on vaadittu myös kasvatusta- ja opetuslautakunnan päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä sen ajaksi, kunnes valitusasia on käsitelty hallinto-oikeudessa ja valituksessa on viitattu tässä yhteydessä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Näiltä osin todetaan, että kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Tapauksessa on kyse saman koulun kahden eri toimipisteen välisestä opetustoiminnan järjestelystä. Kyseessä ei ole sellainen toimenpide,

joka tekisi valituksen kuntalain 143 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyödyttömäksi. Opetuksen järjestämisessä korostuu toiminnan suunnitelmallisuus ja jatkuvuus. Nyt kyseessä olevan päätöksen täytäntöönpano on välttämätöntä lukuvuoden alkamiseen liittyvien henkilöstö-, tila- ja kuljetusjärjestelyjen vuoksi. Täytäntöönpanon kieltäminen aiheuttaisi huomattavaa epävarmuutta niin oppilaille, heidän huoltajilleen kuin myös henkilöstölle. Lisäksi asiassa tulee huomioida, että päätöksen ja sen täytäntöönpanon keskeisenä perusteena on kaupungin tarve varmistaa opetustoimen resurssien tarkoituksenmukainen käyttö ja toteuttaa talousarviota tehokkaasti. Täytäntöönpanon kieltäminen aiheuttaisi haittaa kaupungin yleiselle edulle ja opetuksen järjestämiselle.

Edellä mainituin perustein voidaan todeta, että valituksen kohteena oleva päätös 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 lainvastaiseksi. Siten valitus tulisi hylätä kokonaisuudessaan.

Erityisesti huomioon ottaen, että päätöksenteko asiassa on tapahtunut täysin asianmukaisesti eikä valituksessa ei ole esitetty sellaisia oikeudellisia perusteita, joiden perusteella päätöstä olisi pidettävä ilmeisen lainvastaisena, tulisi hallinto-oikeuden hylätä myös täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus.

Muilta osin viitataan sivistysjohtajan lausuntoon. **Oheismateriaalina** Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntö 2.12.2025 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 77 27, 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 asiassa Dnro 2809/2025 hallinto-oikeutta hylkäämään valituksen ja perusteluna viittaa edellä selostettuun kaupunginjuristin vastineeseen sekä sivistysjohtajan 14.1.2026 antamaan lausuntoon (liitteenä).
2. toimittaa vastauksena Itä-Suomen hallinto-oikeuden asiakirjapyyntöön hallinto-oikeudelle seuraavat asiakirjat mahdollisine liitteineen:
 - kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 16.9.2025, § 79
 - kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 22.10.2025, § 105

- Kouvolan kaupungin hallintosääntö (kv 11.11.2024, § 78)
- Kouvolan kaupungin perusopetuksen kehittämisen toteutussuunnitelma 2018–2021, Työsuunnitelma 30.1.2019 Kasvatus- ja opetuslautakunta
- kaupunginvaltuuston päätös 12.11.2018, § 138
- kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2019, § 121
- kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 19.10.2023, § 80
- kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 19.8.2025, § 74
- kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 8.6.2023, § 39
- kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös 16.9.2025, § 89
- kaupunginvaltuuston päätös 8.12.2025, § 116
- kaupungin tiedote 11.9.2025

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

Kaupunginhallituksen päätös: