

Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa

Muistion pvm 1.6.2011. Päivitykset 10.7.2012, 28.6.2016 ja 22.2.2018.

1. Yleistä

Voimassa olevan koulutuslainsäädännön mukaan kunta on vastuussa koulutuksen järjestämisestä ja kehittämisestä. Oppilasmäärien muutokset, kaavoituspolitiikka ja kunnan yleinen taloustilanne vaikuttavat kunnan kouluverkkoon. Kunnassa voi tulla tilanne, jolloin oppilaspaikkoja tarvitaan lisää tai vastaavasti oppilaspaikkoja on vähennettävä kouluja yhdistämällä tai lakkauttamalla. Kouluverkkoa koskevat päätökset, kuten koulun lakkauttaminen, ovat kunnan päätösvaltaan kuuluvia asioita. Lakkauttamispäätöstä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon perusopetuslain 6.1 §, jonka mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen.

Kunnanvaltuustot eivät yleensä delegoi päätösvaltaa kouluverkkoasioissa. Lopullinen päätös koulun lakkauttamisesta tehdään siten lähes aina valtuustossa.

Valtuuston talousarviopäätöksessä otetaan yleensä periaatteellinen kanta koulun lakkauttamiseen ja varataan määrärahat koulun toimintaan vain heinäkuun loppuun saakka. Muutosta voi hakea vasta lopulliseen asiaratkaisuun, ei periaatelinjauksiin, joita on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä tehtäessä. Koulun lakkauttaminen valmistellaan ja käsitellään omana asianaan ja valtuuston päätös tehdään yleensä keväällä.

KHO 21.12.2011 T 3692: Kuntalain 65, 90 ja 91 § huomioon ottaen valtuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on sinänsä valituskelpoinen. Sivukoulun lakkauttaminen oli yksi talousarvion perusteluihin otetuista opetustoimen säästökohteista, joissa oli kysymys eräiden muidenkin koulujen lakkauttamisesta ja jotka osaltaan vaikuttivat talousarviossa opetustoimeen varattuihin määrärahoihin. Valtuuston päätöksellä talousarvion hyväksymisestä ei vielä kuitenkaan lopullisesti päätetty koulujen lakkauttamisesta, joka tuli valtuuston päätettäväksi erillisen valmistelun jälkeen. Valitusta oli perusteltu seikoilla, jotka tulivat ratkaistaviksi siinä yhteydessä, kun valtuusto tekee lopullisen päätöksen koulun lakkauttamisesta. Valittajien oikeussuoja tai kaupungin hallinnon ja toiminnan lainmukaisuuden valvonta ei edellyttänyt mahdollisuutta saada tehdä kunnallisvalitus talousarvion hyväksymispäätöksestä siltä osin kuin talousarvion perusteluihin oli otettu periaatteellisuonteinen kannanotto koulun lakkauttamiseen.

2. Asian valmistelu

Hallintolain 31 § mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Kunnassa viime kädessä arvioidaan, mitä selvityksiä päätöksen valmistelemiseksi tarvitaan. Päätös voi perustua kunnan kouluverkkoa koskevaan selvitykseen, mutta laissa ei ole säädetty velvollisuutta selvityksen tekemiseen.

Valmisteluvaiheessa asetetaan usein työryhmä, jonka tehtävänä on hankkia tarvittava selvitys ja tehdä kouluverkkosuunnitelma asian käsittelyä varten. Työryhmään valitaan yleensä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita.

Kouluverkkosuunnitelmassa tai -selvityksessä tarkastellaan yleisesti mm. seuraavia seikkoja:

- kunnan taloudellinen tilanne ja sen kehitys
- opetustoimen käyttötalous ja investoinnit
- kuvaus nykyisestä kouluverkosta
- nykyisten koulutilojen kunto ja tilojen käyttö muuhun kuin opetustarkoitukseen

- pedagogiset seikat
- lähikoulun osoittamismenettely
- koulukuljetukset
- oppilashuoltopalvelut
- oppilasennusteet kunnan alueella ja oppilaaksiottoalueittain
- kuntarajat ylittävä yhteistyö
- henkilöstösuunnitelma opettajien ja muun koulun henkilökunnan osalta
- esitys perusopetuspalvelujen uudesta järjestämisestä
- esitys uudesta kouluverkosta ja oppilaiden lähikoulujärjestelyistä
- esitys henkilöstön sijoittamisesta
- arviointi päätösehdotusten vaikutuksista, muun muassa lapsiin kohdistuvista vaikutuksista.

Työryhmän saatua työnsä päätökseen opetustoimesta vastaavan lautakunnan esittelijä valmistelee asian esityslistalle ja on velvollinen tekemään asiassa päätösehdotuksen. Lautakunta voi halutessaan palauttaa asian valmisteltavaksi, esimerkiksi tiettyjen lisäselvitysten laatimiseksi. Lautakunta antaa oman kantansa kunnanhallitukselle ja valtuustolle.

Kunnanjohtaja kunnanhallituksen esittelijänä valmistelee asian hallitusta varten. Lautakunnan kannanotto ei sido kunnanjohtajaa, vaan hän arvioi itsenäisesti, minkä päätösehdotuksen tekee asiassa. Kunnanhallitus valmistelee asian valtuustolle ja tekee valtuuston käsittelyyn pohjaehdotuksen.

Asian valmistelussa ja käsittelyssä on lisäksi huomioitava hallintolain 41 §:ssä säädetty vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen (ks. kohta 3) sekä varmistettava, että käsittelyyn ei osallistu esteellisiä henkilöitä (ks. kohta 4). Yhteistoimintalaista tulevia velvoitteita on käsitelty tarkemmin liitteessä.

3. Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

Päätettäessä kunnan kouluverkosta – yhden tai useamman koulun lakkauttamisesta – ei asian käsittelyssä katsota olevan varsinaisia asianosaisia, joita tulisi kuulla siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Valmistelussa tulee sen sijaan noudatettavaksi hallintolain 41 §:n säännös vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta asiaan osallisille. Säännöksen taustalla on perustuslaista tuleva velvoite edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kun päätetään kunnan kouluverkosta, on lähtökohtaisesti kysymys asiasta, jonka ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus useiden henkilöiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, joten 41 §:ää ei voi jättää huomiotta.

Osallisille henkilöille tulee varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä antaa tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Vaikka osalliset on hallintolaissa määritelty henkilöiksi, voidaan osallisina pitää esimerkiksi yhdistyksiä, joiden toiminta sivuaa valmisteltavana olevaa asiaa, jolloin yhdistyksellä olisi mahdollisuus esittää mielipiteensä jäsenistön puolesta.

Osallisille on varattava vaikutusmahdollisuudet ilmoittamalla asian vireilläolosta sopivalla tavalla. Kunnassa harkitaan, mikä olisi asianmukainen ja riittävän tehokas ilmoittamistapa. Ilmoituksen tulisi tavoittaa mahdollisimman kattavasti valmisteltavana olevan asian vaikutuspiirissä olevat henkilöt. Hyviä tapoja voivat olla lehti-ilmoitukset, tiedotteet kunnan kotisivuilla sekä koteihin postitetut tiedotteet.

Ilmoituksessa/tiedotteessa on mainittava, mistä asiasta on kysymys ja minkälaisia vaikutuksia asialla saattaa olla asianomaisten oloihin. Päätettävänä oleva asia olisi siten yksilöitävä keskeisiltä osiltaan. Ilmoituksessa olisi myös mainittava, miten ja minkä ajan kuluessa viranomaiselle voidaan esittää asiaa koskevia tietoja, mielipiteitä ja kysymyksiä. Lisäksi ilmoituksessa tulisi selvittää, miten asian vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt voivat saada asiasta lisätietoja. Ilmoituksessa tulisi olla viranomaisen nimi ja tarvittavat yhteystiedot.

Jos kouluverkkoasiaa valmisteltaessa järjestetään kuntalaisille avoimia tilaisuuksia kunnanvirastolla, koululla tai muussa sopivassa paikassa, tulisi kuulemistilaisuuksista tiedottaa riittävän laajasti.

Kunnassa voidaan lähteä siitä, että mielipiteet esitetään kirjallisesti. Voidaan myös tarjota mahdollisuus esittää mielipiteet myös suullisesti. Suullisesti esitetyt mielipiteet kirjataan.

Ilmoituksen, tiedotteiden lähettämisten ja kuulemistilaisuuksien ajankohta on sovittava siten, että osallisilla on vielä todellinen mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Suositeltavaa on myös informoida asian käsittelystä eri vaiheissa.

Mielipiteiden laatimiseen on syytä varata kohtuullinen aika. Mielipiteiden esittämiseen varattu neljän päivän aika, johon vielä sisältyi kesäinen viikonloppu, oli ollut niin lyhyt, ettei henkilöille ollut jäänyt riittäviä mahdollisuuksia mielipiteiden esittämiseen terveyslautakunnalle (KHO 1990 A 52).

Asian vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta. Ilmoittaminen saattaa olla ilmeisen tarpeetonta lähinnä silloin, kun asiasta on herännyt laaja julkinen keskustelu esimerkiksi joukkoviestimien aloitteesta tai henkilöt ovat muulla tavoin saaneet tiedon asian vireilläolosta. Valmistelurauhan häiriintyminen ei voi olla peruste ilmoittamatta jättämiselle.

KHO 16.12.1993 T 5117: Valtuusto oli päättänyt lakkauttaa koulun, muuttanut koulujiirijakoa sekä tehnyt vastaavat muutokset johtosääntöön. Asiasta oli julkaistu useita kirjoituksia kunnassa yleisesti leviävässä lehdessä ja koulun oppilaiden vanhemmille oli varattu tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ennen päätöksentekoa. Tämmän vuoksi ja ottaen huomioon HMenL 13.3 §:n säännökset, vireilläolosta ilmoittaminen oli ilmeisen tarpeetonta.

Esimerkiksi kyläkoulujen lakkauttaminen ei koskenut koulujen oppilaiden vanhempien eikä muiden kyläläisten etua, oikeutta eikä velvollisuutta sillä tavoin, että heitä olisi pidettävä asianosaisina ja että heitä olisi tällä perusteella tullut kuulla asianosaisina ennen päätöksen tekemistä. Hallitus vastaa valtuuston päätöksen asianmukaisesta valmistelusta. Valtuuston tehtävänä on arvioida, onko hallituksen suorittama asian valmistelu, ml. vaikutusmahdollisuuksien varaaminen, ollut riittävää (KHO 29.2.2000 T 399).

Koulun lakkauttamista koskeva päätöksestä valitettaessa valitusperusteena voidaan vedota siihen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska asian valmistelussa ei ole noudatettu hallintolain 41 §:ää. Jos hallinto-oikeus katsoo, että hallintolain 41 §:ää ei ole noudatettu, päätös kumotaan ja asia palautetaan kuntaan uudelleen käsiteltäväksi.

Päätöksen kumoamisriskiä menettelyvirheen perusteella ei kannata ottaa, vaan mieluummin on syytä toimia varman päälle. Kaikki mahdollinen vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen liittyvä kannattaa dokumentoida huolellisesti, koska hallinto-oikeudessa asiat ratkaistaan pitkälti papereiden perusteella.

4. Esteellisyys

Kouluverkkoasiassa esteellisyyskysymykset nousevat aina esille, koska niin monella valmistelijalla ja päättäjällä tai heidän läheisillään on jonkinlaisia intressejä asiassa. Intressit liittyvät useimmiten työpaikan mahdolliseen vaihtumiseen tai siihen, että oma tai läheisen lapsi joutuu mahdollisesti vaihtamaan koulua.

Lähtökohtana esteellisyysääntelyssä on henkilön oma vastuu esteellisyydestään. Esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen (hallintolain 29.2 §). Myös kuntalain 97.5 §:ssä korostetaan henkilön vastuuta esteellisyyden ilmoittamisessa ja puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Jos henkilö tietää olevansa esteellinen tai tuntee olevansa epävarma omasta esteellisyydestään, hänen on itse ilmoitettava asiasta. Tulkinnanvaraisessa esteellisyystilanteessa suositeltavaa on olla ottamatta osaa asian käsittelyyn eli oma-aloitteinen jääväminen. Päätöksenteon virheenä ei ole pidetty sitä, että henkilö puolueettomuusepäilyjen vuoksi esteellisenä vetäytyy oma-aloitteisesti asian käsittelystä (esimerkiksi KHO 1999:36).

Esteellisyys tarkoittaa käsittelykieltoa, joka koskee kaikkia asian ratkaisun vaiheita ja kaikkia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön. Toimielimen pöytäkirjanpitäjänä toimiminen on oikeuskäytännön mukaan asian käsitte-lyä, johon esteellinen henkilö ei saa osallistua.

Esteellistä henkilöä voidaan kuitenkin kuulla asiantuntijana. Joissakin tilanteissa työryhmän työskentely voidaan rinnastaa asiantuntijan kuulemiseen. Edellytyksenä on, että työryhmä antaa vain selvitystä, ei tee toimenpide-ehdotuksia.

Toimielimen suljetussa kokouksessa esteellisyys tarkoittaa käsittely- ja läsnäolokieltoa. Läsnäolokielto merkitsee, että esteellisen henkilön (jäsenen, esittelijän, muun läsnä olevan) on poistuttava kokoustilasta ennen kyseisen asian käsittelyn aloittamista.

Valtuuston kokoukset ovat pääsääntöisesti julkisia. Esteellisen henkilön ei tarvitse poistua valtuustosalista. Riittää, että hän poistuu omalta paikaltaan yleisölle varattuihin tiloihin.

4.1 Esteellisyysperusteet

Kouluverkkoasian valmistelussa, lautakuntakäsittelyssä ja kunnanhallituksen käsittelyssä esteellisyttä arvioidaan hallintolain 28 §:n esteellisyssäännösten perusteella. Sovellettavaksi voi tulla lähinnä ns. intressijäävi (28.1 § 3 kohta): virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen.

Arvioitavaksi saattaisi joissakin tilanteissa tulla myös hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan mukainen yleislausekejäävi: luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Valtuutetun esteellisyys valtuustossa arvioidaan kuntalain 97.1 §:n nojalla: valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään.

4.2 Esteellisyys lautakunnassa ja kunnanhallituksessa

Esteellisyysarvioinnissa on merkitystä sillä, kuinka konkreettisesta asiasta päätetään. Jos valmistellaan kouluverkkoa koskevaa ratkaisua ottamatta kantaa yksittäiseen kouluun, voi "erityisen hyödyn tai vahingon" edellytys jäädä täyttymättä. Jonkin nimenomaisen koulun lakkauttamista käsiteltäessä tilanne voi olla toinen.

KHO:n oikeuskäytännössä esteellisyysarvioinnissa on pantu painoa mm. sille, että valmistellaan koko kuntaa koskevaa koulujärjestelyä. Mitä suppeammasta asiakokonaisuudesta on kysymys, sitä todennäköisempää on asian käsittelyyn osallistuneen esteellisyys intressijäävin perusteella.

*KHO 1998:68: Kun otettiin huomioon, että kysymys oli kunnan kouluolojen järjestämisestä useampia koulupiirejä yhdistämällä ja että kunnanhallituksen osalta kysymys on asian valmistelusta, asian ratkaisusta ei asiaa kokonaisuutena tarkasteltaessa ollut odotettavissa A:lle ja hänen lapsilleen erityistä hyötyä tai vahinkoa hallintoneu-
nettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.*

Suosittelavaa on, että henkilöt, joiden kohdalla intressijäävi tulee arvioitavaksi (henkilön tai hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitetun läheisen työpaikka on lakkautusuhan alla olevassa koulussa tai lapsi on oppilaana em. koulussa), oma-aloitteisesti jääväisivät itsensä lautakunnassa ja kunnanhallituksessa varmuuden vuoksi siinä vaiheessa, kun on selvillä, mitkä koulut ovat lakkautusuhan alla. Jos henkilö jäävätään lautakunnan/kunnanhallituksen päätöksellä, tähän sisältyisi menettelyvirheen riski, koska hallinto-oikeus/KHO saattaisi olla sitä mieltä, että henkilö ei ole esteellinen.

Kouluverkko-työryhmän jäsenet eivät ole esteellisiä lautakunnassa ja kunnanhallituksessa yksinomaan sillä perusteella, että he ovat olleet asiaa valmistelleen työryhmän jäseniä ja kenties ottaneet selkeän kannan tietyn vaihtoehdon puolesta. Oikeuskäytännön perusteella esteellisyttä ei synny ennakkosenteen perusteella tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole omaa intressiä asiassa.

KHO 2004:16: Luottamushenkilö ei ole esteellinen käsittelemään asiaa, vaikka hän on ilmaissut ennakkoon kantansa käsiteltävässä asiassa.

KHO 2005:45: Vireillä olleen hankkeen vastustaminen kirjelmän allekirjoittamisella ei tehnyt luottamushenkilöstä esteellistä käsittelemään hanketta lautakunnassa.

Lakkautusuhan alla olevan koulun rehtorin esteellisyys on tulkinnanvarainen. Näin ollen heitä ei ole suositeltavaa nimetä kouluverkkotyöryhmän jäseniksi. Parempi ja riskitön vaihtoehto olisi, että työryhmä kuulisi em. rehtoreita asiantuntijoina.

4.3 Valtuutetun esteellisyys valtuustossa

Oikeuskäytäntö on suhteellisen selkeä silloin, kun on kysymys valtuutetun esteellisyydestä valtuustossa päätettäessä koulun lakkauttamisesta. Valtuustossa esteellisyysperusteet ovat muita toimielimiä rajatummalla ("asia koskee henkilökohtaisesti valtuutettua tai hänen ... läheistään ...") eikä valtuustokäsittelyssä esteellisiä henkilöitä juurikaan ole.

KHO:n oikeuskäytännössä koskien koulujen lakkauttamispäätöksiä esteellisyyttä ei ole katsottu syntyvän, vaikka asialla on ollut välittömiäkin vaikutuksia valtuutetun asemaan. KHO on vetänyt päätöksillään rajaa edustukselliseen demokratiaan kuuluvan vaikutusmahdollisuuden ja henkilökohtaisen edun välille.

KHO 12.4.2001 T 867: Toinen valtuutetuista oli toiminut lakkautettavan koulun määräaikaisena johtajana ja toinen oli ollut oppilaat vastaanottavan koulun opettaja. Turun hallinto-oikeuden perusteluissa, joihin KHO on yhtynyt, todetaan seuraavasti: Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Säännöksen lähtökohdaksi on edustuksellinen demokratia. Asukkaiden itsehallintoa toteuttavat heidän kunnallisvaaleissa valitsemansa edustajat, valtuutetut, joiden tulee luottamushenkilöinä edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Yhteiskunnallisessa tehtävien jaossa kunnalla on osavastuu muun ohella opetuksen saatavuudesta. Valtuutetut ovat kysymyksessä olevaa asiaa valtuustossa käsiteltäessä toimineet luottamushenkilöasemassa ja olleet osaltaan edustamassa kunnan asukkaiden olosuhteita. Valtuutettu ei ole esteellinen päättämään koulun lakkauttamisesta sillä perusteella, että hänelle kunnan opettajana voi olla merkitystä sillä, lakkautetaanko joku kunnan koulu ja mikä kunnan kouluista lakkautetaan. Kun otetaan huomioon edellä kunnallishallinnosta ja valtuutetun asemasta esitetty, kunnanvaltuuston päättämä asia ei sillä perusteella, että valtuutetut ... ovat kunnan opettajia, koske heitä siten henkilökohtaisesti, että he olisivat olleet esteellisiä käsittelemään asiaa valtuustossa.

Mikäli koulun lakkauttamisella olisi välitön vaikutus valtuutetun tai hänen läheisensä taloudelliseen asemaan (lähinnä työpaikan menetys), voisi olla mahdollista, että asian katsottaisiin koskevan valtuutettua tai hänen läheistään sillä tavoin henkilökohtaisesti, että valtuutettu olisi esteellinen.

5. Päätöksen tiedoksianto ja muutoksenhaku

Koulun lakkauttamista koskevaan valtuuston päätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaan eli kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kouluverkkosiassa ei ole katsottu olevan sellaisia asianosaisia, jotka voisivat asianosaisaseman perusteella hakea päätökseen muutosta. Muutoksenhakuoikeus on vain kunnan jäsenillä, mm. kunnan asukkailla.

Muutoksenhaku-aika on 30 päivää, ja se lasketaan päätöksen tiedoksisaamisesta. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja muutoksenhakuohjeineen on nähtävänä kunnan verkkosivuilla.

Kunnasta voi pyytää valtuuston päätöksestä pöytäkirjanotteen muutoksenhakuohjeineen. Pöytäkirjanotteen lähettämispäivällä ei ole vaikutusta kunnan jäsenen valitusajan laskemiseen.

Kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Valitus voinee menestyä lähinnä vain menettelyvirheen perusteella. Jos hallinto-oikeus hyväksyy valituksen, se kumoaa valtuuston päätöksen ja palauttaa asian kuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Asia käsitellään uudelleen noudattaen menettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä.

Yhteistoimintamenettelyn (ks. liite) laiminlyönnit on sanktioitu yhteistoimintalaissa. Kouluverkkosiassa koskevan kunnallisvalituksen yhteydessä em. laiminlyönnejä ei tutkita (esim. KHO 18.1.2000 T 73).

6. Päätöksen täytäntöönpano

Kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus joutuu siten ottamaan kantaa, pannaanko koulun lakkauttamista koskeva päätös täytäntöön, vaikka päätös ei ole lainvoimainen.

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.

Koulun lakkauttamista koskevat päätökset pannaan säännönmukaisesti täytäntöön eli koulu suljetaan, vaikka valitus on vireillä hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudet eivät näissä tilanteissa yleensä antaneet täytäntöönpanokieltoja.

7. KHO:n päätös 1408/2016: asian valmistelu, päätöksen perusteleminen ja perusopetuslain velvoitteet

Valtuusto oli päättänyt yhdistää kaksi koulua kolmanteen kouluun. Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus hylkäsivät päätöksestä tehdyn valituksen. Valitusperustelut olivat sellaisia, joihin varsin usein vedotaan valitettaessa kouluverkkoa koskevasta päätöksestä:

- päätös on hallintolain 45 §:n vastainen, koska sitä ei ole lainkaan perusteltu
- asian valmistelu on ollut puutteellista ja valmisteluaineisto sisältää virheellisiä tietoja
- perusopetuslaki velvoittaa järjestämään opetuksen lähellä asuinpaikkaa.

Hallinto-oikeus toteaa, että hallintolain mukainen päätöksen perusteleminen edellyttää kunnallisen toimielimen päätöksen osalta lähtökohtaisesti sitä, että päätöksen perustelut ilmoitetaan päätöspöytäkirjassa. Päätösten perustelut esitetään yleensä pöytäkirjan selostusosassa. Ensin mainittuun lähtökohtaan nähden valtuuston päätös on niukasti perusteltu. Kun kuitenkin huomioidaan, että päätöksen perusteita on laajemmin selostettu päätöksen oheismateriaalissa ja se, ettei suoraan koulujen lakkauttamista koskevaa sääntelyä ole, ei päätöstä voida niukkojen perusteluidensa vuoksi pitää lainvastaisena.

Kuntalain 53 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen on valmistettava valtuustossa käsiteltävät asiat. Valtuustoasioiden valmistelusta ei ole muutoin erikseen laissa säädetty. Arvioitaessa sitä, onko valtuustolla ollut riittävästi tietoa asian ratkaisemiseksi, on huomioitava, että valtuuston itsensä harkintavaltaan kuuluu päättää, pitääkö se kunnanhallituksen suorittamaa valmistelua riittävänä, vai haluaako se palauttaa asian kunnanhallitukselle uutta valmistelua varten. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittäväs- tä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Viranomaisen tulee hankkia kaikki ne selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Selvityksen laatu ja laajuus riippuvat aina kulloinkin käsiteltävänä olevan asian luonteesta. Valtuuston harkinnassa on näin ollen ollut tässäkin tapauksessa se, mitä ja minkä laajuista selvitystä se pitää riittävänä asian ratkaisemiseksi.

Päätöksenteon pohjaksi on laadittu perusopetuksen laadun ja palvelurakenteen kehittämissuunnitelma, hankittu ulkopuolisen konsultin arvio tilakysymyksestä ja järjestetty kuntalaisten yleinen keskustelu- ja kuulemistilaisuus, josta on laadittu muistio. Mainitut selvitykset ovat olleet valtuutettujen käytettävissä valtuuston kokouksessa. Valtuutettujen käytettävissä ovat olleet myös diaesitys kouluverkon mahdollista muutoksista sekä kunnanhallituksen esitys kunnanvaltuustolle 8.12.2014, joissa molemmissa on selvitetty koulujen yhdistämisen vaikutuksia. Lisäksi valtuutetuille on toimitettu kuulemisen aikana kertyneet kannanotot ja valtuuston kokouksessa on esitetty diaesitys, jossa on selvitetty muun muassa oppilasennusteita, tilajärjestelyjä ja yhdistämisestä saatavia säästöjä.

Kun huomioidaan se, mitä asian valmistelusta ja selvittämisestä on edellä sanottu, hallinto-oikeus arvioi, että tehtyjä selvityksiä ja asian esittelyä valtuustolle on pidettävä kokonaisuutena arvioituna riittävänä. Valtuutettujen tietoon on myös saatettu asian valmistelun kuluessa kirjallisesti esitetyt mielipiteet ja kannanotot, jotka valtuutetut ovat voineet ottaa päätöstä tehdessään huomioon. Hallinto-oikeuden saamien tietojen perusteella valtuutetuille asiassa annetut tiedot eivät ole olleet ainakaan olennaisilta osiltaan virheellisiä. Päätöstä ei ole näin ollen kumottava puutteellisen tai harhaanjohtavan valmistelun vuoksi.

Perusopetuslain säännökset jättävät kunnan viranomaiselle harkintavaltaa opetuksen järjestämisspaikkojen 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.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valtuusto on sille toimitetun selvityksen perusteella voinut katsoa, että B:n ja C:n koulujen yhdistämistä D:n kouluun koskevan päätösehdotuksen valmistelu on ollut riittävä ja että perusopetus kunnassa myös kouluverkon supistamisen jälkeen voidaan järjestää perusopetuslain edellyttämällä tavalla. Valtuuston päätöksen perustelut ovat käyneet ilmi päätösehdotuksen liitteenä olleista asiakirjoista. Valtuusto on harkintansa mukaan voinut päättää koulujen yhdistämisestä. Päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä päätös ei ole ollut kuntalain (365/1995) 90 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla lainvastainen.

Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

<http://kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1460710355099.html>

8. Virantoimituspaikkojen muutokset kouluverkkoa uudistettaessa

Opettajan virat ovat yleensä kunnan yhteisiä virkoja, jolloin niitä ei ole osoitettu tiettyihin kouluihin. Näissä tilanteissa kunta työnantajana voi päättää opettajan virantoimituspaikan, sillä työnantaja voi direktio-oikeutensa nojalla määrätä muun muassa, missä työtä tehdään. Direktio-oikeuden nojalla tehtävät virantoimituspaikkaa koskevat ratkaisut eivät edellytä erillistä hallintopäätöstä muutoksenhakuohjeineen.

Jos kouluverkkoa uudistettaessa joudutaan muuttamaan tiettyyn kouluun osoitetun viran toimituspaikkaa, kyse on työnantajan direktio-oikeutta laajemmalle menevästä tilanteesta. Tällöin siirtäminen on mahdollista muuttamalla viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 23 §:n nojalla.

Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen edellytyksenä on toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta päättää se kunnan viranomaisen, joka päättää virkasuhteen täyttämisestä toistaiseksi. Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen ei edellytä viranhaltijan suostumusta, mutta hänelle on varattava tilaisuus tulla kuuluksi ennen kuin muutoksesta lopullisesti päätetään. Päätökseen liitetään kuntalain mukainen muutoksenhakuohjaus.

Jos päädytään opettajan viran lakkauttamiseen, viranhaltijan oikeusasema määräytyy kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n (taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet) mukaisesti.

9. Muut asiassa tehtävät päätökset

Kun koulun lakkauttamista koskeva päätös on tehty, on kunnan syytä tehdä vielä muitakin päätöksiä, jotta lakkauttaminen tulisi asianmukaisesti hoidetuksi. Perusopetuslain 6 §:n mukaan kunnan tulee osoittaa oppivelvolliselle lähikoulu siten, että oppilaan koulumatka on mahdollisimman turvallinen ja lyhyt asutus, koulun sijainti ja liikenneyhteydet huomioon ottaen. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa. Koulun lakkauttamista pidetään tällaisena lain tarkoittamana perusteltuna syynä. Oppilaaksi ottamista koskeva päätös on mahdollista antaa myös määräaikaisena, jos etukäteen on tiedossa, että olosuhteet saattavat muuttua jatkossa. Oppilaaksi ottamisesta ja opetuspaikan vaihtamisesta annetaan päätös, johon liitetään hallintovalitusosoitus aluehallintovirastolle.

Perusopetuslain 28 §:n mukaan oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kouluun kuin kunnan määräämään lähikouluun. Oppilas voidaan ottaa hakemaansa kouluun, jos siellä on tilaa ja muut mahdolliset valintaperusteiden edellytykset täyttyvät. Hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Ensisijainen oikeus päästä kyseiseen kouluun on oppilailla, joille se on osoitettu lähikouluksi. Oppilaan hakeutuessa muuhun kuin lähikouluunsa, voidaan oppilaaksi ottamisen edellytykseksi asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Koulun lakkauttamista koskevan päätöksen yhteydessä on hyvä huomioida myös perusopetuslain 32 §:n mukaisesta koulumatkaedusta päättäminen, sillä oppilaiden koulumatkat muuttuvat koulun lakkauttamisen myötä. Päätökset on syytä tehdä kullekin oppilaalle erikseen. Yhteisesti kaikkia koulukuljetusta tarvitsevia oppilaita koskevassa päätöksessä piilee riski, että

yhden asianosaisen valittaessa päätöksestä vaikuttaa valitus menestyessään kaikkien päätöksen piirissä olevien kuljetusetuun.

10. Valtionavustukset

Koulun perustamishankkeeseen saatua valtionavustusta voidaan tietyissä tapauksissa määrätä palautettavaksi valtiolle. Palautus tulee kysymykseen mm. silloin, kun koulun toiminta lopetetaan tai omaisuuden käyttötarkoitusta muutetaan pysyvästi (laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 53 §).

Liite Yhteistoimintamenettely