



Lausunto Itä-Suomen hallinto-oikeudelle

Asia Kunnallisvalitus asiassa 2584/2023

Muutoksenhaunalainen päätös

Savonlinnan kaupunginvaltuusto 13.11.2023 § 71

Valittaja Petteri Partanen ym.

Lausunnonantaja

Savonlinnan kaupunginhallitus

Lausunto ja vastaus vaatimuksiin

Savonlinnan kaupunginhallitus toteaa, että valitus vaatimuksineen tulee perusteettomana hylätä.

Täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus

Savonlinnan kaupunginhallitus toteaa, että täytäntöönpanokieltoa ei tule määrätä. Kuntalain 143 §:n perusteella päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, ellei valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon. Valittaja ei ole valituksessaan esittänyt perusteita täytäntöönpanokiellon asettamiseksi. Kaupunginhallitus ilmoittaa, että kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanoa jatketaan, vaikka valitus on vireillä hallinto-oikeudessa, ellei valitusviranomainen erikseen kiellä täytäntöönpanoa.

Kaupunginhallituksen toimivalta

Savonlinnan kaupungin voimassa olevan hallintosäännön 3 §:n 18 kohdan (Muut asiat) mukaan kaupunginhallitus päättää lausunnon tai muun selityksen antamisesta valtuuston päätöstä koskevasta valituksesta, milloin kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen.

Valituksenalaisen päätöksen liitteenä olevat asiakirjat ja muu selvitys

Valituksenalaisen päätöksen liiteasiakirjat ja muut käsittelyyn kuuluvat asiakirjat ovat tämän lausunnon liitteenä ja luetteloitu tämän lausunnon liitteessä 1.

Muu tässä lausunnossa viitattu selvitys on luetteloitu tämän lausunnon liitteessä 1.

Lausunnon perusteet



Tässä lausunnossa otetaan kantaa valituksessa esitettyihin väitteisiin valituksessa esitetyssä järjestyksessä.

Lausunnon perusteista yleisesti

Kuntalain (410/2015) 135 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalitus voidaan tehdä vain, jos päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tekijä on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalitusta ei voida perustella tarkoituksenmukaisuus perusteilla.

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksenalaisessa päätöksessä valtuusto on päättänyt, että Kallislahden koulun toiminta lakkautuu 1.8.2024 alkaen. Toisin kuin valituksessa on väitetty, päätös ei perustu kaupungin kouluverkkoselvitykseen, vaan kaupunginvaltuuston vuonna 2015 päättämään alakoulun lakkauttamisrajaan, joka on 25 oppilasta. Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa todetaan, että koulun toiminta lakkautuu, koska koulun oppilasmäärä on alle valtuuston asettaman 25 oppilaan alarajan. Kouluverkkoselvitys koskee muita Savonlinnan kouluja.

Kaupunginhallitus toteaa, että valitus tulee hylätä, sillä päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä päätös ei ole ollut kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen niin kuin jäljempänä lausunnossa esitettyjen seikkojen perusteella näytetään todeksi.

Toisin kuin valituksessa väitetään, sekä lapsi- että yritysvaikutusten arviointi on toteutettu asianmukaisesti, kaupunginhallituksen hyväksymän mallin mukaisesti ennen päätöksentekoa, niitä on täydennetty, ja ne ovat olleet valtuutettujen käytettävissä päätöksenteon aikana. Päätöksenteossa on otettu lasten etu huomioon muillakin tavoin kuin pelkästään lapsivaikutusten arvioimisella. Näin ollen päätöstä ei voida pitää lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen vastaisena.

Valituksessa todetaan, että kaupunginvaltuuston päätöksen valmistelussa olisi virhe, kun kuulemisia ei järjestetty hallintolain 34 §:n tavalla. Kaupunginhallitus toteaa, että päätettäessä kunnan kouluverkosta ei katsota olevan varsinaisia asianosaisia, joita tulisi kuulla siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta, vaan valmistelussa tulee varata riittävät vaikutusmahdollisuudet asiaan osallisille hallintolain 41 §:n mukaisesti. Kaupunginhallitus toteaa, että asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettu asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla eikä kaupunginvaltuuston päätös ole siten syntynyt riittävien vaikutusmahdollisuuksien varaamatta jättämisen tai tiedottamisen puutteiden vuoksi virheellisessä järjestyksessä.

Edelleen valituksessa katsotaan, että otto-oikeuden käyttäminen valituksenalaisessa asiassa olisi loukannut valittajien luottamuksensuojaperiaatetta. Kaupunginhallitus katsoo, että otto-oikeuden käyttämiselle on ollut kuntalain 92 §:n tarkoittamat lailliset perusteet, sen käyttämisessä on toimittu lain ja voimassa olevan Savonlinnan kaupungin hallintosäännön mukaisesti, eikä sen käyttäminen ole loukannut luottamuksensuojaperiaatetta tai vähentänyt luottamusta kaupungin toimintaan.



Asian valmistelusta ja päätöksenteon materiaalin riittävydestä kaupunginhallitus katsoo, että kaupunginhallituksen esitys ja siihen liittyvä materiaali on ollut riittävän laaja kaupunginvaltuuston päätöksentekoa varten, eikä kaupunginvaltuuston päätös ole syntynyt puutteellisen tai harhaanjohtavan valmistelun vuoksi virheellisessä järjestyksessä. Kaupunginvaltuuston päätöstä ei myöskään voida sen perusteluidensa vuoksi pitää lainvastaisena.

Valituksessa on esitetty, että asiaa valmisteltaessa olisi ollut tiedossa, että perusopetuslain edellyttämät maksimit koulumatkojen kestolle tulevat ylittymään ja että valmistelu olisi tältä osin ollut puutteellista ja tarkoituksenhakuista. Kaupunginhallitus toteaa, että päätöksenteon aikana ei ole käynyt ilmi, että perusopetuslain mukaiset maksimit koulumatkan pituudessa tulisivat ylittymään eikä asiassa esitetty selvitys muutoinkaan osoita, että kaupunki ei kykenisi koulun lakkaamisen jälkeen järjestämään oppilaiden opetusta lain edellyttämällä tavalla. Kaupunginhallitus muistuttaa, että tarvittaessa kaupungin on mahdollista lisätä taksin käyttöä koulukuljetusten järjestämisessä.

Vielä valittaja on valitusperusteenaan esittänyt, että valtuutettu Metsälä olisi ollut esteellinen asian käsittelyn aikana. Edellä lausunnossa esitetyillä perusteilla kaupunginhallitus katsoo, ettei Metsälä ole ollut esteellinen käsittelemään asiaa niin kaupunginhallituksessa kuin kaupunginvaltuustossakaan.

Yksityiskohtaiset perusteet ja perustelut

Valitusperuste 1

Valituksen mukaan kaupunginvaltuuston 13.11.2023 § 71 (jäljempänä "kaupunginvaltuuston päätös") päätös ei kunnioita perusoikeuksia ja rikkoo voimassa olevaa lainsäädäntöä. Valituksen mukaan Savonlinnan kaupunki valituksenalaisen päätöksen tehdessään ei ole turvannut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaisesti, vaan kaupunginvaltuuston päätös loukkaa perusoikeuksia. Valituksen mukaan kaupunginvaltuuston päätös rikkoo perustuslain 6 §:n 3 momenttia, kun lapsi- ja yritysvaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi ennen valituksenalaisen päätöksen tekoa. Lisäksi valituksen mukaan menettelyvirheenä on pidettävä sitä, ettei Etelä-Savon hyvinvointialueen asiantuntijan lausuntoa lapsivaikutusten arvioinnista kyetty käsittelemään kuulemistilaisuuksissa.

Vaikutustenarvioinneista

Kaupunginhallitus toteaa, että kaupunginvaltuuston päätöksessä lasten näkökulma, oikeuksien toteutuminen ja etu on otettu huomioon muun muassa toteuttamalla lapsivaikutusten arviointi. Lapsivaikutusten arviointi on tehty Savonlinnan kaupungin sivistyslautakunnan 16.12.2021 ja kaupunginhallituksen 27.12.2021 vahvistaman maakunnallisen mallin mukaisesti.

- Ote kaupunginhallituksen 27.12.2021 pöytäkirjasta (Liiteluettelo/uusi selvitys 1)

Lapsivaikutusten arviointi valituksenalaisen asian osalta on toteutettu huhtikuussa 2022. Lapsivaikutusten arvioinnissa on otettu huomioon Kuntaliiton, Mannerheimin



lastensuojeluliiton ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjeistus lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamisesta.

- Lapsivaikutusten arviointi (Liiteluettelo/liite 3)

Päätöksenteon tueksi on tehty myös yritysvaikutusten arviointi 29.6.2022 Savonlinnan kaupungin elinkeinopalveluiden toimesta.

- Yritysvaikutusten arviointi (Liiteluettelo/liite 4)

Savonlinnan kaupungin sivistyslautakunta käsitteli kokouksessaan 21.9.2023 § 149–151 muun muassa Kallilahden koulun toiminnan lakkauttamista. Kokouksessaan sivistyslautakunta päätti palauttaa Kallilahden koulun toiminnan päättämistä koskevan asian uudelleen valmisteluun lapsi- ja yritysvaikutusten arvioinneissa todettujen puutteiden vuoksi. Lapsivaikutusten arvioinnissa käytetty, sivistyslautakunnan hyväksymä maakunnallinen malli katsottiin puutteelliseksi, koska se ei sisältänyt kaikkia päätöksenteossa tarvittavia näkökulmia sisältävää moniammatillisempaa näkökulmaa. Yritysvaikutusten arviointi katsottiin puutteelliseksi erityisesti sen vuoksi, ettei siinä ollut arvioitu maaseutukoulun toimintaympäristö huomioon ottaen vaikutuksia kylien elinvoimaan.

Sivistyslautakunnan 21.9.2023 § 150 päätöksen pohjalta lapsivaikutusten arviointia täydennettiin Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisalta 29.9.2023 pyydetyllä lausunnolla. Yritysvaikutusten arviointia täydennettiin elinkeinopalveluilta 29.9.2023 pyydetyllä lausunnolla.

- Lausuntopyyntö Eloisalta 29.9.2023 (Liiteluettelo/uusi selvitys 2)
- Lausuntopyyntö Elinkeinopalveluilta 29.9.2023 (Liiteluettelo/uusi selvitys 3)

Lausuntopyyntöjen johdosta Eloisan 11.10.2023 antama lausunto lapsivaikutusten arvioimiseksi sekä uusi, täydennetty yritysvaikutusten arviointi ovat olleet sivistyslautakunnan 19.10.2023 kokouksen kokousmateriaalin liitteinä. Kokouksessa vaikutustenarviointien sisältöön ei otettu enää kantaa, eli sekä lapsivaikutusten arviointi että yritysvaikutusten arviointi katsottiin riittäviksi.

- Lausunto lapsivaikutusten arviointia varten 11.10.2023 (Liiteluettelo/liite 6)
- Yritysvaikutusten arviointi, Juha Turtiainen (Liiteluettelo/liite 7)

Lapsia koskevissa päätöksissä lapsivaikutusten arviointi toteutetaan asian arvioimiseksi lapsen oikeuksien näkökulmasta. Tässä tapauksessa lapsivaikutusten arviointi on toteutettu sivistyslautakunnan ja kaupunginhallituksen vahvistaman mallin mukaisesti, siinä on otettu huomioon Kuntaliiton, Mannerheimin lastensuojeluliiton ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjeistus ja sitä on täydennetty hyvinvointialueen asiantuntijan lausunnolla. Täydennetyt lapsivaikutusten arviointi sekä yritysvaikutusten arviointi ovat olleet kaupunginvaltuuston 13.11.2023 kokousmateriaalin liitteinä, eli valtuutettujen käytettävissä Kallilahden koulun toiminnasta päättäessään.

Huhtikuussa 2022 toteutettu lapsivaikutusten arviointi on julkaistu Savonlinnan kaupungin internet -sivuilla kohdassa kasvatusta ja opetus > Varhaiskasvatusta ja



perusopetuksen palveluverkkoselvitys.¹ Halukkaat ovat voineet esittää näkemyksensä lapsivaikutusten arvioinnista kaupungin järjestämässä kaikille avoimessa kuulemistilaisuudessa 23.8.2023. Lapsivaikutusten arviointia on täydennetty Eloisalta pyydetyllä lausunnolla kuulemistilaisuuden jälkeen 29.9.2023. Missään lainsäädännössä tai muuallakaan ei edellytetä, että kuntalaisille tulisi erikseen varata tilaisuus saada lausua toteutetusta lapsivaikutusten arvioinnista. Siten se, että Eloisan antamaa lausuntoa lapsivaikutusten arvioinnista ei kyetty käsittelemään elokuun kuulemistilaisuudessa, ei muodosta menettelyvirhettä asiassa.

Valitusperuste 2

Valituksessa on vedottu siihen, ettei kaupunginvaltuuston päätöstä valmisteltaessa järjestetty kuulemisia hallintolain (434/2003) 34 §:n edellyttämällä tavalla, koska asiassa ei kuultu varhaiskasvatusyksikön lapsia ja vanhempia. Valituksessa on tässä kohtaa viitattu perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Valituksessa on myös vedottu siihen, ettei kuulemistilaisuudesta ollut informoitu kuntalaisia riittävän ajoissa kuulemistilaisuuteen valmistautumiseksi.

Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen

Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on todettu, ettei päätettäessä kunnan kouluverkosta, esimerkiksi koulun lakkauttamisesta, katsota olevan varsinaisia asianosaisia, joita tulisi kuulla siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta.² Koulun oppilaat ja heidän vanhempansa eivät ole koulun lakkauttamisasiassa asianosaisina. Siten koulun lakkauttamista koskeva päätös ei koske heidän eikä muidenkaan kuntalaisten etua, oikeutta tai velvollisuutta, sillä tavoin, että heitä olisi tällä perusteella kuultava asianosaisina ennen päätöksen tekemistä. Savonlinnan kaupungilla ei ole ollut velvoitetta arvioida, katsotaanko varhaiskasvatusyksikön vanhemmat ja lapset Kallislahden koulun osalta hallituslain 34 §:n tarkoittamalla tavalla asianosaisiksi, eikä Savonlinnan kaupungilla ole ollut velvoitetta kuulla heitä, eikä muitakaan erikseen asianosaisina ennen asiasta päättämistä.

Hallintolain 34 §:n sijaan koulun lakkauttamispäätöksen valmistelussa tulee noudattaa hallintolain 41 §:n säännöstä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta asiaan osallisille. Sen mukaan, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon 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.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaupunginvaltuuston päätös Kallislahden koulun lakkauttamisesta perustuu kaupunginvaltuuston 16.10.2017 § 127 päätökseen. Kaupunginvaltuuston päätöksen 14.12.2015 § 135 mukaan alakoulun lakkauttamisraja on 25 oppilasta. Kaupunginvaltuuston 16.10.2017 § 127 päätöksen perusteella koulujen

¹ <https://www.savonlinna.fi/asukas/kasvatus-ja-opetus/varhaiskasvatuksen-ja-perusopetuksen-palveluverkkoselvitys/>.

² KHO 29.2.2000 T 399, oikeuskirjallisuudesta ks. esim. Kuusikko, Kirsi: Esteellisyys hallinnossa, s. 545 (2018).



lakkauttamisrajaa laskettaessa kouluilla, joissa on esiopetusta, laskennassa huomioidaan myös esikoululaiset ja että, jos koulun oppilasennuste lähivuosina on yli 25, ei 2–3 vuoden oppilasmäärän alitus aiheuta automaattisesti koulun lakkauttamista, vaan asia tuodaan valtuuston ratkaistavaksi.

- Ote kaupunginvaltuuston 16.10.2017 pöytäkirjasta (Liiteluettelo/uusi selvitys 4)

Savonlinnan kaupunki on antanut kuntalaisille mahdollisuuden lausua mielipiteensä Kallislahden koulun lakkauttamisen osalta ensimmäisen kerran infotilaisuudessa 3.5.2022, kun varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon ennakointisuunnitelmasta järjestettiin kaikille avoin tilaisuus.

- Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon ennakointisuunnitelma 2030 (Liiteluettelo/uusi selvitys 5)

Palveluverkon ennakointisuunnitelman johtopäätöksenä³ on todettu valtuustokauden 21–25 toimenpiteinä muun muassa Kallislahden koulun lakkauttaminen:

Kuluvalla valtuustokaudella on mahdollista tarkastella perusopetuksen palvelurakenteen kautta tavoiteltavien taloudellisten säästöjen ja tilatehokkuuden aikaan saamiseksi seuraavia asioita:

- Louhen, Juvolan ja Kallislahden koulujen lakkauttaminen.

Infotilaisuudessa käytiin läpi ennakointisuunnitelmassa esitettyjä seikkoja, muun muassa Savonlinnan lapsi- ja oppilasmäärän kehitys tulevina vuosina, sen vaikutus talouteen ja koulutiloihin sekä palvelujen saavutettavuuteen. Infotilaisuuden jälkeen kuntalaisilla oli mahdollisuus jättää valmistelussa olevasta asiasta palautetta 9.5.2022 mennessä. Esitetyt kannanotot on julkaistu Savonlinnan kaupungin internet -sivuilla kohdassa kasvatus ja opetus > Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkoselvitys.

Lisäksi kaupunki on järjestänyt Kallislahden koulun osalta avoimen kuulemistilaisuuden kaupungintalolla 23.8.2023. klo 19–20, johon kaikki halukkaat ovat voineet osallistua. Kuulemistilaisuudesta on ilmoitettu hyvissä ajoin julkisella kuulutuksella 3.8.2023 kaupungin virallisella ilmoitustaululla yleisessä tietoverkossa (Kuulutukset -osio), sekä ajankohtaista -osiossa 8.8.2023. Julkiset kuulutukset ovat kuntalaisten luettavissa palvelupisteissä yleisöpöytäteeltä. Julkinen kuulutus on julkaistu myös paikallislehti Savonmaassa 9.8.2023 ja Puruvesi -lehdessä 10.8.2023. Tilaisuudesta on tiedotettu myös erikseen Kallislahden koulun oppilaiden huoltajia Wilma järjestelmän kautta 18.8.2023.

- Julkinen kuulutus (Liiteluettelo/uusi selvitys 6)
- Julkinen kuulutus kuulutukset -osiossa (Liiteluettelo/uusi selvitys 7)
- Julkinen kuulutus ajankohtaista -osiossa (Liiteluettelo/uusi selvitys 8)
- Julkinen kuulutus Savonmaa -lehdessä (Liiteluettelo/uusi selvitys 9)
- Julkinen kuulutus Puruvesi -lehdessä (Liiteluettelo/uusi selvitys 10)

³ Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon ennakointisuunnitelma 2030, s. 19.



Kuulutuksessa on mainittu, että kyse on Savonlinnan kaupungin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkotarkastelusta, johon liittyen on suunnitteilla, että Kallislahden koulun toiminta lakkaa 31.7.2024. Ilmoituksessa on kerrottu kuulemistilaisuuden aika ja paikka sekä se, että asiasta on mahdollisuus kirjallisesti lausua mielipiteensä. Ilmoituksessa on mainittu miten ja minkä ajan kuluessa mielipiteitä asiasta voi esittää kuin myös se, miten asiasta voi saada lisätietoja. Ilmoituksessa on myös kerrottu viranomaisen nimi ja tarvittavat yhteystiedot. Kirjallisia kannanottoja asiasta on voinut jättää 6.9.2023 klo 15.00 mennessä. Esitetyt kannanotot on julkaistu Savonlinnan kaupungin internet -sivuilla kohdassa kasvatus ja opetus > Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkoselvitys. Esitetyt kannanotot ja niissä esille nostetut asiat ovat olleet sivistyslautakunnan 21.9.2023 kokouksessa käsittelyssä. Kyseisessä kokouksessa on päätetty, ettei kannanotoissa ole esitetty sellaisia asioita, jotka antaisivat aiheutta muuttaa vireillä olevaa suunnitelmaa.

Kaupunginhallitus katsoo, että Savonlinnan kaupunki on informoinut kuntalaisia avoimesta kuulemistilaisuudesta riittävän ajoissa, ensin jopa 20 päivää ennen tilaisuutta julkisella kuulutuksella, sitten toistamiseen 15 päivää ennen tilaisuutta. Julkinen kuulutus on julkaistu myös paikallisissa sanomalehdissä hyvissä ajoin ennen tilaisuutta. Lisäksi tilaisuudesta on tiedotettu oppilaiden huoltajia erikseen 5 päivää ennen tilaisuutta.

Kaupunginhallitus toteaa, että sekä infotilaisuus että kuulemistilaisuus on järjestetty niin hyvissä ajoin ennen asiasta päättämistä, että osallisilla on vielä ollut todellinen mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Kuulemistilaisuudesta on tiedotettu kuntalaisia niin hyvissä ajoin, että heillä on ollut mahdollisuus varautua siihen. Kaikille halukkaille on varattu tilaisuus lausua mielipiteensä ennen päätöksentekoa. Kuntalaisten esittämät kannanotot ja palautteet koskien Kallislahden koulun lakkauttamista on otettu asianmukaisesti huomioon asian valmistelussa.

On kunnan harkintavallassa, mikä on asianmukainen ja riittävän tehokas ilmoittamistapa. Kaupunginhallitus toteaa, että suunnitelmista Kallislahden koulun lakkauttamiseksi on tiedotettu kaupungin voimassa olevan ohjeistuksen mukaisesti, ja että tiedotus on ollut riittävää asian laatuun nähden.

Edellä todetun perusteella ei voida katsoa, että Kallislahden koulun oppilaiden, heidän huoltajien, varhaiskasvatusyksikön ja muiden kaupungin asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien käyttäminen olisi estynyt edellä käsiteltyjen, valituksessa esille tuotujen seikkojen johdosta. Voidaan myös katsoa, että Savonlinnan kaupunki on edistänyt kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon Kallislahden koulua koskevassa asiassa perustuslain 14 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt riittävien vaikutusmahdollisuuksien varaamatta jättämisen tai tiedottamisen puutteiden vuoksi virheellisessä järjestyksessä.

Valitusperuste 3

Valituksen mukaan kaupunginvaltuuston päätöstä valmisteltaessa, esiteltäessä ja päätöstä tehtäessä ei ole toteutettu hyvää hallintoa eikä noudatettu hallintolakia. Valituksessa esitetään, että luottamuksensuojaperiaatetta on loukattu, kun



valituksenalaisesta asiasta päätettäessä on käytetty useampaan kertaan otto-oikeutta. Valituksen mukaan tämä heikentää luottamusta Savonlinnan kaupungin toimintaan.

Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaate asettaa viranomaiselle vaatimuksen ottaa huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset toiminnassaan ja turvata ne. Luottamuksensuoja tarkoittaa käytännössä, että yksityisen henkilön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti.⁴

Luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä on, että yksityiselle on muodostunut oikeutettuja odotuksia ennen viranomaisen uusia toimia. Odotukset voivat perustua esimerkiksi viranomaisen myönteiseen päätökseen, kehoitukseen, neuvoon tai lupaukseen. Lisäksi odotusten tulee olla lainmukaisia ja asianosaisen vilpittömässä mielessä.⁵

Otto-oikeus

Kuntalain 92.1 §:n mukainen otto-oikeus on lailla määritelty poikkeus kunnallishallinnon päätöksenteon riippumattomuudesta. Poikkeaminen perustuu lailla säädettyyn menettelyyn, jonka mukaan kunnanhallitus voi ottaa käsiteltäväkseen yksittäisen asian, jossa sen alainen viranomainen on tehnyt päätöksen.⁶ Otto-oikeus kohdistuu asiaan, jossa alempi viranomainen on tehnyt päätöksen, eikä kunnanhallitus ole millään tavalla sidottu asiassa tehtyyn aikaisempaan päätökseen. Kunnanhallitus voi siten tehdä asiassa täysin uudensisältöisen päätöksen esimerkiksi asian selvitykseen perustuvilla perusteilla.⁷ Jos kunnanhallitus käyttää otto-oikeuttaan, aikaisempi päätös menettää merkityksensä.

Savonlinnan kaupungin hallintosäännön 5 luvun 34 §:ssä on määritelty, että asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voi päättää kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja kaupunginjohtaja.

- Savonlinnan kaupungin hallintosääntö (Liiteluettelo/uusi selvitys 11)

Kaupunginhallitus toteaa, että kaupunginhallitus on käyttänyt Kallislahden koulua koskevassa asiassa otto-oikeutta ensimmäisen kerran 24.4.2023, kun se päätti käyttää otto-oikeutta sivistyslautakunnan päätökseen 20.4.2023 § 64. Kyseisessä sivistyslautakunnan päätöksessä päätettiin, ettei Kallislahden koulun osalta järjestetä kuulemistilaisuutta, *koska 25 oppilaan raja on yhä voimassa, oppilasraja alittuu vain tilapäisesti ja oppilasennuste on nouseva*.⁸ Perusteina kaupunginhallituksen otto-oikeuden käyttämiselle olivat kyseisen sivistyslautakunnan päätöksen pöytäkirjan selostusosassa esitetyt seikat muun muassa väestö- ja oppilasmäärän vähenemisestä, valtionosuuksien vähenemisestä sekä sivistystoimen säästötoimenpiteet. Sivistyslautakunnan 20.4.2023 kokouksen pöytäkirjan selostusosassa todetaan, että *oppilasmäärään liittyvästä syystä*

⁴ Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus, s. 166 (2017).

⁵ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, s. 172–173 (2023).

⁶ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, s. 1243 (2023).

⁷ Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, s. 663 (2023).

⁸ Sivistyslautakunnan 20.04.2023 § 64 Timo Lajusen muutosesitys.



*koulujen (muun muassa Kallislahden) toiminnan päättäminen on käynnistettävä ja asiasta on järjestettävä kuulemistilaisuus.*⁹ Otto-oikeutta perusteltiin myös sillä, että Savonlinnan kaupungin luottamushenkilöt ovat sitoutuneet palveluverkon karsimiseen väestö- ja oppilasmäärän vähenemisestä johtuen taloussuunnitelmassa.

Kaupunginhallitus käytti otto-oikeutta toisen kerran 19.6.2023, kun se päätti käyttää otto-oikeutta sivistyslautakunnan päätökseen 8.6.2023 § 111. Kyseisessä sivistyslautakunnan päätöksessä päätettiin, ettei Kallislahden koulun osalta järjestetä kuulemistilaisuutta. Perusteina otto-oikeuden käyttämiselle olivat kyseisen sivistyslautakunnan päätöksen pöytäkirjan selostusosassa esitetyt seikat.

Kaupunginhallitus käytti otto-oikeutta kolmannen kerran 30.10.2023, kun se päätti käyttää otto-oikeutta sivistyslautakunnan päätökseen 19.10.2023 § 170. Kyseisessä sivistyslautakunnan päätöksessä päätettiin, ettei Kallislahden koulun lakkauttamista esitetä kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle, koska koulun oppilasmäärä on nouseva, eikä laske pysyvästi alle 25 oppilaan ja mahdollisesti saatava säästö on pieni verrattuna koulun lakkauttamisesta johtuviin haittoihin. Kaupunginhallitus päätti käyttää otto-oikeutta ja esittää kaupunginvaltuustolle, että Kallislahden koulun toiminta lakkautuu 1.8.2024 alkaen, koska koulun oppilasmäärä on alle Savonlinnan kaupunginvaltuuston asettaman 25 oppilaan alarajan.

Otto-oikeuden käyttämisen johdosta asiaa voidaan arvioida eri näkökulmista ja asiassa voidaan tehdä täysin uudensisältöinen päätös, jos sille on lainmukaisia ja asian selvitykseen perustuvia perusteita.¹⁰ Otto-oikeus on kuntalaissa määritelty kunnanhallituksen suoraan lakiin perustuva keino toteuttaa kuntalain 39 §:n mukaista tehtäväänsä, eli muun muassa vastata valtuuston päätösten valmistelusta. Kaupunginvaltuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa.

Hallinnon toiminnassa luottamuksensuoja merkitsee sitä, että yksityisellä henkilöllä on perustelluin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Oikeutetut odotukset voivat perustua esimerkiksi viranomaisen myönteiseen päätökseen, joka voi olla esimerkiksi myönnetty lupa, taloudellinen tuki tai etuus. Myös viranomaisen neuvot, kehotukset tai lupaukset voivat perustaa oikeutettuja odotuksia.¹¹

Otto-oikeus tai sen käyttämättä jättäminen ei ole sellainen asia, johon yksityinen voisi saada luottamuksensuojaa. Yksityisille ei voi muodostua oikeutettuja odotuksia luottamuksensuojan saamiseksi siitä, ettei kaupunginhallitus käyttäisi kuntalakiin perustuvaa otto-oikeutta asiassa, jossa sen käyttäminen on sallittu.

Kaupunginhallitus toteaa, että kouluverkkoa koskeva asia, esimerkiksi koulun lakkauttaminen, on kuntalain 92 §:n mukaisesti sellainen, jonka osalta otto-oikeutta voi käyttää. Kuntalaissa, Savonlinnan kaupungin hallintosäännössä tai muualla ei ole asetettu rajoituksia sille, kuinka monta kertaa otto-oikeutta voi käyttää. Kouluverkosta

⁹ Sivistyslautakunnan 20.04.2023 § 64 selostus -osa.

¹⁰ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, s. 1244 (2023).

¹¹ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus s. 172 (2023).



päätäminen on Savonlinnan kaupungin hallintosäännössä varattu nimenomaisesti kaupunginvaltuustolle.¹² Kaupunginhallitus on käyttänyt otto-oikeutta tässä asiassa asian valmistelemiseksi kaupunginvaltuuston päätettäväksi.

Edellä esitetyin perustein valituksessa esitetty väite siitä, että otto-oikeuden käyttäminen useampaan kertaan loukkaa luottamuksensuojaperiaatetta ja heikentää luottamusta Savonlinnan kaupungin toimintaan, ei voi pitää paikkaansa. Otto-oikeuden käyttämiselle on ollut kuntalain 92 §:n tarkoittamat lailliset perusteet ja sen käyttämisessä on toimittu lain ja voimassa olevan hallintosäännön mukaisesti.

Valitusperuste 4

Valituksessa esitetään, että kaupunginvaltuuston 13.11.2023 tekemää päätöstä asiassa § 71 ei ole valmisteltu asianmukaisesti, koska valmistelua on tehty kiireellisesti ja koska kaupungin kouluverkkoselvitys ei ollut valmis asian valmistelun, esittelyn ja valtuuston päätöksenteon aikana. Valituksen mukaan kuntalaisilla ja muilla ei ollut mahdollisuutta tulla kuulluksi kouluverkkoselvityksessä esitetyistä seikoista. Valituksen mukaan kuulemismahdollisuutta 9.5.2022 ennakointisuunnitelmaan ei voida pitää riittävänä. Valituksessa esitetään, että kiireellisellä valmistelulla on pyritty tahallisesti rajoittamaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Riittävä valmistelu

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii kaikki sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Säännöksessä korostuu myös suhteellisuusperiaatteen mukainen vaatimus asian laadun huomioon ottamisesta selvitystehtävää täytettäessä. Asian riittävä selvittäminen merkitsee, ettei viranomaisen tulisi hankkia enempää selvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemisen kannalta. Selvitysten riittävyttä yksittäistapauksessa ei voida ratkaista yleislaila, vaan tarpeellisten selvitysten hankkiminen on arvioitava kussakin tapauksessa asian laadun ja laajuuden perusteella erikseen. Myöskään oikeuskäytännöstä ei ole osoitettavissa selvitysvastuun rajoja koskevia yleisiä tulkintaperiaatteita, vaan riittävän selvityksen määrä on ratkaistu tyypillisesti tapauskohtaisesti. Selvitysten laatua ei ole hallintolaissa rajoitettu muutoin kuin edellyttämällä, että ne ovat asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia. Viranomaisesta riippuu, mitä tietoja ja selvityksiä se pitää tarpeellisina ja miten laajasti se vaatii selvitystä hakijalta tai muulta asianosaiselta.¹³

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat. Siten kaupunginhallitus vastaa kaupunginvaltuuston päätöksen asianmukaisesta valmistelusta. Suoritetun valmistelun ja asian selvittämisen riittävyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon se, että kaupunginvaltuuston tehtävänä on itse arvioida, onko kaupunginhallituksen suorittama valmistelu ollut riittävää ja onko toimitelmalla ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot.

¹² Savonlinnan kaupungin hallintosääntö, 4 luku 5 §.

¹³ HE 72/2002 vp ja Niemivuo, Markku & Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki, s. 277 (2010).



Valmistelun riittävydestä

Kaupunginhallitus ei ole varma, mihin seikkaan valituksessa viitataan valmistelun kiirehtimisellä. Kaupunginhallitus toteaa, että toisin kuin valituksessa on esitetty, kaupunginvaltuuston päätös Kallislahden koulun lakkauttamisesta ei perustu kouluverkkoselvitykseen, vaan kaupunginvaltuuston määrittelemään oppilasmäärän alarajaan ja kaupunginvaltuuston 16.10.2017 § 127 päätökseen.

Kallislahden koulun toiminnan päättyminen on ollut esillä ensimmäinen kerran sivistyslautakunnan kokouksessa 23.8.2017 § 113, niin kuin kaupunginvaltuuston 16.10.2017 pöytäkirjasta käy ilmi.

- Ote kaupunginvaltuuston 16.10.2017 pöytäkirjasta (Liiteluettelo/uusi selvitys 4)

Savonlinnan kaupunginvaltuusto on päätöksellään linjannut koulujen oppilasmäärän alarajaksi 25 oppilasta. Kaupunginvaltuuston kokouksessa 16.10.2017 päätettiin, että koulujen lakkauttamisrajaa laskettaessa kouluilla, joissa on esiopetusta, laskennassa huomioidaan myös esikoululaiset ja että, jos koulun oppilasennuste lähivuosina on yli 25, ei 2–3 vuoden oppilasmäärän alitus aiheuta automaattisesti koulun lakkauttamista, vaan asia tuodaan valtuuston ratkaistavaksi.

Kallislahden koulun oppilasmäärää on käsitelty useassa sivistyslautakunnan kokouksessa. Sivistyslautakunnan kokouksessa 20.4.2023 § 64 on esitelty Kallislahden koulun oppilasmäärät lähivuosina ja todettu, että *oppilasmäärään liittyvästä syystä koulujen toiminnan päättäminen on käynnistettävä ja asiasta on järjestettävä kuulemistilaisuus*.¹⁴ Sivistyslautakunnan kokouksessa 8.6.2023 § 111 on todettu, että Kallislahden koulussa oppilasmäärä on vuodesta 2018 ollut alle asetetun 25 oppilaan rajan. Oppilasmääräkehityksen vaihtelun vuoksi määrä tulee kasvamaan ennusteen mukaan vuosikymmenen puolivälissä, mutta oppilasmäärään voi vaikuttaa alenevasti oppilaiden siirtyminen pienryhmiin ja toisiin kouluihin.¹⁵ Sivistyslautakunnan kokouksessa 21.9.2023 § 150 on todettu oppilasmäärästä seuraavaa: *Vuosina 2025–2029 koulun oppilasmäärä nousee tilapäisesti yli 25 oppilaan rajan ja koulussa on enimmillään 27 oppilasta. Vuonna 2029 oppilasmäärä putoaa jälleen 25:een oppilaaseen. Mikäli koulun nykyisistä tai tulevista oppilaista joku tarvitsee pienryhmäopetusta, hakee keskusta-alueen erikoisluokalle tai toissijaiseen kouluun, koulun kokonaisoppilasmäärä putoaa kyseisinä 2025–2029 vuosina alle asetetun oppilasmäärärajan*.¹⁶

Edellä lausunnossa on jo otettu kantaa vaikutusmahdollisuuksien varaamiseen. Savonlinnan kaupunginhallituksen mielestä kaupungin menettely vaikuttamismahdollisuuksien varaamisessa on edellä todetuilla perusteilla ollut riittävää. Kaupunginvaltuuston päätös on perustunut ennen kaikkea Kallislahden koulun pieneen oppilasmäärään, eikä loppusyksystä valmistuneeseen palveluverkkoselvitykseen, joka koski muita kouluja kuin Kallislahden koulua. Näin ollen sillä seikalla, että kaupungin kouluverkkoselvitys ei ollut valmis asian valmistelun, esittelyn ja päätöksenteon aikana, ei ole merkitystä Kallislahden koulun lakkauttamista koskevassa asiassa. Siten myöskään sillä seikalla, ettei kuntalaisille ollut varattu tilaisuutta lausua mielipiteensä valmiista

¹⁴ Sivistyslautakunta 20.04.2023 § 64, Selostus -osa.

¹⁵ Sivistyslautakunta 08.06.2023 § 111, Selostus -osa.

¹⁶ Sivistyslautakunta 21.09.2023 § 150, Selostus -osa.



kouluverkkoselvityksessä esitetyistä seikoista valituksenalaisesta asiasta päätettäessä, ei ole merkitystä Kallislahden koulun lakkauttamista koskevan asian kannalta.

Kaupunginhallitus katsoo, että kaupunginhallituksen esitys ja siihen liittyvä materiaali on ollut laaja ja riittävä kaupunginvaltuuston päätöksentekoa varten. Päätöksenteon pohjaksi on laadittu seuraavat kaupunginvaltuuston 13.11.2023 kokousmateriaalina olleet selvitykset:

- arvio Kallislahden koulun lakkauttamisen vaikutuksesta koulukuljetuskustannuksiin,
- Kallislahden koulun toimintakustannukset, oppilasennusteet ja tarvittavat investoinnit,
- lapsivaikutusten arviointi ja Eloisan 11.10.2023 lausunto,
- yritysvaikutusten arviointi täydennyksineen sekä
- vertailutaulukko kustannussäästöistä.

Yllä mainitut kokousmateriaalit ovat olleet asian liitteenä ja valtuutettujen käytettävissä valtuuston kokouksessa. Valtuutettujen käytettävissä ovat olleet myös valtuuston päätöksentekoa edeltäneiden toimielinten pöytäkirjat: kolmen sivistyslautakunnan kokouksen pöytäkirja sekä kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirja. Pöytäkirjoista käy ilmi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon ennakkointisuunnitelmassa esitetyt seikat muun muassa oppilasmäärän ja kaupungin saamien valtionosuuksien vähenemisestä, sivistystoimen jo toteuttamista säästöistä, perusopetuksen palvelun laadusta ja kiinteistökustannuksista. Lisäksi pöytäkirjoista käy ilmi jo aikaisemmin lausunnossa mainitut seikat Kallislahden koulun oppilasmäärän kehityksestä sekä Kallislahden koulun lakkauttamista koskeneen kuulemisen jälkeen annetut lausunnot ja niissä esille nostettujen asioiden käsittely.

Kokousmateriaali on toimitettu valtuutetuille ennen valtuuston kokousta. Valtuutetut ovat voineet ottaa kuntalaisten mielipiteet ja kannanotot huomioon päätöstä tehdessään. Kaupunginvaltuuston kokouksessa 13.11.2023 ei äänestetty asian palauttamisesta uudelleen valmisteltavaksi tai kyseenalaistettu valmistelun riittävyyttä. Valtuusto on sille toimitetun selvityksen perusteella voinut katsoa, että Kallislahden koulun lakkauttamista koskevan päätösehdotuksen valmistelu on ollut riittävä.

Edellä mainituilla perusteilla kaupunginvaltuuston päätös Kallislahden koulun lakkauttamisesta ei ole syntynyt puutteellisen valmistelun vuoksi virheellisessä järjestyksessä eikä päätöstä ole näin ollen kumottava puutteellisen tai harhaanjohtavan valmistelun vuoksi.

Valitusperuste 5

Valituksen mukaan päätös on lainvastainen, sillä asian valmistelussa ei ole otettu huomioon koulun toiminnan jatkamista puoltavia seikkoja ja valtuuston päätöstä on perusteltu "ainoastaan syntyvyyden ja lapsimäärän pienemisellä sekä taloudellisilla seikoilla yleisesti koko kaupunkia koskien". Lisäksi valituksessa esitetään, että laskelmat säästöistä on tehty virheellisesti, eikä "todellista säästöä näin ollen synny".



Lisäksi valituksessa esitetään, että Kallislahden koulun toiminnan päättämistä koskeva valmistelu, asian esittelymateriaali ja päätöksenteko ovat keskittyneet vain taloudellisiin seikkoihin, ja päätöksen valmistelussa on jätetty huomiotta lapsen oikeudet ja siten myös Yleissopimus lapsen oikeuksista.

Kuten lausunnossa on jo aikaisemmin todettu, kaupunginhallitus katsoo, että suoritettun valmistelun ja asian selvittämisen riittävyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon se, että valtuuston tehtävänä on itse arvioida, onko asiassa hankittu selvitys ollut riittävää ja onko toimielimellä ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot. Valtuustolla on aina mahdollisuus palauttaa asia kunnanhallitukselle jatkoselvitystä ja -valmistelua varten.

Kaupunginhallitus toteaa, että päätös on perustunut sivistyslautakunnan ja kaupunginhallituksen valmisteluun. Kaupunginvaltuuston 13.11.2023 kokouksessa ei äänestetty asian palauttamisesta uudelleen valmisteltavaksi, eli valtuusto katsoi asiassa suoritettun valmistelun riittäväksi asiasta päättämiseksi. Siten kaupunginhallitus katsoo, ettei kaupunginvaltuuston päätös Kallislahden koulun lakkauttamisesta ole syntynyt puutteellisen valmistelun vuoksi virheellisessä järjestyksessä.

Päätöksen perustelemisesta

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain mukainen päätöksen perusteleminen edellyttää kunnallisen toimielimen päätöksen osalta lähtökohtaisesti sitä, että päätöksen perustelut ilmoitetaan päätöspöytäkirjassa. Päätösten perustelut esitetään yleensä pöytäkirjan selostusosassa.

Kaupunginhallitus toteaa, että päätös Kallislahden koulun toiminnan päättämisestä perustuu kaupunginvaltuuston määrittelemiin kriteereihin, joilla alakoulujen toiminnan jatkamista tarkastellaan. Kaupunginvaltuusto on päättänyt alakoulujen lakkauttamisrajan, joka on 25 oppilasta, ja jota on 16.10.2017 päätöksellä § 127 muutettu siten, että kouluilla, joissa on esiopetusta, laskennassa huomioidaan myös esikoululaiset ja että, jos koulun oppilasennuste lähivuosina on yli 25, ei 2–3 vuoden oppilasmäärän alitus aiheuta automaattisesti koulun lakkauttamista, vaan asia tuodaan valtuuston ratkaistavaksi. Siten kaupunginvaltuuston 13.11.2023 § 71 päätöksen ensisijaisena perusteluna on Kallislahden koulun oppilasmäärän alittaminen kaupunginvaltuuston asettaman 25 oppilaan alarajan sekä muut päätöksen perustelut, jotka on esitetty päätöksen kokousmateriaalissa ja joita on selostettu laajemmin aikaisempien toimielinten pöytäkirjojen selostusosassa.

Kun otetaan huomioon, ettei suoraan koulujen lakkauttamista koskevaa sääntelyä ole, kaupunginvaltuuston päätöstä ei voida sen perusteluidensa vuoksi pitää lainvastaisena eikä päätöstä näin ollen tule kumota tällä valituksessa esitetyllä perusteella.

Kunta päättää sille kuuluvan itsehallinnon nojalla palveluverkoistaan. Savonlinnan kaupungin hallintosäännön mukaan sivistyslautakunta päättää uusien palveluiden tuottamisesta ja nykyisten lakkauttamisesta hyväksytyn talousarvion mukaisesti sekä



palveluverkosta lukuun ottamatta kouluverkkoa, josta päättää kaupunginvaltuusto.¹⁷ Kaupunginvaltuusto on edellä kerrotulla tavalla päättänyt kriteerit alakoulujen toiminnan tarkastelemiseksi ja varannut itselleen lopullisen päätösvallan tilanteissa, joissa koulun oppilasennuste lähivuosina ylittää 25 oppilaan määrän 2-3 oppilaalla. Tähän päätösvaltaan kuuluu myös sen arvioiminen, onko tehtävä ratkaisu kunnan asukkaiden edun mukainen. Kallilahden koulun lakkauttamista on perusteltu sen pienellä oppilasmäärällä, joka on valtuuston määrittelemän rajan alittava, ja joka nousee vain tilapäisesti rajan yli, sekä koulun lakkauttamisesta saatavilla säästöillä. Kaupunginvaltuusto on näistä syistä katsonut tarkoituksenmukaiseksi lakkauttaa Kallilahden koulun säästöjen aikaan saamiseksi. Kaupunginvaltuusto on voinut tässä tarkoituksessa päättää koulun lakkauttamisesta.

Kaupunginvaltuusto on tehnyt päätöksensä koulun lakkauttamisesta sille kuuluvan harkintavallan nojalla ja rajoissa. Päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä ole muutenkaan lainvastainen. Se, onko päätöksellä todellisuudessa saatavissa tavoitellun suuruisia säästöjä, koskee päätöksen tarkoituksenmukaisuutta. Kaupunginvaltuuston päätökseen ei voi hakea muutosta kunnallisvalituksin tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Savonlinnan kaupunki on laatinut lapsivaikutusten arvioinnin valituksenalaisessa asiassa edellä lausunnossa esitetyllä tavalla. Huomionarvoista on, että Kallilahden koulun toiminnan lakkauttamista koskeva asia on sivistyslautakunnan toimesta palautettu uudelleen valmisteluun lapsivaikutusten arvioinnin täydentämiseksi. Asian valmistelussa on siten pyritty ottamaan huomioon päätöksen vaikutukset lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen mahdollisimman laajasti ja parhaalla mahdollisella tavalla. Lapsivaikutusten arvioinnin toteuttaminen on ollut yksi keino, jolla lasten edut on otettu huomioon päätöksenteossa lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Lapsivaikutusten arvioinnin lisäksi Savonlinnan kaupunki on edellä kerrotuin tavoin ennen asian ratkaisemista varannut Kallilahden koulun oppilaille, oppilaiden huoltajille ja kaikille muillekin kuntalaisille mahdollisuuden saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Esitetyt kannanotot on otettu huomioon päätöksenteossa. Lapsilla on ollut mahdollisuus osallistua asiassa järjestettyyn yleiseen kuulemis- ja keskustelutilaisuuteen ja heillä on ollut mahdollisuus esittää mielipiteensä asiasta. Tämän lisäksi Kallilahden koulun oppilaita on myös kuultu suoraan keväällä 2022 oppilaille järjestetyllä koulukyselyllä, jossa oppilaiden mielipidettä on kysytty muun muassa koulun vaihtumiseen ja koulumatkan pidentymiseen. Lasten etu on otettu huomioon päätöksenteossa myös arvioimalla kouluverkon supistamisesta aiheutuvia positiivisia vaikutuksia, muun muassa perustusopetuksen laatuun ja opiskeluhuollon tukipalveluihin liittyen.

¹⁷ Savonlinnan kaupungin hallintosääntö, 4 luku 5 §.



- Koulukyselyn vastaukset Kallislahden koulu (Liiteluettelo/uusi selvitys 12)

Kaupunginhallitus katsoo, että Kallislahden koulua koskevan päätöksen valmistelussa on kiinnitetty riittävästi huomiota lasten etuun liittyviin näkökohtiin. Asian valmistelua ja kaupunginvaltuuston päätöstä koulun lakkauttamisesta ei edellä lausuttu huomioon ottaen voida pitää lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen vastaisena.

Valitusperuste 6

Valituksessa on esitetty, että kaupunginvaltuuston päätös on lainvastainen, sillä asiaa valmisteltaessa olisi ollut tiedossa, että perusopetuslain mukaiset maksimit koulumatkan pituudesta tulevat ylittymään Kallislahden koulupiirissä kauimpana kaupungista asuvien lasten osalta.

Koulumatkan pituudesta

Perusopetuslain (628/1998) 6 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Perusopetuslain 32 §:n 2 momentin mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuotta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia.

Opetuksen järjestäjänä toimivan kunnan harkinnasta riippuu, ylläpitääkö se esimerkiksi tiheää kouluverkkoa perusopetuksen antamiseksi vai järjestääkö se opetuksen antamisen tapahtuvaksi harvemmissä toimintayksiköissä koulukuljetusjärjestelyjen avulla.

Kaupunginvaltuuston kokouksen kokousmateriaalina on ollut Savonlinnan kaupungin Logistiikkapalveluyksikön 16.2.2022 laatimat koulukuljetuslaskelmat, jossa on todettu, että laskelmiin vaikuttavat muun muassa lukujärjestystiedot eli koulun alkamis- ja päättymisajat oppilaittain. Lukujärjestystietoja lukuvuodelle 2023–2024 ei ole ollut saatavissa laskelmien tekemisen aikaan. Koulumatkan pituuden kasvamisesta on käsitelty sivistyslautakunnan kokouksessa 21.9.2023 § 150, jossa todettiin, että Kallislahden ja Kellarpellon (jonne oppilaat siirtyisivät) koulun välinen matka yhteen suuntaan ilman välipysähdyksiä kestää noin 12 minuuttia. Siten Kallislahden koulun oppilaiden päivittäinen edestakainen koulumatka kasvaisi noin 25 minuuttia.

Kallislahden ja Kellarpellon koulun sijainnin ja asiassa suoritetun valmistelun perusteella ei ole aihetta olettaa, että koulukuljetuksia ei olisi Kallislahden koulun lakatessa enää mahdollista järjestää perusopetuslain salliman oppilaan päivittäisen koulumatkan enimmäiskeston puitteissa. Tarvittaessa kaupungin on mahdollista lisätä taksin käyttöä kuljetusten järjestämisessä. Asiassa esitetty selvitys ei muutoinkaan osoita, että kaupunki ei kykenisi koulun lakkaamisen jälkeen järjestämään oppilaiden opetusta lain edellyttämällä tavalla.

Valitusperuste 7

Valituksessa esitetään, että kaupunginvaltuuston 13.11.2023 tekemässä § 71 päätöksessä on muotovirhe, koska kaupungin valtuustossa päätöksentekoon osallistunut valtuutettu



Metsälä oli esteellinen yleisesti kouluverkkoasiassa ja erityisesti Kallislahden koulun toiminnan päättämistä koskevassa asiassa. Valituksen mukaan Metsälän tekee asiassa esteelliseksi se, että hän on toiminut asian valmistelun ja päätöksenteon aikana Talvisalon koulun Heikinpohjan yksikön johtajana ja päätöksellä on siten välitön vaikutus Metsälän asemaan, kun Kallislahden koulun lakkauttamispäätös vahvistaa Savonlinnan kaupunkiin jäljellejäävien koulujen asemaa.

Kaupunginhallitus toteaa, että Metsälä kaupunginhallituksen toisena varapuheenjohtajana on ollut mukana asian valmistelussa 30.10.2023 kaupunginhallituksessa ja asiasta päättämässä 13.11.2023 valtuutettuna kaupunginvaltuustossa. Metsälä ei ole sivistyslautakunnan jäsen eikä ole kuulunut sivistyslautakunnan asettamaan palveluverkkotyöryhmään.

Valtuutetun ja kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyydestä kaupunginhallituksessa

Kouluverkkoasian valmistelussa ja kunnanhallituksen käsittelyssä esteellisyyttä arvioidaan hallintolain 28 §:n esteellisyyssäännösten perusteella. Sovellettavaksi voi tulla hallintolain 28 §:n 3 kohdan mukainen niin sanottu intressijäävi, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen. Lisäksi sovellettavaksi voi tulla 28 §:n 7 kohdan mukainen niin sanottu yleislausekejäävi, jonka mukaan luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Valituksessa on ilmeisesti vedottu näistä ensimmäiseen, intressijääviin, mutta lausunnossa otetaan kantaa myös yleislausekejäävin mukaiseen tilanteeseen.

Intressijäävi

Intressijäävin mukaisen esteellisyyden syntyminen edellyttää, että hyöty on luonteeltaan erityistä, esimerkiksi taloudellisesti tuntuva tai muuten merkityksellistä. Lisäksi hyödyn vaikutuksen tulee kohdistua esteelliseksi väitettyyn tai hänen perhepiirinsä läheisiin siten, että asia vaikuttaa virkamiehen asemaan henkilökohtaisesti.¹⁸ Jotta virkamies voitaisiin katsoa esteelliseksi, hänen saaman hyödyn tulee olla todennäköinen, odotettavissa oleva ja merkittävä. Pelkkä hypoteettinen hyötyminen pitkällä ajanjaksolla ei riitä aiheuttamaan esteellisyyttä.¹⁹

Oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, että taksiautoilija, jolla oli sopimus kyyditä koululaisia, ei ollut esteellinen käsittelemään kyläkoulun lakkauttamisasiaa kunnanhallituksessa, koska katsottiin, että koulun lakkauttamista koskevasta päätöksestä ei ollut odotettavissa taksiautoilijalle erityistä hyötyä.²⁰ Oikeuskäytännössä on katsottu myös, että valtuutettu, jonka lapset ovat käyneet lakkautettavana olevaa koulua, ei kunnanhallituksen jäsenenä ollut esteellinen osallistumaan asian valmisteluun kunnanhallituksessa.²¹ Ratkaisussa otettiin huomioon se, että kyse oli kunnan kouluolojen järjestämisestä useampia koulupiirejä yhdistämällä sekä se, että kunnanhallituksen osalta kysymys oli asian valmistelusta. Näillä seikoilla asian ratkaisusta ei asiaa kokonaisuutena

¹⁸ Kuusikko, Kirsi: Esteellisyys hallinnossa, s. 294–295 (2018).

¹⁹ Kuusikko, Kirsi: Esteellisyys hallinnossa, s. 298 (2018).

²⁰ Turun ja Porin lääninoikeus 26.5.1999 192/1.

²¹ KHO 1998:68 24.11.1998/2646.



tarkasteltaessa ollut odotettavissa kunnanhallituksen jäsenelle erityistä hyötyä tai vahinkoa, eli kyseeseen ei tullut intressijäävi.

Edellä selostetun, vallitsevan oikeuskäytännön valossa se, että valtuutettu työskentelee opettajana tai johtajana kaupungin koulussa, joka ei ole lakkautettava tai oppilaat vastaanottava koulu, ei riitä aiheuttamaan esteellisyyttä kouluverkkoasioiden käsittelyssä kaupunginhallituksessa.

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan valtuutettu Metsälä ei ole ollut esteellinen käsittelemään asiaa kaupunginhallituksessa 30.10.2023 niin valtuutettuna kuin kaupunginhallituksen jäsenenä. Metsälä on toiminut Savonlinnan kaupungin Talvisalon koulun Heikinpohjan yksikön johtajana. Lakkautettavan Kallislahden koulun oppilaat on suunniteltu siirrettäväksi Kellarpellon kouluun. Metsälä ei ole, eikä hänen ole väitettykään työskennelleen opettajana koulussa, joka vastaanottaa lakkautettavan Kallislahden koulun oppilaat. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan valituksessa esitetty väitös siitä, että yhden koulun lakkauttamispäätös vahvistaa kaikkien muiden jäljellejäävien Savonlinnan kaupungin koulujen asemaa, on jo itsessään kyseenalainen, sillä valituksessa ei ole määritelty, mikä on se konkreettinen, säädöksen edellyttämä erityinen hyöty, jota Metsälän väitetään saavan valituksenalaisesta päätöksestä ja joka vaikuttaisi hänen asemaansa henkilökohtaisesti. Valituksessa esitetty väite perustuu pelkästään hypoteettiseen hyötymiseen pitkällä ajanjaksolla. Näin ollen valituksessa esitetty väite siitä, että Kallislahden koulua koskevalla päätöksellä on välitön, positiivinen vaikutus Metsälän asemaan, ei voi pitää paikkansa.

On suositeltavaa, että ne henkilöt, joiden kohdalla intressijäävi tulee arvioitavaksi, oma-aloitteisesti jääväisivät itsensä kunnanhallituksessa siinä vaiheessa, kun on selvillä, mitkä koulut ovat lakkautusuhan alla.²² Metsälä ei ole arvioinut itseään esteelliseksi Kallislahden koulua koskevassa asiassa eikä väitteitä hänen esteellisyydestään ole esitetty kaupunginhallituksen käsittelyn aikana. Kaupunginhallitus katsoo, että Metsälä ei saa Kallislahden koulua koskevasta lakkauttamispäätöksestä sellaista todennäköistä, odotettavissa olevaa ja merkittävää etua, jonka voisi katsoa muodostavan intressijäävin edellyttämän vaikutuksen.

Edellä esitetyillä perusteilla kaupunginhallitus katsoo, että Metsälä ei ole ollut esteellinen hallintolain 28 §:n 3 kohdan mukaisella tavalla käsittelemään valituksenalaista asiaa kaupunginhallituksessa 30.10.2023 niin valtuutettuna kuin kaupunginhallituksen jäsenenä.

Yleislausekejäävi

Vaikka valituksessa on ilmeisesti katsottu, että Metsälä olisi ollut esteellinen nimenomaan hallintolain 28 §:n 3 kohdan mukaisella tavalla (intressijäävi), kaupunginhallitus toteaa, ettei luottamus Metsälän puolueettomuuteen ole vaarantunut myöskään hallintolain 28 §:n 7 kohdan mukaisesti mistään muusta erityisestä syystä (yleislausekejäävi).

Hallintomenettelylain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen²³ mukaan esteellisyys yleislausekkeen perusteella syntyy vain, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen

²² Kuntaliitto: Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa (2020), s. 12.

²³ HE 88/1981 vp, s. 23.



vaarantuu sellaisen erityisen syyn vuoksi, joka on yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa. Lisäksi edellytetään, että puolueettomuutta vaarantava vaikutus on suunnilleen saman asteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyyssperusteissa.

Tällaisen syyn perusteella virkamiehen tulisi itse oma-aloitteisesti pidättäytyä asian käsittelystä. Jos toimielimen jäsenet tietävät jäsenensä puolueettomuutta vaarantavasta erityisestä syystä, heidänkin on otettava se huomioon esteellisyyttä arvioidessaan ja esteellisyydestä toimielimessä päättäessään.²⁴

Niin kuin edellä on jo todettu, Metsälä ei ole arvioinut itseään esteelliseksi Kallislahden koulua koskevassa asiassa eikä kysymys Metsälän esteellisyydestä ole noussut esille asian käsittelyn aikana kaupunginhallituksessa.

Edellä on todettu, ettei luottamus Metsälän puolueettomuuteen ole vaarantunut intressijäävin perusteella. Koska yleislauseketta tulee soveltaa suppeasti, kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan luottamus Metsälän puolueettomuuteen valtuutettuna tai kaupunginhallituksen jäsenenä kaupunginhallituksessa ei ole vaarantunut myöskään mistään muusta erityisestä syystä.

Valtuutetun esteellisyydestä kaupunginvaltuustossa

Valtuutetun esteellisyys valtuustossa arvioidaan kuntalain (410/2015) 97.1 §:n nojalla, jonka mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään.

Kaupunginhallitus katsoo, että kunnassa päätettävänä olevassa asiassa lähtökohtana on se, että jos päätöksenteko koskee yleisesti kaikkia kuntalaisia tai huomattavaa osaa kuntalaisista, päätöksentekoon osallistuvat eivät ole esteellisiä.²⁵ Valtuustossa esteellisyyssperusteet ovat muita toimielimiä rajatummalla tavalla. Jotta asian voidaan katsoa koskevan valtuutettua tai hänen läheistään sillä tavoin henkilökohtaisesti, että valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, päätöksellä tulee olla välitön vaikutus valtuutettuun tai hänen läheiseensä.

Oikeuskäytännössä valtuutettua on harvoin katsottu esteelliseksi valtuuston päättäessä kouluverkkoasioista, esimerkiksi koulun lakkauttamisesta, perustuen etenkin kuntalain 69 §:ssä valtuutetulle asetettuun tehtävään kunnan luottamushenkilönä edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta ja edustaa kuntalaisia valtuustossa. Se, että valtuutettu toimii kunnan opettajana, ei ole katsottu koskevan valtuutettua kuntalaissa tarkoitettulla tavalla henkilökohtaisesti, että valtuutettu olisi esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn valtuustossa.²⁶

Huomionarvoista on, että oikeuskäytännössä esteellisyyttä ei ole katsottu syntyvän edes tapauksissa, joissa asialla on ollut välittömiäkin vaikutuksia valtuutetun asemaan. Esimerkiksi koulujen lakkauttamista koskevassa päätöksessä valtuutettu ei ole katsottu esteelliseksi käsittelemään asiaa sen perusteella, että hänen lapsensa käyvät päätöksen

²⁴ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus s. 413 (2023).

²⁵ Kuusikko, Kirsi: Esteellisyys hallinnossa, s. 544 (2018).

²⁶ KHO 4.11.1996/3804.



kohteena olevaa koulua.²⁷ Myöskään se, että valtuutettu on toiminut lakkautettavan koulun määräaikaisena johtajana tai oppilaat vastaanottavan koulun opettajana ei tee valtuutetusta esteellistä käsittelemään koulun lakkauttamista koskevaa asiaa valtuustossa.²⁸

Kaupunginhallitus toteaa, että valtuutettu Metsälä on kysymyksessä olevaa asiaa valtuustossa käsiteltäessä toiminut luottamushenkilöasemassa ja ollut osaltaan edustamassa kunnan asukkaiden olosuhteita. Vallitsevan oikeuskäytännön valossa se, että valtuutettu Metsälä on toiminut asiasta päätettäessä erään toisen kaupungin koulun yksikön johtajana, johon lakkautettavan Kallislahden koulun oppilaita ei ole edes tarkoitus siirtää, ei voi mitenkään tehdä hänestä esteellistä käsittelemään asiaa valtuustossa. Kuten edellä on jo todettu, Kallislahden koulun lakkauttamisella ei ole sellaista välitöntä vaikutusta valtuutettu Metsälään, jotta valituksenalaisen asian voitaisiin katsoa koskevan valtuutettua sillä tavoin henkilökohtaisesti, että valtuutettu olisi esteellinen päättämään asiasta kaupunginvaltuustossa.

Edellä esitetyillä perusteilla kaupunginhallitus katsoo, kaupunginvaltuuston päätös ei koske valtuutettu Metsälää siten henkilökohtaisesti, että hän olisi ollut kuntalain 97.1 §:n mukaisesti esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn kaupunginvaltuustossa.

Savonlinnan kaupunginhallitus

²⁷ KHO 1998:5 19.3.1998/484.

²⁸ KHO 12.4.2001 T 867.