

Petteri Partanen

KUNNALLISVALITUS



5.12.2023

Itä-Suomen Hallinto-oikeus
Minna Canthin katu64
70110 KUOPIO

ITÄ-SUOMEN
HALLINTO-OIKEUS

08.12.2023

SAAPUNUT

Kallislahden koulun toiminnan päättämistä koskeva Savonlinnan kaupunginvaltuuston päätös

Savonlinnan kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan 13.11.2023 Kallislahden koulun toiminnan päättamisestä 1.8.2024 alkaen.

Valituksenalainen päätös on kumottava ja päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä siihen saakka, kunnes valitus on ratkaistu.

Kaupunginvaltuuston päätös ei kunnioita perusoikeuksia ja rikkoo voimassa olevaa lainsäädäntöä. Yksi käsittelyyn osallistuneista valtuutetuista on esteellinen. Valtuuston päätöstä valmisteltaessa, esiteltäessä ja päätöstä tehtäessä ei ole toteutettu hyvää hallintoa eikä noudatettu Hallintolakia.

Savonlinnan kaupungilla on osana julkista hallintoa velvollisuus turvata perusoikeudet (PL 22 §). Valtuuston päätös loukkaa perusoikeuksia sen sijaan, että vahvistaisi tai turvaisi niitä.

PL 6 §:n mukaan ”Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”.

Etelä-Savon hyvinvointialueen sosiaali- ja terveysalan asiantuntijan lausunto 11.10.2023 lapsivaikutusten arvioinnissa on puutteellinen. Lausunto on myös laadittu kuulemisten jälkeen, joten sitä ei ole kyetty käsittelemään kuulemistilaisuuksissa. Lapsivaikutusten kunnollista arviointia ei ole tehty viranomaisaloitteisesti, vaan lasten vanhemmat ovat joutuneet hankkimaan tietoa ja vaatimaan kaupungilta erikseen arvioinnin riittävän kattavaa tekemistä. Sosiaali- ja terveysministeriö eikä Lapsiasiavaltuutetun toimisto ole vastannut vanhempien tiedusteluihin lapsivaikutusten arvioinnin laadukkuudesta.

Vuonna 2022 tehdyn kyselyn mukaan Kallislahden koulun oppilaista 78,6 % piti koulun lakkauttamista huonona. Lapsi- ja yritysvaikutusten arviointeja ei ollut vielä tehty kaupunginhallituksen käyttäessä otto-oikeuttaan sivistyslautakunnan valmistelussa olleeseen asiaan. Alkuperäinen yritysvaikutusten arviointi oli otsikoimaton ja päiväämätön, vaikutusarvion laatijoita ei asiakirjassa mainita. Lapsivaikutusten arviointi on myös päiväämätön, eikä laatija ilmene asiakirjasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) mukaan kunnalla on velvoite toimia yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa palveluverkon muutoksissa ja lapsivaikutusten arvioinnissa.

Sivistyslautakunta oli toistuvasti tullut siihen tulokseen, ettei Kallislahden koulun toimintaa pidä päättää. Kaupunginhallituksessa otto-oikeuden käyttämisen kannalla oli valtuutettu Sanna Metsälä, jonka jääviyteen niin kaupunginhallituksen varapuheenjohtajana kuin kaupunginvaltuutettuna jäljempänä otetaan kantaa.

PL 14 §:n mukaan "Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon."

Koulun lakkauttamista valmisteltaessa kuulemisia ei järjestetty HL:n 34 §:n edellyttämällä tavalla.

Aikataulusta:

Syksyllä 2021 sivistyslautakunta päätti palveluverkon selvittämisestä ja työryhmän perustamisesta

5.4.2022 valmistui palveluverkkotyöryhmän selvitys

13.4.2022 sivistyslautakunnan ja kaupunginhallituksen iltakoulu palveluverkkoselvitykseen liittyen

3.5.2022 avoin informaatiotilaisuus palveluverkkoselvityksestä

20.4.2023 Sivistyslautakunta päätti, ettei Kallislahden koulun osalta järjestetä kuulemistilaisuutta.

24.4.23 Kaupunginhallitus käytti otto-oikeutta Kallislahden koulun osalta

8.5.23 Kaupunginhallitus palautti Kallislahden koulun toiminnan päättämistä koskeva asian sivistyslautakunnalle sivistyslautakunnan jäsenen jääviysepäilyn vuoksi.

8.6.23 Sivistyslautakunta päätti, että jäsen ei ole jäävi ja että kuulemistilaisuutta Kallislahden koulun osalta ei järjestetä.

19.6.23 Kaupunginhallitus päätti käyttää otto-oikeutta ja päätti järjestää kuulemistilaisuuden.

3.8.2023 Savonlinnan kaupunki informoi kuulemistilaisuuksista internet-sivuillaan

16.8.23 piti pöytäkirjan mukaan tulla vanhemmille Wilma-viestinä tiedote kuulemistilaisuudesta

17.8.23 Kallislahden koulun oppilaan vanhempi kysyi sivistysvirastosta tiedotetta ts. varmistusta kuulemistilaisuuden järjestämisestä

18.8.23 vanhemmat saivat Wilma-viestillä tiedotteen kuulemistilaisuudesta

23.8.23 järjestettiin kuulemistilaisuus Kallislahden koulun osalta.

6.9.2023 asukkaiden lausuntojen määräaika sivistyslautakunnalle

21.9.23 Sivistyslautakunta päätti palauttaa Kallislahden koulua koskevan asian uudelleen valmisteluun sivistysvirastolle

19.10.23 Sivistyslautakunta päätti, että Kallislahden koulua ei lakkauteta.

30.10.23 Kaupunginhallitus päätti käyttää otto-oikeutta ja esittää valtuustolle, että Kallislahden koulun toiminta päättyy.

13.11.23 valtuusto päätti lakkauttaa Kallislahden koulun

23.11.23 Muutettu palveluverkkosuunnitelma tuli julkiseksi

Kallislahden koulun osalta kuuleminen järjestettiin 23.8.2023, mutta Varhaiskasvatusyksikön (päiväkoti) lapsia ja heidän vanhempiaan ei ole kuultu asiassa. Kallislahden koulun toiminnan

päätäminen vaikuttaa tosiasiallisesti ja välittömästi myös varhaiskasvatustyksikön toimintaedellytyksiin.

Päiväkodista on siirtymässä ainakin viisi oppilasta syksyllä 2024 kouluun ja syksyllä 2025 jälleen viisi, tässä tapauksessa oletetusti Kallislahden kouluun samassa pihapiirissä. Hallintolain 34 §:n mukaista kuulemista ei näin ollen ole järjestetty kaikkia asianosaisia koskien.

Varhaiskasvatuksen yksikkö on ollut jatkuvasti täynnä ja osa esiopetusikäisistä lapsista on sijoitettu varhaiskasvatukseen muualle. Koulun nouseva oppilasennuste perustuu pääosin varhaiskasvatustyksikön lapsimäärään. Kallislahden tapauksessa varhaiskasvatuksen yksikkö ja perusopetusyksikkö sijaitsevat samalla kiinteistöllä ja samassa pihapiirissä. Järjestely tukee erinomaisesti lapsen turvallista kasvu- ja kehityspolkua varhaiskasvatuksesta tuttuun perusopetusyksikköön.

Aiemman kaupungin teknisen toimialan kannan mukaan koulurakennusta ei voi käyttää varhaiskasvatustyksikkönä. Päiväkodin johtajan tiedossa oleva kanta on sama. Asiaa valtuustossa käsiteltäessä tekninen johtaja kuitenkin kysyttäessä vastasi, että koulurakennus voidaan korjata ja muuttaa varhaiskasvatuksen tarpeita vastaavaksi. Valtuuston istunnossa käydyssä keskustelussa tekninen johtaja ei kyennyt vastaamaan, miksi 2020 päiväkotia ei voinut siirtää koulun tiloihin, mutta 2023 se onkin mahdollista. Mahdollisen muutosremontin kustannusvaikutuksia ei keskustelussa kyetty arvioimaan.

Koulun toiminnan päättäminen aiheuttaa varhaiskasvatuksen yksikön asiakasperheissä epävarmuutta tulevaisuudesta ja päiväkodin toiminnan jatkuvuudesta.

Kaupunginhallitus käytti kolmesti sivistyslautakunnan päätöksiin otto-oikeutta. Tämänkaltaisen on omiaan heikentämään luottamusta viranomaisen ja julkisen hallinnon toimintaan. Sikäli kun asiassa oli ilmennyt uutta tai tuotu käsittelyyn uusia perusteita koulun toiminnan päättämiseen, niin uusi kuuleminen olisi pitänyt järjestää. Uuden kuulemisen ja riittävän asian valmistelun sijasta päätöstä kiirehdiittiin edellä (aikataulu) esitetyllä tavalla. On perusteltu syy epäillä, että kiirehtimisellä haluttiin tahallisesti rajoittaa asianosaisten ja muiden kuntalaisten mahdollisuutta vaikuttaa. Kiirehtimisellä loukattiin hyvän hallinnon vaatimuksia tärkeässä, laajasti kuntalaisiin vaikuttavassa ja kauaskantoisessa asiassa.

Keskeistä valmistelun vaillinaisuuden ja hallintolain mukaisten valmistelu- sekä kuulemisvelvoitteiden kannalta on se, että kaupungin kouluverkko selvitys ei ollut valmis asian valmistelun, esittelyn tai valtuuston päätöksenteon aikana. Kuntalaisilla tai Kallislahden koulun toiminnan päättämisen asianosaisilla ei ollut mahdollisuutta tulla kuulluksi selvityksessä esitetyistä seikoista. Koulun toiminnan päättämispäätös tehtiin kaupunginvaltuustossa 13.11.23 ja palveluverkkoselvitys valmistui ja tuli sivistyslautakunnan käsittelyyn 23.11.2023. Lausumismahdollisuutta 9.5.2022 ennakointisuunnitelmaan ei voi pitää riittävänä, varsinkin kun aikajänne lausumismahdollisuuden ja valtuuston päätöksen välissä on puolitoista vuotta ja asiaa on valmisteltu kevään 2022 jälkeen edelleen.

Toistuva otto-oikeuden käyttäminen loukkaa luottamuksensuojaperiaatetta. Kiireisellä valmistelulla on pyritty edellä mainitulla tavalla tahallisesti rajoittamaan kuntalaisten ja asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia. Syytä kiirehtimiseen kysyttiin kahdesti erikseen asian valmistelusta ja esittelystä vastuussa olevilta kaupunginjohtajalta ja sivistysjohtajalta 12.11. Kallislahden koulun vanhempainyhdistyksen järjestämässä keskustelutilaisuudessa. Vastausta kysymyksiin ei saatu. Keskustelutilaisuus järjestettiin vanhempainyhdistyksen toimesta ja vanhempien aloitteesta, koska kaupungin puolesta ei sellaista järjestetty. Tiedontarve asian valmistelun aikana ei tullut

tyydytetyksi, joten vanhempainyhdistys päätti järjestää tilaisuuden. Kallislahden koulun lakkauttamispäätöksen jälkeen kaupunginjohtaja ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja olivat julkisesti sitä mieltä, että palveluverkkoselvitys vaatii lisäselvityksiä, valtuustoseminaarin ja lisävalmistelun. (Viite: Itä-Savo 29.11.2023, artikkeli: Jaana Hänninen). Kallislahden koulu on siis ollut mukana palveluverkkoselvityksessä ja edellä kuvatulla tavalla päätöstä mitenkään perustelematta kiirehditettiin.

Koulussa olevan lapsen vanhemman toimesta lapsi- ja yritysvaikutusten arviointeja pyydettiin kesäkuussa 2023, mutta ne saatiin vasta elokuussa uudelleen erikseen pyydettyinä. Wilma-viesti, jossa tiedotettiin kuulemistilaisuuden järjestämisestä 23.8, saatiin vasta 18.8. silloinkin sitä erikseen tiedusteltaessa. Tietojen lähettäminen myöhässä ja asianosaisten informoiminen kuulemistilaisuudesta vain viisi päivää aikaisemmin ei ole mahdollistanut asianosaisten riittävää valmistautumista kuulemistilaisuuteen. Kuulemistilaisuutta ei järjestetty Kallislahden koululla, vaan yhdessä muiden ns. maaseutukoulujen kanssa kaupungintalolla. Asiasta kysyttäessä 12.11. saatiin vastaus, että kuulemistilaisuuden järjestäminen Kallislahden koululla ei ollut mahdollista kiireisen aikataulun vuoksi.

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."

Asian valmistelussa ja esittelyssä ei otettu huomioon eikä esitelty kaupunginvaltuustolle Kallislahden koulun toiminnan jatkamista puoltavia seikkoja. Päätöstä perusteltiin ainoastaan syntyvyyden ja lapsimäärän pienemisellä sekä taloudellisilla seikoilla yleisesti koko kaupunkia koskien. Kallislahden koulua koskevat erityiset perusteet jätettiin asian valmistelussa ja esittelyssä huomiotta. Taloudellisia perusteluja esiteltäessä huomioitiin vain Kallislahden koulun toiminnan päättämistä puoltavat seikat, nekin kyseenalaisin perustein. Merkittävimpänä kuluja säästävänä seikkana esitettiin tilavuokrat, jotka ovat kuitenkin kaupunkikonsernin sisäistä varainsiirtoa, eikä todellista säästöä näin ollen synny. Koulurakennusta koskevat korjauskustannusarvot on jo aiemmin todettu ulkopuolisen arvion perusteella ylimitoitetuiksi. Koulun toiminnan päättämisestä aiheutuvia kuluja lisääntyvien koulukuljetuskustannusten osalta ei ole pätevästi arvioitu. Tältä osin valmistelu ja esittely on ollut puolueellista ja tarkoitushakuista eli objektiviteettiperiaatetta loukkaavaa. Esittelyssä ei myöskään tullut ilmi, että Kallislahden koulurakennus on maakunnallisesti arvokas kohde, johon liittyy rakennushistoriallisia ja historiallisia arvoja.

Päätöksen valmistelussa keskeisenä perusteena käytettiin Kallislahden oppilasmäärän putoamista alle valtuuston määrittämän niin sanotun suojarajan, joka on 25 oppilasta. Savonlinnan internet-sivuston mukaan Kallislahdessa, kuten myös Juvolan koulussa on luokat 0.-6. eli myös esiopetettavat. Juvolan koulun osalta esiopetuksessa olevat laskettiin mukaan oppilasmäärään, mutta Kallislahden osalta ei. Tältä osin valmistelu oli puolueellista ja objektiviteettia sekä yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaavaa. (Viite: [Perusopetus - Savonlinna](#), sivut luettu 19.11.2023.) Mikäli esiopetuksessa olevat lapset olisi huomioitu, niin suojarajaa ei olisi esittelyssä esitetyllä tavalla alitettu. Suojarajan alitus esitettiin valtuustossa keskeisenä lakkauttamisperusteena. Koulun nouseva oppilasennuste ei saanut esittelyssä ja käsittelyssä samaa painoarvoa. Valtuuston päätösesittelymateriaalissa esitetään, että Kallislahden koulun oppilasmäärä olisi ollut vuodesta 2018 alle mainitun suojarajan. Tältä osin valtuustolle on esitetty virheellistä tietoa: koulussa oli 26 oppilasta kevätlukukaudella 2022. Tilannetta ei muuta se, että sivistystoimen mukaan esittelyn perusteena on käytetty virallisen tilastointipäivän lukua. Tilastointipäivä on syyskuun lopulla.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Eija Stenberg jakaa (20.11.2023) asiaan liittyvää virheellistä tietoa julkisessa Facebook-päivityksessään väittäen, että Kallislahden koulu on "kelvoton rakennus". Rakennuksen kunto on kuitenkin tutkittu sekä terveystarkastajan, että kuntokartoittajan toimesta 2019.

Koulun luistelukenttä ja hiihtoladut on ylläpidetty kyläyhdistyksen toimesta talkootyönä. Kaupunki on maksanut pienen avustuksen kyläyhdistykselle. Kaupunginvaltuuston esittelymateriaalista on kuitenkin luettavissa, että koulun toiminnan päättäminen toisi tältä osin säästöjä. Kaupunginvaltuuston esittelymateriaali antaa ymmärtää, että kaupunki hoitaa liikuntapaikkojen ylläpidon. Toiminnan päättämistä koskevalla säästöllä ei tältä osin ole kaupungin taloudelle merkitystä.

Kallislahden koulun toiminnan päättämistä koskeva valmistelu, asian esittelymateriaali ja päätöksenteko ovat keskittyneet vain taloudellisiin seikkoihin. Päätöksen valmistelussa on jätetty huomiotta lapsen oikeudet ja siten myös Yleissopimus lapsen oikeuksista. Sen lisäksi, että em. yleissopimus on laintasoisena säädöksenä voimassa Suomessa, sopimuksella ja edelleen lasten oikeuksien huomioimisella tulisi olla vahva tulkintavaikutus.

Yleissopimuksen 3. artikla 1. kohta:

" 1. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu."

Yleissopimuksen 12. artiklan mukaan

"1. Sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

2. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti."

Tämä korostaa Hallintolaissa säädettyä kuulemisvelvoitetta lasten osalta. Edellä on esitetty kuulemista koskevat puutteet yleisesti ja lasten osalta erityisesti. Lasten kanta oli edellä esitetyllä tavalla koulun toiminnan päättämistä vastaan.

Koulukuljetusten järjestäminen siten, että perusopetuslaissa määritetyt maksimijajat tulevat ylittymään, ovat vastoin mainitun yleissopimuksen 31 artiklaa, jonka 1. kohdassa *"Sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin."*

Perusopetuslaki sääntelee koulukuljetuksien järjestämistä. Perusopetuslain 628/1998 6§ 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. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita."

Perusopetuslain 32§: *"Jos perusopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai varhaiskasvatuslaissa tarkoitettua varhaiskasvatuksesta esiopetukseen on viittä*

kilometriä pitempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai varhaiskasvatukseen. Perusopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. (30.12.2020/1216) Edellä 1 momentin mukaisesti järjestettävä 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. (24.6.2010/642)”


Kallislahden koulun päättämistä valmisteltaessa on ollut tiedossa, että edellä esitetyt lailliset maksimit tulevat ylittymään Kallislahden koulupiirissä kauimpana kaupungista asuvien lasten osalta. Lasten vanhemmat ovat tuoneet tämän jatkuvasti esille. Kokemusperäisesti tiedossa on, että ilman mittavia ja kalliita koulukuljetusjärjestelyjä maksimiajat ylittyvät varsinkin kelirikkoaikoina ja talvisaikaan. Tältä osin asioiden selvittäminen on ollut puutteellista ja tarkoitushakuista siten, että arviot koulukuljetustarpeista, hinnoista ja kestoista tukisivat koulun toiminnan päättämistä. Koulukuljetuksia järjesteltäessä ei ole otettu huomioon odotusaikoja aamuisin ja iltaisin koululla, kun eri luokka-asteiden ja ryhmien koulupäivät alkavat ja päättyvät eri aikoihin. Kellarpellon kouluun tulevien ryhmien suunnitelmia ei ole tehty. Tällä on välitön vaikutus lasten hyvinvointiin.

Valtuutetun esteellisyys

Kaupungin valtuustossa päätöksentekoon osallistunut valtuutettu Sanna Metsälä on esteellinen yleisesti kouluverkkoasiassa ja erityisesti kouluverkkoasiaan liittyvässä Kallislahden koulun toiminnan päättämistä koskevassa päätöksenteossa. Valtuutettu Metsälä on toiminut asian valmistelun ja päätöksenteon aikana Talvisalon koulun Heikinpohjan yksikön johtajana. Kallislahden koulun lakkauttaminen vahvistaa jäljellejäävien koulujen, myös Heikinpohjan yksikön, asemaa koulujen lakkauttamisia edelleen valmisteltaessa. Tältä osin Kallislahden koulua koskevalla päätöksellä on välitön vaikutus valtuutettu Metsälän asemaan.

Valittajat: Petteri Partanen, Mira Yletyinen, Tiina Lajunen, Pekka Pajunen, Juho Mikkonen, Kalle Asikainen, Sallamaaria Pentikäinen, Minna Pajunen, Mari Sihvonen, Sini Mikkonen, Minna Huupponen, Mikko Huupponen, Paula Malkki, Pekka Malkki, Miia Pylkkänen, Mika Pylkkänen, Mari Hämäläinen, Tuomo Hämäläinen, Anssi Hirvonen, Minna Tolvanen, Anne-Mari Miettinen, Anneli Kantanen, Markku Huupponen, Olli Huttunen, Riitta Finér-Huttunen, Anna-Maria Valkeapää, Raija Lappalainen, Olli Lappalainen, Essi Kääriäinen, Sami Karvinen, Laura Viinanen, Riitta Pulkkinen, Jyri Nuopponen, Eveliina Kakko, Heikki Nuopponen, Erno Pitkonen, Mirjami Pitkonen, Emilia Kontiainen, Aleks Kontiainen.

Omasta ja valittajien puolesta:


Petteri Partanen