

08.10.2024

Dnro 1022/03.04.04.04.10/2023

Asia Muu kunnallisia

Valittaja Etunimi Sukunimi

Päätös, josta valitetaan

Ruskon kunnanvaltuusto, 29.5.2023, § 26

Kunnanvaltuusto on päättänyt, että Merttelän koulun toiminta itsenäisenä yksikkönä päättyy 31.7.2023 ja että nykyisten Merttelän koulun oppilaiden lähikouluksi Merttelän koulun lakkauttamisen jälkeen määritellään Kirkonkylän koulu.

Valitus

Päätös on kumottava. Kunta on veloitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut.

Kunta ei ole varannut kuntalaisille, huoltajille, oppilaille ja henkilökunnalle riittävää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta, eikä päätöksenteon etenemisestä ole tiedotettu ajantasaisesti henkilöitä, joiden elämään päätös oleellisesti vaikuttaa. Kuuleminen ei ole ollut lain mukaista. Myöskään lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty dokumentoidusti, eikä se ole ollut erillisenä liitteenä päätöksenteossa.

Opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta on käsitellyt 14.9.2022 Merttelän koulun opiskelua lukuvuonna 2023–2024. Johtava rehtori on tämän jälkeen tiedottanut koulun oppilaiden huoltajia Wilma-viestillä, jossa kerrottiin lautakunnan päättäneen opetuksen järjestämipaikan vaihtamisesta. Näin huoltajien annettiin ymmärtää päätöksen olevan jo tehty ja ettei siihen ole enää mahdollista vaikuttaa. Huoltajille ilmoitettiin järjestettävän keskustelutilaisuus, jossa viranhaltijat ja lautakunnan jäsenet kertovat päätöksen perusteista sekä sen myötä tulevista muutoksista. Keskustelutilaisuus pidettiin 10.11.2022, eikä tilaisuudessa kirjattu yksilöidysti huoltajien mielipiteitä. Osallisille ei kerrottu, että kyseessä on kuulemistilaisuus, vaan se muutettiin sellaiseksi jälkikäteen ja tilaisuudesta

kirjattu muistio liitettiin valituksenalaisen valtuuston päätöksen liitemateriaaliksi.

Kunta ei yleisesti tiedottanut kuntalaisia Merttelän koulun lakkauttamisesta ennen 14.11.2022 valtuuston päätöstä. Tuolloin valtuusto päätöksessään totesi, että Merttelän koulun oppilaiden opiskelu järjestetään Kirkonkylän koulussa lukuvuodesta 2023–2024 alkaen.

Turun hallinto-oikeus on 10.3.2023 antanut ratkaisunsa opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan 14.9.2022 tekemää päätöstä koskevasta valituksesta. Hallinto-oikeus on todennut kunnanvaltuuston 14.11.2022 tekemän päätöksen olevan valituskelpoinen päätös asiassa. Ennen tätä hallinto-oikeuden päätöstä Merttelän koulun oppilaiden vanhempia tiedotettiin 3.3.2023 Wilma-viestillä kevään aikataulusta koskien muun ohella koulu- ja luokkavierailuja. Näitä käyntejä pidettiin sittemmin lasten kuulemisina informoimatta siitä etukäteen vanhempia.

Kuntalaisille annettiin mahdollisuus ilmaista kantansa asiasta ajalla 20.3.–31.3.2023, mistä informoitiin ainoastaan kunnan nettisivuilla sekä Merttelän koulun vanhemmille tulleella Wilma-viestillä. Informointia ei voida pitää riittävänä. Lisäksi kyselyyn oli mahdollista vastata useamman kerran anonymisti. Merttelän koulun oppilaiden huoltajille oli samana aikana erillinen kysely Wilman kautta. Tässä kyselyssä ei ollut kuitenkaan mahdollista kertoa vapaata kannanottoa, vaan valmiiksi tehtyihin kysymyksiin oli asteikkovastaukset. Myös tämä kysely oli anonymi. Vastaamisaika kyselyyn oli liian lyhyt.

Kaikille kuntalaisille avoimesta keskustelutilaisuudesta tiedotettiin heikosti ja kuntalaisten kysymyksiin vastattiin huonosti. Oppilaiden vanhempia ei myöhemmin tiedotettu keskustelutilaisuuden asioista eikä myöskään päätöksenteon etenemisestä.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Ruskon kunnanhallitus on antanut lausunnon.

Valittaja on antanut vastineen.

Merkitään

Hallinto-oikeus on tänään antamallaan toisella päätöksellä ratkaissut Ruskon kunnanvaltuuston päätöstä 14.11.2022 § 52 koskevan valitusasian (lyhyt diaarinumero 728/2023).

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Hallinto-oikeus hylkää oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Ratkaisun perustelut

Säännökset

Kuntalain 22 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälän 2 momentin mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti muun muassa järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja (1 kohta) sekä selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa (2 kohta).

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 41 §:n 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan 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. Artiklan 2 kohdan mukaan 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.

Selvitys

Ruskon opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan toimeksiannosta Vertikal Oy on keväällä 2022 tehnyt selvityksen ja suunnitelmatyön Ruskon varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta. Lautakunnalle on 15.6.2022 luovutettu selvitys, jossa suositellaan, että oppilaat keskitetään Ruskon keskustan alueella Hiidenvainion ja Kirkonkylän kouluun.

Opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta on 14.9.2022 Vertikal Oy:n sekä viranhaltijoiden selvitystyöhön perustuen päättänyt, että Merttelän koulun oppilaiden opiskelun järjestäminen Kirkonkylän koulussa on perusteltua lukuvuodesta 2023–2024 alkaen. Merttelän koulun huoltajille on 19.9.2022 lähetetty Wilma-viestillä tieto lautakunnan päätöksestä ja selvitetty sen perusteita.

Merttelän koulun oppilaiden huoltajille on 10.11.2022 pidetty Merttelän koululla ja etäyhteydellä huoltajilta. Huoltajailta laaditun muistion mukaan tilaisuudessa on selvitetty muun ohella päätöksen perusteita ja käytännön seikkoja oppilaiden koulun vaihtumiseen liittyen. Johtavan rehtorin ja vastaavan kuraattorin alustusten jälkeen on käyty keskustelua, jonka pohjalta on kirjattu ylös kommentteja ja kysymyksiä.

Kunnanvaltuusto on 14.11.2022 päättänyt todeta, että Merttelän koulun oppilaiden opiskelu järjestetään Kirkonkylän koulussa lukuvuodesta 2023–2024 alkaen. Turun hallinto-oikeus on 10.3.2023 antamansa päätöksen perusteluissa katsonut, että kyseessä on valituskelpoinen asiaratkaisun sisältävä päätös Merttelän koulun oppilaiden opiskelun järjestämisestä.

Johtava rehtori on 3.3.2023 lähettänyt Merttelän koulun oppilaiden huoltajille Wilma-viestillä muun ohella seuraavia kohtia sisältävän aikataulun koskien Merttelän koulun oppilaiden ja kuntalaisten kuulemista, tiedottamista ja päätöksentekoa keväällä 2023:

- oppilashuoltohenkilökunnan vierailut Merttelän koulun luokissa viikoilla 7, 9 ja 10;
- Kirkonkylän koulun rehtori ja johtava rehtori Merttelän koulun luokissa sekä opetushenkilökunta Kirkonkylän koulun opekokouksessa 14.3.;
- kuntalaisten mahdollisuus ilmaista 20.3.–31.3. kantansa Merttelän koulun toiminnasta omana itsenäisenä yksikkönä (linkki kunnan internetsivuilla);
- Wilman kautta erillinen kysely Merttelän koulun oppilaiden huoltajille 20.3.–31.3.;
- vastauksia kuntalaisten esittämiin mielipiteisiin nettisivulla sekä keskustelutilaisuus Merttelän koulussa 12.4.;
- opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan kokous 26.4.;
- kunnanhallitus 8.5.; ja
- kunnanvaltuusto 29.5.2023.

Asiakirjoissa on selvitystä mainituista oppilaiden kuulemisista luokkavierailujen yhteydessä sekä kuntalaisille ja huoltajille tehdyistä kyselyistä.

Kirjausten mukaan oppilailta on muun ohella kysytty, mikä koulun vaihtamiseen liittyen tuntuu kivalta, mikä siinä mietityttää ja millaisia toiveita oppilailla on.

Kunnan internetsivuilla olleeseen kyselyyn tuli lähes 40 kannanottoa, joista suurimpaan osaan on kunnan internetsivuilla vastattu yksilöidysti ja osaan kootusti.

Huoltajille Wilmassa lähetetyssä kyselyssä on pyydetty valitsemaan tärkeimpiä asioita lapsen koulunkäynnissä ja pyydetty arvioimaan, miten näihin asioihin vaikuttaisi, jos Merttelän koulun toiminta ei jatkuisi. Huoltajien vastauksista on laadittu yhteenvetolomake.

Keskustelu- ja tiedotustilaisuudesta Merttelän koulussa 12.4.2023 on julkaistu tiedote Ruskon kunnan internetsivuilla 4.4.2023.

Ruskon kunnanvaltuuston päätöksen 29.5.2023 § 26 juoksevaan muotoon laaditusta pöytäkirjasta ilmenee, että opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta on 26.4.2023 käsitellyt Merttelän koulun lakkauttamista itsenäisenä yksikkönä. Valmistelutekstissä on avattu päätöksenteossa huomioitavia, lapsiin vaikuttavia pedagogisia seikkoja. Lapsivaikutuksista on valmistelutekstissä lisäksi todettu, että nykyiset luokat 2. ja 3. jatkavat samassa kokoonpanossa seuraavana lukuvuotena. Yhdysluokan 4.-5. oppilaat sijoittuvat Kirkonkylän jo olemassa oleviin luokkiin siten, että kaveritoiveet on huomioitu oppilashuoltohenkilökunnan ja oppilaiden opettajan kartoituksessa. Muodostuvien luokkien oppilasmäärä on 23–25. Ruskon kunnanosan alakoulujen tilanne vakiintuu päätöksen myötä. Joidenkin oppilaiden koulupäivien ja koulumatkojen pituudet pitenevät verrattuna tilanteeseen 1.8.2022. Vastaavasti suuren osan oppilaista kohdalla nämä lyhenevät kodin sijaitessa lähempänä.

Lautakunta on esittänyt kunnanhallitukselle ja edelleen valtuustolle päätettäväksi, että Merttelän koulun toiminta itsenäisenä yksikkönä päättyy 31.7.2023 ja että nykyisten Merttelän koulun oppilaiden lähikouluksi Merttelän koulun lakkauttamisen jälkeen määritellään Kirkonkylän koulu. Kunnanhallituksen esitys 8.5.2023 on ollut samansisältöinen. Valtuusto on 29.5.2023 hyväksynyt päätösehdotuksen.

Johtopäätökset

Hallinto-oikeudessa on valituksen johdosta kysymys siitä, onko valituksenalaisen valtuuston päätöksen valmistelu ollut lainmukaista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen sekä lapsivaikutusten arvioinnin osalta.

Lakkauttavaksi päätetyn koulun oppilaat huoltajineen eivät ole nyt kysymyksessä olevassa asiassa hallintolain 34 §:ssä tarkoitettuja asianosaisia. Myöskään lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksistä ei johdu, että yksittäisille oppilaille tulisi erikseen varata tilaisuus tulla kuulluksi koulun lakkauttamista koskevassa päätöksentekomenettelyssä. Oppilaiden ja heidän huoltajiensa sekä koulun työntekijöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on tullut asian valmistelussa turvata siten kuin kuntalain 22 §:ssä ja hallintolain 41 §:ssä säädetään. Kyseiset säännökset jättävät kunnalle harkintavaltaa sen suhteen, miten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvataan.

Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että lakkautettavan koulun oppilaiden huoltajille on tiedotettu asiasta Wilma-viestein. Lisäksi keskustelu- ja kuulemistilaisuudessa marraskuussa 2022 heillä on ollut mahdollisuus saada tietoja päätöksenteon perusteena olevasta perusopetuksen palveluverkkoselvityksestä, sen lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Huoltajille on lähetetty vielä keväällä 2023 tietoa koulun lakkauttamista koskevasta päätöksenteosta ja sen aikataulusta sekä kysely Wilman välityksellä. Kaikille avoin kysely on keväällä 2023 julkaistu kunnan internetsivuilla, minkä jälkeen on pidetty avoin keskustelutilaisuus, jossa on muun ohella käyty läpi vastauksia kuntalaisten kannanottoihin sekä esitelty huoltajien Wilma-kyselyn yhteenvetoa. Oppilaiden mielipiteitä koulun vaihtoon liittyen on tiedusteltu keväällä 2023 heidän ikätasolleen sopivalla tavalla koulutyön yhteydessä. Koulun henkilökunnan kanssa asiaa on käyty läpi henkilökuntakokouksessa maaliskuussa 2023.

Hallinto-oikeus katsoo, että kunnan asukkaille sekä erityisesti kyseisen koulun oppilaille, heidän huoltajilleen ja koulun henkilökunnalle on edellä todetun perusteella ennen päätöksentekoa varattu mahdollisuus saada tietoa asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian valmistelu ei ole ollut tältä osin lainvastaista niillä perusteilla, joilla valituksessa on kritisoitu vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen tarkempaa toteutustapaa.

Valituksessa on myös katsottu, että vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen ei ole ollut lainmukaista, koska jo rehtorin viestillä tiedotetusta opetus- ja varhaiskasvatuslautakunnan päätöksestä 14.9.2022 on saanut sen vaikutelman, että asia on jo päätetty. Hallinto-oikeus toteaa, että riippumatta siitä, mitä asiasta on aiemmin päätetty, kunnalla on ollut oikeus jatkaa asian valmistelua muun ohella vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen osalta ja tuoda asia valmistelun jälkeen päätettäväksi uudelleen. Valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuuteen ei tässä tilanteessa vaikuta se, miten kunnan aiempia päätöksiä on tulkittava.

Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen on siten toteutettu kuntalaissa ja hallintolaissa edellytetyllä tavalla.

Valituksenalaisen päätöksen vaikutuksia lapsiin on arvioitu sekä yleisesti että pedagogisten seikkojen osalta valtuuston päätöstä edeltäneen opetus- ja

varhaiskasvatuslautakunnan käsittelyn valmistelutekstissä. Hallintolaki tai lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ei edellytä, että lapsivaikutuksia olisi arvioitava valituksessa tarkoitettuun tavoin erillisessä dokumentissa. Hallinto-oikeus katsoo, että valmistelu asiassa on lapsivaikutusten osalta ollut riittävää ja asianmukaista. Valtuusto on voinut katsoa, että sillä on ollut käytössään tarpeelliset ja riittävät tiedot sekä selvitykset asian ratkaisemiseksi.

Valtuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä valituksessa esitetyillä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista eikä asian valmistelun puutteellisuutta tai virheellisyyttä koskevilla perusteilla.

Oikeudenkäyntikulut

Valitus on hylätty. Tähän nähden ei ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuutonta, että valittaja joutuu itse vastaamaan mahdollisista oikeudenkäyntikuluistaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 135 § 2 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Anna-Riikka Hänninen, Tiina Forsten ja Lauri Gummerus. Asian on esitellyt Lauri Gummerus.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu

Päätös tavallisena tiedoksiantona sähköisesti

Etunimi Sukunimi

Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa

Ruskon kunnanhallitus, jonka on kuntalain mukaisesti ilmoitettava päätöksestä

Hallinto-oikeuden yhteystiedot

Turun hallinto-oikeus

Sairashuoneenkatu 2–4 (PL 32), 20101 Turku

turku.hao@oikeus.fi

Puh. 029 56 42400

<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>