



KUNTA KILTO

PÄÄTÖKSENTEKO- MENETTELY KOULUVERKON MUUTOKSISSA

Ohjeistus

Sisältö

1	Yleistä	3
2	Asian valmistelu	4
3	Yhteistoimintamenettely	6
3.2	Yhteistoimintamenettelyn aloittaminen	7
3.3	Työvoiman käytön vähentäminen	7
3.4	Yhteistoiminnan päättäminen	8
4	Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen	9
5	Esteellisyys	11
5.1	Esteellisyysperusteet	11
5.2	Esteellisyys lautakunnassa ja kunnanhallituksessa	12
5.3	Valtuutetun esteellisyys valtuustossa	13
6	Päätöksen tiedoksianto ja muutoksenhaku	14
7	Päätöksen täytäntöönpano	15
8	KHO-oikeuskäytäntöä asian valmistelusta, päätöksen perusteleminen ja perusopetuslain velvoitteista	16
9	Virantoimituspaikkojen muutokset kouluverkkoa uudistettaessa	20
10	Muut asiassa tehtävät päätökset	21
11	Valtionavustukset	22

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 (628/1998) 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 (434/2003) 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. Laissa ei kuitenkaan 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. luku 4) sekä varmistettava, että käsittelyyn ei osallistu esteellisiä henkilöitä (ks. luku 5).



3 Yhteistoimintamenettely

Ennen kuin yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluva kouluverkkoasia ratkaistaan, on sen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista neuvoteltava yhteistoiminnan hengessä yksimielisyyden saavuttamiseksi ainakin niiden henkilöiden kanssa, joita asia koskee. Lain mukaan tavoitteena on yksimielisyyden saavuttaminen, mutta neuvottelut voivat päättyä erimielisinäkin. Yhteistoimintamenettelyn jälkeen asiasta päättää kunnan toimivaltainen viranomainen.

Milloin kouluverkon uudistaminen käsitellään yhteistoimintamenettelyssä? Kouluverkon uudistamista koskeva asia tulee käsitellä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007, YT-laki) mukaisesti, ainakin jos siihen liittyy

- 1) Henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisoinnissa, kunnan palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien välisessä yhteistyössä.
- 2) Palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteita, jos asialla voi olla olennaisia henkilöstövaikutuksia, kuten ulkopuolisen työvoiman käyttöä tai liikkeen luovutusta.
- 3) Henkilöstöön, henkilöstön kehittämiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun sekä työyhteisön sisäiseen tietojenvaihtoon liittyviä periaatteita ja suunnitelmia.
- 4) Taloudellisista tai tuotannollisista syistä toimeenpantavaa osa-aikaistamista, lomauttamista tai irtisanomista. (YT-laki 4 §)

Kouluverkon uudistamishankkeessa kyseeseen tulee lähinnä kohta 1. Siinä edellytetään, että muutoksilla tulee olla merkittävä vaikutus henkilöstön asemaan. Vaikutuksen merkittävyyttä tulee arvioida kussakin tilanteessa erikseen. Merkittävä vaikutus on yleensä esimerkiksi silloin kun suunnitellaan koulun lakkauttamista.

Kyseeseen voi tulla myös kohdassa 4 mainittu osa-aikaistaminen tai irtisanominen. Näitä tilanteita käsitellään jäljempänä.

Kouluverkkouudistus koskee yleensä vain osaa henkilöstöstä tai henkilöstöä yleisesti. Jos asia koskee vain osaa henkilöstöstä, se voidaan käsitellä asianomaisten henkilöiden tai vaihtoehtoisesti henkilöstön osan edustajien kanssa. Jos asia käsitellään asianomaisen työyksikön kesken, sitä ei tarvitse käsitellä sen lisäksi yhteistoimintaelimessä.

Jos uudistaminen koskee henkilöstöä yleisesti, se käsitellään yhteistoimintaelimessä.

3.2 Yhteistoimintamenettelyn aloittaminen

Yhteistoimintamenettelyyn ryhdytään siinä vaiheessa kun on tiedossa, että toimenpiteistä aiheutuu henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia. Menettelyn käynnistäminen aivan alkuvaiheessa asian käsittelyä ei ole välttämätöntä, sillä kouluverkon uudistamisen alustava valmistelu voidaan toteuttaa ilman yhteistoimintamenettelyä. Kuitenkin saattaa olla tarkoituksenmukaista, että henkilöstön edustus otetaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa mukaan esimerkiksi työryhmätyöskentelyyn.

Neuvottelut on aloitettava niin ajoissa kuin mahdollista. Täsmällistä ajankohtaa ei ole säädetty, vaan oikea aika yhteistoimintamenettelyn aloittamiselle riippuu käsiteltävästä asiasta. Ajoitus tulee kuitenkin olla sellainen, että henkilöstöllä on todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa käsiteltävän asian lopputulokseen. Aloittamisajankohdasta päättää työnantaja.

Ennen yhteistoimintamenettelyn aloittamista työnantajan tulee antaa asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot asianomaisille työntekijöille sekä heidän edustajilleen käsiteltävään asiaan perehtymiseksi ja käsittelyyn varautumiseksi. Tiedot tulee antaa sellaisessa vaiheessa ennen neuvottelujen aloittamista, että tietojen saajilla on mahdollisuus perehtyä niihin riittävästi. Henkilöstölle tulee varata myös mahdollisuus lisäkysymysten ja lisäselvityspyyntöjen tekemiseen. Lisätietojen tulee olla työnantajan kannalta kohtuudella annettavissa ja asian käsittelyn kannalta tarpeellisia.

Salassa pidettäviä tietoa saa antaa vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä yhteistoimintamenettelyssä lain mukaan käsiteltäväksi säädetyn asian kannalta. Henkilöä koskevia tietoja ei kouluverkkoa koskevassa asiassa ole tarpeen antaa.

3.3 Työvoiman käytön vähentäminen

Jos kouluverkon uudistamisprosessissa tulee harkittavaksi henkilöstön osa-aikaistaminen tai irtisanominen, on työnantajan annettava kirjallinen neuvotteluesitys yhteistoimintaneuvottelujen käynnistämiseksi viimeistään viisi päivää ennen neuvottelujen aloittamista. Harkitessaan vähintään kymmenen henkilön irtisanomista tai osa-aikaistamista, työnantajan on annettava näiden työntekijöiden edustajille kirjallisesti käytettävissä olevat tiedot:

- Aiottujen toimenpiteiden perusteista.
- Alustava arvio irtisanomisten ja osa-aikaistamisen määrästä.
- Selvitys periaatteista, joiden mukaan irtisanomisen tai osa-aikaistamisen kohteeksi joutuvat työntekijät määräytyvät.
- Arvio ajasta, jonka kuluessa irtisanomiset ja osa-aikaistamiset tehdään.

Työnantajan on tehtävä yhteistoimintaneuvottelujen alussa henkilöstön edustajille esitys työllistymistä edistäväksi toimintasuunnitelmaksi, jos irtisanottavia on vähintään 10. Jos irtisanottavia on edellä mainittua vähemmän, työnantajan tulee esittää vastaavat toimintaperiaatteet.

Yhteistoimintamenettelyyn osallistuu myös henkilöstön edustaja, jos irtisanominen tai osa-aikaistaminen koskee vähintään kolmea työntekijää, taikka jos työnantaja tai henkilöstön edustaja niin vaatii.

Jos työnantaja esittää käsiteltäväksi yhteistoimintaneuvotteluissa toimenpiteitä, jotka voivat johtaa työntekijän irtisanomiseen tai osa-aikaistamiseen, on neuvotteluesitys tai siitä ilmenevät tiedot toimitettava kirjallisesti myös TE-toimistolle viimeistään yhteistoimintaneuvottelujen alkaessa, jollei näitä tietoja ole toimitettu sille aikaisemmin muussa yhteydessä.

Irtisanomisprosessiin liittyvistä työnantajan muista velvollisuuksista säädetään työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa.

Jos kunnan talousarvioehdotuksessa edellytetään sellaisia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen todennäköisesti aiheuttaisi useita irtisanomisia tai osa-aikaistamisia, toimenpiteitä on käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä ennen kuin kunnanhallitus tekee valtuustolle lopullisen talousarvioehdotuksen.

Yhteistoimintamenettelyssä käsitellään vain edellä mainittuja toimenpiteitä, ei talousarviota sinänsä.

3.4 Yhteistoiminnan päättäminen

Yhteistoimintavelvoite on täytetty, kun neuvottelut on käyty ja tarpeelliset tiedot annettu työntekijöille ja heidän edustajilleen yhteistoimintalaissa säädetyllä tavalla.

Yhteistoimintavelvoite voi täytyä myös siten, että työntekijät, joita asia koskee, ovat itse tai edustajiensa välityksellä osallistuneet asian valmisteluun eikä asiassa ole tämän jälkeen tapahtunut olennaisia muutoksia. Työnantajan on tällöin ilmoitettava, että käsittely korvaa yhteistoimintamenettelyn. Näin vältetään saman asian käsittelyltä useaan kertaan.

4 Vaikuttamis- mahdollisuuksien 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. Tällöin myös yhdistyksellä olisi mahdollisuus esittää mielipiteensä jäsenistön puolesta.

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

Ilmoituksessa tai 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. Kunta voi myös tarjota mahdollisuuden esittää mielipiteet suullisesti. Suullisesti esitetyt mielipiteet kirjataan.

Ilmoituksen, tiedotteiden lähettämisen 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 median 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 koulupiirijakoa 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. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon HMenL 13.3 §:n säännökset, vireilläolosta ilmoittaminen oli ilmeisen tarpeetonta.

Esimerkiksi kyläkoulujen lakkauttaminen ei koskenut koulujen oppilaiden vanhempien eikä muiden kylälaisten 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 asiakirjojen perusteella.

5 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 esteellisyssääntelyssä 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. Täten esimerkiksi toimielimen pöytäkirjanpitäjänä toimiminen on oikeuskäytännön mukaan asian käsittelyä, 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.

5.1 Esteellisyyisperusteet

Kouluverkkoasian valmistelussa, lautakuntakäsittelyssä ja kunnanhallituksen käsittelyssä esteellisyyttä 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.

5.2 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 muun muassa 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 ollut odotettavissa A:lle ja hänen lapsilleen erityistä hyötyä tai vahinkoa hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

On suositeltavaa, että ne 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 kyseisessä koulussa –, että **he 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 tai KHO saattaisi olla sitä mieltä, että henkilö ei ole esteellinen.

Kouluverkkotyöryhmän 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 esteellisyyttä ei synny ennakkoasenteen perusteella tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole omaa intressiä asiassa.

KHO 2004:16: Luottamushenkilö ei ole esteellinen käsittelemään asiaa, vaikka hän on ilmaissut ennakoon 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 rehtoreita asiantuntijoina.

5.3 Valtuutetun esteellisyys valtuustossa

Oikeuskäytäntö on suhteellisen selkeä silloin, kun on kysymys valtuutetun esteellisyydestä valtuustossa päätettäessä koulun lakkauttamisesta. Valtuustossa esteellisyysspe-rusteet 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 vaikutus-mahdollisuuden 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 opet-taja. Turun hallinto-oikeuden perusteluissa, joihin KHO on yhtynyt, todetaan seu-raavasti: Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Säännöksen lähtökohtana on edustuksellinen demokratia. Asukkaiden itsehallintoa toteuttavat heidän kunnallisvaaleissa valitsemansa edustajat, valtuutetut, joiden tulee luotta-mushenkilöinä edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Yhteiskunnallisessa teh-tävien jaossa kunnalla on osavastuu muun ohella opetuksen saatavuudesta. Val-tuutetut [...] 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, lakkau-tetaanko joku kunnan koulu ja mikä kunnan kouluista lakkautetaan. Kun otetaan huomioon edellä kunnallishallinnosta ja valtuutetun asemasta esitetty, kunnanval-tuuston päättämä asia ei sillä perusteella, että valtuutetut [...] ovat kunnan opetta-jia, koske heitä siten henkilökohtaisesti, että he olisivat olleet esteellisiä käsittele-mään asiaa valtuustossa.

Mikäli koulun lakkauttamisella olisi välitön vaikutus valtuutetun tai hänen läheisensä ta-loudelliseen asemaan, esimerkkinä virkasuhteen päättyminen, on mahdollista, että asian katsottaisiin koskevan valtuutettua tai hänen läheistään sillä tavoin henkilökohtaisesti, että valtuutettu olisi esteellinen.

6 Päätöksen tiedoksi- anto ja muutoksenhaku

Koulun lakkauttamista koskevaan valtuuston päätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaan eli **kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta**. Kouluverkkoasiassa 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 laskeamiseen.

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. luku 3) laiminlyönnit on sanktioitu yhteistoimintalaissa. Kouluverkkoasiaa koskevan kunnallisvalituksen yhteydessä näitä laiminlyöntejä ei tutkita (esimerkiksi **KHO 18.1.2000 T 73**).

7 Päätöksen täytäntöönpano

Kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvon-
nasta. 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 ole yleensä antaneet täytäntöönpanokieltoja.

8 KHO-oikeuskäytäntöä asian valmistelusta, päätöksen perustelemisesta ja perusopetuslain velvoitteista

KHO 1408/2016

Valtuusto oli päättänyt yhdistää kaksi koulua kolmanteen kouluun. Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus hylkäsivät päätöksestä tehdyn valituksen. Valitusperusteet 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 totesi, 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 valmisteltava 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 riittävästä 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 järjestämispaikkojen 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 totesi, 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 tarkoitettulla 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.”

Sivistyslautakunta oli päättänyt lakkauttaa koulun ja oli hylännyt päätöksestä tehdyt oikaisuvaatimukset. Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus hylkäsivät päätöksestä tehdyt valitukset. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden perusteluja. Valitusperusteet koskivat:

- vaikuttamismahdollisuuksien varaamista ja tiedottamista
- valmistelun riittävyttä ja
- päätöksen sisällöllistä lainmukaisuutta.

Hallinto-oikeus totesi muun muassa seuraavaa:

” Oppilaiden vanhempien ja Nyrölän kylän muiden asukkaiden on ollut mahdollista esittää Nyrölän koululla järjestetyssä keskustelutilaisuudessa näkemyksensä asiasta paikalla olleille viranhaltijoille ja kahdelle sivistyslautakunnan jäsenelle. Edellä mainitusta keskustelutilaisuudesta laadittuun muistioon ei ole yksityiskohtaisesti kirjattu tilaisuudessa esitettyjen puheenvuorojen sisältöä. Tilaisuudesta poissa olleiden sivistyslautakunnan jäsenten on kuitenkin ollut mahdollista saada tarkempia tietoja kaupungin asukkaiden mielipiteistä sivistyslautakunnalle toimitetuista lukuisista kirjallisista kannanotoista. Valituksessa on väitetty, että näistä kannanotoista vain kaksi olisi ollut esillä sivistyslautakunnan kokouksessa 27.4.2016. Vaikka kaupunki ei ole julkaissut Internetissä muita saatuja kannanottoja ja selvityksiä, ovat ne sivistyslautakunnan lausunnon mukaan olleet sivistyslautakunnan jäsenten käytettävissä. Näiden kannanottojen saapumisesta oli myös mainittu toimialajohtajan päätösesityksessä. Edellä todetun perusteella ei voida katsoa, että oppilaiden huoltajien ja muiden kaupungin asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien käyttäminen olisi estynyt edellä käsiteltyjen, valituksessa esille tuotujen seikkojen johdosta.

Kaupungille toimitetuissa kirjallisissa mielipiteissä on esitetty lukuisia kriittisiä huomautuksia koulun lakkauttamisen perusteiksi ilmoitetuista seikoista ja lakkauttamisen seurauksista. Esitettyjen kannanottojen määrästä ja niiden perusteluista on pääteltävissä, että kaupungin asukkailla on ollut vaikuttamismahdollisuuksien käyttämiseen varatun noin kahden viikon aikana mahdollista saada riittävästi tietoja mielipiteen ilmaisemista varten ja että he ovat myös voineet käyttää vaikuttamismahdollisuuksiaan. [---]

Nyrölän koulun oppilaiden huoltajille ja muille asiaan osallisille on edellä todetuina tavoin annettu selvitys koulun lakkauttamista koskevan asian käsittelyn lähtökohdista ja perusteista 20.4.2016 pidetyssä tiedotus- ja kuulemistilaisuudessa, ja he ovat voineet esittää asiasta mielipiteensä sekä kyseisessä tilaisuudessa että erikseen kirjallisesti. Jyväskylän kaupunki on hallintolain 41 §:n mukaisesti varannut kyseisessä lainkohdassa tarkoitetuille henkilöille mahdollisuuden saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista. Kaupungin menettely vaikuttamismahdollisuuksien varaamisessa on näillä ja muilla edellä todetuilla perusteilla täyttänyt kyseisen lainkohdan asettamat vähimmäisvaatimukset.

Sivistyslautakunnan päätös ei ole syntynyt riittävien vaikutusmahdollisuuksien varaamatta jättämisen tai tiedottamisen puutteiden vuoksi virheellisessä järjestyksessä. [---]

Asian ratkaisevan toimielimen toimivaltaan kuuluu arvioida, pitääkö se suoritettua valmistelua sisällöllisesti riittävänä asian ratkaisemiseksi. Sivistyslautakunta on asiassa

suoritetun valmistelun pohjalta ottanut asian ratkaistavakseen ja pitänyt siten asiassa saamia selvityksiä riittävinä, jotta se on voinut päättää Nyrölän koulun lakkauttamisesta. **Asian valmistelua ja esittelyä ei edellä todetun perusteella voida pitää sillä tavoin puutteellisenä tai harhaanjohtavana, ettei sivistyslautakunnalla olisi ollut edellytyksiä arvioida toimialajohtajan esityksen sisältöä ja merkitystä.** Sivistyslautakunnalla on edellä selostetun asian valmistelun perusteella ollut asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Laissa ei ole säädetty, että kouluverkkoa koskevien ratkaisujen valmistelun yhteydessä tulisi tehdä erillinen selvitys asian ratkaisun vaikutuksista lapsiin. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. **Kaupunki on edellä kerrotuin tavoin ennen asian ratkaisemista varannut asianomaisten koulun oppilaiden huoltajille mahdollisuuden saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Valituksenalaisen asian valmistelussa on lisäksi valituksenalaisen päätöksen perusteluista ja sivistyslautakunnan lausunnosta ilmenevän perusteella kiinnitetty huomiota myös lasten etuun liittyviin näkökohtiin.** Asian valmistelua ja sivistyslautakunnan päätöstä koulun lakkauttamisesta ei edellä lausuttu huomioon ottaen voida pitää lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen vastaisena.

Sivistyslautakunnan päätös koulun lakkauttamisesta ei ole syntynyt puutteellisen valmistelun vuoksi virheellisessä järjestyksessä. [---]

Opetuksen järjestäjänä toimivan kunnan harkinnasta riippuu, ylläpitääkö se esimerkiksi tiheää kouluverkkoa perusopetuksen antamiseksi vai järjestääkö se opetuksen antamisen tapahtuvaksi harvemmissa toimintayksiköissä koulukuljetusjärjestelyjen avulla. Nyrölän kylän sijainnin ja asiakirjoista ilmenevän selvityksen perusteella ei ole aihetta olettaa, että koulukuljetuksia ei olisi Nyrölän koulun lakatessa enää mahdollista järjestää perusopetuslain salliman oppilaan päivittäisen koulumatkan enimmäiskeston puitteissa. **Tarvittaessa kaupungin on mahdollista lisätä taksin käyttöä kuljetusten järjestämisessä,** kuten sivistyslautakuntakin on valituksenalaisen päätöksensä perusteluissa huomauttanut. Asiassa esitetty selvitys ei muutoinkaan osoita, että kaupunki ei kykenisi koulun lakkaamisen jälkeen järjestämään oppilaiden opetusta lain edellyttämällä tavalla.

Kunta päättää sille kuuluvan itsehallinnon nojalla palveluverkoistaan. Tähän päätösvaltaan kuuluu myös sen arvioiminen, onko tehtävä ratkaisu kunnan asukkaiden edun mukainen. Nyrölän koulun lakkauttamista on perusteltu sen pienellä oppilasmäärällä ja sillä, että Tikkakosken yhtenäiskoulusta oli vapautunut tiloja perusopetuksen käyttöön. Kaupunki on näistä syistä katsonut tarkoituksenmukaiseksi lakkauttaa Nyrölän koulun säästöjen aikaan saamiseksi. **Sivistyslautakunta on voinut tässä tarkoituksessa päättää koulun lakkauttamisesta. Se, onko päätöksellä todellisuudessa saatavissa tavoitellun suuruisia säästöjä, koskee päätöksen tarkoituksenmukaisuutta.**

Sivistyslautakunta on tehnyt päätöksensä koulun lakkauttamisesta sille kuuluvan harkintavallan nojalla ja rajoissa. Päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä muutenkaan lainvastainen. Sivistyslautakunnan päätöksen ei voi hakea muutosta kunnallisvalituksin tarkoituksenmukaisuusperusteella.”

9 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 virantoimituspaikkaa, kyse on työnantajan direktio-oikeutta laajemmalle menevästä tilanteesta. Tällöin siirtäminen on mahdollista muuttamalla viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 23 §:n nojalla.

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

Viran lakkauttaminen ei yksinään ole viranhaltijan irtisanomisperuste. Kunnan pitää osoittaa, että viranhaltijan irtisanomiselle on kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa säädetty taloudellinen ja tuotannollinen irtisanomisperusta.

10 Muut asiassa tehtävät päätökset

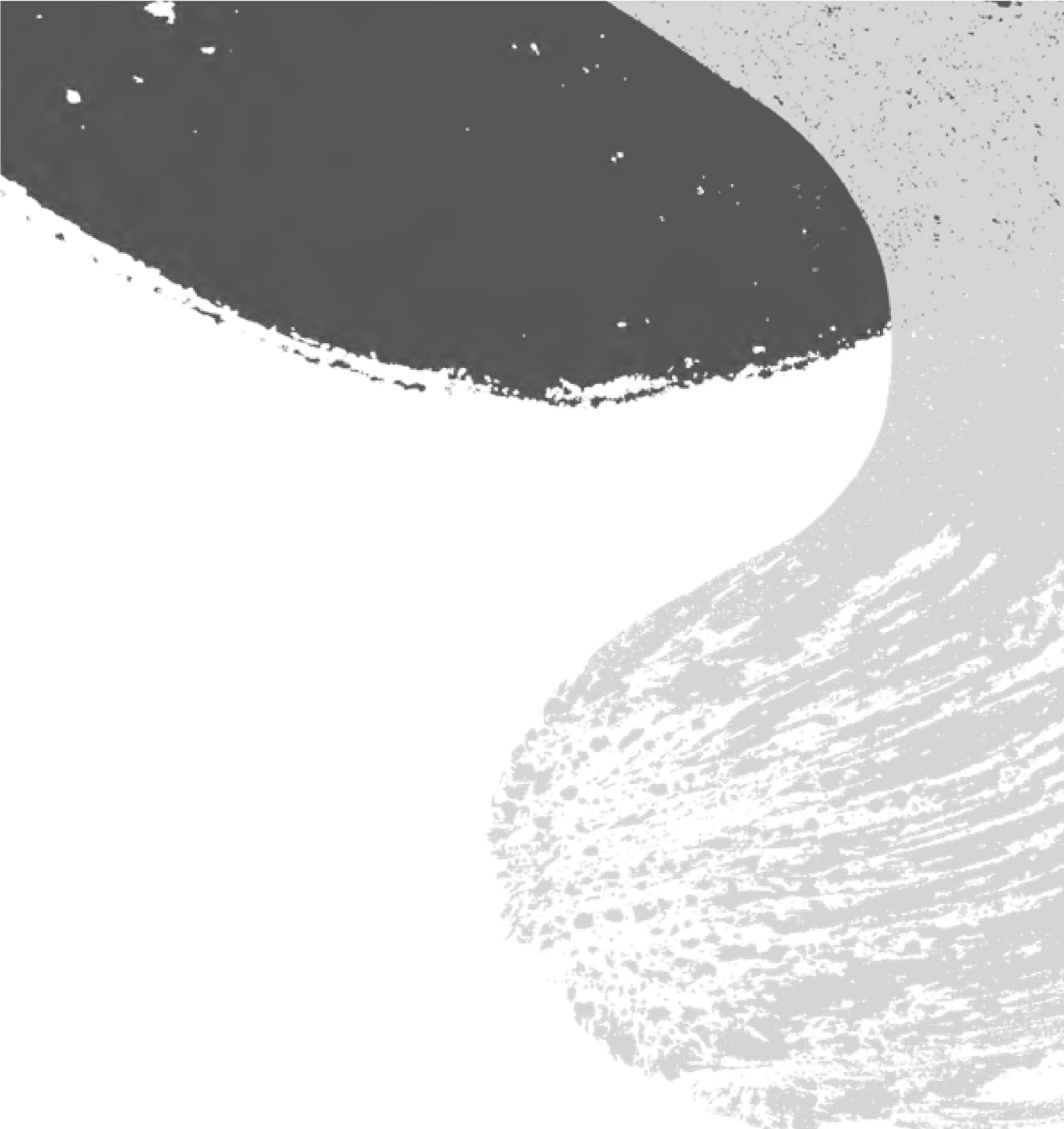
Kun koulun lakkauttamista koskeva päätös on tehty, on kunnan syytä tehdä vielä muitakin päätöksiä, jotta lakkauttaminen tulisi asianmukaisesti hoidetuksi. Perusopetuslain 6 §:n mukaan kunnan tulee osoittaa oppivelvolliselle lähikoulu siten, että oppilaan koulumatka on mahdollisimman turvallinen ja lyhyt asutus, koulun sijainti ja liikenneyhteydet huomioon ottaen. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä vaihtaa opetuksen järjestämispaiikkaa. 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 menestyksensä kaikkien päätöksen piirissä olevien kuljetusetuun.

11 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 §).



Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa

Helsinki 2020