



31.05.2022

Dnro 20488/03.04.04.10/2021

Asia

Kunnallisvalitus

MuutoksenhakijatOuti Leväniemi, Pekka Riihimäki, Mikko Tamminen ja Marja-Liisa Harsunen,
Perho**Päätös, josta valitetaan**

Perhon kunnanvaltuusto 22.3.2021 § 9

Perhon kunnanvaltuusto on päättänyt, että

1. Oksakosken koulun toiminta lakkautetaan 31.7.2021 mennessä.
2. Perhon alakoulujen oppilaat opiskelevat 1.8.2021 alkaen Kirkonkylän ja Möttösen kouluissa.
3. Perhossa on 1.8.2021 alkaen yksi alakoulupiiri nimellä "Perhon alakoulut", jonka toimipisteitä ovat Kirkonkylän koulu ja Möttösen koulu. Muut alakoulupiirit lakkautetaan.
4. Kirkonkylälle tulevan liikuntahallin, toisen asteen kampusalueen tarvittavan laajennuksen, Oksakosken lähiliikuntapaikka-alueen ja Kirkonkylän koulun piha-alueen suunnittelu aloitetaan välittömästi teknisen toimen organisoimana normaalina työarvioikäsitteilynä, mikäli kunnanvaltuusto hyväksyy esityksen.
5. Perhon kunta huolehtii jatkossa edellä olevien toimintojen yllä- ja kunnossapidosta.

Asiakohtaan on hyväksytty jätettäväksi kaksi ponsilauselmaa.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Muutoksenhakijat ovat vaatineet kunnanvaltuuston päätöksen kumoamista ja täytäntöönpanon kieltämistä.

Lisäksi muutoksenhakijat ovat vaatineet, että Perhon kunta veloitetaan korvaamaan heidän oikeudenkäyntikulunsa 300 eurolla.

Perusteluinaan muutoksenhakijat ovat esittäneet, että Perhon kunnanvaltuusto on laiminlyönyt päätöstä valmistellessaan riittävän monipuolisen ja kunnollisen kuntalaisten, henkilöstön ja Oksakosken koulupiirin asukkaiden kuulemisen ennen päätöksentekoa. Kuntalain 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua kunnalliseen päätöksentekoon ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Hallintolain 41 §:n mukaan asianosaisille ja muillekin, joita asia koskee, on varattava vaikuttamismahdollisuus ja oikeus saada tietoja käsittelyn lähtökohdista ja esittää mielipiteensä asiasta.

Perhon sivistys- ja vapaa-ajan lautakunta on 10.3.2021 järjestänyt yhden kuulemistilaisuuden, johon on voinut osallistua paikan päällä tai netin kautta etäyhteydellä. Lautakunnan pöytäkirjan valmistelutekstissä on mainittu, että kouluverkkoselvitystyöryhmän raportin valmistumisen jälkeen ”järjestetään ensimmäinen kuulemistilaisuus”. Tämä sanamuoto viittaisi siihen, että tulossa olisi ollut toinenkin tai useampi kuulemistilaisuus. Erillistä Oksakosken koulupiirin ja asuinalueen asukkaita ja oppilaiden vanhempia koskevaa tilaisuutta ei ole järjestetty. Myöskään Kirkonkylän koulun vanhemmille, henkilöstölle tai oppilaille, joita asia myös koskee, ei ole järjestetty erillistä kuulemistilaisuutta tai mahdollisuutta ilmaista mielipiteensä asiasta. Yksi kuulemistilaisuus, joka oikeastaan on ollut tiedotustilaisuus, ei ole ollut riittävä mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn.

Perhon kunta on laiminlyönyt perusteellisen henkilöstön, oppilaiden ja heidän vanhempiensa kuulemisen asian päätöksenteossa ja valmistelussa. Kutsu kuntatiedotteella yleiseen kuulemistilaisuuteen ei ole tavoittanut kaikkia asianosaisia, etenkin henkilöstöä, joka ei asu Perhon kunnassa, eikä edes välttämättä kaikkia oppilaiden vanhempia. Päätös koskettaa muidenkin kuin Oksakosken lakkautettavan koulun henkilöstöä. Kuntalaisilla, henkilöstöllä, oppilailla ja heidän vanhemmillaan pitää kuntalain 22 §:n ja hallintolain 41 §:n mukaan olla aito mahdollisuus vaikuttaa asiaan ja ilmaista asiasta mielipiteensä. Nyt sitä ei ole järjestetty.

Asia on merkittävä kaikille kuntalaisille, mutta erityisesti Oksakosken alueen väestölle. Kuulemistilaisuuden 10.3.2021 otsikkona on ollut ”kuulemistilaisuus kouluverkkoselvityksestä”. Kutsu ei ole avannut kuntalaisille, että keskeisin asia on ollut Oksakosken koulun lakkauttaminen. Kuntalaisille on jaettu tieto kuulemistilaisuudesta 22.–27.2.2021 välisenä aikana. Missään ei ole ilmoitettu sitä, miten kuntalaiset saavat etukäteistietoa kouluverkkosuunnitelmasta.

Kouluverkkosuunnitelma Oksakosken koulun lakkauttamisineen on avattu kuntalaisille ensimmäisen kerran 10.3.2021. Kenelläkään ei ole ollut mahdollisuutta ilman toiminnankuvausta ja taloudellisia selvityksiä ottaa kantaa asiaan ja tiedostaa sen vaikutuksia. Kuntalaisille ei ole varattu lainkaan aikaa huomautusten tekemiseen, sillä kouluverkkosuunnitelma, johon liittyy Oksakosken koulun lakkauttaminen, on käsitelty sivistyslautakunnassa jo seuraavana päivänä 11.3.2021.

Kuntalain mukainen kuuleminen edellyttää mahdollisuutta tutustua näin laajan asian perusteluihin etukäteen ennen kuulemistilaisuuteen osallistumista ja mahdollisuutta tehdä huomioita, huomautuksia ja vaihtoehtoesityksiä ennen päätöksentekoa. Kuntalaisilla pitää olla mahdollisuus keskustella päätöksen tekevien luottamushenkilöiden kanssa sivistyslautakunnassa, kunnanhallituksessa ja kunnanvaltuustossa.

Yhteistoimintalain mukaan asioita on valmisteltava yhteistyössä henkilöstön kanssa silloin, kun on kyse henkilöstön asemaan ja työn organisointiin liittyvistä asioista sekä palvelujen järjestelyistä, jos niillä on oleellisia henkilöstövaikutuksia. Nyt näin ei ole toimittu.

Perhon kunta on laiminlyönyt myös näkyvän lapsivaikutusten arvioinnin riittävässä laajuudessa ennen päätöksentekoa. Oksakosken koulun oppilaiden väliaikaiseksi tarkoitettu siirto Kirkonkylän kouluun on aiheuttanut ylisuuria opetusryhmiä ja tilanahtautta Kirkonkylän koulun opetusryhmiin. Muun muassa lukuvuonna 2020–2021 Kirkonkylän koulun eräässä opetusryhmässä on koulujen yhdistymisen myötä ollut jopa 38 oppilasta. Ryhmässä on ollut toki neljä aikuista opettamassa ja ohjaamassa. Lisäksi joidenkin kuljetusoppilaiden koulupäivän pituudesta on muodostunut kohtuuton koulukuljetusmatkan pitenemisen vuoksi. Koulun sisäilmaongelmien korjaamisen vaihtoehtoja ei ole esitetty kustannusvaikutuksineen riittävässä laajuudessa päätöksenteon pohjaksi. Päätöksen seurannaisvaikutukset lasten oppimiseen ja keskittymisvaikeuksiin isoissa ryhmissä ja ahtaissa opetustiloissa Kirkonkylän koululla on kokonaan sivuutettu päätöksenteossa. Oksakosken koulun lakkauttamisesta seuraavan lisärakentamistarpeen ja lisääntyvät kuljetuskustannukset huomioon ottaen päätöstä ei ole arvioitu myöskään kestävän kehityksen kannalta.

Kouluverkkoselvitystä laatimaan asetettu työryhmä on asetettu selvittämään alakouluverkkoa eikä työryhmän tehtävänantoon ole kuulunut eikä sillä ole ollut valtuuksia esittää liikuntahallin rakentamista tai lukion siirtoa toisiin tiloihin. Monet keskusteluissa esitetyt perustelut ovat perusteettomia, kuten esimerkiksi se, että oppilaat ovat jo toisessa koulussa ja nyt lakkautettiin koulu, jossa ei ole oppilaita. Oksakosken koulussa olisi 59 oppilasta. Oppilasmäärä on laskeva, mutta vasta noin viiden vuoden kuluttua laskemassa alle 40 oppilaaseen. Valtuuston päätöksessä ei ole esitetty perusteluita lainkaan, vaan siinä on vain viitattu työryhmän raporttiin.

Valtuuston päätöksessä on niputettu samaan päätökseen sekä koulupiirien yhdistäminen että Oksakosken koulun lakkauttaminen ja lisäksi liikuntahallin rakentaminen ja lukion siirtäminen pois koulukeskuksesta. Tällainen on vähintäänkin hyvän hallintotavan vastaista, ellei lainvastaista.

Koko asian valmistelua ja päätöksentekoa on leimannut kiire, mikä on ollut omiaan estämään kuntalaisten todellisen vaikutusmahdollisuuden. Kouluverkkoselvitystyöryhmä on perustettu tammikuussa ja työryhmä on kokoontunut helmikuun aikana neljä kertaa. Kuulemistilaisuuden jälkeen sivistys- ja vapaa-ajan lautakunta on jo 11.3.2021 kokouksessaan päättänyt esittää muun muassa Oksakosken koulun lakkauttamista. Kouluverkkoselvitystyöryhmän kuulemistilaisuus ja sen ilmoitus kuntatiedotteessa ei ole kertonut kuntalaisille, että Oksakosken koulu aiotaan lakkauttaa hyvin nopeassa aikataulussa. Kuulemistilaisuuden ja sivistys- ja vapaa-ajanlautakunnan kokouksen välissä on ollut yksi päivä, kuulemistilaisuuden ja kunnanhallituksen kokouksen välissä on ollut viisi päivää ja kuulemistilaisuuden ja kunnanvaltuuston kokouksen välissä on ollut 12 päivää.

Kunnanvaltuuston kokousta 22.3.2021 on kerrottu seuranneen noin 200 konetta tai kuntalaista netin kautta. Se, että asia ei kiinnostaisi kuntalaisia, ei pidä paikkaansa. Puheenvuoroissa ja raportissa on mainittu, että kyseessä on iso ja laaja asia, minkä nopea aikataulu ja päätöksenteko kuitenkin tekee ristiriitaiseksi. Valtuutetuilla ei ole ollut riittäviä tietoja päätöksenteon perusteena. Tarkat ja perusteelliset laskelmat esimerkiksi Oksakosken koulun sisäilmaongelmien poistamisesta aiheutuvista kustannuksista ovat puuttuneet. Tarkat laskelmat ja talousvertailut ovat puuttuneet myös päätöksestä aiheutuvista kuljetuskustannuksista, henkilöstön lisätarpeesta Kirkonkylän koululle, lukion muuttamisesta toisiin tiloihin ja Kirkonkylän koulun lisärakentamistarpeesta.

Työryhmän olisi pitänyt pyytää lisää aikaa työlleen riittävän laajan ennakkoselvityksen ja ennakkovaikutusten arvioinnin tekemiseksi. Osana tätä ennakkovaikutusten arviointia tulisi tehdä lapsivaikutusten arviointi sekä arvioida päätöksen vaikutukset ympäristöön, talouteen, organisaation toimintaan ja henkilöstöön. Vaikutusten arviointi tulisi tehdä laajemminkin ihmisiin ja erityisesti lapsiin, kun päätös ja sen seuraukset koskevat heitä. Se, että sisäilmaongelman ratkaisuksi on esitetty, että terveystarve on sulkenut koulun, ei pidä paikkaansa. Oksakosken koulun kuntotutkimusraporttia, korjauskehotuksia tai muita sellaisia ei ole julkistettu, eikä myöskään terveystarkastajan raporttia. Päätöksestä ei selviä, että kuka tai mikä taho on todennut, että koulun korjaaminen ei kannattaisi. Perusteet ja argumentit ovat menneet päättäjiltä sekaisin asian käsittelyssä. Hallintolain 31 §:n mukaan päätöksen perusteiksi on hankittava riittävä selvitys, mutta tämä ei ole toteutunut valituksenalaisen päätöksen valmistelussa.

Päätös on ristiriidassa myös Perhon kunnan strategian 2018–2021 kanssa. Strategiassa on mainittu suunnitelmalla vuosille 2018–2021 viihtyisän ja vetovoimaisen kunnan yhtenä toimenpiteenä muun muassa että ”Oksakosken

koulu, varastorakennus, pihan asfaltointi, toteutuu 2018”. Tätä strategista toimenpidettä ei ole toteutettu. Kunnanvaltuuston päätös on ollut kuntastrategiasta ja muusta toiminnan ja maankäytön suunnittelusta erillään oleva irrallinen mielipide, joka on sisältänyt Oksakosken koulun lakkauttamisen 31.7.2021. Tämän todistaa myös se, että Oksakosken alueen yleiskaavan luonnos on valmistunut 1.12.2020 ja se on ollut yleisesti nähtävänä 9.12.2020–31.1.2021. Kaavan esittelytilaisuus on pidetty kuntalaisille ja kyläläisille 13.1.2021. Osayleiskaavaehdotus on sisältänyt Oksakosken koulun alueen säilyttämisen julkisten lähipalvelujen alueena. Koulun lakkauttaminen ei ole ollut kaavanlaatijan tiedossa, eikä kaavanlaatija tästä keskeisestä asiasta ole kenellekään maininnut. Kunnanvaltuuston päätös on ollut ristiriitainen kunnassa samanaikaisesti vireillä olevan osayleiskaavan kanssa. Menettely on kunta- ja hallintolain vastainen.

Kyseessä on poikkeuksellisen laaja toiminnallinen ja taloudellinen muutos.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Perhon kunnanhallitus on kunnanvaltuuston puolesta antamassaan lausunnossa esittänyt, että valitus tulee hylätä.

Perhon Oksakosken alakoulun tilat ja olosuhteet opetusympäristönä ovat olleet kunnan sisäilmatyöryhmässä eri vaiheissa esillä vuodesta 2014. Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto on tehnyt tiloissa valvontaohjelmasuunnitelman mukaisia, erikseen ilmoitusten perusteella tehtyjä ja jatkotarkastuksia. Tarkastuksissa on noussut esille muun muassa tilojen sisäilman laatuongelmat, vetoisuus, kosteusvauriot, rakennusten ikä ja haastavat mahdollisuudet tilojen muunneltavuudessa ajanmukaisiksi sekä tilojen soveltuvuus nykyaikaiseen koulutoimintaan. Tarkastusten tulosten perusteella on pyritty eri toimenpitein tilannetta parantamaan ja lopuksi osa tiloista on poistettu opetuskäytöstä, mikä on entisestään vaikeuttanut asianmukaista opetustoimintaa.

Aluehallintoviraston 20.2.2019 suorittamassa työsuojelutarkastuksessa on kiinnitetty huomiota muun muassa tilojen aiheuttamaan terveysvaaraan. Työterveyshuolto on 29.5.2019 tehnyt koululle työpaikkaselvityksen, jossa on raportoitu sisäilmaongelmista johtunut tilojen riittämättömyys. Tehtyjen tarkastusten perusteella Perhon kunnan tekninen toimi on tilannut A-Insinöörit Rakentaminen Oy:ltä marraskuussa 2019 valmistuneet kuntotutkimukset koulurakennuksista, pois lukien liikuntasali.

Kuntotutkimusten tulosten perusteella on laadittu eri vaihtoehtoja kustannusarviot kunnanvaltuuston 2.12.2019 järjestettyyn iltakouluun, jossa valtuutetuille on esitelty kuntotarkastusraportit molemmista koulurakennuksista, terveystarkastajan raportti kuntotutkimuksista ja kuntotutkimuksessa suositellut korjausvaihtoehdot kustannusarvioineen. Oksakosken koulun oppilaiden huoltajille on 8.1.2020 järjestetty kuulemis- ja keskustelutilaisuus tilanteesta. Kutsu tilaisuuteen on lähetetty Wilma-viestillä 4.12.2019 ja muistutus Wilma-viestillä 3.1.2020.

Tilaisuudessa on esitelty kuntotutkimusten tulokset ja esillä olleet vaihtoehdot, joista on pyydetty näkemyksiä paikalla olleilta huoltajilta. Tilaisuuteen on osallistunut noin 20–25 henkilöä. Tilaisuuden jälkeen on 9.1.2020 pyydetty huoltajilta Wilma-viestillä kommentteja ja näkemyksiä. Oppilaiden huoltajia on 5.2.2020 informoitu Wilma-viestillä koululla tehdyistä välittömistä sisäilman parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Samalla on pyydetty huoltajia ilmoittamaan kouluterveydenhoitajalle, mikäli lapsilla edelleen ilmenee oirehtimista.

Sisäilmaongelmat ovat kärjistyneet välittömistä toimenpiteistä huolimatta helmikuussa 2020 niin, että Oksakosken koulun oppilaat on päätetty siirtää väistötiloihin samassa pihapiirissä olevaan liikuntasaliin, johon on kevätlomaviikon aikana rakennettu väliaikaiset opetustilat. Kunnanvaltuusto on käsitellyt eri vaihtoehtoja toistamiseen iltakoulussaan 17.2.2020.

Iltakoulussa on todettu seuraavat vaihtoehdot ja kustannusarviot:

1. Uudemman koulurakennuksen purkaminen ja vanhemman koulurakennuksen peruskorjaus sekä uusinvestointi tarvittaville toimille, kustannusarvio 964 000 euroa.
2. Uudemman koulurakennuksen purkaminen ja vanhemman koulurakennuksen peruskorjaus sekä tarvittavien tilojen vuokraus 10 vuodeksi, kustannusarvio 1 025 000 euroa.
3. Oppilaiden siirtyminen Kirkonkylän koululle, koulukuljetusten kustannusarvio 6 000 euroa lukuvuodessa. Lisäksi vaihtoehdossa esiteltiin uudemman koulurakennuksen purkaminen ja vanhemman koulurakennuksen remontointi kylätaloksi.
4. Peruskorjaus molemmille rakennuksille. Kustannusarvio 551 000 euroa. Tässä vaihtoehdossa ei rakenteellisia tai toiminnallisia muutoksia rakennuksiin.

Oksakosken koulun tilanne on ollut tarkoitus linjata lopullisesti maaliskuussa 2020 pidettävässä kunnanvaltuuston iltakoulussa, mutta koronapandemia on muuttanut tätä aikataulua. Oksakosken väistötilojen osalta jo muutaman päivän opetus maaliskuussa 2020 ennen poikkeustilan aiheuttamaan etäopetukseen siirtymistä on osoittanut, että väistötilaratkaisu ei ole toimiva. Väistötilassa ei ole pystytty mahdollistamaan oppilaille ja opetushenkilökunnalle laadukkaan opetustyön vaatimaa oppimisympäristöä.

Poikkeustila on siirtänyt perusopetuksen 3–9 luokkalaiset sekä toisen asteen oppilaat etäopetukseen. Kunnan 0 (eskarit) – 2 luokkalaiset on keskitetty Kirkonkylän alakoulun nykyaikaisiin tiloihin. Sivistus- ja vapaa-ajanlautakunta on 26.3.2020 esittänyt, että koronatilanteen vuoksi lopullisia päätöksiä Oksakosken koulun osalta tulisi lykätä syksyyn 2020. Turvatakseen Oksakosken koulun oppilaille laadukkaan koulutuksen lukuvuonna 2020–2021 sivistus- ja vapaa-ajanlautakunta on 7.5.2020 päättänyt, että Oksakosken koulun oppilaat ja henkilökunta siirretään syyslukukauden alusta väistöön Kirkonkylän koululle.

Koronatilanteen pitkittyessä syksyllä 2020 ja päätösten saamiseksi Oksakosken tilaratkaisujen osalta vs. sivistysjohtaja, alakoulujen rehtori, on 19.11.2020 esittänyt sivistys- ja vapaa-ajanlautakunnalle kouluverkkoselvitystyöryhmän perustamista alakoulujen kouluverkon nykytilan ja tulevaisuuden selvittämiseksi. Lautakunta on palauttanut asian uudelleen valmisteluun. Sivistys- ja vapaa-ajanlautakunta on perustanut kouluverkkoselvitystyöryhmän kokouksessaan 21.1.2021. Työryhmän puheenjohtajaksi on nimetty kunnanhallituksen puheenjohtaja Antti Hietaniemi ja jäseniksi sivistys- ja vapaa-ajanlautakunnan jäsenet Niina Elgland, Tapani Humalajoki, Jussi Jänkä, Piia Kivelä ja Tuija Korte. Työryhmän ulkopuoliseksi sihteeriksi on nimetty alakoulujen rehtori Pasi Kanniainen ja työryhmän kutsusta tarvittaessa kuultaviksi asiantuntijoiksi kunnan muut viranhaltijat. Lautakunta on samassa asiakohdassa päättänyt, että selvitystyön jälkeen asiasta pidetään kuulemistilaisuus kuntalaisille, jonka jälkeen asia etenee päätöksentekotoimielimien käsiteltäväksi.

Kouluverkkotyöryhmä on kokoontunut ensimmäisen kerran 3.2.2021, jolloin on yksimielisesti todettu, että selvitystyö ja sen loppuraportti pyritään tekemään helmikuun 2021 aikana. Samalla on todettu, että selvitystyötä varten on asiasta kunnassa vuonna 2019 laaditun Talousohjelma 2019–2022 ansiosta perusteellinen tausta-aineisto käytettävissä. Työryhmä on pureutunut työskentelyssään eri osa-alueisiin peilaten näitä nykytilan ja kehitysnäkymien tarkastelukulmista. Työryhmä on käsitellyt kunnan taloutta sisältäen kestävän investointitason sekä väestökehitystä ja oppilasmääräkehitystä.

Tarkastelun laaja-alaisuus on osoittanut työryhmälle, että alakouluverkkoa koskevaa päätöstä ei voida tehdä tarkastelematta muita kouluasteita sekä opetuksen ja vapaa-ajan investointi- ja tilatarpeita koko kunnan osalta. Työryhmän puheenjohtaja on antanut sivistys- ja vapaa-ajanlautakunnalle tilannekatsauksen selvitystyön etenemisestä 18.2.2021.

Työryhmän loppuraportin valmistuttua sivistys- ja vapaa-ajanlautakunta on 21.1.2021 tekemänsä päätöksen mukaisesti järjestänyt asiasta kuulemistilaisuuden kuntalaisille 10.3.2021. Koronarajoitukset huomioon ottaen on mahdollistettu kuntalaisten osallistuminen kuulemistilaisuuteen sekä paikan päällä koulukeskuksessa että Teams-yhteyden välityksellä. Teams-lähetys on tallennettu, jotta myös sitä kautta saadut näkemykset ja mielipiteet on voitu ottaa huomioon päätöksiä tehtäessä. Yhteensä osallistujia kuulemisessa on ollut noin 50–60 henkilöä. Kuulemistilaisuuden jälkeen sivistys- ja vapaa-ajanlautakunta on käsitellyt selvitystyöryhmän yksimielistä esitystä Perhon kunnan kouluverkko ratkaisuksi ja esitykseen liittyvät investointitarpeet huomioiden kuulemistilaisuudessa esille nousseet asiat.

Päätös on tehty oikeassa järjestyksessä ja asian valmistelu on toteutettu huolellisesti ja laaja-alaisesti mahdollistaen kuntalaisille ja erityisesti Oksakosken koulupiirin asukkaille mahdollisuus ottaa kantaa ja vaikuttaa päätöksenteon eri vaiheissa.

Muutoksenhakijat ovat antaneet vastineen.

Merkintä

Hallinto-oikeus on välipäätöksellään 8.7.2021 numero 244/2021 hylännyt muutoksenhakijoiden vaatimuksen päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus ei tutki valituksessa esitettyä väitettä yhteistoimintalain vastaisesta menettelystä.
2. Hallinto-oikeus kumoo kunnanvaltuuston päätöksen.
3. Hallinto-oikeus velvoittaa Perhon kunnan korvaamaan muutoksenhakijoiden oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa 300 eurolla.

Perustelut

1. Tutkimatta jättäminen

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain, jonka nimi on 1.7.2021 voimaan tulleella lailla 631/2021 muutettu laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella, 2 §:n 1 momentin (449/2007) mukaan kyseistä lakia sovelletaan työnantajan ja henkilöstön väliseen yhteistoimintaan kunnissa ja kuntayhtymissä. Mitä tässä laissa jäljempänä säädetään kunnista, sovelletaan myös kuntayhtymiin.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain 23 §:n mukaan kyseiseen lakiin perustuvat riita-asiat ja hyvitysvaatimukset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.

Yhteistoimintamenettelyä kunnassa koskevat riita-asiat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Yhteistoimintalain vastaisuutta koskevaa valitusperustetta ei siten tutkita hallintolainkäytön järjestyksessä hallinto-oikeudessa eikä hallinto-oikeudella ole toimivaltaa tutkia valitusta tältä osin.

2. Pääasia

Sovellettuja oikeusohjeita

Kuntalain 22 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Saman pykälän 2 momentin mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti muun ohella järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

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.

Saman pykälän 2 momentin mukaan asian vireillä olosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Asiassa saatu selvitys

Saadun selvityksen mukaan Oksakosken koululla on vuonna 2019 tehdyissä tarkastuksissa ja tutkimuksissa havaittu toimenpiteitä edellyttäneitä sisäilmaongelmia. Alakoulujen rehtori on 4.12.2019 lähettämällään Wilma-viestillä kutsunut Oksakosken koulun oppilaiden huoltajat 8.1.2020 järjestettyyn kuulemistilaisuuteen. Samassa viestissä alakoulujen rehtori on kertonut valtuustoseminaarissa 2.12.2019 pohdituista sisäilmaongelman ratkaisuvaihtoehdoista, joita ovat olleet Oksakosken koulutilojen saneeraaminen, uusien koulutilojen hankkiminen tai koululaisten siirtyminen Kirkonkylän koululle ja että viranhaltijat valmistelevat eri vaihtoehtoja. Tiedotustilaisuuden jälkeen sivistys- ja hallintojohtaja on oppilaiden huoltajille 9.1.2020 lähettämässään Wilma-viestissä ilmoittanut, että huoltajilla on mahdollisuus 31.1.2020 mennessä esittää näkemyksiään asiasta kirjallisesti. Rehtori on 5.2.2020 lähettänyt huoltajille Wilma-viestin koulun sisäilmatilanteesta. Sivistys- ja hallintojohtaja, alakoulujen rehtori ja tekninen johtaja ovat 19.2.2020 lähettäneet Wilma-viestillä huoltajille tiedotteen, jonka mukaan sisäilma on heikentynyt merkittävästi ja oppilaat siirretään liikuntasaliin. Huoltajille on lisäksi tiedotettu 17.2.2020 järjestetystä valtuuston iltakoulusta, jossa vaihtoehtoina on esitetty uuden koulun rakentaminen, vanhojen rakennusten saneeraus, tarvittavien tilojen vuokraus tai oppilaiden siirtäminen Kirkonkylälle.

Sivistys- ja vapaa-ajanlautakunta on 21.1.2021 § 5 perustanut kouluverkkotyöryhmän. Lautakunta on lisäksi päättänyt, että selvitystyön jälkeen asiasta pidetään kuulemistilaisuus kuntalaisille, jonka jälkeen asia etenee päätöksentekuelimien käsiteltäväksi. Kouluverkkoselvitystyöryhmän neljäs ja viimeinen kokous on ollut 24.2.2021. Työryhmä on kokouksessaan 24.2.2021 käynyt läpi loppuraportin, jonka muokkaaminen lopulliseen muotoonsa on päätetty tehdä kokouksen jälkeen.

Joka talouteen Perhossa 22.–27.2.2021 jaetussa Perholainen-kuntatiedotteessa 2/2021 on esitetty kutsu kuulemistilaisuuteen kouluverkkoselvitysasiassa 10.3.2021. Kuntatiedotteessa ei ole ollut muuta tietoa asiasta.

Perhon kunta on 10.3.2021 järjestänyt kuulemistilaisuuden, jossa on esitelty kouluverkkoselvitystyöryhmän johtopäätökset ja jossa on ollut mahdollista keskustella asiasta. Tilaisuuteen on ollut mahdollista osallistua myös Teams-yhteydellä, jolloin osallistujat ovat voineet jättää mielipiteitään myös kirjallisesti keskustelukenttään.

Perhon sivistys- ja vapaa-ajanlautakunta on 11.3.2021 päättänyt esittää kunnanhallitukselle ja edelleen kunnanvaltuustolle muun ohella, että Oksakosken koulun toiminta lakkautetaan 31.7.2021 mennessä. Perhon kunnanhallitus on käsitellyt asiaa 15.3.2021 ja Perhon kunnanvaltuusto on tehnyt valituksenalaisen päätöksen 22.3.2021.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

Valtuuston valituksenalainen päätös ei koske Oksakosken tai Kirkonkylän koulujen oppilaiden, oppilaiden vanhempien tai koulujen vaikutusalueen kylien asukkaiden etua, oikeutta tai velvollisuutta hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Heitä ei näin ollen ole pidettävä valtuuston hyväksymässä asiassa hallintolain 11 §:ssä tarkoitettuina asianosaisina eikä heille ole mainitun lain 34 §:n mukaisesti tullut varata tilaisuutta tulla asiassa kuulluksi. Kouluverkkoa koskeva asia ja siihen liittyvä koulun lakkauttaminen on kuitenkin hallintolain 41 §:ssä tarkoitettu asia, jonka ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus useiden henkilöiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, minkä vuoksi pykälässä tarkoitetuille henkilöille on hallintolain 41 §:n mukaisesti tullut varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on tullut ilmoittaa asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Perhon kunta on kouluverkkoselvityksen loppuraportin ja siinä esitettyjen johtopäätösten valmistumisen jälkeen 10.3.2021 järjestänyt kuulemis- ja tiedotustilaisuuden. Kuulemistilaisuutta koskeneessa ilmoituksessa ei ollut yksilöity sitä, että asiassa on ollut kyse muun ohella Oksakosken koulun lakkauttamisesta. Ilmoituksessa ei ole annettu tietoa siitä, miten asiasta voi saada lisätietoja tai siitä, miten asiaa koskevia mielipiteitä voidaan muutoin esittää viranomaiselle. Saadun selvityksen perusteella 10.3.2021 järjestetty kuulemistilaisuus on ollut ainoa kuntalaisille yleisesti varattu tilaisuus saada tietoa ja lausua mielipiteensä kouluverkkoselvitystä koskeneesta asiasta, eikä Oksakosken koulun lakkauttamista koskevan asian vireillä olosta ole tiedotettu yleisesti muilla tavoin. Asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, että kouluverkkoselvitys sisältäen Oksakosken koulun mahdollisen lakkauttamisen olisi ollut ennen tiedotustilaisuuden järjestämistä esillä paikallisissa tiedotusvälineissä tai julkisessa keskustelussa.

Kuulemistilaisuuden 10.3.2021 aikana tilaisuuteen paikan päällä tai Teams-yhteyden kautta osallistuneilla on ollut mahdollisuus esittää mielipiteitä asiasta. Asiassa ei ole esitetty, että kuntalaisten olisi muutoin ollut mahdollista lausua mielipiteitään kirjallisesti tai muutoinkaan.

Asian, jolla on huomattava vaikutus kuntalaisten elinympäristöön ja muihin oloihin, vireilläolosta ja asian sisällöstä on tiedotettava riittävällä tavalla. Tiedottamisen riittävyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon asian esillä olo tiedotusvälineissä. Kun kuntalaiset ovat saaneet olennaiset tiedot käsiteltävästä asiasta, heille on varattava riittävä aika mielipiteidensä esittämiseksi. Kun otetaan huomioon, että Oksakosken koulun lakkauttamisen ei ole esitetty olleen aiemmin laajasti esillä tiedotusvälineissä, ei pelkästään esitetyn sisältöinen ilmoitus kuulemistilaisuudesta ole antanut riittävää kuvaa esillä olevasta asiasta siten, että kuntalaisilla olisi ollut mahdollisuus arvioida osallistumistaan kuulemistilaisuuteen tai muodostaa mielipiteitä asiasta. Kuntalaisille järjestetty tilaisuus esittää mielipiteitään ainoastaan siinä kuulemistilaisuudessa, jossa asiasta ja sen sisällöstä on saanut tietoa ensimmäisen kerran, ei ole ollut hallintolain 41 §:ssä edellytetyn vaikuttamismahdollisuuden varaamiseksi riittävä, kun otetaan huomioon, että kuntalaisille ei ole esitetyn selvityksen mukaan varattu muuta tilaisuutta lausua mielipiteitään asiassa. Perhon kunta ei siten ole hallintolain 41 §:n edellyttämällä tavalla varannut lainkohdassa tarkoitetuille henkilöille tosiasiallista ja riittävää mahdollisuutta lausua mielipiteitään asiassa ennen päätöksentekoa.

Kunnanvaltuuston päätös on edellä todetun vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja se on kumottava.

Asian näin päättyessä ei ole tarpeen lausua muista asiassa esitetyistä valitusperusteista.

3. Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Kun otetaan huomioon erityisesti asiassa annettu ratkaisu, olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla kohtuutonta, jos muutoksenhakijat joutuisivat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

1. Tuomioistuinlaki 4 luku 1 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 mom 1 kohta
2. Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 135 §
Hallintolaki 11 §, 31 § ja 34 §
3. Perusteluissa mainitut

Päätöksestä tiedottaminen

Outi Leväniemen on viipymättä tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava päätöksen tiedoksisaannista yhteisen kirjelmän allekirjoittaneille asiakumppaneilleen. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä aiheutuneen vahingon sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 94 §, hallintolaki 56 § ja 68 §)

Päätöksestä ilmoittaminen

Tästä päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä Kun (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jani Ruotsalainen, Hanna Vainionpää ja Anna-Lena Bernas. Asian on esitellyt Hanna Vainionpää.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös maksutta	Outi Leväniemi, Pekka Riihimäki, Mikko Tamminen ja Marja-Liisa Harsunen, Osoite: Outi Leväniemi
Jäljennös maksutta	Perhon kunnanhallitus

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitusaika, joka on **30 päivää**, luetaan siitä päivästä, jona ilmoitus päätöksestä on julkaistu kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa. Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista, tiedoksisaantipäivää lukuun ottamatta.

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa vastaanottotodistus, saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot

- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)

- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00–16.15
Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:	https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet