

Lausunto Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntöön esiopetuksen järjestämispaikat 2025-2026

Sivistyslautakunta 17.06.2025 § 10
1910/12.07.00/2025

Valmistelijat / lisätiedot:

kasvatusjohtaja Marika Savukoski, puh. 044 718 4008

hallintopäällikkö Maikki Rouvinen, puh. 044 718 2060

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

Päätösehdotus

apulaiskaupunginjohtaja SIV Pekka Vähäkangas

Sivistyslautakunta päättää antaa alla olevan lausuntonaan kaupunginhallitukselle liittyen Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntöön Palonurmen toimipisteen poistamisesta esiopetuksen järjestämispaikoista lukuvuodelle 2025-2026.

Päätös

Merkitään, että palvelupäällikkö Minna Kari oli läsnä pykälässä esittelemässä asiaa.

Sivistyslautakunta hyväksyi yksimielisesti päätösehdotuksen.

Selostus

Itä-Suomen hallinto-oikeus on lähetteellään 12.5.2025 pyytänyt Kuopion kaupunginhallitusta: hankkimaan kasvun ja oppimisen lautakunnan lausunnon sekä antamaan halutessaan lisäksi oman lausuntonsa asiassa.

Kuopion kaupungin hallintosäännön 30 §:n (1.6.2025 alkaen) mukaan sivistyslautakunta edustaa kaupunkia ja käyttää sen puhevaltaa lautakunnan tai jaoston toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Esiopetus kuuluu sivistyslautakunnan toimialaan.

Valituksenalainen päätös

Kasvun ja oppimisen lautakunnan päätös 8.4.2025 § 36 Palonurmen toimipisteen poistamisesta esiopetuksen järjestämispaikoista lukuvuodelle 2025–2026.

Valitus

Palonurmen vanhempaintoimikunta ja kuopiolainen yksityishenkilö ovat valittaneet Itä-Suomen hallinto-oikeuteen kasvun ja oppimisen lautakunnan päätöksestä 8.4.2025 § 36. Valitus on asian liitteenä.

Valittajan vaatimukset ja perustelut

Valittaja vaatii, että Itä-Suomen hallinto-oikeus:

- kumoaa Kuopion kasvun ja oppimisen lautakunnan päätöksen 8.4.2025 § 36 päätöksen siltä osin, kuin se koskee Palonurmen toimipisteen poistamista esiopetuksen järjestämispaikoista lukuvuodelle 2025–2026, tai palauttaa asian

uudelleen valmisteltavaksi, sekä

- kumoaa päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi, ja määrää Palonurmen esiopetuksen säilytettäväksi vähintään nykyisellään siihen saakka, kunnes kaupunginvaltuuston 24.2.2025 § 8 mukainen selvitys pienten lasten yksiköstä on valmistunut ja sen perusteella on tehty uusi kokonaisratkaisu esiopetuksen järjestämisestä Kuopiossa, kunnes asiassa on lainvoimainen ratkaisu.

Lisäksi valittaja pyytää, että hallinto-oikeus arvioi päätöksen muotovirheiden lisäksi myös päätöksen asiavirheet, erityisesti lapsen edun selvittämisen laiminlyönnit.

Valittajat vaativat myös päätöksen tehneen viranomaisen korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut myöhemmin esitettävän laskun mukaisina ja korkolain mukaisine viivästyskorkoineen.

Valittajien vaatimus päätöksen kumoamisesta perustuu seuraaviin heidän esittämiin pääseikkoihin.

Valitus kohdistuu Kuopion kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunnan päätökseen lakkauttaa Palonurmen esiopetus lukuvuodelle 2025–2026. Valitus perustuu siihen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, lautakunta on ylittänyt toimivaltansa ja päätös on muuten lainvastainen.

Valittajat perustelevat valitusta seuraavilla seikoilla:

Valtuuston linjauksen ohittaminen: Päätös on ristiriidassa kaupunginvaltuuston selkeän linjauksen kanssa selvittää pienten lasten yksikön mallia Palonurmella ennen mahdollista esiopetuksen lakkauttamista.

Palvelujen saatavuuden heikentyminen ja lasten edun vastaisuus: Esiopetuksen siirtäminen heikentää alueen lapsiperheiden yhdenvertaista oikeutta lähipalveluihin ja on vastoin lapsen etua koskevia säännöksiä pitkien kuljetusmatkojen vuoksi.

Virheellinen tieto henkilöstön kelpoisuudesta: Lautakunnan mahdollinen väite kelpoisen henkilöstön puutteesta ei pidä paikkaansa.

Puutteellinen lapsivaikutusten arviointi: Päätöksen lapsivaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti, eikä lapsia ja heidän perheitään ole kuultu riittävästi.

Virheellinen päätöspерuste oppilasmäärissä: Palonurmen poistaminen esiopetusvalinnasta etukäteen on voinut vääristää oppilasmääriä.

Valittaja esittää pääsyinä vaatimukselle päätöksen kumoamisesta:

1. Lainvastaisuus ja lapsen edun laiminlyöminen: Päätös on lainvastainen, koska se ei riittävällä tavalla huomioi lapsen etua ja oikeuksia, mikä on vastoin useita lakeja ja sopimuksia (perustuslaki, perusopetuslaki, lapsen oikeuksien sopimus, lastensuojelulaki, yhdenvertaisuuslaki).
2. Valtuuston linjauksen ohittaminen: Lautakunnan päätös on selvässä ristiriidassa kaupunginvaltuuston aiemman päätöksen kanssa, joka edellytti pienten lasten yksikön selvittämistä Palonurmella ennen esiopetuksen lakkauttamista. Tämä loukkaa kunnan itsehallintoa.
3. Palvelujen saatavuuden ja lapsen edun vaarantuminen: Esiopetuksen siirto todennäköisesti Nilsijään heikentää merkittävästi alueen lapsiperheiden

yhdenvertaista oikeutta lähipalveluihin ja aiheuttaa lapsille pitkiä ja raskaita kuljetusmatkoja, mikä on lapsen edun vastaista.

4. Virheellinen henkilöstötieto: Lautakunnan mahdollinen oletus kelpoisen henkilöstön puutteesta Palonurmessa on virheellinen.

5. Puutteellinen lapsivaikutusten arviointi: Päätöksen lapsivaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti, eikä lapsia ja heidän perheitään ole kuultu riittävästi, mikä on olennainen menettelyvirhe.

6. Virheellinen päätöspäätöksen oppilasmäärässä: Palonurmen esiopetuksen poistaminen sähköisestä valinnasta etukäteen on voinut keinotekoisesti alentaa hakijamäärää.

7. Menettelyvirhe lapsivaikutusten arvioinnissa: Lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty monialaisesti eikä yhteistyössä Pohjois-Savon hyvinvointialueen kanssa.

8. Yhdenvertaisuuden loukkaaminen: Päätös heikentää maaseudulla asuvien lasten yhdenvertaista pääsyä esiopetukseen lähipäiväkodissa, jossa olisi mahdollista järjestää esiopetus tilojen ja työntekijöiden puolesta.

Sivistyslautakunnan lausunto

Täytäntöönpanokieltovaatimuksesta

Sivistyslautakunta toteaa, että ottaen huomioon valituksessa esitetyt perusteet ja niihin annetun lausunnon perusteen valituksen hylkäämiselle, päätöstä ei ole syytä asettaa täytäntöönpanokieltoon. Päätöksen esiopetuksen järjestämispaikoista 2025–2026 kasvun ja oppimisen lautakunnan päätöksen täytäntöönpanon mahdollisesta myöhemmästä peruuttamisesta ei voida myöskään arvioida aiheutuvan merkittävää vahinkoa.

1. Valtuuston linjaus ja lautakunnan päätös

Kuopion kaupunginvaltuusto käsitteli kokouksessaan 24.2.2025 § 8 ja Palonurmen koulun lakkauttamista. Päätöksenteon yhteydessä päätettiin, että Palonurmen 1–6 luokkien koulu lakkautetaan 1.8.2026 alkaen sekä, että kaupungin palveluverkkoselvityksen yhteydessä valmistellaan varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen Palonurmen alueella sekä selvitetään mahdollisuus järjestää opetus alueen 0–2 luokkien oppilaille ns. pienten lasten yksikössä Palonurmella.

Palveluverkkoselvityksen toimeenpanoihin liittyvät asioiden valmistelut ja päätökset sisältäen selvityksen mahdollisuudesta järjestää opetus alueen 0-2 luokkien oppilaille ns. pienten lasten yksikössä Palonurmella valmistellaan sivistystoimialalla ja asiat tulevat uuden valtuuston käsittelyyn ja päätöksentekoon syksystä alkaen.

Kasvun ja oppimisen lautakunnan päätös 18.3.2025 § 27 koskee esiopetuksen järjestämispaikkoja lukuvuodelle 2025–2026. Päätöksellä ei siirretä esikoulutoimintaa pois Palonurmen alueelta pysyvästi, vaan päätös koskee lukuvuotta 2025–2026. Päätös ei ole ristiriidassa valtuuston päätöksen kanssa selvittää mahdollisuus järjestää opetus alueen 0–2 luokkien oppilaille ns. pienten lasten yksikössä Palonurmella.

Kasvun ja oppimisen lautakunnalla on ollut toimivalta päättää esiopetuksen toiminnan järjestämisestä. Kuopion kaupungin hallintosäännön mukaan kasvun ja oppimisen lautakunta vastaa asiakkaiden palvelutarpeiden selvittämisestä sekä palvelujen järjestämisestä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seuraa ja raportoi niiden saavuttamisesta esiopetuksen osalta (Kuopion kaupungin hallintosääntö 30 §). (liite)

2. Palvelujen saatavuuden heikentyminen ja lasten edun vastaisuus

Esiopetus järjestetään perusopetuslain (628/1998) ja Kuopion kaupungin esiopetuksen opetussuunnitelman (10.10.2023) pohjalta. Opetuksen järjestämisessä on huomioitu lain edellytykset esiopetukselle. Kuopiossa esiopetus on varhaiskasvatuspalveluiden järjestämää pl. Karttulan Kissakuusen ja Pihkainmäen koulut, joissa esiopetuksen järjestämisvastuu on perusopetuspalveluilla.

Kasvun ja oppimisen lautakunta on 18.3.2025 § 27 käsitellyt esiopetuksen järjestämistä toimintavuonna 2025–2026. Kuopiossa esiopetukseen ilmoittautumisaika toimintavuodelle 2025–2026 on ollut 1.-31.1.2025. Ilmoittautumisten perusteella varhaiskasvatusyksiköiden johtajat ovat tehneet esityksen toimintavuodelle 2025–2026 perustettavista esiopetusryhmistä toimintayksiköittäin. Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämä esiopetus toteutetaan toimintavuonna 2025–2026 sekä koulujen tiloissa että osassa kunnallisia päiväkoteja. Lisäksi esiopetusta järjestetään ostopalveluna kahdessa yksityisessä päiväkodissa.

Esiopetuksen järjestämispaikkojen perusteena ovat alueen ikäluokan koko, esiopetuskelpoisten opettajien saatavuus, käytettävissä olevat tilat sekä tarkoituksenmukaisen esiopetusryhmän muodostuminen. Esiopetusta järjestettäessä on otettava huomioon, että esiopetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita. Täydentävä varhaiskasvatus järjestetään pääsääntöisesti samassa paikassa kuin esiopetus. Varhaiskasvatuksen järjestämässä kunnallisessa esiopetuksessa esiopetusryhmän vähimmäisryhmäkoko on seitsemän lasta. Mikäli joihinkin toimintayksiköihin on esiopetukseen ilmoittautunut tätä pienempi lapsimäärä, ohjataan kyseiset hakijat lähimpään esiopetusta järjestävään yksikköön.

Palonurmessa esiopetus on varhaiskasvatuksen järjestämä palvelu, jolloin esiopetusryhmän vähimmäisryhmäkoko on seitsemän lasta. Esiopetusikäisten lasten määrä on vaihdellut viime vuosina ja kuluvana toimintavuonna 2024–2025 Palonurmessa ei ole ollut yhtään esioppilasta. Toimintavuodelle 2025–2026 Palonurmen alueella esiopetukseen oli kaksi hakijaa. Järjestämistä koskevan lautakunnan päätöksen (18.3.2025 § 27) pohjalta, hakijamäärän ollessa alle seitsemän lasta, hakijat ohjattiin lähimpään esiopetusta järjestävään yksikköön, Nilsiin. Esiopetuksen lisäksi tarvittava täydentävä varhaiskasvatus järjestetään Nilsin päiväkodissa.

Esiopetuksen järjestämisen valmistelu on tehty hallintolain mukaisesti ja asiaa on selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti. Päätöksentekijöillä on ollut käytössään asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Laissa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten asian valmistelun tulee tapahtua ja millaista selvitystä viranomaisen pitää hankkia. Lautakunnan harkintavaltaan jää, pitääkö se asian valmistelua riittävänä ja asianmukaisena. Lautakunta olisi halutessaan voinut palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi ja, kun se ei näin tehnyt, sen on tulkittava pitäneen valmistelua asianmukaisena ja riittävänä.

Valmistelussa on noudatettu hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. Valmistelu on ollut puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa, valmistelussa on kohdeltu hallinnon kanssa asioivia tasapuolisesti. Valmistelussa toimivaltaa on käytetty lain hyväksymiin tarkoituksiin eikä viranomainen ole ylittänyt toimivaltaansa. Päätös ei ole suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Päätös ei ole perustuslain, kuntalain, yhdenvertaisuuslain tai lapsen oikeuksien sopimuksen vastainen. Päätöksen valmistelussa on muun muassa lapsivaikutusten arvioinnissa arvioitu päätöksen vaikutuksia lapsiin. Päätöksenteossa on turvattu lasten oikeuksien toteutuminen. Kuopion kaupunki on selvittänyt lapsen edun ja oikeudet osana asian valmistelua. Kaupunki on tehnyt lapsivaikutusten arvioinnin, jossa on arvioitu päätöksen vaikutuksia lapsen oikeuteen elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla), syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta (artikla 2), lapsen oikeutta tulla kuulluksi ja hänen näkemyksensä kunnioittamista (12 artikla), lapsiin kohdistuvien myönteisten vaikutusten vahvistamista ja kielteisten vaikutusten poistamista ja lieventämistä sekä lapsen edun huomioimista (3.1 artikla).

Päätöksen valmistelussa on arvioitu palvelujen yhdenvertaista saatavuutta alueen ikäluokan koon, esiopetuskelpoisten opettajien saatavuuden, käytävissä olevien tilojen sekä tarkoituksenmukaisen esiopetusryhmän muodostumisen kautta. Kuopin linjauksen mukaan esiopetuksessa esiopetusryhmän vähimmäisryhmäkoko on seitsemän lasta. Päätös ei aseta Palonurmen alueen esiopetusikäisiä lapsia heikompaan asemaan muihin lapsiin nähden. Esiopetuksessa olevien kuljetukset järjestetään perusopetuslain 32 §:n ja Kuopion kaupungin "Koulukuljetusten periaatteet perusopetuksessa" -ohjeen (liite kuljetusohje-huoltajille 2025-2026) mukaisesti. Lapsivaikutusten arvioinnissa on todettu koulumatkojen pidentyminen ja sen kielteiset vaikutukset. Nämä vaikutukset on otettu huomioon tehtäessä kokonaisarviointia ja punnintaa päätöksen vaikutuksista lasten etuun ja oikeuteen. Lapsivaikutusten arvioinnissa on punnittu päätöksen kielteisiä ja myönteisiä vaikutuksia kokonaisuudessa lapsille (johtopäätökset ja perustelut). Samoin on selvitetty tapoja lieventää tai poistaa kielteisiä vaikutuksia. Tämän tyyppisessä asiassa lapsen edun mukaisia voivat olla useat eri ratkaisut, ja kunnalla onkin laaja harkintavalta sen suhteen, miten lapsen etu käytännössä toteutetaan.

3. Tieto henkilöstön kelpoisuudesta

Lautakunta ei ole antanut virheellistä tietoa kelpoiseen henkilöstöön liittyen.

Palonurmen ryhmäperhepäivähoitoryhmä kuuluu yhtenä ryhmänä hallinnollisesti Nilsin päiväkodin alaisuuteen. Ryhmäperhepäivähoitoryhmässä työntekijät ovat lastenhoitajia ja perhepäivähoitajia, joilla ei ole kelpoisuutta esiopetuksen antamiseen. Esiopetukseen kohdennettua henkilöstöresurssia pystytään hyödyntämään taloudellisemmin, kun esiopetusryhmät muodostetaan vähintään seitsemälle lapselle. Esiopetusta ei järjestetä kaikissa kaupungin päiväkodeissa, vaan esiopetusryhmät muodostuvat alueittain eri päiväkoteihin. Koska esiopetuskelpoisten opettajien saatavuudessa on haasteita koko kaupungin alueella, on resurssi kohdennettava mahdollisimman tehokkaasti mahdollisimman monen esioppilaan saataville. Siten Palonurmen ryhmäperhepäivähoitoryhmään ei ole tarkoituksenmukaista kohdentaa opettajaresurssia.

Viimeisimpinä esiopetuksen toimintavuosina Palonurmessa on toiminut määräaikaisena esiopettajana varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuuden täyttävä henkilö, jolla ei kuitenkaan ole ollut esiopetuskelpoisuutta.

4. Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arviointi on tehty asianmukaisesti. Lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamistapaa ei säädetä lainsäädännöllä. Vaikutusten ennakkoarviointi on tehty Kuopion kaupungin ohjeen mukaisesti. Päätös on kaupungin päätösten

vaikutusten ennakkoarvioinnin mukainen toimielimen päätöksen vaikutusten arviointi. Päätös ei edellytä tavanomaista tarkempaa lapsivaikutusten arviointi, kun kyseessä ei ole kaupunkitasoinen suunnitelma, ohjelma, kaupunkitasoinen muutos palveluissa tai uusi järjestämistapa tai kaupunkitasoinen palveluverkkoselvitys. Päätös ei edellytä useamman eri vaihtoehdon vertailua.

Päätöksenteossa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2012) mukainen päätösten vaikutusten arvioiminen ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Kaupungin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi sisältää ihmisvaikutusten arvioinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin. Arvioinneissa arvioidaan päätösten vaikutuksia hyvinvointiin ja terveyteen. Lapsivaikutusten arvioinnissa arvioidaan lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisten artiklojen mukainen lapsen oikeuksien toteutuminen.

Perheitä on kuultu erillisessä tilaisuudessa koululla 17.9.2024, jolloin aiheena oli mahdollinen ryhmäperhepäivähoidon toiminnan siirtäminen Nilsin päiväkotiin. Tätä ennen varhaiskasvatusyksikön johtaja oli ollut yhteydessä asiakasperheisiin ja keskustellut mahdollisista muista hoitopaikkavaihtoehdoista, mikäli Palonurmen varhaiskasvatusryhmä lakkautetaan.

Valituksessa ei ole yksilöity tietopyyntö, jotka olisivat viivästyneet tai joihin ei ole vastattu. Kuntalaisilla on ollut käytössään samat tiedot kuin valtuutetuilla päätöksenteossa. Kaupungin näkemyksen mukaan kuntalaisilla ja kaupungin asukkailla on ollut riittävästi aikaa esittää mielipiteensä ja vaikuttaa asiaan.

Varhaiskasvatusyksikön johtaja on antanut tietoa mahdollisista ryhmäperhepäivähoitoryhmän tulevista muutoksista sekä keskustellut henkilöstön kanssa useita kertoja toimintavuoden aikana. Ensimmäisen kerran henkilökunnan kanssa on keskusteltu syksyllä 2024, kun Palonurmen koulun lakkauttaminen tuli päätöksentekoon. Tuolloin henkilökunnan kanssa keskusteltiin lakkauttamis päätöksen vaikutuksista Palonurmen ryhmäperhepäivähoitoryhmän toimintaan ja tulevaisuuteen. Henkilökunnan kanssa on käyty läpi talouden tasapainottamisen toimenpiteitä ja mahdollisia vaikutuksia Palonurmen ryhmäperhepäivähoitoryhmän toimintaan. Henkilökuntaa on informoitu talouden tasapainottamiseen ja palveluverkkoselvityksiin liittyvistä kaupunginjohtajan pitämistä infoista tai niiden sisällöistä ja Palonurmeen liittyvästä päätöksenteosta.

5. Oppilasmääristä:

Palonurmessa esiopetus on ollut varhaiskasvatuspalvelujen järjestämää toimintaa, jolloin esiopetus ja sitä täydentävä varhaiskasvatus on tapahtunut varhaiskasvatuksen henkilökunnan toimesta. Palonurmen esiopetusryhmä on siirtynyt yhdeksi Nilsin päiväkodin ryhmäksi 1.11.2019. Lapset ovat fyysisesti olleet Palonurmessa. Esiopetusikäisten lasten määrä on vaihdellut viime vuosina ja tänä toimintavuonna 2024–2025 Palonurmessa ei ole ollut yhtään esioppilasta.

Sähköisessä järjestelmässä Palonurmen esiopetusryhmä löytyy Nilsin päiväkodin ryhmänä ja vanhemmat ovat voineet lisätä toiveensa lapsen sijoittumisesta Palonurmen ryhmään hakemuksen lisätietoja-kohtaan. Palonurmen esiopetusryhmään tuli kaksi hakemusta tammikuussa 2025.

Toimivallan peruste

Kuopion kaupungin hallintosääntö 30 §.

Vaikutusten arviointi

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointia ei tehdä, kun kyseessä on valitukseen vastaaminen (KH 21.10.2024, § 293).

Liitteet Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntö / Esiopetuksen
järjestämisaikat 2025-2026
Täydennys Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntö /
Esiopetuksen järjestämisaikat 2025-2026
Täydennys liitteineen kunnallisvalitukseen
Esiopetuksen järjestämisaikat 2025-2026 Kasvun ja oppimisen lautakunta
18.03.2025 § 27
1910/2025 liite: Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi esiopetuksen
järjestämisaikat 2025-2026
1910/2025 liite: Kuopion kaupungin hallintosääntö 1.1.2025 lukien
1910/2025 liite: kuljetusohje huoltajille 2025-2026
Muistio keskustelutilaisuudesta Palonurmen koululla 17092024