

Lausunto Itä-Suomen hallinto-oikeudelle lausunto- ja asiakirjapyyntöön esiopetuksen oppilaaksioton periaatteet

Kaupunginhallitus 02.02.2026 § 29
7893/12.07.00/2025

Valmistelijat / lisätiedot:

kasvatusjohtaja Marika Savukoski, puh. 044 718 4008

palvelupäällikkö Minna Kari, puh. 044 718 3760

hallintopäällikkö Maikki Rouvinen, puh. 044 718 2060

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

Päätösehdotus

kaupunginjohtaja Soile Lahti

a. katsoo, että tehty valitus (asia 3120/03.04.04.10/2025) tulee hylätä perusteettomana ja kaupunginhallitus päättää antaa hallinto-oikeudelle asiassa lausuntonaan sivistyslautakunnan lausunnon.

b. toteaa, että ottaen huomioon valituksessa esitetyt perusteet ja niihin annetun lausunnon perusteen valituksen hylkäämiselle, päätöstä ei myöskään ole syytä asettaa täytäntöönpanokieltoon.

c. kiistää oikeudenkäyntikuluvuatuksen perusteeltaan. Määrän osalta kaupunki tulee antamaan lausunnon erikseen.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan päätösehdotuksen.

Selostus

Itä-Suomen hallinto-oikeus on lähetteellään 5.1.2026 pyytänyt Kuopion kaupunginhallitusta:

- hankkimaan sivistyslautakunnan lausunnon sekä antamaan halutessaan lisäksi oman lausuntonsa asiassa.
- vastaamaan valittajan esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausumaan esitetystä selvityksestä.
- toimittamaan kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat, mukana lukien valituksenalainen päätöspöytäkirja ja muu tarvittava selvitys.

Pyydetään myös laatimaan numeroitu luettelo sen liitteenä olevista asiakirjoista, jotta asianosainen saa myöhemmin vastaselityspyyntönsä yhteydessä tietoonsa hallinto-oikeudessa olevan oikeudenkäyntiaineiston.

Kuopion kaupunki on saanut Itä-Suomen hallinto-oikeudelta jatkoaikaa lausunnon ja pyydettyjen asiakirjojen toimittamiseen 2.3.2026 saakka.

Toimivallan peruste

Kuopion kaupungin hallintosääntö 27 §

Vaikutusten arviointi

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

Liitteet 7893/2025 Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntö _
Esiopetuksen oppilaaksioton periaatteet ja oppilaaksiottoalueet 2025
7893/2025 Esiopetuksen oppilaaksioton periaatteet, ilmoittautumisprosessin
muutos ja oppilaaksiottoalueet
7893/2025 Liite_ päätösten vaikutusten ennakkoarviointi
7893/2025 Liite_ kartta Varhaiskasvatus oppilaaksiotto - alakoulut aluejaot
108101205
Liite_ Koonti kyselystä huoltajille
7893/2025 Liite_ Yhteistyökoulut ja päiväkodit
7893/2025 Vastaus oikaisuvaatimukseen esiopetuksen oppilaaksioton
periaatteet, ilmoittautumisprosessin muutos ja oppilaaksiottoalueet
7893/2025 Oikaisuvaatimus _ Esiopetuksen oppilaaksioton periaatteet ja
oppilaaksiottoalueet 2025
7893/2025 Esiopetuksen järjestämispaidat 2025-2026 Kasvun ja oppimisen
lautakunta 18.3.2025 § 27
7893/2025 Esiopetuksen järjestämispaidat toimintayksiköittäin 2025-2026
7893/2025 Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi esiopetuksen
järjestämispaidat 2025-2026 (18.3.2025 § 27)
7893/2025 liite: Eriävä mielipide Kähkönen, Pehkonen ja Räsänen

Päätöshistoria

Sivistyslautakunta 20.01.2026 § 11

Valmistelijat / lisätiedot:

kasvatusjohtaja Marika Savukoski, puh. 044 718 4008

palvelupäällikkö Minna Kari, puh. 044 718 3760

hallintopäällikkö Maikki Rouvinen, puh. 044 718 2060

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

Päätösehdotus

vs. sivistysjohtaja Pekka Vähäkangas

Sivistyslautakunta päättää antaa alla olevan lausuntonaan kaupunginhallitukselle liittyen Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntöön esiopetuksen oppilaaksioton periaatteista, ilmoittautumisprosessin muutoksesta ja oppilaaksiottoalueista.

Päätös

Keskustelun kuluessa jäsen Heikki Kähkönen esitti, että sivistyslautakunta esittää, että seuraavat tekstit poistetaan päätösehdotuksesta:

Esiopetuksen oppilaaksiottoalueet: "Perusopetuslain 3 a § mukaan esi- ja perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu." "Sivistyslautakunta on huomionnut lapsen edun ensisijaisuuden päättäessään esiopetuksen oppilaaksioton periaatteista."

Esiopetuksen vähimmäisoppilasmäärä: "Päätöksenteossa on huomioitu lapsen edun ensisijaisuus."

Lausunnon yhteenveto: "Sivistyslautakunnan päätös perustuu lapsenedun ensisijaisuuteen."

Jäsenet Minna Pehkonen ja Terhi Räsänen kannattivat Heikki Kähkösen tekemää esitystä.

Puheenjohtaja totesi, että on tehty kannatettu muutosehdotus, josta on äänestettävä. Puheenjohtaja esitti, että äänestys toteutetaan nimenhuutoäänestyksellä siten, että esittelijän päätösehdotus on 'JAA' ja Heikki Kähkösen on 'EI'. Puheenjohtajan esitys äänestystavasta hyväksyttiin yksimielisesti.

Nimenhuutoäänestyksellä suoritettussa äänestyksessä annettiin 8 JAA-ääntä (Jalkala, Ojala, Pitkänen, Räihä, Sutinen, Sääski, Tuppurainen, Kananen) ja 3 EI-ääntä (Kähkönen, Pehkonen, Räsänen), joten sivistyslautakunta hyväksyi esittelijä päätösehdotuksen.

Merkittään, että jäsenet Heikki Kähkönen, Minna Pehkonen ja Terhi Räsänen jättivät päätökseen eriävän mielipiteen, jonka perustelut liitetään pöytäkirjaan.

Selostus

Itä-Suomen hallinto-oikeus on lähetteellään 5.1.2026 pyytänyt Kuopion kaupunginhallitusta:

- hankkimaan sivistyslautakunnan lausunnon sekä antamaan halutessaan lisäksi oman lausuntonsa asiassa.

Kuopion kaupungin hallintosäännön 30 §:n (1.1.2026 alkaen) mukaan sivistyslautakunta edustaa kaupunkia ja käyttää sen puhevaltaa lautakunnan tai jaoston toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Esiopetus kuuluu sivistyslautakunnan toimialaan.

Valituksenalainen päätös

Sivistyslautakunnan päätös 25.11.2025 § 57 esiopetuksen oppilaaksioton periaatteet, ilmoittautumisprosessin muutos ja oppilaaksiottoalueet. Kunnallisvalitus koskee oppilaaksioton periaatteista kohtaa: esiopetusryhmän koko on vähintään 7. Oikaisuvaatimus sivistyslautakunnan päätökseen 21.10.2025 42 §.

Valitus

Kuopiolainen yksityishenkilö on valittanut päätöksestä. Valitus on asian liitteenä.

Valittaja pitää sivistyslautakunnan 25.11.2025 § 57 oikaisuvaatimuksen hylkäämistä lainvastaisena.

Valittajan vaatimukset ja perustelut

Valittaja pitää päätöstä lainvastaisena perusopetuslakiin nojaten.

Valittaja vaatii, että Itä-Suomen hallinto-oikeus:

- Kieltää alkuperäisen valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon sillä perusteella, että valitus kävisi hyödyttömäksi syksyllä 2026 alkavissa esikouluryhmissä, joissa lapsilukumäärä jää alle 7 oppilasta. Vaikutukset, jotka ovat valituksessa esillä, tulisivat täytäntöönpanossa tapahtuneeksi, mitä nyt valitus koskee.
- Kumoo Kuopion kaupungin sivistyslautakunnan 25.11.25 § 57 päätöksen siltä osin, kuin se koskee oikaisuvaatimuksen hylkäämistä esikoulun vähimmäisryhmäkoosta 7 oppilasta tai palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi.
- Kumoo päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi ja määrä esiopetusoppilasmäärän päätöksen 21.10.2025 42 §:n mitättömäksi siihen saakka, kunnes asia on valmisteltu paremmin koskien perusopetuslain vaatimusta: esiopetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti ja liikenne yhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä (perusopetuslaki 628/1998 1 luku 6 §) sekä vaatimusta 1. luvussa 3 a § lapsen edun ensisijaisuus: esi- ja perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.
- Mikäli hallinto-oikeus katsoo mahdolliseksi, vaadin päätöksen tehneen viranomaisen korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut myöhemmin esitettävän laskun mukaisina ja korkolain mukaisine viivästyskorkoineen. Valittaja esittää tarvittaessa hallinto-oikeuden pyynnöstä ennen asian ratkaisemista oikeudenkäyntikulujen ajantasaisen määrän erittelyineen ratkaisun perusteeksi (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) §10 luku 95 §).

Valittaja perustelee vaateitaan sillä, että 7 oppilaan minimivaatimus esikouluryhmä ei voi toimia alueilla, joilla koulumatka-ajoksi tulee liian pitkiä matkoja eivätkä matkat ole mahdollisimman lyhyitä. Sekä sillä, että esikoulumatkoja ei ole myöskään arvioitu etukäteen, sillä kuljetusten tuottaja vasta suunnittelee reitit ja arvioi koulumatka ajat edellisenä keväänä ennen syksyllä alkavaa esiopetusta.

Valittajan perusteluiden mukaan Lapsen etu ei ensisijaisesti tapahdu toiminnassa, jossa kauempana oleva esiopetuspaikka valitaan tarjoamaan palvelu. Lapsen toiminnoille, kasvulle ja oppimiselle ja jaksamiselle ovat ensisijaisena etuna mahdollisimman lyhyet kuljetusmatkat autolla. Samoin lapsen ensisijainen etu vaatii, ettei lasta oteta esikouluiän saavuttaneena yhtäkkiä toiseen varhaiskasvatuspaikkaan vuodeksi esiopetukseen ja mahdolliseen täydentävään varhaiskasvatukseen aamuksi ja / tai iltapäiväksi. Esikouluvuoden jälkeen lapsi palautuu ensiselle auleelleen oppilaaksiottoperiaatteiden mukaan aloittamaan alakoulun. Lapsen taaperovaiheen varhaiskasvatuksessa muodostuneet kaveri- ja ystävyys suhteet sekä hoitohenkilösuhteet katkeavat ko. toiminnan myötä, mikä ei todella ole lapsen etu.

Sivistyslautakunnan lausunto

Täytäntöönpanokieltovaatimuksesta

Sivistyslautakunnan päätöksen oppilaaksioton periaatteista täytäntöönpanon kiellolle ei ole perustetta, koska tällöin esiopetuksen oppilaaksiottoon ja ryhmien muodostamiseen ei olisi olemassa määritettyjä perusteita. Edellisessä esiopetuksen järjestämistä koskevassa päätöksessä, Esiopetuksen järjestämispaikat 2025-2026 (kasvun ja oppimisen lautakunta 18.3.2025 § 27, liite) määritettiin, että kunnallisessa esiopetuksessa esiopetusryhmän vähimmäisryhmäkoko on seitsemän lasta.

Päätöksen perusopetuslain mukaisuus

Esiopetus järjestetään perusopetuslain (628/1998) ja Kuopion kaupungin esiopetuksen opetussuunnitelman (10.10.2023) ja esiopetuksen oppilaaksioton periaatteiden pohjalta. Mikäli esiopetusta järjestetään päiväkodissa, sovelletaan lisäksi varhaiskasvatuslain (540/2018) määräyksiä. Opetuksen järjestämisessä on huomioitu lain edellytykset esiopetukselle.

Perusopetuslain 3 a § mukaan esi- ja perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Sivistyslautakunta on huomionnut lapsen edun ensisijaisuuden päättäessään esiopetuksen oppilaaksioton periaatteista.

Sivistyslautakunnan päätöksellä Kuopion kaupungin varhaiskasvatuksen järjestämän esiopetuksen ilmoittautumisprosessi muutettiin 1.1.2026 alkaen. Oppilaaksioton prosessi muutettiin vastaamaan koulun oppilaaksiottoa, jolloin kunta osoittaa esiopetuspaikan lapselle hänen kotiosoitteensa perusteella. Uudistuksen tavoitteena on mahdollistaa lapselle yhtenäinen opinpolku esiopetuksesta perusopetukseen sekä sujuvoittaa huoltajien asiointia. Mikäli huoltaja hyväksyy lapselle osoitetun esiopetuspaikan, hänen ei tarvitse tehdä erillistä esiopetushakemusta. Mikäli huoltaja ei hyväksy osoitettua paikkaa, hänen tulee hakea lapselleen toissijaista esiopetuspaikkaa kaupungin ilmoittamalla tavalla. Kuopion varhaiskasvatuspalvelut on jaettu kuuteen maantieteelliseen alueeseen. Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen oppilaaksiottoalueet poikkeavat osittain perusopetuksen alakoulujen oppilaaksiottoalueista. Esiopetuksen oppilaaksiottoalueella voi sijaita useita kouluja ja varhaiskasvatusyksiköitä.

Kuopion kaupungin varhaiskasvatuspalveluiden järjestämän esiopetuksen oppilaaksiotto perustuu seuraaviin periaatteisiin:

- Kaupunki on jaettu esiopetuksen oppilaaksiottoalueisiin, jotka poikkeavat osittain perusopetuksen alakoulujen oppilaaksiottoalueista
- Esiopetuksen oppilaaksiottoalueella voi sijaita useita kouluja ja varhaiskasvatusyksiköitä
- Jokaisella esiopetuksen toimipaikalla on yhteistyökoulu, jonka kanssa laaditaan esi- ja alkuopetuksen tiimisopimus yhteistyön toteuttamisesta
- Esiopetuspaikkojen tarve kartoitetaan lasten kotiosoitteiden perusteella
- Lapsen tuleva koulupaikka huomioidaan esiopetuspaikkaa osoittaessa, mutta esiopetuspaikka ei takaa tiettyä koulupaikkaa

- Esiopetusryhmän koko on vähintään 7 lasta
- Esiopetuspaikka määräytyy kotiosoitteen, ei aiemman varhaiskasvatuspaikan mukaan
- Mikäli huoltaja ei hyväksy osoitettua paikkaa, hän voi hakea toissijaista esiopetuspaikkaa
- Vuorohoidon tarve on osoitettava työnantajan antamalla todistuksella
- Tarvittava täydentävä varhaiskasvatus järjestetään samassa paikassa ja ryhmässä kuin esiopetus

Päätöksessä on huomioitu oppilaaksioton vaikutukset kaveri- ja ystävyys-suhteisiin. Uudistuksen tavoitteena on mahdollistaa lapselle yhtenäinen opinpolku esiopetuksesta perusopetukseen. Lapsen tuleva koulupaikka huomioidaan esiopetuspaikkaa osoitettaessa, mutta esiopetuspaikka ei takaa tiettyä koulupaikkaa. Ihmissuhteet ikätovereiden kanssa jatkuisivat samojen lasten siirtyessä lähimpään kouluun. Lapsivaikutusten arvioinnissa (liite) on todettu, että jatkumo esiopetuksesta perusopetukseen vahvistaa lapsen sosiaalisia suhteita ja ihmissuhteet ikätovereiden kanssa jatkuisivat samojen lasten siirtyessä lähimpään kouluun.

Kuopion kaupungilla on esiopetusryhmän vähimmäislapsimäärästä lainvoimainen lautakunnan päätös. Kasvun ja oppimisen lautakunta on kokouksessaan 18.3.2025 §27 päättänyt esiopetuksen järjestämispaikat toimintavuodelle 2025-2026 (liite). Päätöksen yhteydessä on määritelty esiopetusryhmän minimikooksi seitsemän lasta sekä tehty vaikutusten ennakoarviointi (liite). Päätöksenteossa on huomioitu lapsen edun ensisijaisuus. Päätöksen vaikutusten ennakoarvioinnin johtopäätöksissä on punnittu päätöksen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia lapsen edun näkökulmasta:

- Esiopetusryhmien muodostaminen vähintään seitsemän lapsen ryhmiksi saattaa aiheuttaa joillain alueilla pidennyksiä lasten esiopetusmatkoihin. Esiopetusryhmän toiminta vahvistaa lapsen ryhmässä toimimisen taitoja sekä vahvistaa lapsen itsestä huolehtimisen taitoja
- Kuopion kaupungin esiopetuksen opetussuunnitelman mukainen toiminta esiopetuksessa tukee lasten ja perheiden hyvinvointia. Vähäisen lapsimäärän vuoksi esiopetusryhmiä ei perusteta kaikille asuinalueille, jolloin lasten ja perheiden kuljetusmatkat esiopetukseen ja varhaiskasvatukseen voivat pidentyä
- Minimikokoisessa esiopetusryhmässä on suuremmalla todennäköisyydellä esiopetuskelpoinen henkilöstö, joka takaa lapselle laadukkaan esiopetuksen
- Esiopetusryhmän muodostamisen perusteena ovat alueen ikäluokan koko, esiopetuskelpoisten opettajien saatavuus sekä käytettävissä olevat tilat. Riittävän suuressa esiopetusryhmässä lapsi pystyy harjoittelemaan vuorovaikutustaitojaan ja luomaan kaverisuhteita. Esiopetuskelpoinen opettaja pystyy toimimaan esiopetuksen opetussuunnitelman mukaisesti ja tukemaan lapsia pedagogisin keinoin
- Vaikutukset maaseutuun ovat negatiiviset, sillä lasten vähäisen määrän vuoksi kaikille maaseutualueille ei voida järjestää esiopetusta
- Henkilöstöresurssia pystytään hyödyntämään taloudellisemmin, kun esiopetusryhmät muodostetaan vähintään seitsemälle lapselle. Koska esiopetuskelpoisten opettajien saatavuudessa on haasteita koko kaupungin alueella, on resurssi kohdennettava mahdollisimman tehokkaasti

Päätös perustuu siihen, että esiopetukseen osallistuvien lasten oppimisen edellytykset paranevat ja ovat yhdenvertaisia kaikille. Esiopetusryhmät muodostetaan

tarkoituksenmukaisesti siten, että esiopetuksen tavoitteet voidaan saavuttaa ja lapset oppivat ryhmässä toimimisen sekä ryhmässä oppimisen taitoja. Riittävän suuressa esiopetusryhmässä lapsi pystyy harjoittelemaan vuorovaikutustaitojaan ja luomaan kaverisuhteita. Minimikokoisessa esiopetusryhmässä on suuremmalla todennäköisyydellä esiopetuskelpoinen henkilöstö, joka takaa lapselle laadukkaan esiopetuksen.

Sivistyslautakunnan päätös perustuu lapsenedun ensisijaisuuteen.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita.

Sivistyslautakunnan päätös turvaa lasten oppimisen edellytykset palveluiden saatavuuden kannalta. Kaikissa päiväkodeissa ei järjestetä esiopetusta, jolloin lapset ohjataan lähimpään esiopetusta järjestävään yksikköön. Maksuton kuljetus järjestetään lapsille, jotka osallistuvat pelkkään esiopetukseen. Mikäli lapsi tarvitsee esiopetuksen lisäksi täydentävää varhaiskasvatusta, on perheiden huolehdittava kuljetuskustannuksista. Esiopetusta järjestettäessä (perusopetuslaki 628/1998, §6) on otettava huomioon, että esiopetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita. Täydentävä varhaiskasvatus järjestetään samassa paikassa kuin esiopetus. Palveluiden järjestämisessä huomioidaan myös kuntayhteistyön mahdollisuus kuntarajoilla. Vaikutusten arvioinnissa on todettu, että Esiopetukseen ilmoittautumisprosessin muutoksella pyritään edistämään alueen lasten tasaveroista mahdollisuutta päästä lähimpään esiopetusryhmään ja joillakin perheillä matka esiopetukseen voi pidentyä.

Sivistyslautakunnan päätöksellä oikeus esiopetukseen pystytään turvaamaan kaikille, päätöksenteko tapahtuu yhdenmukaisin perustein ja esiopetus on järjestetty perusopetuslain mukaisesti. Kunnan harkintavaltaan kuuluu päättää itsehallinnon nojalla esiopetusta järjestävistä yksiköistä. Sivistyslautakunnan päätöksellä pystytään turvaamaan perusopetuslain mukainen esiopetus kaikille.

Toimivallan peruste

Kuopion kaupungin hallintosääntö 30 §

Vaikutusten arviointi

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