

Yleisohjeistus 2016 kouluverkkopäätöksenteossa

huomioitavista asioista

1 (13)

tekijänä: opetustoimen ylitarkastaja *Kari Lehtola*

– diskurssina kirjeen muoto

(Tekstiä on aika ajoin täydennelty eikä tekstiä ole aivan loppuun asti viimeistelty. Muutamassa kohdassa asia osin kertaantuu, kun pääasiaa valaistaan uudelleen eri näkökulmasta.)

Viim. päivitetty 25.10.2016
(1. versio 13.1.2014)

Tervehdys

On hyvä ja tärkeä asia, että kansalaiset ja vanhemmat ovat aktiivisia ja perehtyvät huolellisesti kunnassa tehtävään (tai tehtyyn) koulupäätökseen ja päätösprosessiin liittyneeseen valmistelutyöhön. Vanhemmat ovat lastensa oikeusturvan tärkeimpiä takuumiehiä ja puolustajia.

Minä valtion viranomaisena otan toiminnassani erityisesti huomioon perustuslain ja siinä kunnille määritellyn itsehallinnollisen aseman (tarkemmin vielä kuntalaissa). Eli Teidänkin kunnassanne kunnallinen itsehallinto perustuu, niin kuin tietty hyvin tiedätte, nimenomaan asukkaiden itsehallintoon. Heille tulee näin ollen antaa tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon. Kunnan asukkaalla on oikeus – ja hänelle tulee antaa aito osallistumismahdollisuus - vaikuttaa esim. puheena olevaan kasvatukseen ja koulutusasioita koskevaan päätöksentekoon. Lasten vajaavaltaisuudesta sekä erityisestä suojelutarpeesta johtuen vanhemmat ovat lasten oikeusturvan ja edun tärkeimpiä takuumiehiä, jolloin vanhempien ja kuntalaisten laaja mukaan otto päätöksentekoon pitää erityisesti turvata ja mahdollistaa. Ehdottoman tärkeää on osallistaa ja kuulla myös lapsia – heidän mielipiteensä on selvitettävä.

Valtion aluehallintovirastojen rooli on valvoa kuntien sisäistä toimintaa, että toiminta on lain ja muiden sovellettavien normien mukaista. Meille kuuluu vahva informaatio-ohjauksen velvoite kentän – kansalaisten, kuntien, koulujen, julkisen sanan jne. – suuntaan, kun sitä meiltä pyydetään. Eli juuri tätä tehtävää tässä toimitan suuntaanne (vrt. hallintolaki 2003; laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1999; laki aluehallintovirastoista 2009). Olen tähän informaatio-ohjaukseen laittanut keskeistä kouluverkkopäätöksentekoon liittyvää lakiraamitusta sekä joitakin omia asiantuntijankäymyksiäni nykytilanteeseen liittyvistä keskeisimmistä ongelmakohdista.

*

Oppivelvollisuus kattaa Suomessa ikäluokat 7–16 eikä oppivelvollisuudesta voi vapauttaa. **Perusopetus on määritelty lähipalveluksi**, koska se kohdistuu erityissuojelun alla oleviin lapsiin ja koska sen suorittaminen on pakollista. Kuitenkin nykyään yhä useamman maaseutulapsen koulumatka-aika lähentelee 2,5 tuntia päivässä. **Koululakkautusten säästöarviot** ovat monin kohdin **kuivuneet kasaan** voimakkaasti lisääntyneiden koulukuljetus-, oppilashuolto-, sosiaalikulustannusten sekä lasten korjaavan sairaanhoidon kustannusten vuoksi.

Perusopetuslain (1998) mukaan tulee perusopetus kunnassa järjestää siten, että oppilaiden **koulumatkat** ovat **mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä**. 7-vuotiaan peruskoululaisen sosiaalinen ja psyko-fyysinen kehitysaste poikkeaa suuresti 15-vuotiaan peruskoululaisen tilanteesta: **opetusjärjestelyissä** on otettava sensitiivisesti **huomioon nämä lasten eri ikäkaudet ja edellytykset**. **Opetusjärjestelyiden pitää tukea jokaisen lapsen tervettä kasvua ja kehitystä**. Lain mukaan alle 13-vuotiaan päivittäinen koulumatka ei saa kestää yli **2,5 tuntia**. Tämä kaksi ja puoli tuntia tarkoittaa perusopetuslaissa lähinnä poikkeustilanteesta johtuvaa syytä – se ei ole normi, johon opetuksen järjestäjän tulee tietoisesti pyrkiä. Tällainen **yksioikoinen** toiminta on **perusopetuslain ja lapsen edun vastaista**.

LOS (2 artikla) korostaa ehdotonta **lapsen diskriminoinnin kieltoa**. Diskriminoinnin kielto realisoituu tilanteissa, joissa kysymys on lapsien välisestä yhdenvertaisesta kohtelusta. LOS 2 artiklan viesti päättäjille ja ammattihenkilöstölle on se, että **lapset ovat yhtä arvokkaita**. **Oikeudellisen ja palvelutuotannon säätelyn** (esim. kunnan kouluverkon ja opetuspalvelujen saavutettavuus) **tulee myötäillä lapsen kehityksellistä todellisuutta, kehitystasoa**. Lapsen edulla ja ikärajasäätelyllä on kaksoissidos: kummatkin määräytyvät toistensa kautta. **Perusopetuksen alakoulujen (vuosiluokat 0–6) kouluverkon pitää siis olla kattavampi kuin yläkoulujen (vuosiluokat 7–9) kouluverkon**. **Kuntaliiton ja nykyään myös monen kunnan yksioikoinen pyrkimys yhdistää perusopetuksen alakoulut yhteen yläkoulun kanssa on siis vastoin lapsen kehityksellistä todellisuutta ja tätä kautta vastoin lapsen etua ja oikeutta**.

*

Opetuksen järjestäjän koululakkautuksen päätösvalmistelussa tulee selvittää, mikä on ennen lakkautusta po. oppilaiden päivittäinen **koulumatka-aika**, ja mikä se olisi, jos esityksen mukainen päätös tehdään. Huom. otettava nimenomaan tarkasteluun aika, ei niinkään matkan pituus, eli painopiste tarkastelussa kunnan aikomiin tosiasiallisiin koulukyytijärjestelyihin mahdollisen päätöksen johdosta. Tarkastelu tulisi tehdä jokaisen oppilaan kohdalla erikseen, jos ajat vaihtelevat. Ei voi tehdä vain yleistäviä **massaoletuksia** tässä kohden. Ei ole riittävää todeta siis vain, että koulumatka-aika on ”alle laissa määrätyn” (vrt. PoL 32 §, koulumatka saa kestää A) 2,5 h jos 12-v. tai alle sekä B) 3 h, jos lukuvuoden alussa täyttänyt 13-v.). Esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen vaatimusten kannalta on **merkittävästä asiasta** kysymys, jos joidenkin lasten jokapäiväinen **koulumatka-aika muuttuu esim. 15 minuutista 2,5 tuntiin**.

Lapsen oikeuksien sopimus (1989; Suomi ratifioinut sen 1991) velvoittaa viranomaisia lasta koskevilla toimenpiteissään ja päätöksissään arvioimaan niiden vaikutukset lapseen, ottamaan huomioon lapsen etu ja oikeudet sekä selvittämään lapsen mielipide. Perusopetuslaissa tavoitteeksi on määritelty mm. **sivistyksen ja tasa-arvon edistäminen** kaikilla maan alueilla. Perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohtana on ihmisten ja alueiden **yhdenvertaisuuden** edistäminen sekä **heikommassa asemassa olevien oikeuksien turvaaminen**. Kaikessa päätöksenteossa on aina ensin **turvettava lapsen edut ja oikeudet**.

*

Aluehallintovirastolla ei ole nykyisestä kunta-autonomiasta johtuen toimivaltaa puuttua opetuksen järjestäjän päätöksentekoon kuin ainoastaan kanteluiden tai valitusten kautta. Kuntien itsehallinnollisesta asemasta riippumatta on kuntapäätäjien noudatettava kuitenkin tarkoin lakia myös harkintavallan käytössä.

Kouluverkkoa koskevat päätökset, kuten koulun lakkauttaminen, ovat kunnan päätösvaltaan kuuluvia asioita. Eli jos ette ole tyytyväisiä kuntanne päätöksentekoon, Teidän on harkittava valituksen tekemistä hallinto-oikeuteen. Koulun lakkauttamista koskevaan valtuuston päätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaan eli kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelle. Muutoksenhaku-aika on 30 päivää. Kunnan jäsen, esimerkiksi oppilaan huoltaja, voi kuntalain 96 §:n nojalla pyytää ja saada pöytäkirjanotteen valtuuston päätöksestä, johon on liitettävä kunnallisvalitusosoitus. Kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Valitus voinee menestyä lähinnä vain menettelyvirheen perusteella (valitettavasti näin Suomessa, kun kysymyksessä on hallinto-oikeus). Jos hallinto-oikeus hyväksyy valituksen, se kumoaa valtuuston päätöksen ja palauttaa asian kuntaan uudelleen käsiteltäväksi.

Kuntalain ja hallintolain mukaan yksittäisen kunnan kouluverkosta päättää siis kunta; asia kuuluu kunnan autonomisen päätösvallan piiriin. Toki perustuslain suoma täyttä sananvapautta (so. oikeus sananvapauteen on eri asia kuin oikeus/valtuutus itse päätöksen tekemiseen) voivat käyttää kaikki kansalaiset ja yhtäläillä myös viranomaiset. Perusoikeus- ja julkisuuslaki uudistus tehtiin 90-luvun lopussa nimenomaan sen vuoksi, että haluttiin entisestään lisätä kansalaisten suoraa vaikuttamista. Lakiuudistuksella lisättiin julkisen hallinnon avoimuuden ehdotonta vaatimusta, joka esim. koululakkautuspäätöksenteossa liittyy etenkin valmistelun avoimuuteen ja perusteellisuuteen. Kansalaisilla on oikeus saada tietoon riittävässä ajoin kaikki selvitystä tukevat tutkimukset ja selvitykset ja todentaa sitä kautta viranomais selvityksen totuudellisuus ja riittävä laajuus. Lapsilla on täysi oikeus saada asiassa kaikki mm. perustuslain, hallintolain, lastensuojelulain, perusopetuslain sekä lapsen oikeuksien sopimuksen (ollut Suomessakin voimassa sisäisenä lakina jo toistakymmentä vuotta) edellyttämä oikeuskohtelu. Näitä ei ole riittävällä tavalla **otettu huomioon** Suomessa yleensä missään kuntien tekemissä kouluverkkoselvityksissä tai -päätöksissä.

Koululakkautuksista voi siis valittaa hallinto-oikeuteen. Jos sinne suuntaan joudutte jatkossa olemaan kenties tekemisissä (so. päätätte valittaa mahd. koululakkautuspäätöksestä), kannattaa asiassa silloin korostaa muotoperusteita. Hallinto-oikeudet ovat valitettavasti Suomessa arvioineet vain ja ainoastaan muotoperusteita > Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan tuomioistuimen tutkimisvallan ei tulisi rajoittua pelkästään muodolliseen lainmukaisuuden arviointiin. Tämä edellyttää, että hallinto-oikeudet arvioisivat myös harkintavallan lainmukaisuutta etenkin perustavanlaatuisen lasten perusoikeuksien ja edun turvaamisen kannalta. **Lapset ovat juridisesti (/heidän siis pitäisi olla) julkisen hallinnon erityissuojeluksessa** – aina kaikessa päätöksenteossa tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon ja toteuttaa lapsen etu. Kansalainen voi Suomessa valittaa myös **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen** (koululakkautusasioissa kannattaa tätäkin vaihtoehtoa harkita, koska lapsen etua ja oikeutta ei Suomessa ole riittävästi koulupäätöksissä ja niihin liittyvissä oikeusratkaisuissa aina huomioitu; netistä löytyy selkeät ohjeet).

YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen tehty valitusmenettelyä koskeva valinnainen pöytäkirja tuli Suomen osalta voimaan 12.2.2016. Pöytäkirja vahvistaa lasten oikeusturvaa sekä **lapsen oikeuksien** asemaa oikeudellisesti **velvoittavina ihmisoikeuksina**. Yksityisillä henkilöillä on jatkossa mahdollisuus tehdä valitus **lapsen oikeuksien komitealle** lapsen oikeuksien väitetyistä loukkauksista. Yksilövalituksen lisäksi pöytäkirjassa määrätään valtiovalituksista ja komitean aloitteesta tapahtuvasta vakavien tai järjestelmällisten loukkausten tutkintamenettelystä.

Ongelmana näissä koululakkautuksissa on juuri se, että koululakkautusten päätösvalmistelu ei ole ollut – hallintolain vaatimusten mukaan tarkasteltuna – riittävän laajaa ja perusteellista. Päätösvalmistelun (/ lakkautusperusteiden) on lähtökohdiltaan **oltava** ehdottoman **objektiivista sekä laskelmien ja faktojen tulee olla totuudenmukaisia**. Päätösvalmistelutyö on ollut usein myös **tarkoitushakuista** (kun sen pitäisi olla puolueetonta ja turvata ensisijaisesti niiden edut, joita päätös koskee – tässä puheena olevassa asiassa siis po. koulun lasten). Laajasti Suomessa on hyvin usein tapahtunut niin, että juuri näissä viranomaisten tekemissä lakkautuslaskelmissa on ollut erittäin suuria heittoja ja jopa suoranaisia **virheitä** tai **harhaan johtamisia**. **Etenkin** tämä on koskenut **koulukiinteistöjen kustannusväittämiä**, josta aiheesta myöhemmin enemmän kohdassa ”**sisäinen vuokra**” (s. 7). Päätösvalmistelun tarkoitushakuisuus on usein ollut silmiin pistävää ja näiltäkin osin selkeästi hallintolain vastaista. **Valmistelussa on esitetty vain sellaisia evidenssejä tai laskelmia, jotka ovat palvelleet etukäteen valittua lakkautustoimintalinjaa, kun taas koulun säilyttämistä puoltavat seikat on jätetty esittämättä**. Lisäksi päätösvalmistelussa ei ole joko laisinkaan tai riittävästi otettu huomioon muuta asiaan liittyvää lainsäädäntöä. Näin päätösvalmistelu on usein ollut **hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden** vastaista, etenkin **yhdenvertaisuuden, tarkoitussidonnaisuuden, objektiviteetin ja suhteellisuuden** periaatteiden soveltamisessa.

Kuten todettua, **kuntalaisilla** on kaikki oikeus - heidän niin halutessaan - tarkistaa ja varmistaa **päätösvalmistelun oikeellisuus**. Tämän mahdollistaa juuri hyvin julkisuusmyönteisesti säädetty perustuslaki, julkisuuslaki ja hallintolaki.

Miksi näin? Koska tämä palvelee hallinnon läpinäkyvyyttä ja samalla myös **kunnan/yhteisön kokonaisetua**, sillä ainoastaan näin on mahdollista luoda todellisuutta vastaava lähtötilanne, jonka perusteella on mahdollista päästä laadukkaaseen ja kustannustehokkaaseen loppuratkaisuun. **Päätäjillä pitää päätöstä tehdessään olla käytössään kaikki olennainen ja oikea tieto päätettävästä asiasta**.

*

Viranomaiset hoitavat virkatoimiaan virkavastuulla, johon kuuluu mm. se, että heidän on **noudatettava tarkoin lakia**; mm. hallintolaisissa on kuvattu ne kriteerit, miten päätösvalmistelutyötä on tehtävä ja mitä asioita on huomioitava. Rehellisyys ja totuuteen pyrkiminen ovat viranomaistoiminnan lähtökohtia:

- PL 2 §: Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia – vrt. virkavastuu.
- PL 118 §: Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamies ei saa panna täytäntöön lainvastaista päätöstä.
- Hallintolain mukaan ”virkamies vastaa toimenpiteistä, joihin hän on ryhtynyt”. Ei voi vedota tietämättömyyteen (aktiivinen selonotto-velvollisuus). Yksiselitteisesti tulkittavan normin vastainen teko on virkavirhe. Eli julkista valtaa käyttävät eivät siis saa tehdä oikeussäännösten vastaisia päätöksiä.
- Viranomaiset ovat velvollisia tosiasiallisesti perustelemaan tekemänsä päätökset esittämällä sekä ne tosiseikat että normit, joihin päätös perustuu.
- Viranomaisella on yleinen neuvontavelvollisuus.

Rikosoikeudellista virkavastuuta ja virkarikoksia koskevat säännökset ulottuvat myös viranomaisorganisaation ulkopuolelle kaikkiin poliittisiin tahoihin ja henkilöihin, jotka käyttävät julkista

valtaa ja/tai osallistuvat päätöksentekoon. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Koululakkautuspäätöksenteon valmistelussa tulisi pyytää **lausunto** ainakin myös kunnan **sosiaali- ja terveystoimen asiantuntijoilta** eri päätösvaihtoehtojen vaikutuksesta lasten hyvinvointiin ja terveyteen – lasten terveen kasvun ja hyvän oppimisen edellytyksiin.

Hallintolain 45 §:n mukaan viranomaisen on perusteltava päätöksensä ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen kuuluva **huolellisuusvelvollisuus** on erityisen **korostunut** lapsiin kohdistuvassa tai vaikuttavassa päätöksenteossa. Korostunut huolellisuusvelvoite johtuu lapsen vajaavaltaisesta asemasta sekä julkisen vallan lapselle myöntämästä erityissuojelullisesta asemasta muihin kansalaisiin nähden.

Kaikessa päätöksenteossa on aina **ensin turvattava lapsen edut ja oikeudet**. Suomessa voimassa olevan lainsäädännön (Lapsen oikeuksien sopimus 1991, Perustuslaki 1999, Lastensuojelulaki 2007, Perusopetuslaki 1998, Hallintolaki 2003) **mukaan lapsen etu ja oikeus on päätöksenteon valmistelussa ehdottomasti selvitettävä. Mikä sitten lapsen etu ja oikeus on? Se selvitetään monialaisella viranomaisyhteistyöllä tehtävällä lapsivaikutusten arvioinnilla.** Jos lapsivaikutuksia ei ole, tulee sekin päätösvalmistelussa todeta. **Moniammatillisen yhteistyön puuttuminen selittää** usein sen, **miksi kustannusennusteet eivät toteudukaan tai miksi päätöksenteon seurauksena alkaa ilmetä ei-toivottuja seurauksia.**

Ennen päätöksentekoa olisi siis tehtävä lapsivaikutusten arvio, jos päätöksellä saattaa (huom. ”saattaa”) olla vaikutuksia lapseen. Lapsivaikutusten arvioissa selvitetään moniammatillisesti lapsen etu. Tällöin on **selvitettävä** myös **lasten mielipide** päätöksenteon pohjaksi. Lapsivaikutusarvioita ja lasten kuulemisia ei ole Suomessa kuitenkaan missään käytännössä tehty, kun kunta on käynnistänyt koululakkautusta koskevan päätöksenteon. Tässä kohden on siis suoraan rikottu voimassa olevaa sekä kansallista että kansainvälistä lainsäädäntöämme. **Lapsen etu ja oikeudet** on tässä kohden **ohitettu**. Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa olen pitänyt tätä käsittämättömänä asiana.

Minulta on viime aikoina kysytty, mikä on käsitykseni, miksi näitä lapsivaikutusten arvioita ei sitten kouluverkkopäätöksenteossa kunnissa tehdä? Eikö niitä ole pakko tehdä? Vahvan käsitykseni mukaan ehdottomasti pitää tehdä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan on aina tehtävä lapsivaikutusten arvio (LOS, PL, lastensuojelulaki ja myös epäsuoraan hallintolaki), jos päätöksellä saattaa olla vaikutuksia lapsiin. Lastensuojelulakia (2007) voidaan periaatteellisella tasolla rinnastaa luonnonsuojelulakiin (1996). Kumpikin laki kieltää tiettyjen ryhmien elinolosuhteiden heikentämisen. Paradoksi on siinä, että luonnonsuojelulain piiriin kuuluvassa päätöksenteossa vaaditaan ympäristövaikutusten arviointi (lakivaatimuksia lisätty vielä myöhemmin, mm. Natura-arviointi; vrt. myös ns. SOVA-, YVA- ja IVA-vaikutusarviointit, joita viranomaisilta on edellytetty jo kauan) mutta lapsiin kohdistuvassa päätöksenteossa vaikutusten arviointeja taas ei oikeuskäytännössä vaadita – jonka vuoksi niitä ei myöskään tehdä. Luonnonsuojelijoiden ansiokkaan ja periksi antamattoman työn tulokset näkyvät hyvin kahden samantyyppisen lain soveltamisen eroissa. Lastensuojelupuolella ei vastaavanlaista itseä likoon laittavaa aktiivisuutta ole riittävästi vielä löytynyt. Mielestäni meillä on sinänsä **hyvä lapsen oikeuksia ja etua turvaava lainsäädäntö; ongelma** on mielestäni ollut siinä, että voimassa olevia **lakeja** on tässä nimenomaisessa kohden **sovellettu heikosti tai jätetty suorastaan kokonaan huomiotta.**

Kuitenkin aivan viime aikoina (loppuvuodesta 2015 alkaen) – asiaan kohdistuneen kritiikki- ja velvoitepaineen vuoksi (so. niin hallinto-oikeudet kuin kunnatkaan eivät oikein pysty enää ohittamaan ilmiselviä LOS-paineita tässä kohden – juridisia argumentteja tai syytä lapsivaikutusten arvioiden tekemättä jättämiselle ei ole löydetty tai kehdattu enää esittää) ovat jotkut kunnat alkaneet tekemään ns. lapsivaikutusarvioita. Mutta. Kauttaaltaan on **käynyt niin**, että kunnissa ei niiden esittämissä **”lapsivaikutusarvioissa” ole lainkaan arvioitu päätösten sosiaalisia ja terveydellisiä vaikutuksia lapsiin.** Tämä **puute on niin suuri, että tällaisista ”lapsivaikutusarvioista” ei voi mielestäni edes käyttää nimeä lapsivaikutusarvio.** Kunnat ovat vuosien varrella oppineet, että hallinto-oikeudet ovat kiinnostuneita vain muotoseikoista, jota nyt kuntien lakikonsultit jälleen tässäkin kohden lapsen edun vastaisesti soveltavat. Eli jos kunta ilmoittaa, että lapsivaikutusarvio on tehty, niin se riittää hoviouksille. **Hallinto-oikeutta ei kiinnosta, millä tavalla ja miten kattavasti lapsivaikutuksia on arvioitu.** Toivon, että tämä nyt po. tuomioistuimessa huomioitaisiin ja asia korjattaisiin, koska kaikki tällainen **johtaa torsoon oikeudelliseen silmänpölvontaan, jossa lapsen etu ja oikeus jää toteutumatta.** Valmistelutyön kattavuudelta ja laadukkuudelta (vrt. hallintolain velvoitteet) viedään myös huteran ja epätarkoituksenmukaisen tuomioistuinkäsittelyn vuoksi pohja pois.

Lapsen oikeuksien sopimus on normi - ei suositus - se on siis ollut oikeudellisesti velvoittava vuodesta 1991 lähtien myös Suomessa. LOS artiklojen 2, 3, 6 ja 12 määräytyy suoraan tämä lapsivaikutusarvion tekemisen välttämättömyys. LOS turvaa lapsen oikeuden erityiseen suojeluun ja hoivaan sekä osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Tämä edellyttää, että kaikessa päätöksenteossa, joka liittyy jollain tavalla lapsiin, tulee ensinnäkin kuulla ja selvittää lasten mielipiteitä. Lapsen edun arviointi puolestaan edellyttää, että päätöksentekijä arvioi päätösten lapsivaikutusta (> tehtävä lapsivaikutusarvio), jolloin **myönteiset ja kielteiset vaikutukset selvitetään** lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin kannalta ja harkitaan, mikä ratkaisu edistäisi parhaiten lapsen etua.

Johtuen tuomioistuinten löyhästä asenteesta Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita kohtaan ovat kunnat ohittaneet Suomessa lapsen edun ja oikeuden selvittämisen ja huomioonottamisen **koululakkautuspäätöksenteossa** – päätösvalmistelussa **lapsen etua ja oikeutta ei ole arvioitu.** Tämä on synnyttänyt Suomeen lainvastaisen oikeuskäytännön, joka mielestäni olisi syytä saada nopeasti muuttumaan. **Jos tuomioistuimet alkaisivat vaatimaan päätösten lapsivaikutusten arviointia, niin silloin kunnat alkaisivat niitä myös tekemään. Sopimusvaltiot, kuten Suomi, on luvannut taata lapselle oikeuden ilmaista näkemyksensä heitä koskevassa päätöksenteossa. Kouluverkkopäätöksenteossa on lasten ja oppilaiden näkemykset jätetty selvittämättä ja ohitettu. Kaiken julkisen hallinnon toiminnan tulee ensisijaisesti korostaa aina lapsen edun periaatetta.**

*

Kouluverkkoa koskevaan **päätösvalmisteluun** tulee ehdottomasti liittää **mukaan** etenkin **sosiaali- ja terveystoimi.** Moniammatillisen yhteistyön puuttuminen selittää sen, miksi kustannusennusteet eivät toteudu. On **arvioitava moniammatillisesti kaikki pedagogiset, sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset vaikutukset lapsiin sekä kunnan koko talouteen.** Lisäksi päätösvalmisteluun olisi otettava mukaan **IVA- ja YVA-lainsäädännön** edellyttämät vaikutusarviot ihmisiin ja alueisiin. Jos kaikkia päätösvaikutuksia ei huomioida, eivät ennusteet voikaan toteutua.

Kunnan ja yhteisön tarkoituksena on varmasti kaikilla tehdä kaikkien kansalaisten hyvinvointia lisääviä, **kestäviä ja kokonaismenoja aidosti vähentäviä päätöksiä** (so. kustannustehokkuus > jos syy-seuraussuhteita ei selvitetä, voidaan osa-optimoinnilla aiheuttaa, päinvastoin kuin oli tarkoitus, hallitsemattomia kustannuslisäyksiä kunnan kokonaistaloudelle – se, mitä jää loppuviivan alle, on merkittävää). Tämä tarkoittaa opetus- ja kasvatustaloudesta päätettäessä jo lähtökohtaisesti siis sitä, että opetustoimen viranomaisten on jo pelkästään hallintolain perusteella tehtävä lapsivaikutusarvio yhteistyössä sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa. **Lapsivaikutusarviosta ja päätösvalmistelusta on löydettävä arvio päätösvaihtoehtojen hyvinvoinnillisista (pedagoginen, sosiaalinen, terveydellinen) ja taloudellisista mahdollisista vaikutuksista 1) lapseen ja 2) kunnan eri toimialojen talouteen sekä 3) kunnan koko talouteen. Lisäksi päätösten vaikutuksia tulisi arvioida laajemmin myös koko väestöön, perheisiin ja alueisiin – sanalla sanoen ihmisiin.** Eli päätösvalmisteluun olisi otettava mukaan IVA- ja YVA-lainsäädännön edellyttämät vaikutusarviot ihmisiin ja alueisiin.

Kunnassa kannattaa siirtyä **osaoptimoinnista kokonaisoptimointiin**. Päätäjien ja valmistelijoiden kannattaa yhdessä etsiä kuntaan laadukkain ja kustannustehokkain kokonaisratkaisu niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä.

*

Monet kunnat ovat kouluyksikkökustannuksia laskiessaan ottaneet käyttöönsä ns. **SISÄISEN VUOKRAN**. Kunnan kiinteistöt on eriytetty itsenäisen tai puoli-itsenäisen tilapalvelu-yksikön alle. Lopputulemana on se, että harva kuntapäättäjä ymmärtää koko järjestelmää. Otetaan ylhäältä annettuna totuutena kritiikittä laskelmat vastaan sellaisenaan ja perustetaan oma päätöskanta niihin. Pääoma- ja ylläpitovuokrina kunnassa liikkuvat suuret rahamäärät sisäisesti kunnan toisesta taskusta toiseen. Kouluyksiköiden lakkautuslaskelmissa esitetään säästöinä sellaisia summia, joilla ei ole mitään tekemistä todellisten kiinteistökohtaisten kustannusten kanssa. **Kunnat ostavat usein pieniltä ja villeiltä yrityksiltä kouluverkkoselvityksiä, jotka tekevät kunnille palveluverkkoselvityksiä ilman minkäänlaista virkavastuuta tai muutakaan vastuuta voimassa olevasta lainsäädännöstä. Kun pitäisi mennä lapsi edellä, mennäänkin kiinteistö edellä.** Yrityksillä on paine osoittaa oma hyödyllisyytensä tuottamalla kunnalle spekulatiivisia laskelmia ”suurista säästöistä”, joita se saa lakkauttamalla ”turhia” kouluja. Näin kuntien kalliisti ostama palvelu saa ikään kuin katetta. Sisäinen vuokra esitellään päättäjille vaikeasti avautuvilla kiinteistökasitteilla. Harva päättäjä kehtaa alkaa kyselemään tarkempia perusteita ja taustoja esitetyistä summista vaan kuten todettua, ottaa annettuna totuutena vakuuttavasti esitetyt laskelmat vastaan. Harhaanjohtavilla koulukustannuslaskelmissa saadaan virkamiesjohdolta, enemmistö-päättäjiltä ja kansalaisilta vietyä nopeasti maksuhalukkuus ylläpitää maaseutualueen kouluja. **Esitetyt säästöt eivät kuitenkaan ole laisinkaan realisoituneet. Tätä ei haluta myöntää eikä selvittää.** Seuranta ja tutkimus toteutuneista säästöistä ja muista vaikutuksista olisi kuitenkin ehdottomasti vaadittava.

Yhden kyläkoulun lakkautuksella on kunnissa esitetty vuosittain saatavan n. 100 000–500 000 € vuosittaiset säästöt kunnalle. Väitetty koulun kustannussäästö vuodessa saattaa helposti olla 10-kertainen koulun todelliseen vuosikustannukseen. 25 vuodessa on Suomessa lakkautettu 2 400 peruskoulua (koskenut kategorisesti vain maaseutualueiden peruskouluja). **Esimerkiksi tänä vuonna 2016 kunnilta pitäisi säästyä noin 1 miljardi euroa lakkautetuista kouluista esitetyillä säästöillä.** Periaatteessa valtio voisi luopua tämän johdosta (muka saatujen säästöjen vuoksi siis) kokonaan valtion kunnille maksamasta vuotuisesta valtionosuudesta koko yleissivistävän koulutuksen (perusopetus ja lukio) osalta – ja vielä jäisi rahaa

ylikin. Miksi tämä väitetty vuosittainen miljardiluokan säästö ei näy perusopetuksen menoissa? **Kaikista koulutusmuodoista kuitenkin juuri perusopetuksen menot ovat olleet eniten kasvussa: perusopetuksen käyttökustannukset oppilasta kohden ovat nousseet 20 vuodessa 113 %**, lukion 88 % ja ammatillisen koulutuksen 59 %. Samaan aikaan on siis lakkautettu 51 % maan peruskouluista (sen sijaan esim. lukion kouluverkko on pysynyt hyvin vakaana ja muuttumattomana). **Missä siis ovat perusopetuksen säästöt?** Lasten korjaavalle psykososiaaliselle sairaanhoidolle ja muulle sote-puolelle aiheutettu räjähdysmäinen volyymikasvu ei ole em. luvuissa mukana. Esitettyyn kysymykseen ei kukaan osaa (/kehtaa) antaa vastausta.

Vaikka sisäisen vuokran lähtökohtana on ollut aidon ja kiinteistökohtaisen tilakustannuksen selvittäminen, ei tämä ole juuri missään kunnassa toteutunut. **Sisäisestä vuokrasta on tullut yksi nuija lisää, jolla maaseudun lapsia lyödään.** Kunnat laskevat sisäisen vuokran laskentaperusteet kyläkouluja suuresti sortavalla tavalla mm. 1) rakennusten arvon määrittelyssä (esim. rakennuksen arvon määrittelyssä käytetään spekulatiivista jälleenhankinta-arvoa eikä rakennuksen kirjanpitoarvoa), 2) vuotuisen korjausvastuun ja -vastikkeen määrittelyssä (so. oppilasmäärät ja -volyymit, varustus sekä ilmastointiratkaisut vaikuttavat kiinteistön kulumiseen ja huoltoon), 3) korkotuottovaatimuksen määrittelyssä (sisäinen vuokra ”arvostaa pääomaa” mutta ei laisinkaan lapsen etua ja oikeutta tai sivistysinfran kattavaa olemassaoloa/rakentamista – päinvastoin, nämä on sisäisen vuokran logiikalla ajettava alas) sekä 4) korkojen ja poistojen huomioimisessa (so. kyläkouluissa nämä ovat yleensä olemattomat, mutta arvot on keinotekoisesti nostettu tasaamalla näitä muiden koulujen kanssa). Ylipäätään kunnissa on sisäisen vuokran järjestelmässä koulujen vuokratulot tasattu oppilasmäärien ja/tai neliöiden mukaan. Kouluyksikön sisäinen vuokra voi helposti nousta kymmenkertaiseksi sen todelliseen kustannusperusteiseen vuokraan verrattuna. Vuokra per oppilas on systeemissä aina sama, on koulu sitten homeessa, purkukunnossa, terve, vanha, uusi, hyvin tai huonosti varusteltu, maaseudulla tai kaupungissa. Järjestelmä on näin ollen vuokramalliperiaatteen vastainen, ja näin myös laitton. Laskentamallista kärsivät voimakkaasti juuri kyläkoulujen kaltaiset velattomat, terveet ja kustannustehokkaat yksiköt, kun niiden niskaan kaadetaan tasattuna hallinnon sekä järjestelmän kuluja sekä mm. korkeasti varusteltujen ja usein epäonnistuneiden keskustakoulujen rakennus- ja korjausinvestoinnit. Näin yhden kyläkoulun vuosivuokra saattaa laskennallisesti kohota useisiin satoihin tuhansiin euroihin vuodessa. **Tämä on päättäjien tietoista harhaanjohtamista:** jos yksi tällainen kyläkoulu lakkautetaan väitetyn säästön vuoksi, ei seurauksena ole suinkaan tämän spekulatiivisen vuosivuokran säästyminen kunnalta, vaan sisäisen vuokran kustannukset siirtyvät tasattavaksi jäljelle jääville kouluille. **Hallintolain kannalta katsottuna (so. päätösvalmistelun oikeellisuus ja laillisuus) kiinteistökustannustiedon kohdalla olevaa virhettä ei voi mitenkään pitää vähäisenä, koska juuri tällä tiedolla on ratkaiseva merkitys siihen, mihin ratkaisuun asiassa päädytään.**

Oikea tapa olisi laskea lakkautuksen tuoma säästö ja selvittää toimenpiteen todelliset vaikutukset kunnan kokonaistulo- ja menovirtaan sekä poistoihin. On siis katsottava, mitkä kulut vähenevät tai poistuvat lakkautuksen johdosta ja aiheuttaako lakkauttaminen kulujen lisäystä jossain muualla. Sisäisen vuokran pääomaosuutta perustellaan myös varautumisella tuleviin investointeihin. Kun arvioidaan lakkautetaanko koulu vai ei, tulevien investointien kustannukset tulee huomioida vasta siinä vaiheessa, kun investointi tulisi ajankohtaiseksi. Investoinnit eivät aiheuta etukäteen kassavirtavaikutuksia. Kun investointi tulee ajankohtaiseksi, tehdään uusi laskelma siitä eteenpäin ja arvioidaan, kannattaako investointi tehdä vai lopetetaanko koulu.

Koulutoimessa kiinteistöjen laskennalliset kustannusmallit aiheuttavat **erittäin suuren epätasapainon** myös sen vuoksi, että **samanaikaisesti ei ole laisinkaan laskettu toiseen vaakakuppiin lapsen hyvinvoinnin ja**

sivistyksen tuottolaskelmia. **Näin se kaikkein olennaisin hävitetään ja tehdään näkymättömäksi.** Vain kiinteistöomaisuutta painottava laskentaintressi aiheuttaa tilanteen, jossa koulurakennukset saadaan tarkoitushakuisesti näyttämään vain erittäin suurilta menoeriltä. Todellisuudessa elinkelpoinen koulu on alueensa ehdoton hyvinvointidynamo.

Lakkautuksia ei pidä tehdä ennen kuin syntyy tilanne, jossa lakkautuksista saadaan todellista ja riittävää säästöä kunnalle ja jossa on tarkkaan selvitetty lapsilähtöisesti kaikki niin lyhyet kuin pitkäaikaisetkin seurannaisvaikutukset. Sisäiseen vuokraan perustuvat päätökset johtavat lakkautuksiin, joista ei synny laskettua säästöä ja jotka kääntävät helposti kokonaiskustannukset yllätykselliseen kasvuun.

*

Kuntien koululakkautuksen päätösvalmistelussa ei ole tähän mennessä päästy **pois oman siilon sisältä** – joko sote-yhteistyötä ei ole edes yritetty, se ei ole onnistunut tai sitten saatuja lausuntoja ei ole haluttu julkaista (vrt. tarkoitushakuisuus – on julkaistu vain etukäteen päätettyä toimintalinjaa tukevia näkemyksiä; kaikki muut on jätetty pois).

Kuntaliitto ja **THL** ovat tuottaneet uusia **työkaluja** laadukkaan ja kattavan **päätösvalmistelun tueksi: sähköinen hyvinvointikertomus** ja sen rinnalle juuri kehitetty **vaikutusten ennakoarvioinnin työväline (EVA)** tukevat hyvin hyvinvointitiedolla johtamista ja päätöksentekoa. Nämä ainakin ovat ehdottoman suositeltavia työkaluja päätösvalmistelua tekeville. Työkaluilla päästään tutkimaan juuri niitä **hyvinvointiin** liittyviä **syy-seuraussuhteita**, jotka ovat tähän asti jääneet päätöksenteossa pimentoon ja arvioimatta. Juuri kausaalisuuteen perehtymällä **vältetään kalliit virhearviointit** ja saadaan **osumatarkkuutta ennakointiin**.

*

Koululakkautuspäätöksenteossa **lapsivaikutusarviot** on siis jätetty kunnissa kategorisesti **tekemättä**. Miksi? Koska **hallinto-oikeudet** ovat hiljaisesti **hyväksyneet harrastetun toimintakulttuurin**, joka on ongelman perusjuuri ja pohjimmainen syy siihen, että tällainen lasten oikeuksia loukkaava toiminta vain jatkuu Suomessa, vuodesta toiseen. Suuri vaikutus on ollut myös sillä, että **kuntien virkamiehiä konsultoivat Kuntaliiton asiantuntijat ja lakimiehet** ovat oikeustulkinnoissaan olleet vahvasti noudatetun **lapsiepäystävällisen oikeuskäytännön** kannalla. **Lasten oikeuksia ja etuja puolustava vastavoima** – sekä oikeudellinen **tuki** lapsiaan puolustaville **vanhemmille** – on **puuttunut**. Tässä yhteydessä kannattaa huomata, että Kuntaliitto ei ole kuntalain tarkoittama itsenäinen julkisoikeudellinen yhdistys, vaan ainoastaan rekisteröity yhdistys.

Asiaan liittyy se, että Suomessa on kouluverkkopäätöksenteossa noudatettu perin omituista ja lapsiepäystävällistä oikeuskäytäntöä: Kouluverkkopäätöksenteon ei katsota liittyvän lapseen eikä tämän takia lasta tarvitse ottaa huomioon ratkaisuissa. **Lapsen ei** siis juridisesti katsota olevan asiassa ”**asianosainen**”. Näin **lasta suojaava lainsäädäntö** (Lapsen oikeuksien sopimus, perustuslaki, perusopetuslaki, lastensuojelulaki, hallintolaki sekä vielä tietyin osin vuoden alussa voimaan astunut yhdenvertaisuuslaki) on **tehty** ainakin osittain **tyhjäksi**. Hallintolaissa (11 §) asianosaisaseman määrittely on tarkoituksella kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaa riittävän jouston ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä. Ratkaisevaa pitäisi olla se, **millainen oikeusvaikutus ratkaisutoimenpiteellä** voi henkilöille olla. Jos millä, niin kouluverkkopäätöksenteolla, on merkittäviä hyvinvoinnillisia ja oikeudellisia vaikutuksia lapseen – jollekin hyvin vähän ja jollekin hyvin paljon. Eli

kouluverkkopäätöksentekoon liittyvä **oikeudellinen lähtökohta** on **Suomessa lapsiepäystävällinen ja nurinkurinen sekä käsitykseni mukaan myös lainvastainen**. Tilanne on tässä kohden myös kaksinaismoralistinen, koska juuri erityissuojelun alla olevien lasten kohdalla laintulkinta on asianosaismäärittelyn suhteen ollut epäedullinen. Riippumatta juridisesta relevanssista **lasta on aina kuultava**. Julkisen hallinnon ja tuomioistuinten olisi **kunnioitettava lasten oikeutta tulla kuulluksi** kaikissa heihin vaikuttavissa asioissa.

Nämä edellä mainitsemani lapsen oikeutta ja etua loukkaavat oikeuskäytänteet olisi syytä muuttaa Suomessa oikeudellisesti kestäväälle tasolle. Tuomioistuinten ennakkopäätökset ovat **betonisoineet** noudatettavan **oikeuskäytännön** niin, että **lapsen oikeuden ja edun periaatetta ei kouluverkkoa koskevassa oikeusprosessissa enää edes mietitä**. Noudatettava oikeuskäytäntö heijastuu aina suoraan myös päätöksentekokulttuuriin: **kun ei kerran vaadita** eikä tule oikeudellisia seuraamuksia, niin **ei myöskään tehdä**. Tällainen **ei-lapsiystävällinen oikeuskäytäntö ja oikeudenkäyttö** (huom.: puhun siis tässä nim.om. kohdassa) on **osa suomalaista tapaoikeutta** tällä hetkellä. Asia tulisi korjata. **Lapsiystävällinen oikeuslaitos antaa apua ja turvaa lasten oikeussuojan**. Lasten erityisasema korostuu päätöksenteossa, koska **lapsilta puuttuvat poliittiset ihmisoikeudet**. Olisi korkea aika harmonisoida kouluverkkopäätöksenteossa sovellettava oikeuskäytäntö sopimaan yhteen voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Tätä vilpittömästi ja hyvää tarkoittaen toivon.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että **lapsen näkemysten kuulematta jättäminen on olennainen rikkomus**, ja edelleen, että kansallisten tuomioistuinten on ehdottomasti pyrittävä **varmistamaan suora yhteys lapsiin** ja että tämä on **tärkeä keino lapsen edun toteamiseen**.

*

Lastensuojelulain mukaan **lasten olosuhteita ei saa heikentää**. Edelleen, **kenelläkään ei ole tosiasiallista tietoa koululakkautussäästöjen todellisista toteutumisista** – mitään **seurantatutkimuksia ei ole olemassa** – ollaan vain jääräpäisesti siinä uskossa, että kyllähän kaikissa tapauksissa koulun lakkautuksella aina säästöjä syntyy. Käytäntö on näyttänyt, että hyvin usein säästöjä ei olekaan syntynyt, päinvastoin. Tätä **ei ole haluttu** kuitenkaan tunnustaa eikä **tutkia**. Houkutus koululakkautusselvitysten ja –tutkimusten tekemättä jättämiseen on suuri, koska **pelätään tutkimustulosten todistavan** Suomessa 25 vuoden aikana harrastetun massiivisen (so. koulujen lakkauttaminen on ollut kolme (tietyin osin jopa viisi) kertaa suurempaa kuin mitä oppilasmäärän väheneminen olisi edellyttänyt) **koululakkautusbuumin olleen kustannus- ja hyvinvointisuraamuksiltaan historiallinen vikatikki ja systeeminen perusoikeusloukkaus maaseutualueiden lapsia kohtaan**. Koululakkautuksia koskeva **tutkimusvaatimus** on siis **poliittisestikin hyvin sensitiivinen asia**. Kunnat matkivat toisiaan ja monistavat helposti tehtyjä virheitä. Kannattaa siis ottaa vaatimuksissa esiin tämä mahdollisten **päätösten seurantavelvollisuus**, jotta edes myöhemmin voitaisiin todeta poliittisten vastuunkantajien taloudellisen päätöksenteon pätevyys.

Nimittäin kun koululakkautusvaikutukset ja selvitystyö laajennetaan oppilaiden hyvinvointinäkökulmaan (oppilashuolto, sairaanhoito, sosiaalihuollon vaikutukset jne.), koulukuljetuskustannuksiin, alueen ja sen asukkaiden sosiaalisiin vaikutuksiin (arvioidaan poikkialueellisesti syy- ja seuraussuhteet sekä heijastusvaikutukset), niin tilanne muuttuu usein ratkaisevasti: hyvin monessa tapauksessa koulun lakkauttaminen ei tällöin tosiasiallisesti vähennäkään vaan lisää sekä lyhyen että etenkin pitkän aikavälin kokonaiskustannuksia. Lasten korjaavan sairaanhoidon ja sosiaalihuollon kustannukset ovat olleet koko

2000-luvun ajan erittäin voimakkaassa kasvussa. **Kun kaikkia tekijöitä ei ole arvioitu, eivät säästöennusteet voikaan toteutua.** Niinpä esimerkiksi pelkästään huostaanottokustannukset ovat kasvaneet jo yli 700 miljoonaan euroon, eli summa on sama kuin koko ammatillisen koulutuksen menot valtiolle vuodessa. Etenkin pienissä ja vähävaraisissa kunnissa lastensuojelun sijaishuollon kasvaneet kustannukset ovat alkaneet horjuttamaan koko kunnan taloutta. Eivät tietenkään koululakkautukset näitä kustannusnousuja yksinään selitä, mutta selvä yhteys näillä kuitenkin on. Miten suuri tämä korrelaatio eli yhteys on? Tämä pitäisi tarkoin tutkimuksilla selvittää. **Lapsen edun ja oikeuden nimissä on ollut lievästi sanottuna noloa, että Suomessa koululakkautusten kokonaistaloudellisia ja hyvinvoinnillisia ulottuvuuksia ja heijastusvaikutuksia ei ole tutkittu eikä tehtyjä päätösvaikutuksia ole seurattu – ja mikä pahinta: niitä ei ole annettu tutkia. Onko niin, että objektiivisilla tutkimuksilla vaarannettaisiin liian monen ja vaikutusvaltaisen tahon arvovalta ja luotettavuus, niiden parin vuosikymmenen ajan harrastaman vaihtoehdottoman koululakkautus- ja säästöpolitiikan sekä aiheeseen liittyneiden näkemystensä vuoksi?**

Viisaassa - ja huom. lainmukaisessa – päätöksenteossa on **arvioitava kaikki päätösvaikutukset.** Lisäksi olisi etsittävä ja tarjottava **erilaisia** luovia **päätösvaihtoehtoja** (ei siis vain poikki ja pinoon –linjaa; vrt. esim. Paras-hankkeen innovatiivinen toimintatapa). Näin toimien mikä tahansa suomalainen kunta voi päästä kestäväen tulevaisuuden kannalta **kustannustehokkaimpaan** ja kansalaisten **hyvinvointia** parhaiten **edistävään lopputulokseen.**

Lastensuojelulain (2007) mukaan **kunnan** on seurattava ja **edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia** sekä **poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.** Edellä mainittuihin ”kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtyminen” tarkoittaa **kuntien** osalta myös keskinäiseen **yhteistyöhön ryhtymistä** lapsen edun ja oikeuksien turvaamiseksi. Tähän asti naapurikunnat ovat lakkauttaneet koulut samalta suunnalta tekemättä (tai edes yrittämättä tehdä) minkäänlaista yhteistyötä. Tämän seurauksena on **alueille syntynyt pinta-alaltaan hyvin laajoja perusopetuksen tyhjiöitä. Valtionosuusjärjestelmä taipuu hyvin siihen, että alueille rakennettaisiin kuntayhteistyöllä kustannustehokas ja kattava perusopetusverkko** yli kunta-, maakunta- ja vanhojen läänirajojen. **Kuntien tulisi siis yhteistyöllä turvata perusopetuksen kohtuullinen ja perustuslaillinen yhdenvertaisuus kaikkien alueiden lapsille.**

Valtiovalta vastaa aina viime kädessä siitä, että **kansalaisten yhdenvertaisia perus- ja/tai ihmisoikeuksia ei loukata.** Sen on ehdottomasti puututtava ”peliin”, jos lapsen oikeudet vaarantuvat. Valtiovallan tulisi perusopetuksen osalta **harmonisoida normiohjaus ja resurssiohjaus** tukemaan toisiaan. **Miten valtiovalta turvaa nykyään lain edellyttämän yhdenvertaisen peruskouluverkon säilymisen alueilla? Mielestäni ei mitenkään.** Valtion tulisi ehdottomasti **palauttaa ns. pienkoululisä** kuntien valtionosuusjärjestelmään. Valtio poisti perusopetuksen osalta pienkoululisän valtionosuusjärjestelmästä vuonna 2006 (huom. eduskunnassa vuonna 2005 päätöstä edeltänyt ristiriitainen toiminta sekä puhdas poliittinen vääntö ei tee kunniaa jalolle eikä vastuulliselle päätöksenteolle; virhe pitäisi nyt pystyä myöntämään ja korjaamaan). Lukiokoulutuksen osalta pienkoululisä on sen sijaan edelleen käytössä. Tämä on tietysti hyvä asia, mutta valtiovalalta oli **kestämätön priorisointi lopettaa opetuksen saavutettavuutta turvaava valtionosuus** **ainoastaan meidän pienimmiltä, oppivelvollisuuskoulun oppilailta.**

Yhtiöpäisessä peruskoulujen lakkauttamispolitiikassa on pitkälle ollut kyse ”**savustamisen mentaliteetista**”, jolla **väestöä on ajettu kasvukeskuksiin. Pelinappuloina ovat olleet lapset.** Julkisen hallinnon (valtio ja kunta) ohjauspolitiikka on näyttäytytynyt tässä kohdin koulumaailmasta tuttuna ns. **piilo-opetussuunnitelma-ilmionä.** Julkilausutuissa strategisissa **normi- ja ohjausasiakirjoissa** ollaan oltu vahvasti **turvaamassa**

yhdenvertaisia sivistyksellisiä oikeuksia ja perusopetuksen saavutettavuutta kaikilla maan alueilla – mutta sitten itse **teot ja kulussien takainen toiminta** on ollut näiden **tavoitteiden vastaisia**. Merkittävien tahojen **propaganda** koululakkautusten pakollisuudesta on ollut **vahvaa**. **Valtionosuusjärjestelmää** on muutettu **perusoikeudellisia tavoitteita vastaan** tukemaan keskittämisen agenda.

* * *

* * *

* * *

* * *

Henkilökohtaisena kantamani ja **YHTEENVETONA** totean lopuksi, että itsetarkoitus ei ole lakkauttaa eikä toisaalta säilyttää kaikissa tapauksissa koulua – vaan itsetarkoitus on säilyttää **elinkelpoiset**, aluetta täysipainoisesti palvelevat koulut ja nähdä niiden säilyttäminen oikein, hyvinvointi-investointina (so. myös sosiaali- ja terveystaloudellisenä investointina) – ei menoeränä. Itsetarkoitus on myös se, että noudatetaan voimassa olevia lakeja eikä tehdä niitä tyhjäksi omissa laintulkinnoin ja soveltamisilla. **Monipalvelukeskukseksi kehitetty koulu** (so. palvelee lasten ja nuorten lisäksi kaikkia alueensa asukkaita), jonka alueella lapsia riittää, on **alueensa ehdoton hyvinvointidynamo**, jonka lakkauttamisen järkevyyttä kannattaa todella vakavasti tältä kantilta pohtia. **Onko siis kunnalla varaa lakkauttaa koulua?** – asiaa kannattaisi ja pitäisi pohtia nimenomaan näin päin. Nimittäin elinkelpoisen koulun lakkauttaminen lisää kustannuksia, ihmisten – ja etenkin suojelutarpeessa olevien lastemme - pahoinvointia ja kiihdyttää näivettymisen kierrettä. Tärkeintä olisi ymmärtää kunnissa, että laadukkaaseen ja yhdenvertaiseen koulutukseen panostaminen on yhteisön kannattavin sijoitus. Sen vaikutukset näkyvät myönteisesti ajan kuluessa kaikessa.

Kouluverkkopäätöksenteossa on menty täysin kiinteistö edellä – ei lapsi edellä (niin kuin voimassa oleva lainsäädäntömme edellyttäisi; lapset on nähty pikemminkin palikoina, joita voi kyselemättä siirrellä miten vain). **Kouluverkkopäätöksenteko on ollut tarkoitushakuista ja muutenkin vastoin hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. Päätösvalmistelussa ovat tärkeimmät asiat jätetty yleensä kokonaan arvioimatta tai selvittämättä: nimittäin lapsi-, hyvinvointi- ja pedagogiset vaikutukset. Seurauksia ei tarvitse tätä taustaa vasten ihmetellä: 1) perusopetuksen kustannukset ovat olleet kaikista koulutusmuodoista eniten kasvussa, 2) perusopetuksen oppilaiden osaamistaso on lähtenyt huolestuttavaan laskuun (vrt. PISA, PIRLS, TIMMS), 3) lasten ja nuorten voimakkaasti kasvaneen pahoinvoinnin seurauksena on aiheutettu suuri kustannusnousu myös SOTE-puolelle sekä 4) alueiden elinkelpoisuus ja elinvoima on näivettymässä.** Koulujen lakkauttaminen ei ole ollut harmoniassa oppilasmäärän vähenemisen, vaan kouluja on lakkautettu 3–4 kertaa enemmän, mitä oppilasmäärän väheneminen olisi edellyttänyt. Koulujen lakkauttamisvimma on ollut monessa kohdin räikeässä ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön ja valtion tärkeimpien strategisten ohjausasiakirjojen kanssa. Keskittämisen ideologian ”piilo-opetussuunnitelma” jyrää kaiken alleen.

Suomessa on nyt (v. 2016) jäljellä sama määrä perusasteen kouluja kuin niitä oli 1910-luvulla. Nykyisellä lakkautusvauhdilla koulujen määrä tippuu 1800-luvun puolelle 6–7 vuodessa. Historiallisesti katsottuna menneet sukupolvemme olivat sivistystahdossaan nykyistä sukupolvea viisaimpia ja vahvempia: kun vuosina 1866–68 Suomea koetteli suuret nälkävuodet, jossa 8 % väestöstä kuoli nälkään, säädettiin kansakouluasetus (v. 1866). **Katastrofaalisesta puutteesta huolimatta, päätettiin investoida opetukseen ja koko kansan sivistystason nostamiseen.** Suomi nousi vähän yli sadassa vuodessa yhdestä maailman köyhimmästä valtiosta yhdeksi maailman rikkaimmaksi hyvinvointivaltioksi. **Nyt hyvinvointi- ja sivistys-Suomessa katsotaan, että meillä ei ole enää varaa ylläpitää edes kohtuullisesti palvelevaa peruskouluverkkoa.** Kannattaisi palauttaa jälleen Snellman mieleen: **”Sivistyksen voima on meidän ainoa pelastus.”**

* * *

* * *

* * *

* * *

Tämä on kannanottoni asiaan yleisellä tasolla. En ota kantaa yksittäistapauksiin. Jokainen kunta tekee itse omat päätöksensä.

Olen myös yleisellä tasolla, valtamedioiden kautta, osallistunut useaan otteeseen kansalaiskeskusteluun tähän samaan koululakkautustematiikkaan (ja lasten hyvinvoinnista huolehtimisen velvoitteeseemme) liittyen – kovin kriittisellä tavalla. Tuorein tätä aihepiiriä käsittelevä tekstini/ haastattelu löytyy kaks.fi -nettisivulta. Kunnallissalan Kehittämissätiö julkaisi laajassa valtakunnallisessa ”Polemiikki”-julkaisussaan artikkelisarjan ”Polemiikin koulukeskusteluviikko käynnistyi: Pudotuspeli jatkuu – kuka karsii kouluverkon?”:

*”Polemiikki 3/2014 pyysi valtakunnan vaikuttajia pohtimaan kouluverkon ja koulujen tulevaisuutta tähtäimessä vuosi 2025. Laajassa kansijutussa näkemyksiään kertovat eduskunnan sivistysvaliokunnan pj. Raija Vahasalo (kok.), ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen Opetus- ja kulttuuriministeriöstä, puheenjohtaja Olli Luukkainen Opetusalan Ammattijärjestöstä, Enontekiön kunnanjohtaja Mikko Kärnä ja sivistystoimen ylitarkastaja Kari Lehtola Itä-Suomen aluehallintovirastosta.
Lue pohdinnat torstaina 4. syyskuuta ilmestyvästä Polemiikista.”*

Tässä on suora linkki <http://www.kaks.fi/node/7394> sätiön nettietusivulle, jossa 23.9.2014 julkaistu artikkelini löytyy – kannattaa lukea läpi; lisäksi sivulta löytyy aikaisempi kokoava haastattelu sekä ladattava Polemiikki lehden pdf-näköisversio (Polemiikki 3/2014). Myös Suomen kuvalehden laajassa artikkelissa 23.1.2015 koululakkautuksista sekä heti perään saman lehden digi-versiossa 26.1.2015 lapsen oikeuksista on mukana paljon haastattelunäkemyksiäni, jos aihepiiri kiinnostaa (<http://suomenkuvalehti.fi/avainsana/kari-lehtola/>).

Kuntalehdessä 20.8.2015 (8/2015) on esitelty hyviä työkaluja kouluverkkopäätöksenteon valmisteluun. Mukana on haastattelunäkemyksiäni teemaan liittyen <http://kuntalehti.fi/>.

Olen käynyt paljon pitämässä erilaisia luentoja ja seminaareja, eli haastatteluja ja tekemääni erilaista materiaalia löytyy netistä googlaamalla halutessa lisääkin, mutta tässäpä tärkeimmät maamerkit kysymässänne asiassa joten kuten kiteytetysti.

Menestystä Teille sinne kuntaanne – toivotan viisasta päätöksentekoa yhteisten lastemme ja kuntanne kestäväen tulevaisuuden puolesta.

Ystävällisin terveisin

Kari Lehtola

Opetustoimen ylitarkastaja
p. +358 40 505 0740, kari.lehtola@avi.fi
Mikkeli