



Aluehallintovirasto

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Päätös

30.03.2012

Numero 1(7)

Diaarinumero

POSTITETTU

30-03-2012

Lounais-Suomen
aluehallintovirasto

LSAVI/2331/06.06.01/2011

turku

Saap. Anl. 04-04-2012

Dno

HALLINTOKANTELU

ASIA

Hallintokantelu koskien Turun kaupungin päätöksentekoa Kaksikerran koulun korjausrakentamista ja uudisrakentamista koskevassa asiassa

KANTELUN TEKIJÄ

Minna Saukkonen ja Anna Mikola Kaksikerran koulun vanhempainyhdistys ry:n edustajina ovat 16.12.2011 tehneet aluehallintovirastolle kantelun Turun kaupungin päätöksenteosta Kaksikerran koulun korjausrakentamista ja uudisrakentamista koskevassa asiassa.

KANTELUKIRJOITUS

Kantelun tekijät ovat esittäneet tyytymättömyytensä sen johdosta, että Turun kaupunki ei ole saanut päätöstä aikaan Kaksikerran koulun rakentamista koskevassa asiassa. Kantelijoiden mukaan kaupunginhallitus päätti, että Kaksikerran koulu valmistuu vuonna 2014. Varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta päätti 30.3.2011 myöhentää Kaksikerran koulun uudisrakennuksen valmistumisvuositavoitetta vuoteen 2016. Rahaa kantelijoiden mukaan uuteen kouluun ei ole budjetoitu ja päätös Kaksikerran uudesta koulusta siirtyy vuoden 2012 budjettineuvotteluihin.

Kantelijoiden mukaan alun perin sovittiin aikataulusta niin, että uusi koulu olisi valmiina 2011. Tämän jälkeen hanke on siirtynyt kaupunginhallituksessa, valtuustossa ja opetuslautakunnan esitysten pohjalta vuosi vuodelta eteenpäin. Kaksikerrassa ei siis ole ollut toimivaa lähikoulua lähes viiteen vuoteen ja sellaisesta ei myöskään ole saatu päätöstä aikaan.

Kantelijoiden mukaan tämän hetken tilanne on se, että Kaksikerran oppilaat eivät mahdu Haarlan koulukiinteistöön enää vuoden 2014 jälkeen ja mitään varmaa tietoa siitä ei ole, missä he koulua sen jälkeen käyvät.

Kantelijoiden mukaan kaikki puolueet hyväksyivät keväällä 2009 lähikouluperiaatteen, jonka mukaisesti alakoululaisen koulun tulee sijaita lähietäisyydellä. Kaksikerran koulu ei kantelijoiden mukaan sijaitse lähietäisyydellä.

LOUNAIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 020 636 1050

fax 02 251 1820

kirjaamo.lounais@avi.fi

www.avi.fi

Turun päätoimipaikka

Itsenäisyydenaukio 2

PL 22, 20801 Turku

Kantelijoiden näkemyksen mukaan Turun kaupungin toiminta on ollut vastuutonta, koska perusopetuslakia, lähikouluperiaatetta ja hyvää hallintomenettelyä ei ole noudatettu.

Kantelijat näkevät, että myös Kaksikerran koulun korjausrakentaminen on ollut vastuutonta ja epäonnistunut useaan kertaan. Asiaa on palloitettu vuosikausia eri lautakunnissa ja valtuustossa samalla kun pienten koululaisten oikeutta perusopetukseen ja sen toteuttamiseen turvallisesti lähikouluperiaatteen mukaisesti ei ole pystytty toteuttamaan. Päätöstä asiasta ei ole saatu aikaan ja samanaikaisesti laitetaan lisää rahaa tilapäisiin ratkaisuihin.

ASIAN SELVITTÄMINEN

Turun kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta on antanut 1.2.2012 asiassa selvityksen. Kasvatus- ja opetustoimenjohtaja Timo Jalonen on lausunnossaan ilmoittanut, että hänellä ei ole enempää lausuttavaa kuin mitä Turun kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta on asiassa lausunut.

Kaksikerran koulun vanhempainyhdistys ry:n/Kaksikerran koulun uuden koulun työryhmän puolesta vastineen on antanut Minna Saukkonen.

ALUEHALLINTOVIRASTON RATKAISU JA PERUSTELUT

Aluehallintovirasto on tutkinut asian

Tapahtumatiedot

Kaksikerran koulukiinteistössä havaittiin kosteus- ja sisäilmaongelmia jo 1990-luvulla ja kiinteistöä korjattiin useaan otteeseen sekä 1990- että 2000-luvun loppupuolella. Ongelmat kuitenkin jatkuivat. Viimeisin laaja korjausoperaatio saatiin päätökseen vuoden 2005 lopulla. Korjaustoimenpiteistä huolimatta koulukiinteistössä havaittiin vuoden 2007 alkupuolella uusia korjausvaurioita. Kun ongelmat jatkuivat opetuslautakunta (nykyisin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta) päätti 9.5.2007 kokonaan luopua Kaksikerran koulukiinteistön tilojen käytöstä ja kaikki oppilaat siirrettiin välittömästi Haarlan koulukiinteistöön. Vanhat koulutilat ovat olleet tyhjillään keväästä 2007 lähtien.

Opetuslautakunta edellytti, että Tilalaitos selvittää vaihtoehtona vanhojen tilojen peruskorjaukselle uusien ajanmukaisten ja turvallisten tilojen rakentamisen Kaksikerran koulun oppilasalueen oppilaita varten. Kaikissa yhteyksissä, kun asiaa käsiteltiin, nähtiin Kaksikerran koulun oppilaiden siirto Haarlan koulutaloon väliaikaisena vaihtoehtona. Opetuslautakunta Tilalaitokselle antamassaan lausunnossa edellytti, että Tilalaitos laatii 30.8.2008 mennessä yhteistyössä opetustoimen kanssa Kaksikerran koulun uudisrakennuksen hankesuunnitelman. Lausunnossa todettiin, että hankesuunnitelman käsittelyn yhteydessä syksyllä 2008 päätetään, kun on tiedossa koulun tarkempi kustannusarvio, onko toiminnallisesti tai muuten perusteltua korjata nykyiset koulutilat (Kaksikerrantie 964), vai korvaako uusi kou-

lu vanhat tilat. Opetuslautakunta antoi 17.9.2008 lausuntonsa Tilalaitokselle uudisrakentamisen hankesuunnitelmasta. Kiinteistölautakunta päätti 26.11.2008 lähettää hankesuunnitelman kaupunginhallituksen ja edelleen kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi ja huomioitavaksi tulevien vuosien (2010–2012) taloussuunnitelmissa. Lisäksi kiinteistölautakunta päätti, että ryhdytään toimenpiteisiin uuden Kaksikerran koulun rakentamiseksi. Kiinteistölautakunnan näkemys syksyllä 2008 oli, että uusien tilojen tulisi olla valmiina kesällä 2012.

Kiinteistölautakunnan 26.11.2008 hyväksymä hankesuunnitelma ei edennyt kaupunginhallituksen käsittelyyn. Se palautettiin 8.3.2010 Tilalaitokselle ja opetuspalvelukeskukselle päivittämistä varten. Varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta käsitteli päivitettyä hankesuunnitelmaa kokouksessaan 11.5.2011.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi kokouksessaan 26.9.2011 Kaksikerran koulun uudisrakentamisen hankesuunnitelman. Asian esittelyssä 26.9.2011 vs. apulaiskaupunginjohtaja Jouko K. Lehmusto totesi, että Kaksikerran koulun toteuttamiseen/toteuttamisaikatauluun ja eri hankkeiden priorisointiin kaupunginvaltuusto ottaa kantaa investointiohjelmassa osana Turun kaupungin talousarviota. Kaupunginvaltuuston 28.11.2011 hyväksymässä investointihankkeiden taloussuunnitelmassa 2012–2015 ei ole määrärahaa hankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Valtuustoryhmien neuvottelutuloksena budjettiin hyväksytyssä tekstilisäyksessä todetaan seuraavaa: ”Toteutetaan Kaksikerran koulu. Ajoitus ratkaistaan vuoden 2013 budjetin teon yhteydessä kuitenkin siten, että sitä aikaistetaan suunnitellusta”.

Koulutilasunnittelussa on varauduttu siihen, että Haarlan koulun tilat riittävät Kaksikerran koulun oppilaiden sijoittamiseen kesään 2014. Mikäli Haarlan koulun oman oppilasalueen oppilasmäärän kasvu jatkuu hyvin maltillisena, ko. järjestelyä voidaan mahdollisesti jatkaa sen jälkeen vielä vuodella tai kahdella.

Opetuslautakunta merkitsi kokouksessaan (24.3.2010) tiedoksi selvityksen Kaksikerran koulun sijoitusvaihtoehdoista 1.8.2013 lukien, mikäli Haarlan koulun tilat täyttyvät ja omat uudet tilat eivät ole käytettävissä. Ensisijaisesti oppilaat sijoitetaan siinä tilanteessa Hirvensalon uuteen, Syvälahteen rakennettavaan kouluun, jos se on käytettävissä. Toissijaisena vaihtoehtona on tilaelementtitilojen vuokraaminen ja sijoittaminen Wäinö Aaltosen koulun yhteyteen. Kolmantena vaihtoehtona on oppilaiden kuljettaminen mantereella oleviin koulutiloihin. Hirvensalon uuden koulun tilat ovat riittävät valmistumisen jälkeen Kaksikerran koulun oppilaiden mahdolliseen sijoittamiseen ainakin 2-3 vuoden ajan. Tavoitteena on, että Hirvensalon uusi koulu on valmiina kesällä 2016.

Varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta päätti esittelijän ehdotuksesta poiketen äänestyksen jälkeen myöhentää Kaksikerran koulun uudisrakennuksen valmistusvuositavoitetta vuoteen 2016.

Selvitykset ja vastine

Turun kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunnan lausunto

Turun kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta katsoo lausunnossaan, että Kaksikerran koulun oppilaille on osoitettu perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukainen lähikoulu. Opetusta annetaan tehtyjen päätösten mukaisesti toistaiseksi Haarlan koulutalossa, Meteorikatu 1. Haarlan koulutalo valmistui keuhällä 2005. Toimintaolosuhteet koulutalossa ovat selvityksen mukaan erittäin hyvät ja turvalliset.

Selvityksen mukaan haasteena ei ennen uusien tilojen valmistumista Kaksikerrtaan ole näin ollen nykyisten koulutilojen (Haarlan koulu) soveltumattomuus, vaan tilojen riittävyys lähivuosina, mikäli Kaksikerran koulun uusien tilojen valmistuminen siirtyy taloussuunnitelmakauden 2012–2015 ulkopuolelle.

Selvityksen mukaan hankkeen toteuttamisaikataulusta päättää viime kädessä kaupunginvaltuusto. Kaupunginvaltuusto on käyttänyt ja käyttää jatkossakin hankkeen aikataulua määritessään niitä valtuuksia, mitkä lainsäädäntö kunnan päättävälle elimelle on antanut.

Kaksikerran koulun vanhempainyhdistys ry:n/Kaksikerran uuden koulun työryhmän vastine

Kaksikerran koulun vanhempainyhdistys ry/Kaksikerran uuden koulun työryhmä kuvaa vastineessaan kouluhankeprosessin kulun ajallisesti vaihe vaiheelta (prosessi on kuvattu edellä kohdassa Taustoitus). Kantelijoiden mukaan kuvaus osoittaa, ettei Kaksikerran kouluhankeprosessissa ole noudatettu hallintolain 23 §:n mukaista käsittelyn viivytyksettömyyttä ja saman lain 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita.

Kantelijoiden vastineessa otetaan kantaa myös Haarlan koulun tilojen riittävyteen. Kesän 2014 koulutilas suunnittelussa on varauduttu siihen, että Haarlan koulun tilat riittävät Kaksikerran koulun oppilaiden sijoittamiseen. Mikäli Haarlan koulun oman oppilasalueen oppilasmäärän kasvu jatkuu hyvin maltillisena, ko. järjestelyä voidaan mahdollisesti jatkaa sen jälkeen vielä vuodella tai kahdella. Kantelijoiden mukaan Haarlan alueen kaavasuunnittelu kuitenkin tuo sinne paljon kouluikäistä väestöä lähivuosina. Kantelijoiden mukaan uusimmat kaupunkitutkimuksen laatimat väestöennusteet osoittavat, että maltillisen kasvunkin aikana alakouluikäisten lasten osuus saarten väestömäärästä tulee kasvamaan 691 oppilaalla vuodesta 2011 vuoteen 2020. Tämä tarkoittaisi kantelijoiden mukaan sitä, että useammalle kuin yhdelle uudelle alakoululle on tarvetta hyvinkin pian.

Varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta on todennut lausunnossaan, että kaikissa yhteyksissä joissa asiaa käsiteltiin, nähtiin Kaksikerran koulun oppilaiden siirto Haarlan koulutaloon väliaikaisena vaihtoehtona. Kantelijat kyseenalaistavat, voiko väliaikainen ratkaisu olla kymmenen vuotta (2007–2010) ja onko ratkaisu perusopetuslain 29 §:n mukaisen turvallisen oppimisympäristön järjestämistä.

Kantelijat toteavat edelleen vastineessaan, että Turussa kaikki valtuustoryhmät ovat hyväksyneet lähikouluperiaatteen. Turun lasten ja nuorten hyvinvointiohjelmassa 2009–2012 edellytetään, että palvelutyhjiöitä ei synny, jotta voidaan turvata lapsille ja nuorille tasaveroiset kasvuedellytykset. Samassa yhteydessä korostetaan sitä, että päivähoito ja erityisesti perusopetuksen alaluokat ovat lähipalveluja, joiden tulisi olla myös lapsen itsenäisesti tavoitettavissa. Vastineen mukaan Kaksikerran alakoululaisilla tämä ei ole toteutunut vuosikausiin.

Sovellettavat lainkohdat

Kuntalain (365/1995) 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Perusopetuslain (628/1998) 6 §:n 1 momentin mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti ja liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita.

Saman lain 2 momentin mukaan kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle 1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa tämän lain 4 §:n 1 ja 2. momentin mukaisesti annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Esiopetusta saavalle oppilaalle voidaan opetuksen järjestämispaikaksi osoittaa myös vastaavat edellytykset täyttävä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu päivähoitopaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämispaikka. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa.

Perusopetuslain 28 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksessa oppilaalla on oikeus käydä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulua.

Perusopetuslain 29 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.

Hallintolain 6 §:n nojalla viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasa-puolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Aluehallintoviraston johtopäätökset

1. Oikeus saada opetusta perusopetuslain 6 §:n mukaisessa lähikoulussa

Kantelijat katsovat, että Turun kaupungin toiminta ja päätöksenteko Kaksikerran koulun korjausrakentamista ja uudisrakentamista koskevassa asiassa on ollut vastuutonta, koska perusopetuslakia, lähikouluperiaatetta ja hyvää hallintomenettelyä ei ole noudatettu. Kantelijat katsovat, että koululaisten oikeutta perusopetukseen ja sen toteuttamiseen turvallisesti lähikouluperiaatteen mukaisesti ei ole pystytty toteuttamaan, koska Kaksikerran koulun rakentamisasiaa on palloeltu vuosikausia eri lautakunnissa ja valtuustossa.

Aluehallintoviraston saaman selvityksen mukaan Kaksikerran koulukiinteistön tultua kosteusvaurioiden takia sopimattomaksi opetuskäyttöön, Turun kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta siirsi oppilaat välittömästi lähimpänä olevaan Haarlan koulukiinteistöön. Aluehallintovirasto katsoo näin ollen, että Turun kaupunki on noudattanut perusopetuslain 6 §:n 2 momentin säädöstä jonka mukaan Kaksikerran koulun oppilaiden oikeus saada opetusta lähikoulussa toteutuu.

2. Turvallinen opiskeluympäristö

Aluehallintoviraston saaman selvityksen mukaan Haarlan koulukiinteistö, johon Kaksikerran koulun oppilaat siirrettiin, valmistui kesällä 2005. Saadun selvityksen mukaan toimintaolosuhteet koulutalossa ovat erittäin hyvät ja turvalliset. Aluehallintovirasto katsoo edellä olevan perusteella, että Kaksikerran oppilaiden oikeus perusopetuslain 29 §:n mukaiseen turvalliseen opiskeluympäristöön toteutuu.

Aluehallintoviraston kannanotto turvallisesta opiskeluympäristöstä perustuu nyt vallitsevaan tilanteeseen, eikä aluehallintoviraston toimivalta ulotu sen arvioimiseen, miten oppilasmäärien kehitys mahdollisesti tulevaisuudessa vaikuttaa turvallisuuteen. Turun kaupunki on omista päätöksistään riippumatta joka tapauksessa lain nojalla velvollinen huolehtimaan siitä, että opetustilat ovat riittävät ja turvalliset myös tulevaisuudessa.

3. Toteuttamisaikatauluun liittyvä hallintomenettely

Aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa tutkia Kaksikerran kouluhankkeen toteuttamisaikatauluun liittyviä kysymyksiä, koska hankkeen toteuttamisaikataulusta

päätäminen on viime kädessä Turun kaupunginvaltuuston harkintavallan piiriin kuuluva asia. Aluehallintovirasto voi kuntalain 8 §:n nojalla tutkia ainoastaan kunnan toiminnan laillisuutta, ei sen tarkoituksenmukaisuutta. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan kunta voi harkintansa mukaan hallintolain 23 §:n estämättä päättää investointiensä aikataulusta. Saadun selvityksen perusteella ei voida myöskään todeta, että hallintolain 6 §:n oikeusturvaperiaatteita olisi kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnassa rikottu.

TOIMENPITEET

Asia ei anna aluehallintovirastolle aihetta enempisiin toimenpiteisiin.

MUUTOKSENHAKU

Hallintokanteluasiassa annettuun päätökseen ei, hallintolainkäyttölain 4 ja 5 §:n säädökset huomioon ottaen, voida hakea valittamalla muutosta.

LISÄTIETOJA

Lisätietoja päätöksestä antaa tarvittaessa lakimies Esko Lukkarinen, puh. 050 464 8672.

Lakimies


Esko Lukkarinen

Erikoissuunnittelija


Raija Kinnunen



JAKELU

Päätöksen saaja Minna Saukkonen, Anna Mikola/Kaksikerran koulun vanhempainyhdistys ry, Turku

TIEDOKSI

Turun kaupunki, Varhaiskasvatus- ja opetuslautakunta