

Oikaisuvaatimus Ylivieskan kaupunginhallituksen päätöksestä 20.4.2020 § 88

95/2.10/2020

Kaupunginhallitus 18.05.2020 § 123

(Valmistelijat: kaupunginjohtaja Maria Sorvisto ja hallintojohtaja Toni Saranpää)

OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry on tehnyt 5.5.2020 oikaisuvaatimuksen kaupunginhallituksen päätöksestä 20.4.2020 § 88, joka koskee Ylivieskan kaupungin henkilöstön lomauttamista. OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry vaatii päätöksen kumoamista opetushenkilöstön ja varhaiskasvatuksen opettajien osalta, koska se katsoo päätöksen olevan lainvastainen ja epätarkoituksenmukainen, sekä päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä.

OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry katsoo kaupunginhallituksen päätöksen olevan perusopetuslain ja -asetuksen, perustuslain ja YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen vastainen. Varhaiskasvatusta koskevat lomautukset ovat niin ikään lainsäädännön vastaisia ja vaarantavat lasten turvallisuuden. Lukiota koskevat lomautukset vaarantavat lukio-opiskelijoiden oikeuden opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen ja turvalliseen oppimisympäristöön. OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry toteaa oikaisuvaatimuksessaan, etteivät lomautusten aikaiset opetusjärjestelyt saa tosiasiallisesti heikentää opetuksen määrää ja laatua. YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen mukaan kaikissa lapsia koskevissa ratkaisuissa on asetettava etusijalle lapsen etu.

Jos opettajat lomautetaan veso-päivien ajaksi, opettajilla ei ole mahdollisuutta eikä velvollisuutta päivittää opetus- ja työsuunnitelmatietojaan.

OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry toteaa kaupunginhallituksen päätöksen olevan lainvastainen myös niiltä osin kuin päätöksessä on todettu päätöksen koskevan luottamusmiehiä ja työsuojeluvaltuutettuja. Päätökseen sisältyvä mahdollisuus vaihtaa lomarahoja vapaa-ajaksi on virka- ja työehtosopimusten vastainen.

Oikaisuvaatimuskelpoisuus

Kaupunginhallituksen 20.4.2020 § 88 päätös on periaatepäätöksen luontoinen. Kyseisellä päätöksellä ei vielä lomauteta ketään, vaan varsinaiset lomautuspäätökset tulee tehdä hallintosäännön 63.2 §:n mukaisesti sen tahon, joka päättää palvelussuhteeseen ottamisesta. Kaupunginhallituksen päätöksen voidaan kuitenkin katsoa koskevan

muutakin kuin asian valmistelua ja täytäntöönpanoa sisältäen mm. yksityiskohtaisia, eri henkilöstöryhmiä koskevia rajoituksia. Siten voidaan katsoa, että kaupunginhallituksen 20.4.2020 § 88 päätöksestä on voitu tehdä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimus on myös toimitettu säädetyssä määräajassa.

Oikaisuvaatimuksessa esitetyt perustelut

OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry toteaa lomautusten rikkovan perusopetuslain 30 §:ä, koska oppilaat eivät saa opetussuunnitelman mukaista opetusta perusopetusasetuksen 1 §:än tarkoittaman henkilökunnan antama lomautusten aikana. Turvallisuus ja oppiminen vaarantuvat opettajien puutteen vuoksi. Erityisen tuen luokissa aiheutuu 10 oppilaan ryhmäkoon ylittyminen ja turvallisuusriskien ja turvattomuuden lisääntymistä, mikä voi johtaa oppilaiden syrjäytymiseen.

OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry:n mukaan oppilaita ja heidän huoltajiaan olisi tullut kuulla perusopetuslain ja lukiolain mukaisesti ja varata heille ja kuntalaisille hallintolain 41 §:ssä tarkoitettu vaikuttamismahdollisuus.

Lukiolain 4 §:n mukaan koulutuksen järjestäjällä tulee olla taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen, ja lukion opettajien lomautus viestittää opetus- ja kulttuuriministeriölle, ettei Ylivieskan kaupungilla ole vaadittavia taloudellisia resursseja

Varhaiskasvatuksen opettajien kohdalla kaupungin on huolehdittava, että varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaiset suhdeluvut toteutuvat lomautusten aikana.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisesti Ylivieskan kaupungin tulisi huomioida päätöksessään ensisijaisesti lapsen etu.

Kansalaisopiston ja musiikkiopiston lomautukset rikkovat asukkaiden oikeutta käyttää opistojen palveluja.

Lomautus tulee aiheuttamaan opettajille psykososiaalista kuormitusta, aiheuttaa työturvallisuusriskejä ja voi johtaa lisääntyneisiin sairauspoissaoloihin. Työntekijät joutuvat yksin haastaviin tilanteisiin. Väkivaltatilanteiden ennakointi on vaikeaa yksin työskenneltäessä.

OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry muistuttaa Ylivieskan kaupungissa jo tehdyistä säästötoimista, jotka ovat kohdistuneet opetustoimeen. Henkilöstön yhdenvertaisen kohtelun vuoksi opetustoimen ja varhaiskasvatuksen osalta lomautus tulisi perua, koska henkilöstömenoista on jo säästetty aikaisemmilla toimilla.

Opetustoimea ja varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön vastai-

suuden arviointi

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) 30 §:n 1 momentin mukaan työnantajalla on oikeus lomauttaa viranhaltija siten, että virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään toistaiseksi tai määräajaksi joko kokonaan tai osittain, jos työnantajalla on mainitun lain 37 §:n mukainen peruste (taloudelliset ja tuotannolliset syyt) irtisanoa työsuhde. 2 momentin mukaan viranhaltija voidaan 1 momentissa mainitulla tavalla lomauttaa enintään 90 päivän ajaksi, jos tehtävät tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat tilapäisesti vähentyneet eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää muita tehtäviä tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta.

Oikeuskäytännössä on aikaisemmin todettu (mm. Kouvolan hallinto-oikeus 19.6.2013, Hämeenlinnan hallinto-oikeus 17.9.2014), että päiväkotien, peruskoulun ja lukion opetushenkilöstön lomauttaminen ei sinänsä ole opetusta koskevan lainsäädännön vastaista. Kunnalla on velvollisuus huolehtia siitä, että perustuslakiin ja opetustoimintaa koskeviin lakeihin ja niiden nojalla annettuihin alempiin säännöksiin kirjatut opetukseen osallistuvan oikeudet toteutuvat lomautuksista huolimatta. Myös veso-päivät ovat opettajan työpäiviä eivätkä ne ole erityisasemassa lomautusten suhteen verrattuna opettajan muihin työtehtäviin.

Lomautukset suunnitellaan ja tullaan toteuttamaan ns. pienintä haittaa noudattaen. Sivistystoimen toimialalla on käynnissä lomautusten tarkempi suunnittelu, jossa huomioidaan lakisääteisten palvelujen turvaaminen asiakasturvallisuutta vaarantamatta ja eri vaihtoehtojen tarkastelu. Lomautussuunnitelmat käsitellään toimialan henkilöstön edustajien kanssa sekä lauta- ja johtokunnissa ja kaupunginhallituksessa.

Päivähoidossa lomautuksia pyritään sijoittamaan mahdollisimman paljon kesäaikaan, jolloin ei järjestetä esiopetusta. Kesäajan hoidon tarve tarkentuu toukokuun lopussa. Lomautuksia on mahdollista järjestää keskittäen niitä syys- ja joululoman ajalle. Mikäli vanhemmat saavat hyvissä ajoin tietää mahdollisten lomautusten johdosta toteutettavien päiväkotiyksiköiden sulkemisajan, niin osa vanhemmista voi ilmoittaa järjestävänsä hoidon tällöin itse. Päivähoidon ja esiopetuksen osalta lomautussuunnitelma laaditaan niin, että päivähoitoasetuksen 6 §:n mukaiset suhdeluvut täyttyvät.

Kuulemisvelvoitetta koskevan perustelun arviointi

Perusopetuslain 47a §:n 1 momentti asettaa kunnalle yleisen velvollisuuden edistää oppilaiden yhteistoimintaa, vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista oppilaita koskevissa asioissa, mutta ei sellaista yksittäisen asian käsittelyä koskevaa menettelyvaatimusta, jonka laiminlyöminen voisi johtaa asiassa tehdyn päätöksen kumoamiseen.

Opettajien lomauttaminen ei myöskään ole sellainen lukiolain 27 §:ssä tarkoitettu opiskelijan asemaan olennaisesti vaikuttava päätös, josta oppilaskuntaa olisi tullut kuulla.

Hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaan, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Saman 41 §:n 2 momentin mukaan asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Kun otetaan huomioon lomauttamisen kesto ja lomautusten toteuttamisesta mainitut seikat, ei lomautuspäätöksellä ole hallintolain 41 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla huomattavaa vaikutusta asianosaisten oloihin.

Ylivieskan kaupunginhallitus katsoo, että päätös henkilöstön lomauttamisesta ei ole oikaisuvaatimuksessa esitetyillä kuulemista ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskevilla perusteilla syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Lukiolain mukaisten taloudellisten edellytysten olemassaolo

Ylivieskan kaupungin taseeseen on kertynyt kattamatonta alijäämää vuoden 2019 tilinpäätöksessä yhteensä 10,8 miljoonaa euroa. Alijäämä tulee kattaa viimeistään vuoden 2023 tilinpäätöksessä. Ylivieskan kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 7.10.2019 tuottavuusohjelman Ylivieskan kaupungin talouden tasapainottamiseksi. Tuottavuusohjelman toimenpiteiden taloutta korjaava yhteisvaikutus vuosille 2019-2023 olisi yhteensä 5,3 miljoonaa euroa, joka ei ole riittävä nykyisen tilanteen korjaamiseksi. Nyt käsiteltävänä olevat lomautukset eivät sisälly ko. tuottavuusohjelmaan.

Ylivieskan kaupungilla on lain mukaiset taloudelliset perusteet henkilöstön lomauttamiselle. Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan lukion henkilökunnan lomautukset voivat vaarantaa lukiolain 4 §:n mukaiset taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Ylivieskan kaupungin näkemyksen mukaan lomautusten myötä toteutuvat säästöt puolestaan vahvistavat kaupungin edellytyksiä lukiokoulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen tulevaisuudessa.

Henkilöstön edustajien asema ja sopimus lomarahojen vaihtamisesta

Ylivieskan kaupunki on jo aiemmin ilmoittanut pidättäytyvänsä luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen lomauttamisesta työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain perusteella. Samoin Ylivieskan kaupunki on ilmoittanut, että niin kauan kuin kunnallisten

virka- ja työehtosopimusten neuvottelut ovat kesken ja vanhat sopimukset ovat voimassa ns. jälkivaikutuksen perusteella, ei Ylivieskan kaupunki tee sopimuksia lomarahojen vaihtamiseksi vapaaksi. Kunnallisten sopimusneuvotteluiden pitkittymisen vuoksi vaikuttaa todennäköiseltä, ettei uusia paikallisia sopimuksia ole mahdollista tehdä ennen syksyä.

Henkilöstön edustajien asemaa ja lomarahojen vaihtamista koskevilta osin kaupunginhallituksen 20.4.2020 § 88 päätöksiä ei ole pantu täytäntöön. Oikaisuvaatimus on kuitenkin niiden kohdalla aiheellinen ja kaupunginhallituksen päätöstä on syytä muuttaa.

Täytäntöönpanon kieltäminen

Kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan laittaa täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Muutoksenhakija ei ole tuonut edellä mainituilla perusteluilla esille sellaisia seikkoja, joista johtuen täytäntöönpano tulisi keskeyttää. Myöskään hallintotuomioistuimet eivät ole vastaavissa käsitellyissä muutoksenhakutapauksissa kieltäneet päätösten täytäntöönpanoa. Vaatimus täytäntöönpanon kieltämisestä on hylättävä.

OAJ:n Ylivieskan paikallisyhdistys ry:n tekemä oikaisuvaatimus on liitteenä nro 13/ 2020.

KAUPUNGINJOHTAJA: Kaupunginhallitus:

- 1) hyväksyy oikaisuvaatimuksen niiltä osin kuin se koskee luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen lomauttamista sekä lomarahojen vaihtamista,
- 2) päättää muuttaa 20.4.2020 § 88 päätöstä siten, että lomautukset eivät koske luottamusmiehiä eikä työsuojeluvaltuutettuja,
- 3) päättää muuttaa 20.4.2020 § 88 päätöstä siten, että henkilöstölle ei tarjota mahdollisuutta vaihtaa lomarahoja vapaaksi, ja
- 4) hylkää oikaisuvaatimuksen muilta osin.

KAUPUNGINHALLITUS: Hyväksyttiin kaupunginjohtajan esityksen mukaisesti.