

Oikaisuvaatimus Oulaisten kaupunginhallitukselle

## **OIKAISUVAATIMUS**

### **Asia:**

OAJ:n Oulaisten ja Merijärven paikallisyhdistyksen oikaisuvaatimus Oulaisten kaupunginhallituksen päätöksestä 15.1.2024 § 13 niiltä osin, kun lomautus koskee kaupungin opetushenkilöstöä (opettajat ja rehtorit) ja varhaiskasvatuksen opettajia (liite 1).

### **Oikaisuvaatimuksen tekijä:**

OAJ:n Oulaisten ja Merijärven paikallisyhdistys ry.

### **Päätöksen tiedoksisaanti:**

17.1.2024 kaupungin työntekijöille tuli tiedote lomautuksista sähköposteihin.

### **Vaatimukset:**

1. Oulaisten kaupunginhallituksen päätös 15.1.2024 § 13 on kumottava niiltä osin kuin se koskee kaupungin opetushenkilöstön ja varhaiskasvatuksen opettajien lomauttamista, koska päätös lomautuksista ja niiden pituuksista on tehty ennen kuin kaupungin kuluva ja tulevan vuoden kulurakenne on ollut selvillä. Lomautuksia vastaava säästö olisi voitu saada aikaan myös rakenteellisilla ratkaisuilla. Lisäksi päätös on muutoinkin lainvastainen, ja epätarkoituksenmukainen.
2. Päätöksen täytäntöönpano tulee välittömästi kieltää siihen saakka, kunnes asia on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä.

### **Perustelut**

#### **Lomautuspäätös tehtiin ennen kuin kuluva vuoden kaupungin menorakenne oli selvillä**

Lomautukset ovat työnantajan näkökulmasta viimeinen säästökeino. Nyt kaupungilla olisi ollut mahdollisuus tehdä vastaava säästö rakenteellisilla ratkaisuilla. Kaupunginvaltuusto teki mm. kouluverkkopäätökset vasta 24.1.2024 yli viikko lomautusten jälkeen. Tässä valtuuston kokouksessa Oulaisten kouluverkkoa myös tiivistettiin, mikä pienentää kuluva vuoden kulurakennetta. Lomautuksista ja niiden pituuksista eli säästötarpeesta ei voi päättää ennen kuin kaupungin menot/menorakenne ovat tiedossa kuluva vuoden osalta.

## Yhteistoimintaneuvottelut aloitettiin hallintosäännön vastaisesti

Oulaisten kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 12.9.2023 käynnistää yhteistoimintaneuvottelut koskien Oulaisten kaupungin vuoden 2024 talousarviota ja taloussuunnitelmaa vuodelle 2025. Neuvottelut päätettiin 8.11.2023. Uusien yhteistoimintaneuvotteluiden aloittamisesta ei ole kaupunginhallituksen päätöstä. Tämän vuoksi yhteistoimintaneuvottelut 14.12.2023 - 8.1.2024 aloitettiin kaupungin hallintosäännön vastaisella neuvotteluesityksellä.

## Muu lainvastaisuus

Opetus- ja varhaiskasvatushenkilöstön lomauttaminen ei vaikuta Oulaisten kaupungin velvollisuuteen huolehtia siitä, että opetusta koskevaan lainsäädäntöön kirjatut opetukseen osallistuvan subjektiiviset oikeudet sekä varhaiskasvatuksen lainsäädännöstä tulevat velvoitteet toteutuvat.

Kunnan suunnittelemat lomautusten aikaiset opetusjärjestelyt rikkovat perusopetuslakia ja -asetusta, perustuslakia ja YK:n lapsenoikeuksia koskevaa yleissopimusta. Lisäksi lomautukset vaarantavat lukion opiskelijoiden oikeuden opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen ja turvalliseen opetusympäristöön. Varhaiskasvatusta koskevat lomautukset rikkovat varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä ja vaarantavat lasten turvallisuuden.

Apulaisoikeusasiamies on todennut vuonna 2000 antamassaan ratkaisussa, että lomautuksen aikaiset opetusjärjestelyt eivät saa tosiasiallisesti heikentää opetuksen määrää ja laatua. YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen mukaan kaikissa lapsia koskevissa hallintoviranomaisen ratkaisuissa on asetettava etusijalle lapsen etu. Lomautusten aikaiset opetusjärjestelyt tulevat heikentämään opetuksen määrää ja laatua sekä lisäämään tilanteita, joissa opetusryhmä jää ilman valvontaa, eikä turvallista oppimisympäristöä voida taata.

## Lomautusten suunnittelu

Kaupunki ei ole ennen lomautuspäätöksen tekemistä selvittänyt, pystyykö Oulainen täyttämään perusopetus-, lukio- ja varhaiskasvatusta tulevat velvoitteensa lain edellyttämällä tavalla lomautusten aikana. Alla yksi esimerkki korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuden ratkaisuista opettajien lomautusten osalta, jossa lomautus todettiin laittomaksi. Esimerkkitapaus koskee juuri samanmittaista opettajien lomautusta (14 vrk) kuin Oulaisten kaupunginhallituskin on nyt Oulaisissa opettajien kohdalta päättänyt.

***KHO (2003:3422)** totesi päätöksessään Lieksan kaupungin perusopetuksen opettajien 14 päivän lomautukset lainvastaiseksi. Oikeuden perusteluiden mukaan kaupunginhallitus ei ollut ennen lomautuspäätöksen tekemistä eikä myöskään oikaisuvaatimusta käsitellessään millään tavoin selvittänyt sitä, kuinka lomautuspäivät tulee ajoittaa ja opetustehtävien hoitaminen järjestää, jotta perusopetuslaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetty oikeus perusopetukseen lomauttamisesta huolimatta voidaan turvata eikä oppilaiden*

*oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun loukata. Kaupunginhallitus ei myöskään ollut antanut lomautusten täytäntöönpanoon liittyviä ohjeita viranhaltijoille, jotka se oli velvoittanut vastaamaan lomauttamisen toteuttamisesta.*

Lomautusten suunnittelussa ei ole huomioitu sitä, että opettajan vastuu niin varhaiskasvatuksessa, perus- kuin lukio-opetuksessa edellyttää tosiasiallista mahdollisuutta valvoa oppilaita ja huolehtia oppilaiden turvallisesta opiskeluympäristöstä. Opettaja ei voi valvoa luokkaa samanaikaisesti, kun hän antaa opetusta toisessa tilassa. Vastuuta oppilaiden turvallisuudesta ei voi antaa koulun ulkopuolisille henkilöille. Opettajien ollessa lomautettuna turvallinen opiskeluympäristö ei toteudu.

Lomautukset myös heikentävät lukion opiskelijoiden lukiolain 22 §:n mukaista oikeutta yhdenvertaiseen opetussuunnitelman mukaiseen opiskeluun ja ohjaukseen.

### **Opetussuunnitelman mukaisen opetuksen antaminen**

Jos opettajat lomautetaan, oppilaat eivät saa lomautuksen aikana perusopetuslain 30 §:n tarkoittamaa opetussuunnitelman mukaista opetusta perusopetusasetuksen 1 §:n mukaisen henkilökunnan antamana.

Oppilaat joutuvat lomautusten aikana työskentelemään itsenäisesti. Tämä estää opetussuunnitelman toteutumisen, koska oppilas jää vaille opettajan ohjausta ja opetusta. Lomautusjärjestelyt vaarantavat myös oppimisympäristön turvallisuuden, sillä opettajan vastuu oppilaista edellyttää tosiasiallista mahdollisuutta valvoa oppilaita koko koulupäivän ajan.

### **Huoltajien ja oppilaiden kuuleminen**

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus on tehty turvaamaan lapsen erityisiä tarpeita ja etua. Sopimus koskee jokaista alle 18-vuotiasta. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12. artikla takaa lapsille oikeuden osallisuuteen. Kyseisen artiklan mukaan lapsilla on oikeus tulla kuulluksi, ja heidän näkemyksensä on otettava vakavasti. Lapsilla on oikeus osallistua ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti itseään koskevaan päätöksentekoon. Lapsen edun selvittäminen edellyttää oppilaiden näkemyksen huomioon ottamista lähtökohtaisesti kaikissa heitä koskevissa asioissa. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toiminna joko suoraan tai edustajan tai toimieliimen välityksellä.

Perusopetuslain 47 a §:ää koskevan hallituksen esityksen (66/2013) mukaan: Opetuksen järjestäjän tulisi edistää kaikkien oppilaiden osallisuutta ja järjestää oppilaille mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman ja siihen liittyvien suunnitelmien sekä koulun järjestyssäännön valmisteluun. Opetuksen järjestäjän tulisi myös muilla tavoin huolehtia siitä, että oppilailla on mahdollisuus osallistua ja ilmaista mielipiteensä koulunsa tai muun toimintayksikkönsä toimintaan ja kehittämiseen liittyvissä asioissa.

Oppilaita ja heidän huoltajiaan ei ole kuultu (perusopetuslaki 47 a § ja lukiolaki 31 ja 33 §) eikä heille tai muille kuntalaisille ole näin ollen varattu hallintolain 41 §:n mukaista vaikuttamismahdollisuutta. Paikallisyhdistyksen näkemyksen mukaan on oleellista, että oppilaat saavat esittää näkemyksensä opetuksen järjestämisestä lomautuksen aikana.

### **Turvallinen opiskeluympäristö**

Rehtorit ja opettajat eivät lomautuksen aikana pysty riittävästi takaamaan oppilaiden turvallisuutta. Perusopetuslain 29 §:ssä tarkoitettua turvallista oppimis- tai opiskeluympäristöä ei voida taata, jos oppilaalla ja opiskelijalla on useita normaalia poikkeavia opetustiloja ja opettajia lomautuspäivien aikana. Lisäksi valvonta on liian vähäistä ja ryhmät tavallista suurempia.

Opiskeluympäristön turvallisuus vaarantuu, kun opettajalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valvoa oppilaita. Mahdollisuus puuttuu, kun lomautustilanteessa opettaja joutuu vastaamaan kahdessa eri tilassa olevista oppilasryhmistä.

Lainsäädäntömme ei tunne sellaista käytäntöä, että vanhemmilla olisi oikeus tai velvollisuus ottaa lapsensa pois koulusta niiksi päiviksi, jolloin henkilöstö lomautetaan. Tästä syystä kunnan pitää huolehtia turvallisesta opiskeluympäristöstä ja opetussuunnitelman mukaisen opetuksen antamisesta myös lomautuksen aikana. Osa opettajista ollessa lomautettuna pois, osa opetusryhmistä jää ilman jatkuvaa opettajan valvontaa, eli oppilaat ovat luokissa keskenään, jolloin heille ei voida taata turvallista opiskeluympäristöä.

### **Lukiokoulutus**

Lukiolain 4 §:ssä todetaan, että lukiokoulutuksen järjestäjällä, jolle lupa myönnetään, tulee olla mm. taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Kaupungin lukiokoulutusta antavien opettajien lomautus on opetusministeriölle signaali, ettei kaupungilla ole tällaisia taloudellisia resursseja.

### **Varhaiskasvatus ja esiopetus**

Lomautukset tai kunnan huono taloudellinen tilanne ei oikeuta poikkeamaan varhaiskasvatuslaissa säädetyistä kunnan velvoitteista. Näitä velvoitteita ovat alle listatut asiat, ja ne voivat vaarantua, kun varhaiskasvatuksen opettajia on lomautettuna.

- Varmistettava lapsen edun ensisijaisuus, turvallinen oppimisympäristö sekä turvallisuus lainmukaisella henkilöstömitoituksella.
- Noudatettava varhaiskasvatuksen tavoitteita, varhaiskasvatussuunnitelman ja esiopetussuunnitelman perusteita sekä paikallista varhaiskasvatus- ja esiopetussuunnitelmaa,
  - Lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia

tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen. Päiväkodeissa lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö.

- Kokonaisvastuu lapsiryhmän toiminnan suunnittelusta, toiminnan suunnitelmallisuuden ja tavoitteellisuuden toteutumisesta sekä toiminnan arvioinnista ja kehittämisestä on varhaiskasvatuksen opettajalla.
- Lapsella on oikeus tarvitsemaansa tukeen ja erityisopettajan palveluihin. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan. Kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja.
- Noudatettava varhaiskasvatuslain sekä varhaiskasvatusasetuksen mukaisia säädöksiä päiväkodin henkilöstön mitoituksesta.
- Noudatettava varhaiskasvatuslain säädöksiä päiväkodin henkilöstön rakenteesta ja kelpoisuuksista.
- Noudatettava säädöksiä siitä, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Päiväkodilla tulee olla myös toiminnasta vastaava johtaja.
- Noudatettava säädöksiä päiväkodin mitoituksesta poikkeamisesta. Lomautukset tai kunnan huono taloudellinen tilanne eivät oikeuta poikkeamaan henkilöstömitoituksesta. Henkilöstömitoitusta tulee noudattaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sekä muiden ennakoitavissa olevien poissaolojen, esimerkiksi koulutukseen osallistumisen vuoksi sekä mahdollisten lomautusten aikana varautumalla niihin etukäteen. Suhdeluvusta poikkeaminen ei näiden syiden perusteella ole asetuksen mukaan mahdollista. Päivän aikana yllättäen sairastuneiden tilalle pitää yrittää saada sijainen mahdollisimman pian.

### **Lapsen edun huomioon ottaminen päätöksenteossa**

Suomea sitoo YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Se on osa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Sopimus velvoittaa valtiota ja kuntia ottamaan kaikessa viranomaistoiminnassa ensi sijassa huomioon lapsen edun. Päätöksenteossa kaupungin velvollisuutena olisi laittaa lasten/oppilaisen etu kaikessa päätöksenteossa etusijalle, ja opettajien lomautuspäätös ei ole lapsen edun mukainen, ja näinollen YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen vastainen.

### **Lopuksi**

Kaiken aikaisemmin sekä edellä lausutun perusteella OAJ:n Oulaisten ja Merijärven paikallisyhdistys ry. katsoo, että Oulaisten kaupungin toteuttamat opetushenkilöstön ja

varhaiskasvatushenkilöstön lomautusjärjestelyt eivät ole opetus- ja koulutuslainsäädännön, varhaiskasvatuksen lainsäädännön eivätkä YK:n lapsenoikeuksien sopimuksen mukaisia. Oulaisten kaupunginhallituksen lomautuspäätös on lainvastainen ja epätarkoituksenmukainen, joten se on kumottava.

Oulaisissa tammikuun 26. päivänä 2024  
OAJ:n Oulaisten ja Merijärven paikallisyhdistys ry.



Markku Leppäjärvi  
puheenjohtaja



Riitta Rautio  
sihteeri

LIITE 1. Kaupunginhallituksen lomautuspäätös 15.1.2024

## Kaupungin henkilöstön lomauttamisen periaatteet

KHALL § 13  
431/00.01.03/2022

Valmistelija Hallintojohtaja Suvi Koskenlaine

Oulaisten kaupungin taloudellinen tilanne on haastava erityisesti kuluvan vuoden mutta myös tulevien vuosien osalta. Vuosi 2022 oli merkittävästi alijäämäinen ja vuoden 2023 ennustetaan olevan vain niukasti ylijäämäinen tilinpäätöstietojen ollessa vielä hyvin keskeneräiset. Kaupunginvaltuusto hyväksyi kokouksessaan 13.12.2023 § 91 vuoden 2024 talousarvion -1.181.535 euroa alijäämäisenä. Huomioitavaa on lisäksi, että talousarviossa ei ole huomioitu joulukuun alussa päivittynyttä valtionosuuslaskelmaa, joka toi Oulaisten kaupungille vielä 200.000 euroa lisää vähennystä valtionosuuksiin. Valtionosuudet ovat kuluvana vuonna 2,1 milj. € pienemmät kuin vuonna 2023. Tämän hetkisen tiedon mukaan valtionosuuksia vähennetään lisäksi vielä noin 1 milj. € lisää vuosina 2025-2027, josta n. 600.000 euroa on pysyvää vähennystä.

Talouden tasapainottamisohjelman laatiminen on välttämätöntä kaupungin talouden näkökulmasta. Rakenteelliset muutokset ovat välttämättömiä. Talouden tasapainottamiskeinot on laadittu Vahva Oulainen II -toimenpideohjelmaan ja osana toimenpideohjelmaa on yhtenä talouden tasapainottamiskeinona neuvoteltu kaupungin henkilöstön lomauttamisesta määräajaksi taloudellisiin syihin perustuen. Toimenpideohjelmasta on neuvoteltu henkilöstön edustajien kanssa lain työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella 4 § 1 mom. 4 kohdan mukaisesti. Neuvottelut kestivät 26 päivää (vaadittu vähimmäiskesto 14 päivää) ja ne käytiin 14.4.-8.1.2023 välisenä aikana. Neuvotteluita pidettiin kaksi 14.12.2023 ja 8.1.2024.

Työnantaja voi lomauttaa viranhaltijan ja/tai työntekijän yksipuolisesti tietyin ehdoin. Viranhaltija voidaan lomauttaa toistaiseksi tai määräajaksi samoilla taloudellis-tuotannollisilla perusteilla, joilla kunta voisi irtisanoa virkasuhteen. Työntekijän osalta työnantajalla tulee olla työsopimuslaissa säädetyt (esim. taloudellis-tuotannolliset perusteet) tai työehtosopimuksessa määrätyt lomautusperusteet. Kustannusten pakottava vähentämistarve kunnassa voi esimerkiksi olla määräaikaisen tai toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen perusteena.

Luottamusmiehillä ja työsuojeluvaltuutetuilla on erityinen suoja myös lomautustilanteessa. Luottamusmies ja työsuojeluvaltuutettu voidaan lomauttaa vain jos työnantajalla on irtisanomisperuste.

Lomautusilmoitusaika on yksi kuukausi, joka poikkeaa laissa säädetyistä 14 päivän ilmoitusaajasta. Lomautusilmoituksessa on mainittava lomautuksen peruste, sen alkamisaika sekä kesto. Määräaikaisen lomautuksen kesto on ilmoitettava täsmällisesti. Jos työntekijä lomautetaan useammaksi lomautusjaksoksi, kaikista

tiedossa olevista lomautusjaksoista voidaan ilmoittaa samassa lomautusilmoituksessa.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Riikka Moilanen

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää lomauttaa koko henkilöstön. Lisäksi kaupungin hallitus päättää, että henkilöstön lomauttamisissa noudatetaan seuraavia periaatteita:

1. Lomautuksen kesto on 2 viikkoa. Kuukausipalkkaisten lomautus kestää 14 kalenteripäivää, joka sisältää kaksi viikonloppua. Tuntipalkkaisten lomautus kestää 10 työpäivää.
2. Lomaukset toteutetaan 31.12.2024 mennessä
3. Määräaikaisessa virkasuhteessa oleva viranhaltija voidaan lomauttaa, jos virkasuhde on ennen lomautuksen alkamista jatkunut keskeytymättä vähintään 6 kuukautta.
4. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa oleva työntekijä voidaan lomauttaa, jos työntekijä tekee työtä vakituisen työntekijän sijaisena ja työnantajalla olisi oikeus lomauttaa vakituinen työntekijä, jos hän olisi työssä.
5. Lomautuspäätöksen tekee hallintosäännön mukaisesti se viranomainen (toimielin tai esihenkilö), joka päättää virka- tai työsuhteeseen ottamisesta.

Päätös

Keskustelun kuluessa kaupunginjohtaja teki seuraavan muutetun päätösesityksen: Kaupunginhallitus päättää, että kaupungin henkilöstön lomauttamisissa noudatetaan seuraavia periaatteita:

1. Oulaisten kaupungin koko henkilöstö lomautetaan vuoden 2024 aikana.
2. Lomautuksen kesto on 2 viikkoa. Kuukausipalkkaisten lomautus kestää 14 kalenteripäivää, joka sisältää kaksi viikonloppua. Tuntipalkkaisten lomautus kestää 10 työpäivää.
3. Lomaukset toteutetaan 31.12.2024 mennessä.
4. Määräaikaisessa virkasuhteessa oleva viranhaltija voidaan lomauttaa, jos virkasuhde on ennen lomautuksen alkamista jatkunut keskeytymättä vähintään 6 kuukautta.
5. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa oleva työntekijä voidaan lomauttaa, jos työntekijä tekee työtä vakituisen työntekijän sijaisena ja työnantajalla olisi oikeus lomauttaa vakituinen työntekijä, jos hän olisi työssä.
6. Lomautuspäätöksen tekee hallintosäännön mukaisesti se viranomainen (toimielin tai esihenkilö), joka päättää virka- tai työsuhteeseen ottamisesta.



Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan muutetun päätösesityksen.