

Oulaisten kaupunginhallituksen vastaus OAJ:n Oulaisten ja Merijärven paikallisyhdistyksen oikaisuvaatimukseen kaupunginhallituksen päätöksestä 15.1.2024 § 13

Lomautusten taloudellinen peruste ja hallintosäännön vastaisuus

Kuntalain § 110 mukaisesti kunnan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Oulaisten kaupungin vuoden 2022 tilinpäätös oli 4.023.780 euroa alijäämäinen, jonka vuoksi oma pääoma meni noin 400.000 euroa negatiiviseksi. Vuoden 2023 tilinpäätöstä valmistellaan ja tämänhetkisen tiedon mukaan tulos on noin 400.000 euroa ylijäämäinen, jolloin oma pääoma saadaan niukasti positiiviseksi. Kaupunginvaltuusto hyväksyi kokouksessaan 13.12.2023 § 91 vuoden 2024 talousarvion 1.181.535 euroa alijäämäisenä. Talousarviossa ei ole lisäksi voitu huomioida joulukuussa 2023 päivittyntä valtionosuuslaskelmaa, joka toi Oulaisten kaupungille vielä 200.000 euroa lisää vähennystä valtionosuuksiin. Valtionosuudet ovat kuluvana vuonna 2,1 milj. € pienemmät kuin vuonna 2023. Oulaisten kaupungissa toteutettiin jo vuoden 2023 syksyn aikana Vahva Oulainen -ohjelman mukaisia talouden ja toiminnan tasapainottamistoimenpiteitä, joilla saavutettiin noin 1,3 milj. € säästöt ja joilla saatiin käännettyä tulos positiiviseksi. Alijäämäinen talousarvio ja suunnitelmavuosien noin 1,6 milj. € alijäämä velvoittavat kaupunkia ryhtymään toimenpiteisiin talouden tasapainottamiseksi. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Vahva Oulainen II -toimenpideohjelman talouden tasapainottamissuunnitelmana 5.2.2024 § 17 ja sitä tarkennetaan vielä kevään aikana. Kaupungin taloustilannetta on käyty laajasti läpi osana yhteistoimintaneuvotteluita syksyllä 2023.

Rakenteellisten ratkaisujen osalta kaupunginvaltuusto teki kouluverkkopäätöksen kokouksessaan 14.6.2023 § 58, jonka mukaan kyläkoulut sulkeutuvat vuosittain syksystä 2024 alkaen. Asia tuotiin uudelleen päätöksentekoon taloudellisista syistä loppuvuodesta 2023, mutta päätös ei muuttunut kaupunginvaltuustossa 24.1.2024. Jos kaupunginvaltuusto olisi muuttanut kesäkuussa 2023 tekemäänsä päätöstä kouluverkosta, olisi lomautusten taloudellisia perusteita tarkasteltu uudestaan.

Yhteistoimintamenettely ei ole pätemätön, vaikka menettelyn käynnistämisestä ei olisi asiaa valmistelevaa kaupunginhallituksen päätöstä. Asian valmisteluun liittyvään päätöksentekoon ei liity muutoksenhakuoikeutta. Muotovaatimukset yhteistoimintamenettelyn pätevyydelle tulevat lainsäädännöstä, ja niitä on noudatettu yhteistoimintamenettelyssä. Huomioitavaa myös on, että yhteistoimintaneuvotteluissa työnantajan edustajina toimivat virkahenkilöiden lisäksi kolme luottamushenkilöä, jotka ovat kaikki kaupunginhallituksen jäseniä.

Lomautusten muu lainvastaisuus ja lomautusten suunnittelu

Lomauttamisen perustuessa työnantajan yksipuoliseen päätökseen, työnantajalla pitää olla laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta ja työsopimuslaissa säädetyt lomautusperusteet ja työnantajan pitää noudattaa työsopimuslaissa tai työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa määrättyjä menettelytapoja. Kunnallisen viranhaltijain 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 virkasuhde. Työnantajalla on oikeus lomauttaa myös työntekijä edellä mainitulla tavalla työsopimuslain 5 luvun 2 § mukaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten mukaan (esim. KHO 2009:33, KHO 25.8.2010 T. 1939) opetushenkilöstön lomauttaminen ei sinänsä ole perusopetuslain, lukiolain tai muunkaan kuntien opetustoimintaa sääntelevän lainsäädännön vastaista. Kunta voi yleisen virka- ja työehtosopimuksen VIII luvun 1 §:n nojalla päättää opetushenkilöstön lomauttamisesta. Kuntien lomautuspäätöksistä tehtyjen valitusten perusteella annetut hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut tukevat sitä tosiasiaa, että opetushenkilöstön lomautus voidaan toteuttaa lainmukaisesti. Perusopetuslaki tai lukiolaki eivät myöskään aseta velvollisuutta yksittäisen asian käsittelyä koskevasta menettelyvaatimuksesta, joka edellyttäisi oppilaiden, opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa kuulemista opetushenkilöstön lomauttamisesta.

Opetussuunnitelman mukainen opetus on turvattava asiakasturvallisuutta vaarantamatta ja opetushenkilöstön lomautukset otetaan myös huomioon lukuvuosien työsuunnitelmissa. Oppilaiden ja opiskelijoiden lakisääteiset oikeudet huomioon ottamalla, huolellisella suunnittelulla, lomautuspäivien sijoittamisella ja riittävällä ohjeistuksella opetus voidaan myös lomautuksen aikana järjestää sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. KVTES:n lomautusta koskevien määräysten mukaan opettajien lomautus voidaan toteuttaa osittain myös opetustyön keskeytyksenä. OVTES sisältää määräyksen opettajatyöpäivistä eli VESO-päivistä. Määräyksen mukaan opettajat ovat velvollisia varsinaisten koulutyöpäivien ja muun työvelvollisuuden lisäksi osallistumaan opinto- ja suunnittelutyöhön (VESO-päivät) kolmena päivänä lukuvuodessa. Vakiintuneena tulkintana on, että VESO-päivinä opetustyö ei ole keskeytyneenä ja silloin on mahdollista lomauttaa. Työtuomioistuimien on ratkaissut oikeuskysymyksenä sen, voidaanko opettajat lomauttaa esimerkiksi syysloman aikana, johon oli siirretty kaikki lukuvuoden VESO-päivät peräkkäin lomautustarpeeseen liittyvistä syistä. Tapaus on käsitelty myös hallinto-oikeudessa laillisuuskyseksenä hallintolainkäyttäjärjestyksessä. Työtuomioistuimen ja hallinto-oikeuden ratkaisuihin ei ole todettu työnantajan toimineen suhteellisuusperiaatteen tai virkaehtosopimuksen määräysten eikä lain vastaisesti siirtäessään VESO-päivät syyslomaviikolle ja lomauttaessaan opetushenkilöä ko. päivinä. (TT 19.4.2016, tuomio 43 ja Vaasan hallinto-oikeus 3.3.2015 dnro 01579/13/2207).

Lomautusten lähtökohtana on, että opetusta ja varhaiskasvatusta koskevassa lainsäädännössä ja sen nojalla annetuissa alemman asteisissa säännöksissä säädetty oikeus perusopetukseen, lukio-opetukseen sekä varhaiskasvatukseen voidaan turvata säännöksissä tarkoitettulla tavalla lomautuksista huolimatta. Lomautussuunnittelussa otetaan huomioon niin oppilaiden, opiskelijoiden kuin varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten oikeuksia koskevat vaatimukset.

Kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti lomautukset tulee toteuttaa 31.12.2024 mennessä, jolloin käytettävissä on riittävän pitkä aika lomautuksien toimeenpanoon huomioiden lain edellyttämät vaatimukset.

Yksityiskohtaiset lomautussuunnitelmat toteutetaan palvelualuejohtajien ja yksiköiden esihenkilöiden toimesta, jotka tuntevat toiminnan parhaiten. Samassa yhteydessä tehdään koulu- ja päiväkotikohtainen suunnitelma siitä, miten opetus- ja kasvatustalvet toteutetaan käytännössä lomautusaikoina. Opetushenkilöstön lomautuksissa hyödynnetään VESO-päiviä tarpeen mukaan, koulunkäynninohjaajat voidaan lomauttaa koulun keskeytysaikoina ja varhaiskasvatuksessa lomautukset voidaan toteuttaa suurelta osin kesäaikana ja joulun aikaan, jolloin varhaiskasvatustalvetin tarve vähenee luonnollisesti. Oulaisten kaupungissa on ollut vuosittain tapana sulkea osa päiväkodeista kesäisin varhaiskasvatustalvetin tarpeen vähentyessä, joka edesauttaa lomautusten toteuttamisessa varhaiskasvatuksessa. Esihenkilöille on lähetetty lomautukseen liittyvät täytäntöönpano-ohjeet 6.2.2024 ja ne on käyty yhdessä läpi esihenkilöinfossa 5.2.2024, joka on lisäksi tallennettu ja jaettu edelleen esihenkilöille.

Edellä mainituista syistä kaupunginhallituksen päätös 15.1.2024 § 13 ei ole lainvastainen eikä sen täytäntöönpanoa siten ole syytä keskeyttää. Oikaisuvaatimuksessa toisena perusteena päätöksen kumoamiselle esitettyä synä on "epätarkoituksenmukaisuus". Taloudellisilla perusteilla tehty lomautus perustuu kaupungin talouden kriisiytymisen estämiseen, jolloin tarkoituksenmukaisuus on osoitettavissa jo pelkästään talouden tunnusluvuilla.