

Oikaisuvaatimukset liittyen kaupunginhallituksen päätökseen 23.3.2020 § 111

1120/01.00.00.01/2020

Kaupunginhallitus 18.05.2020 § 212

Valmistelija: kaupunginlakimies Antti Mäkelä, antti.makela@salo.fi,
02 778 2302

Oikaisuvaatimukset liittyen kaupunginhallituksen päätökseen 23.3.2020 §
111

Muutoksenhaun kohteena oleva päätös: Salon kaupunginhallituksen
päätös 23.3.2020 § 111 liittyen palkanmaksun keskeyttämiseen
koronaviruksen aiheuttaman tilanteen johdost.

Salon kaupunginhallitukselle on saapunut päätöksen jälkeen
oikaisuvaatimukset seuraavilta:

OAJ:n Salon paikallisyhdistys ry
JHL Suur-Salon paikallisyhdistys 087 (hallituksen jäsenet)
Tehyn Salon ammattiosasto ry
[REDACTED], Salon pääkirjasto
[REDACTED], Vihreät, vapaa-aikalautakunnan varajäsen
[REDACTED], koulunkäynnin ohjaaja
[REDACTED]

1) OAJ:n Salon paikallisyhdistys ry:n oikaisuvaatimuksen mukaan Salon kansalaisopiston ja Salon musiikkiopiston opettajien palkanmaksun keskeyttäminen koronaviruksen aiheuttaman tilanteen johdosta päätös § 111 tulee kumota kokonaisuudessaan lainvastaisena ja epätarkoituksenmukaisena. Lisäksi palkanmaksu tulee palauttaa viipymättä edellä mainituille viranhaltijoille sekä työntekijöille.

2) JHL Suur-Salon paikallisyhdistys 087:n oikaisuvaatimuksen mukaan vaaditaan päätöksen 23.3.2020 §111 kumoamista ja luopumista työsopimuslain 2 luvun 12 §:n mukaisesta menettelystä sekä lain vaatimusten mukaista yhteistoimintaneuvottelujen aloittamista niiden osalta, joita § 111 päätös koski.

3) Tehyn Salon ammattiosasto ry:n oikaisuvaatimuksen mukaan henkilökunnan tilanne olisi pitänyt käsitellä YT-neuvottelussa, eikä palkanmaksun keskeytystä olisi pitänyt soveltaa heihin. Oikaisuvaatimuksen mukaan työsopimuslakia ei voida soveltaa viranhaltijoihin.

4) [REDACTED] vaatii oikaisuvaatimuksessaan kaupunginhallituksen päätöksen § 111 kumoamista. Oikaisuvaatimuksen mukaan päätöstä ei voida perustaa palkanmaksun keskeyttämistä työsopimuslain 2 luvun 12

§:n 2 momenttiin.

- 5) [REDACTED] vaatii oikaisuvaatimuksessaan oikaisua Salon kaupunginhallituksen 23.3.2020 pidetyn kokouksen § 111 päätökseen lomautuksista ja palkanmaksun keskeytyksistä koulunkäynnin ohjaajien ja Salon kansalaisopiston opettajien osalta.
- 6) [REDACTED] vaatii oikaisuvaatimuksessaan oikaisua Salon kaupunginhallituksen 23.3.2020 pidetyn kokouksen § 111 päätökseen lomautuksista ja palkanmaksun keskeytyksistä koulunkäynnin ohjaajien osalta.
- 7) [REDACTED] vaatii oikaisuvaatimuksessaan kaupunginhallituksen 23.03.2020 tekemän päätöksen § 111 kumoamista lainvastaisena ja virheellisessä järjestyksessä syntyneenä. Päätöksen piirissä olevien tilanne tulee palauttaa päätöstä edeltäneeseen tilanteeseen. Oikaisuvaatimuksen mukaan asiassa tulee edetä kunnallisen yhteistoimintalain mukaisesti ja käynnistää asiaa koskevat neuvottelut.
- 8) [REDACTED] vaatii oikaisuvaatimuksessaan kaupunginhallituksen päätöksen § 111 kumoamista, koska päätös ei ole tarkoituksenmukainen ja on tehty puutteellisesti valmisteltuna.

Oikeudellinen arviointi ja perustelut

Valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo, maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Lain 3 §:n 5 kohdan mukaan poikkeusoloiksi katsotaan vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Nykyinen tilanne on ollut poikkeuksellinen ja yllättävä, ja varautuminen on tehty parhaimman käytössä olleen tiedon valossa. Kuntatyönantajat ovat antaneet arvion ja ohjeita hallituksen linjauksiin sekä valmiuslain tulkintaan. Hallituksen linjauksen mukaan toimenpiteet ovat voimassa 13.5.2020 asti. Ohjeita ja linjauksia on päivitetty tarpeen mukaan.

Työ- ja virkatehtävien järjestämistä koskevat ratkaisut

Lähtökohtaisesti työnantajalla on työjohto-oikeutensa nojalla oikeus määrätä siitä, mitä, missä milloin ja miten työt tehdään. Kuntatyönantajien linjan mukaisesti tämä tarkoittaa, että työnantaja voi yksipuolisesti tehdä töiden asianmukaisen järjestelyn kannalta tarpeellisia muutoksia tehtäviin sekä järjestellä työtehtäviä ja työaikoja siten, että työt tulevat tehdyksi myös muuttuneissa olosuhteissa.

Näin ollen Salon kaupungilla on työnantajana oikeus määrätä työn järjestelyihin asianmukaisia muutoksia tehtäviin. Salon kaupunki on tulkinnut voimassa olleita ohjeita muun muassa Kuntatyönantajien linjan mukaisesti.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 23 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan viranomaisen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Kuntatyönantajien linjan mukaisesti poikkeusoloissa kuuleminen voidaan suorittaa myös suullisesti ilman ilmoitusaikoja.

Työsopimuslain 2 luvun 12 §:n 2 momentissa on säädetty työntekijän oikeudesta palkkaan silloin, kun työnteko on estynyt työnantajasta ja työntekijästä riippumattomasta syystä. Vastuun katsotaan olevan työnantajalla. Momentin mukaan, jos työntekijä on estynyt tekemästä työtään työpaikkaa kohdanneen tulipalon, poikkeuksellisen luonnontapahtuman tai muun sen kaltaisen hänestä tai työnantajasta riippumattoman syyn vuoksi, työntekijällä on oikeus saada palkkansa esteen ajalta, enintään kuitenkin 14 päivältä.

Työlainsäädäntöä on tulkittu kuntatyönantajien ohjeistuksen mukaisesti, ja työsopimuslain 2 luvun 12 §:n 2 momenttia sovellettu myös virkasuhteisiin. Laki kunnallisesta viranhaltijasta on erityislaki, eikä yhtä laaja kuin työsopimuslaki esimerkiksi poikkeusoloihin liittyvien tilanteiden suhteen.

Kuntatyönantajien ohjeistus

KT:n ohjeistus oli 19.3.2020 "kansalaisopistot ja muun vapaan sivistystyön sekä taiteen perusopetuksen oppilaitosten tilat suljetaan ja toiminta keskeytetään hallituksen linjauksen mukaisesti koronapandemian vuoksi. Opetustyön luonteen vuoksi opetusta ei ole mahdollisuutta järjestää etätöinä" KT:n oletuksena oli, että opetuksen järjestäminen muutoin kuin lähiopetuksena ei ole mahdollista. Tämän oletuksen pohjalta tehtiin kaupunginhallituksen päätös.

Ohjetta tarkennettiin 14.4.2020 muuttamalla sulkemisaika vastamaamaan hallituksen uutta linjausta eli 18.3.-13.5.2020 sekä lisäämällä lause " jos koulutusta ei ole mahdollista järjestää muulla tavoin kuin etäopetuksena." Jos koulutuksenjärjestäjä katsoo, että vapaan sivistystyön opetusta tai taiteen perusopetusta on tässä poikkeustilanteessakin mahdollista järjestää esimerkiksi etäopetusjärjestelyin, voi koulutuksenjärjestäjä niin tehdä. Asian päättää koulutuksenjärjestäjä. Tällöin opettajien palvelussuhteenehdot määräytyvät koulutuksenjärjestäjän omien paikallisten ratkaisujen mukaan.

Yhteistoimintamenettelyistä ja neuvottelusta työntekijöiden kesken Hallituksen linjaus 16.3.2020 on ollut, että julkisen sektorin työnantajat määräävät ne julkisen sektorin työntekijät etätöihin, joiden työtehtävät sen mahdollistavat.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain 4 §:n mukaan työnantajan ja henkilöstön välisessä yhteistoiminnassa käsitellään ainakin sellaiset asiat, jotka koskevat:

1) henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisoinnissa, kunnan palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien välisessä yhteistyössä;

2) palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteita, jos asialla voi olla olennaisia henkilöstövaikutuksia, kuten ulkopuolisen työvoiman käyttöä tai liikkeen luovutusta;

3) henkilöstöön, henkilöstön kehittämiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun sekä työyhteisön sisäiseen tietojenvaihtoon liittyviä periaatteita ja suunnitelmia; sekä

4) taloudellisista tai tuotannollisista syistä toimeenpantavaa osa-aikaistamista, lomauttamista tai irtisanomista.

Lain 5 §:n mukaan työnantajan on neuvoteltava yhteistoiminnan hengessä yksimielisyyden saavuttamiseksi valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista ainakin niiden työntekijöiden kanssa, joita asia koskee. Neuvottelut on lain mukaan aloitettava niin ajoissa kuin mahdollista.

Päätöstä ennen olisi tullut selvittää muun muassa etätyöskentelyn mahdollisuus kaikkien toimijoiden osalta. Asiassa on kyse henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavasta päätöksestä, joten lain mukaan tilanteesta tulee käydä neuvottelut yhteistoiminnan hengessä. Asiassa toimittiin kuitenkin päivittyvän tiedon ja ohjeistuksen valossa poikkeuksellisissa oloissa.

Henkilöstöjohtaja on käynyt 19.3.2020 pääluottamusmiesten kanssa yhteistoimintaneuvottelun, jossa työnantajan suunnittelemaa toimenpiteitä on käsitelty. Neuvottelun kutsumisessa ei noudatettu kunnallisen yhteistoimintalain mukaista kutsuaikaa, minkä pääluottamusmiehet halusivat pöytäkirjaan kirjattavaksi. Tässä vaiheessa etätyömahdollisuutta olisi voitu vielä selvittää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön muistio ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista valmistui 17.3.2020.

Valtioneuvosto antoi valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla 17.3.2020 valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 88 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista tuli voimaan 14.4.2020 ja siinä säädettiin kunnan mahdollisuudesta järjestää opetusta siinä laajuudessa, kun katsoo tarkoituksenmukaiseksi. Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa ei ole oppilaitoksen ylläpitäjille säädetty velvollisuutta järjestää vapaata sivistystyötä. Opetuksen järjestäjällä on asetuksen (191/2020) mukaan velvollisuus järjestää oppilashuoltoa siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Muistion ja asetuksen pohjalta katsottiin opetuksen järjestäjällä olevan harkintavalta etäopetuksen järjestämisen laajuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Oikaisuvaatimukset hylätään työsopimuslain 2 luvun 12 §:n 2 momentin nojalla ja edellä esitetyn tilanteeseen liittyvän oikeudellisen arvioinnin perusteella.

Vs. kaupunginjohtaja:

Kaupunginhallitus päättää hylätä asiaan saapuneet oikaisuvaatimukset valmistelusta ilmenevin perustein.

Päätös:

Saku Nikkanen jääväsi itsensä (osallisuusjävi). Nikkanen poistui klo 20.52.

Kaupunginlakimies Antti Mäkelä liittyi kokoukseen klo 20:54.

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.

Antti Mäkelä poistui klo 20:57.