

Oikaisuvaatimus koskien sivistyspalveluiden johtajan tekemää viranhaltijapäätöstä 12.5.2020 § 5 liittyen työsopimuslain nojalla tehtyyn palkanmaksun keskeyttämiseen

1831/01.00.00.01/2020

Vapaa-ajan lautakunta 27.08.2020 § 62

Valmistelija: kaupunginlakimies Antti Mäkelä, antti.makela@salo.fi, p. 044 778 2302 ja lainopillinen avustaja Johanna Kuusisto, johanna.kuusisto@salo.fi, p. 044 778 2044

Asia: Oikaisuvaatimus koskien sivistyspalveluiden johtajan tekemää viranhaltijapäätöstä 12.5.2020 § 5 liittyen työsopimuslain nojalla tehtyyn palkanmaksun keskeyttämiseen**Oikaisuvaatimuksen tekijä:**

OAJ Salon paikallisyhdistys ry, Mervi Tauren, puheenjohtaja

Oikaisuvaatimuksen mukaan sivistyspalveluiden johtajan tekemä viranhaltijapäätös 12.5.2020 § 5 liittyen työsopimuslain nojalla tehtyyn palkanmaksun keskeyttämiseen viranhaltijoiden osalta tulee katsoa mitättömäksi tai kumota lainvastaisena seuraavien kaupungin viranhaltijoiden osalta ajalta 8.4.2020 – 13.5.2020:

[REDACTED]

Oikaisuvaatimuksen tekijät

[REDACTED]

Oikaisuvaatimusten mukaan työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 12§:n 2 momentti ei koske viranhaltijoita, eikä työsopimuslain 1 luvun 2 §:n mukaan työsopimuslakia sovelleta julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen.

Oikaisuvaatimusten mukaan ennen päätöstä ei kuultu henkilöstöä, eikä asiaa käsitelty yhteistoiminnan hengessä, niin että he olisivat päätökseen voineet vaikuttaa. Heidän mukaansa työt eivät loppuneet, vaikka toiminta keskeytettiin. [REDACTED] toteaa oikaisuvaatimuksessaan lisäksi, että hänen työtään ulkoliikuntapaikkojen liikuntapaikkamestarina ei maan hallituksen päätöksellä suljettu.

Lisäksi oikaisuvaatimuksessa on todettu, että mikäli päätöstä ei oikaisuvaatimusten johdosta katsota mitättömäksi tai kumota ja hänelle ei viipymättä makseta takautuvasti maksamatta olevaa virkapalkkaa, tullaan asia oikaisuvaatimuksen mukaan viemään hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Asian arviointi

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 silloiset toimenpiteet oli tarkoitus olla voimassa 13.5.2020 asti. Ohjeita ja linjauksia on päivitetty tarpeen mukaan.

Työ- ja virkatehtävien järjestämistä koskevat ratkaisut

Lähtökohtaisesti työnantajalla on työnjohto-oikeutensa nojalla oikeus määrätä siitä, mitä, missä milloin ja miten työt tehdään.

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.

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 on sovellettu myös virkasuhteisiin. Laki kunnallisesta viranhaltijasta on erityislaki, eikä yhtä laaja kuin työsopimuslaki esimerkiksi poikkeusoloihin liittyvien tilanteiden suhteen. KT:n ohjeistuksessa on lähtökohtana ollut henkilöstön tasapuolinen kohtelu ja kyseessä on ollut suositus. Päivittyvään ohjeistukseen on päätöksenteossa nojattu.

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 päätös työntekijöiden palkanmaksun keskeyttämisestä.

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.

Päätöstä ennen tuli 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. Vapaan sivistystyön osalta ratkaisut etäopetuksesta tai -palvelusta jätettiin paikallisen harkinnan varaan, ja päätös tehtiin poikkeuksellisessa tilanteessa nopeasti KT:n 19.3.2020 antamaan linjaukseen pohjautuen.

Neuvottelut asiasta

Henkilöstöjohtaja on käynyt 19.3.2020 pääluottamusmiesten kanssa yhteistoimintaneuvottelun, jossa työnantajan suunnittelempia toimenpiteitä on käsitelty. Kaupunginhallitus päätti 23.3.2020 käynnistää koronatilanteen johdosta yhteistoimintaneuvottelut, jotka alkoivat 30.3.2020. Pääpaino yhteistoimintaneuvotteluissa oli arvioida välttämättömien palvelujen tarve ja turvata kriittisten palvelujen resursointi ja lomauttaa se henkilöstö, jota ei kriittisten ja välttämättömien palvelujen tuottamiseen koronaviruksen aiheuttaman tilanteen aikana tarvita. Samassa yt-menettelyssä käsiteltiin myös palkanmaksun keskeytyksen tilannetta. Tilanne henkilöiden osalta päivittyi ja muuttui myös yt-menettelyn aikana. Kuuden viikon neuvottelujen aikana osapuolilla oli seitsemän erillistä neuvottelutilaisuutta.

Neuvottelutilaisuuksissa tarkasteltiin talouden tilannekuva, ottaen huomioon valtion mahdolliset toimenpiteet arvioituna. Huhtikuun alussa päätöksiä valtion avustuksista tai kompensatiosta ei oltu vielä tehty, ja taloudellisten vaikutusten arviointi oli epävarmaa.

Työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskinen on ottanut kantaa työ sopimuslain 2 luvun 12§:n 2 momentin soveltamiseen koronatilanteessa. Koskisen mukaan tartuntatautilakiin ja valmiuslakiin perustuvat viranomaisten päätökset ovat johtaneet työstä estymisen tilanteisiin osapuolista riippumattomista syistä.
(<https://www.edilex.fi/uutiset/63741>)

Salon kaupungissa toimenpiteet on tehty poikkeuksellisessa tilanteessa ja päädytty konkreettisesti toteuttamaan paitsi tartuntatautilain ja valmiuslain varjossa, myös Kuntatyönantajien päivittyvään ohjeistukseen ja suosituksiin nojaten. Oikeuskirjallisuudessa muuksi, työntekijästä ja työnantajasta riippumattomaksi syyksi on katsottu myös viranomaistoimet. Tällöin valtiovallan antamat määräykset koronapandemian toimenpiteiksi voidaan katsoa esteeksi työn tekemiselle työ sopimuslain 2 luvun 12 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. (Tiitinen-Kröger, Työsopimusoikeus, 2012, s. 303)

Arviointi tilanteen vakavuuden asteesta ja mahdollisuudesta jatkaa työtä on tehty jatkuvasti muuttuvassa tilanteessa, ja este työn tekemiselle on

katsottu tosiasiallisesti olemassa.

Myös KT:n muistiossa 17.6.2020 todetaan, että koronapandemian aiheuttaessa ennalta-arvaamattoman tilanteen, jossa valtiovallan määräysten perusteella toimintayksikön toiminta on määrätty keskeytettäväksi eikä korvaavaa työtä ole ollut tarjolla, voidaan katsoa olevan kyse työsopimuslain 2 luvun 12§:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Poikkeuksellinen menettely on palkanmaksun keskeytyksen suhteen tarkoitettu olevan ajallisesti rajallista. Samanaikaisesti on jouduttu tekemään päätöksiä työn jatkamisesta, uusien toimenpiteiden sisällyttämisestä työpaikalle ja henkilöstön ohjeistamisesta koronatilanteessa.

Kunnallinen viranhaltijalaki

Kaupunginhallitus päätti 23.3.2020 § 111, että seuraavien palvelujen ja yksiköiden toiminta supistetaan ja/tai lopetetaan koronaviruksen aiheuttaman tilanteen ja aluehallintoviraston ja valtioneuvoston antamien määräysten johdosta: kansalaisopisto, musiikkiopisto, museot, kirjastot, kirjastoautot, uimahalli ja muut urheiluseurat, nuorisotilat, liikuntapalvelut, vanhusten päivätoiminta, kuntouttava työtoiminta ja työkeskukset. Lisäksi koulujen sulkemisen johdosta palkanmaksu keskeytetään koulunkäynninohjauksen ja iltapäiväkerhotoiminnan sekä ravitsemis- ja puhtaanapitopalvelujen henkilöstöltä.

Näiden yksiköiden henkilökuntaan noudatetaan työsopimuslain 2 luvun 12 §:n 2 momentin määräyksiä niin työsopimussuhteisten kuin virkasuhteistenkin osalta.

Hallituksen linjaus 16.3.2020 oli, että suljetaan valtion ja kuntien museot, teatterit, Kansallisooppera, kulttuuritalot, kirjastot, kirjastoautot, Kansallisarkiston asiakas- ja tutkijasalipalvelut, harrastustilat ja -paikat, uimahallit ja muut urheilutilat, nuorisotilat, kerhotilat, järjestöjen kokoontumistilat, vanhusten päivätoiminta, kuntouttava työtoiminta ja työkeskukset. Suositus koski myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä uskonnollisten yhteisöjen toimivan samoin. Rajoituksia muutettiin 14.5.2020 jolloin linjauksena oli, että ulkoharrastustilat avataan 14.5.2020 alkaen. Kunnat sulkivat liikuntapaikkojaan linjauksen mukaisesti, ja kunnat ovat harkintansa mukaan voineet avata liikuntapaikkoja, kuten uimahalleja 1.6.2020 alkaen noudattaen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä aluehallintoviraston antamia määräyksiä ja ohjeistuksia.

Sivistyspalveluiden johtaja:

Vapaa-ajan lautakunta hylkää oikaisuvaatimukset edellä mainituin perusteluin.

Päätös:

Merkittiin, että kaupunginlakimies Antti Mäkelä oli kokouksen alussa paikalla toimiakseen asiantuntijana asiakaspaikalla liittyvissä kysymyksissä.

Merkittiin, että Arto Pihlajamaa saapui kokoukseen tämän pykälän käsittelyn aikana klo 18.13.

Mika Kortelainen esitti, että vapaa-ajan lautakunta hyväksyy oikaisuvaatimukset. Stina Siikonen kannatti tehtyä ehdotusta.

Vapaa-ajan lautakunta piti neuvottelutauon klo 18.20 – 18.24.

Esittelijän ehdotuksesta oli tehty kannatettu muutosehdotus, joten vapaa-ajan lautakunta suoritti asiasta nimenhuutoäänestyksen.

Puheenjohtaja teki seuraavan äänestysesityksen: ne, jotka kannattavat sivistyspalveluiden johtajan päätösehdotusta äänestävät JAA ja ne, jotka kannattavat Mika Kortelaisen tekemää muutosehdotusta äänestävät EI. Äänestysesitys hyväksyttiin.

Suoritettussa nimenhuutoäänestyksessä sivistyspalveluiden johtajan päätösehdotus sai kuusi (6) JAA-ääntä (Vierjoki-Väätäinen Karoliina, Keto-oja Piia, Björkstrand Juha, Pihlajamaa Arto, Laaksonen Arttu, Peltonen Aimo) ja Mika Kortelaisen ehdotus seitsemän (7) EI-ääntä (Kortelainen Mika, Hernesniemi Leila, Lumiaho Minna, Haapaniemi Esko, Sjöholm-Nikkanen Anita, Siikonen Stina, Ylönen Outi).

Vapaa-ajan lautakunta päätti äänin 6-7 hyväksyä Mika Kortelaisen tekemän ehdotuksen.

Stina Siikonen teki seuraavan ponsiesityksen: Viranhaltijoiden osalta, jotka eivät ole jättäneet oikaisuvaatimusta asiasta, tullaan käymään keskustelua tästä asiasta, että he tulevat kohdelluksi tasapuolisesti asiassa.

Vapaa-ajan lautakunta hyväksyi yksimielisesti Stina Siikosen esityksen.

Antti Mäkelä poistui kokouksesta tämän pykälän käsittelyn jälkeen klo 18.30.