

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Oikeustieteiden laitos

---

Riina Ylinen

**KUNNAN HENKILÖSTÖN SOPEUTTAMISEN OIKEUDELLISET  
REUNAEDOT**

---

Pro gradu –tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2011

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

YLINEN, RIINA: Kunnan henkilöstön sopeuttamisen oikeudelliset reunaehdot

Pro gradu –tutkielma, XIV + 93 s.

Kunnallisoikeus

Huhtikuu 2011

---

Kuntien tekemistä henkilöstön sopeuttamispäätöksistä on viime vuosina keskusteltu kiivaasti. Henkilöstön sopeuttaminen on yksityisellä sektorilla ollut arkipäivää jo hyvin pitkään, mutta julkiselle sektorille henkilöstön sopeuttaminen laajana käsitteenä on vasta rantautumassa. Kuntien taloudellinen tilanne on kiristynyt ja siksi monet kunnat ovatkin pohtineet keinoja uusien säästöjen aikaansaamiseksi. Tämä kehitys on johtanut siihen, että kunnissa on tehty nopeita ja joskus myös lainsäädännön vastaisia henkilöstön sopeuttamispäätöksiä.

Tämä tutkimus on saanut lähtökohtansa henkilöstön sopeuttamiseen liittyvistä oikeudellisista ongelmista. Kunnissa on epäselvyyksiä siitä, miten sopeuttaminen tulisi toteuttaa, jotta ongelmia ei syntyisi. Tästä syystä on ollut tarpeellista, että kuntien henkilöstön sopeuttamisen oikeudellisia reunaehtoja tutkitaan mahdollisten oikeustapausten välttämiseksi tulevaisuudessa.

Tässä tutkimuksessa on otettu esimerkkiryhmäksi opettajat, joiden lomautuksessa on ollut huomautettavaa viime vuosina. Opettajien lomautukselle antaa oman erilaisen lähtökohtansa asiakkaiden eli oppilaiden subjektiivinen oikeus opetukseen. Joissakin kunnissa on opettajien lomautus aiheuttanut sen, että oppilaat eivät ole saaneet heille laissa määrättyä oikeutta opetukseen. Tämä johtuu siitä, että opettajia oli paikalla liian vähän.

Tämä tutkimus on pääsääntöisesti oikeusdogmaattinen ja tärkeimpiä lakeja ovat perustuslaki, työsopimuslaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta. Perustuslaissa on käsitelty oppilaan oikeus opetukseen, joka on yksi tämän tutkielman keskeisimmistä näkökohdista. Tämän lisäksi työsopimuslaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta ovat henkilöstön sopeuttamisen reunaehtoja säätelevät lait.

Tämän tutkimuksen päätelmistä käy ilmi, että henkilöstön sopeuttamisesta kunnissa on tietoa liian vähän. Tästä syystä sopeuttaminen on joissakin tapauksissa hoidettu hätiköiden. Tutkimuksen päätelmissä on myös todettu, että subjektiivisten oikeuksien loukkaukset voidaan ehkäistä perusteellisella selvitystyöllä sekä selventämällä valtion ja kuntien vastuunjakoa perusoikeuksista.

# Sisällys

Sisällys	III
Lähteet	V
Kirjallisuus	V
Säädökset	XI
Viranomaislähteet	XI
Oikeustapaukset	XIII
Lyhenteet	XIV
1. Johdanto	1
1.1. Johdatus tutkimuksen aiheeseen	1
1.2. Aikaisempi tutkimus	2
1.3. Tutkimuskysymys	3
1.4. Tutkimusmenetelmät	4
1.5. Keskeiset käsitteet	6
1.5.1. Perusoikeus ja subjektiivinen oikeus	6
1.5.2. Julkinen valta	8
1.5.3. Sopeuttaminen	9
2. Kuntalaisen oikeus palveluihin	11
2.1. Perusoikeudet	11
2.1.1. Yleistä perusoikeuksista sekä subjektiivinen oikeus	11
2.1.2. Vastuu perusoikeuksien toteutumisesta	14
2.1.2.1. Julkisen vallan vastuu perusoikeuksien velvoittamana tahona	14
2.1.2.2. Kunnan vastuu perusoikeuksien toteuttajana	16
2.1.3. Yhdenvertaisuus	19
2.1.4. TSS-oikeudet	24
2.1.4.1. TSS-oikeuksien kokonaisuus	24
2.1.4.2. Sivistykselliset oikeudet	26
2.1.5. Oikeus opetukseen	28
2.1.5.1. Maksuton perusopetus	29
2.1.5.2. Perusopetus ja oppivelvollisuus	30
2.1.5.3. Oikeuskäytäntöä	33
3. Kunnan henkilöstön sopeuttamisen keinot	38
3.1. Irtisanominen	38
3.1.1. Työsuhteisen henkilöstön irtisanominen	38
3.1.1.1. Irtisanomisperusteet yleisesti ja kollektiiviperusteinen irtisanomissuoja	38
3.1.1.2. Taloudellisista, tuotannollisista tai toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvat henkilöstön vähentämisperusteet	39
3.1.1.3. Päätämisperusteet keskusjärjestö- ja työehtosopimuksissa	44
3.1.2. Viranhaltijan irtisanominen	45
3.1.2.1. Irtisanomisen oikeudelliset reunaehdot	45
3.1.3. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksia viranhaltijan ja työsuhteisen henkilöstön irtisanomiseen	51
3.2. Lomauttaminen	54
3.2.1. Työsuhteisen henkilöstön lomauttaminen	54
3.2.2. Viranhaltijan lomauttaminen	59
3.2.3. Lomauttaminen opetushenkilöstön sopeuttamisen ensisijaisena vaihtoehtona	67
3.3. Osa-aikaistaminen	68
3.3.1. Työsuhteisen henkilöstön osa-aikaistaminen	68

3.3.2. Viranhaltijan osa-aikaistaminen	69
3.4. Vaihtoehtoisia sopeuttamisen keinoja	70
4. Kunnalliset palvelut ja sopeuttaminen	74
4.1. Kunnan toimiala	74
4.1.1. Yleistä kunnan toimialasta	74
4.1.2. Kunnan erityinen toimiala	76
4.2. Kunnan palvelutehtävä ja vastuu palveluiden järjestämisestä	78
4.3. Kunnan vastuu opetuksen järjestäjänä	81
4.4. Valtion ja kuntien työnjako	82
4.5. Sopeuttamisen vaikutukset	84
4.5.1. Palvelun laatu	84
4.5.2. Sopeuttamisen vaikutus palvelun laatuun	87
5. Johtopäätökset	90

## Lähteet

### Kirjallisuus

*Arajärvi, Pentti*: Paremmivointiyhteiskunta. Vammala 2003.

*Arajärvi, Pentti*: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 16. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 2006.

*Arajärvi, Pentti – Aalto-Setälä, Merja*: Opetuslainsäädännön käsikirja. Edita Prima Oy. Helsinki 2004.

*Antola, Marita – Parnila, Kirsi – Sainio, Jaakko*: Työsuhde käytännönläheisesti. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki 2009.

*Eriksson, Lars D.*: Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5-6/1996. s. 862–872.

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto Oy. WSOY. Juva 1999.

*Hallikainen, Anna*: Kuntien rekrytointihaasteet. Lappeenranta 2007.

<http://www.kaks.fi/sites/default/files/1177-Hallikainen.pdf>.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemelä, Anne E.*: Kuntalaki. 4. uudistettu painos. WSOYpro. Juva 2009.

*Harisalo, Risto – Rajala, Tuija – Ståhberg, Krister*: Kunnallispolitiikka. Helsinki 1992.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat. 7. uudistettu painos. Talentum. Jyväskylä 2007.

*Heuru, Kauko*: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.

- Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum Media Oy. Helsinki 2002.
- Heuru, Kauko*: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.
- Hietala, Harri – Kahri, Tapani – Kairinen, Martti – Kaivanto, Keijo*: Työsopimuslaki käytännössä. 3. uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki 2006.
- Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija*: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.
- Hoikka, Paavo – Lehkonen, Raimo – Rajala, Tuija – Ryyänen, Aimo – Siitonen, Pentti – Tetri, Eija*: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1999.
- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 81. Vammala 1969.
- Huhtanen, Raija*: Nykyiset subjektiiviset oikeudet ja niiden tausta. Julkaisussa Pelkonen (toim.) Hyvinvointioikeus. Jyväskylä 1993. s. 23–43.
- Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 1995.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2. uudistettu painos. Talentum. Tampere 2008.
- Johnsson, Ernst*: Principen om likvärdig service – vad innebär den och hur kan den tillämpas? Med en särskild kommentar om den kommunala likställighetsprincipens innebörd av Alf Bohlin.

Institutet för Kommunal ekonomi. IKE 1998:79. Stockholms universitet. Företagsekonomi institutionen. Stockholm 1998.

Julkisten palveluiden laatustrategia. Julkisten palveluiden laatustrategia-projekti. Suomen kuntaliitto. Helsinki 1998.

*Juva, Simo – Kangasvieri, Anneli – Välijärvi, Jouni*: Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2009.

*Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Jyväskylä 2000.

*Kaivanto, Keijo*: Käytännön työlainsäädäntö. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki 2007.

*Kangaslahti, Jukka*: Kunnan opetustoimen strategisen johtamisen käytäntöjä ja dilemmoja kartoittamassa. Turun yliopiston julkaisuja. Painosalama Oy. Turku 2007.

*Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg Pekka, Karapuu Heikki, Scheinin Martin, Tuori Kaarlo, Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999. s. 61–110.

*Knuutinen, Mikko*: Teoksessa ”Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa?” Niemelä Pauli, Knuutinen Mikko, Kainulainen Sakari ja Malkki Pertti. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Sosiaalitieteiden laitos. Kuopion yliopisto. Kuopio 1994.

*Komulainen, Mikko*: Ulkoistaminen kunnissa. Acta-väitöskirja. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2010.

*Koskinen, Seppo, – Nieminen, Kimmo – Valkonen, Mika*: Työsuhteen päättäminen. WSOY. WS Bookwell. Porvoo 2003.

*Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki*: Virkamiesoikeuden perusteet. 5. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Kariston Kirjapaino Oy. Hämeenlinna 2009.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunnallisen esimiehen työsuhteopas. 4. uudistettu painos. Kirjapaino Miktör Oy. Helsinki 2008.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kohti uutta henkilöstön ja talouden tasapainoa kunnassa. Painotalo Miktor. Helsinki 2009.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Säästetään henkilöstömenoissa. Kuntatyönantaja 2/2009, s. 13–28.

*Kuotola, Yrjö*: Kunnan raja. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2009.

*Lahtinen, Marja*: Samat periaatteet kuin muullakin henkilöstöllä – Opettajat voidaan lomauttaa. Kuntatyönantaja 5/2010. s. 20–21.

*Lahtinen, Matti – Lankinen, Timo*: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 7. uudistettu painos. Tietosanoma Oy. Tallinna 2010.

*Lindholm, Laura*: Ohje henkilöstön asemasta ja palvelussuhteen ehdoista kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Kunnallinen työmarkkinalaitos. Kuntaliitto. Helsinki 2006.

*Merikoski, Veli*: Kansalaisten perusoikeuksista. Lakimies 1932. s. 89–116.

*Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 5. painos. WSOY. Porvoo 2003.

*Ojanen, Tuomas*: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Yliopistopaino. Helsinki 2009.

*Oksanen, Tuomas*: Kunnallisen oppilaitoksen siirtyminen kuntatyönantajalta toiselle. Kuntatyönantaja 3/2008. s. 8-11.

Opetusministeriö: Perusopetuksen laatukriteerit. Opetusministeriön julkaisuja 2009:19. Yliopistopaino 2009.

*Oulasvirta, Lasse*: Tehokas kuntarakenne. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1994.



*Piekkala, Vuokko*: Rehtorin abc. Opetustoimien sopeuttaminen talouteen. Kuntatyönantaja 1/2009. s. 24–25.

*Pirjatanniemi, Elina*: Lapsen etu ei salli opettajan lomauttamista. Helsingin Sanomat pääkirjoitus 23.8.2010.

<http://www.hs.fi/paakirjoitus/artikkeli/Lapsen+etu+ei+salli+opettajan+lomauttamista/1135259541445> (3.11.2010)

*Pohjolainen, Teuvo – Husa, Jaakko (toim.)*: TSS-oikeudet. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 1997.

*Rautiainen, Hannu – Äimälä, Markus*: Työsopimuslaki. WS Bookwell Oy. Juva 2007.

*Ross, Alf*: Miksi demokratia? Suom. Annikki Schauman ja Lassi Huttunen. Tammi. Helsinki 1951.

*Ryynänen, Aimo, – Lehkonen, Raimo – Mennola, Erkki*: Kunnallisoikeus. Johdatus kunnan oikeudellisen aseman periaatteisiin. Helsinki 1995.

*Ryynänen, Aimo*: Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.

*Ryynänen, Aimo*: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismvaihtoehdot. Helsinki 2004.

*Tuori, Kaarlo*: Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990.

*Tuori, Kaarlo*: Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen – kuntien asema. Lakimies 5-6/1996. s. 845–861.

*Tuori, Kaarlo*: Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXI 1998. s. 295–353.

*Uoti, Asko*: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Acta

Universitatis Tamperensis 911. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere 2003.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg Pekka, Karapuu Heikki, Scheinin Martin, Tuori Kaarlo ja Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999. s. 110–156.

[http://www.kuntatyonantajat.fi/modules/page/show\\_page~id~225666BB600F4610853215965FB2F6CE~itemtype~00308B787886459385F296A5AFD4FA74~tabletarget~data\\_1~pid~7ED599B5E149496F842AA951283728F5~layout~kt2006.asp#6696C78135F7410E9E8348A8FBFC4446](http://www.kuntatyonantajat.fi/modules/page/show_page~id~225666BB600F4610853215965FB2F6CE~itemtype~00308B787886459385F296A5AFD4FA74~tabletarget~data_1~pid~7ED599B5E149496F842AA951283728F5~layout~kt2006.asp#6696C78135F7410E9E8348A8FBFC4446). Muistio 1.3.2007. KT:n ja pääsopijajärjestöjen yhteiset ohjeet henkilöstön asemasta kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. (23.9.2010)

## Säädökset

Euroopan ihmisoikeussopimus. Suomen säädöskokoelman sopimussarja 63/1999.

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586.

Kuntajakolaki 29.12.2009/1698.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 9.2.2007/169.

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 13.4.2007/449.

Lukioasetus 6.11.1998/810.

Lukiolaki 21.8.1998/629.

Perusopetusasetus 20.11.1998/852.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Suomen säädöskokoelman sopimussarja 6/1976.

Tasa-arvolaki 8.8.1986/609.

Työsopimuslaki 26.1.2001/55.

Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21.

Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla. Suomen säädöskokoelman sopimussarja 59/1971.

## Viranomaislähteet

HE (1/1998 vp.). Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE (157/2000 vp.). Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE (192/1994 vp.). Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE (196/2002vp.). Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE (309/1993 vp.). Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

KM 1996:16 vp. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Selvitysmies Heikki Koski. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1996.

PeVL (14/1986 vp.). Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 14 hallituksen esityksestä uudeksi Työllisyyslaiksi.

PeVM (25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien

perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SiVL (2/1994 vp.). Sivistysvaliokunnan lausunto 2 hallituksen esitykseen eräiden valtion ammatillisten oppilaitosten kiinteistöjen luovuttamisesta kunnalle tai kuntayhtymälle.

## Oikeustapaukset

KHO 10.2.2000 T 257. KHO:2000:11. (Finlex)

KHO 20.9.2000 T 2342. (Finlex)

KHO 14.3.2008 T 530. (Finlex)

KHO 30.4.2008 T 964. KHO:2008:30. (Finlex)

KHO 31.3.2009 T 769. KHO:2009:33. (Finlex)

KHO 30.11.2009 T 3406. (Finlex)

KKO 22.10.1996 T 4014. KKO:1996:127. (Finlex)

KKO 26.2.1997 T 818. KKO:1997:21. (Finlex)

KKO 19.8.1997 T 2696. KKO:1997:118. (Finlex)

KKO 15.5.2000 T 864. KKO:2000:59. (Finlex)

RHO 7.2.2002 S 01/335.

RHO 15.10.2009 T 09/0499/1. (Finlex)

TT 15.8.2003. D 14/03. TT:2003-52. (Finlex)

TT 16.2.2007. D 95/06. TT:2007-17. (Finlex)

## Lyhenteet

D	Diaarinumero
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteanmietintö
KVTES	Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus
mom	Momentti
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
RHO	Rovaniemen Hallinto-oikeus
SiVL	Sivistysvaliokunnan lausunto
SopS	Sopimussarja
TSL	Työsopimuslaki
TSS-oikeus	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus
T	Taltio
TT	Työtuomioistuin
vp	Valtiopäivät

# 1. Johdanto

## 1.1. Johdatus tutkimuksen aiheeseen

Kuntien tekemistä henkilöstön sopeuttamispäätöksistä on viime vuosina keskusteltu kiivaasti. Henkilöstön sopeuttaminen on yksityisellä sektorilla ollut arkipäivää jo hyvin pitkään, mutta julkiselle sektorille henkilöstön sopeuttaminen laajana käsitteenä on vasta rantautumassa. Kuntien taloudellinen tilanne on kiristynyt ja siksi monet kunnat ovatkin pohtineet keinoja uusien säästöjen aikaansaamiseksi. Tämä kehitys on johtanut siihen, että kunnissa on tehty nopeita ja joskus myös lainsäädännön vastaisia henkilöstön sopeuttamispäätöksiä.

Tämä tutkimus on saanut lähtökohtansa henkilöstön sopeuttamiseen liittyvistä oikeudellisista ongelmista. Kunnissa on epäselvyyksiä siitä, miten sopeuttaminen tulisi toteuttaa, jotta ongelmia ei syntyisi. Tästä syystä on ollut tarpeellista, että kuntien henkilöstön sopeuttamisen oikeudellisia reunaehtoja tutkitaan mahdollisten oikeustapausten välttämiseksi tulevaisuudessa.

Tässä tutkimuksessa on otettu esimerkkiryhmäksi opettajat, joiden lomautuksessa on erityisesti ollut huomautettavaa viime vuosina. Opettajien lomautukselle antaa oman erilaisen lähtökohtansa asiakkaiden eli oppilaiden subjektiivinen oikeus opetukseen. Joissakin kunnissa on opettajien lomautus aiheuttanut sen, että oppilaat eivät ole saaneet heille laissa määrättyä oikeutta opetukseen. Tämä johtui siitä, että opettajia oli paikalla liian vähän.

Lomautus on vain yksi monista vaihtoehtoista, joilla kunta voi saada aikaa säästöjä henkilöstömenoissa. Tässä tutkimuksessa nostetaan esille myös muut sopeuttamisen muodot. Sopeuttamisen muita vaihtoehtoja voidaan käyttää irtisanomisen ja lomautuksen tilalla ja oikein toteutettuina ne ovat myös yhtä tehokkaita vaihtoehtoja. Henkilöstön sopeuttaminen tulee kunnissa ymmärtää isompana kokonaisuutena, jossa irtisanominen ja lomautus ovat vain yksi mahdollisuus saatavilla olevista vaihtoehtoista.

Tutkimuksen yhtenä lähtökohtana voidaan pitää niitä perusoikeuksia, jotka sääntelevät oppilaan oikeudesta opetukseen. Perusoikeuksia tukevana lainsäädäntönä voidaan pitää perusopetuslakia (21.8.1998/628), jossa säädetään esimerkiksi Suomen perustuslain (11.6.1999/731) edellyttämän

maksuttoman perusopetuksen ja oppivelvollisuuden laajuudesta ja sisällöstä. Näiden lakien kautta käsitellään opettajien lomautuksien vaikutuksia oppilaiden oikeuteen saada opetusta.

Tutkimuksessa käsitellään myös työ- ja virkasuhteisen henkilöstön sopeuttamisen oikeudellisia reunaehtoja ja sopeuttamisen vaihtoehtoja. Työsuhteisen henkilöstön ja virkasuhteisen henkilöstön sopeuttamisessa on joitakin eroja, joten työsopimuslain (26.1.2001/55) sekä lain kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304) käsittely erikseen on tutkimuksessa paikallaan. Edellä mainitut lait sisältävät ne reunaehdot, jotka tulee ottaa huomioon, kun kunnissa suunnitellaan henkilöstön sopeuttamista.

## 1.2. Aikaisempi tutkimus

Kunnan henkilöstön sopeuttamista on aikaisemmin tutkittu todella vähän. Tämä johtuu varmasti osaksi siitä, että sopeuttaminen käsitteenä on melko uusi. Osa syynä tutkimuksen vähyyteen voidaan pitää myös kunnissa vallitsevan taloudellisen tilanteen poikkeuksellisuutta ja toisaalta myös sitä, että työn tehostaminen julkisella puolella on saanut kannatusta vasta viime vuosina. Kunnissa ei aiemmin ole kiinnitetty huomiota tässä laajuudessa sopeuttamiseen ja henkilöstömenojen tehostamiseen kuin vasta viimeisen laman aiheuttaman taloudellisen ahdingon myötä.

Lama aiheutti erityisesti kunnille kiristyvän taloudellisen tilanteen, jonka voidaan katsoa vaikuttaneen vasta hieman myöhemmin kuin yksityiseen sektoriin. Yksityisen sektorin voidaan katsoa jo selviytyneen vaikeimman laman yli, mutta julkisen sektorin puolella voidaan epäillä, että lamalla on edelleen vaikutusta. Tästä syystä onkin hyvin tärkeää, että sopeuttamisesta julkisella puolella keskusteltaisiin ja siitä kirjoitettaisiin erilaisia tutkimuksia ja selvityksiä. Muun tutkimuksen vähyydestä johtuen tällä tutkimuksella on sekä tieteellistä arvoa että käytännönarvoa.

Tutkimuksen kannalta keskeisistä laeista kuten työ- ja virkamiesoikeudesta sekä perusoikeuksista on paljon tutkimuksia ja oikeuskirjallisuutta. Nämä kuitenkin ovat usein tiettyyn lainsäädännön kohtaan keskittyneitä tutkimuksia. Tässä tutkimuksessa kerätään näistä edellä mainituista lainsäädännön kohdista ne, joiden voidaan katsoa eniten koskevan henkilöstön sopeuttamista ja sitä kautta myös asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista. Tutkimuksessa keskitytäänkin käsittelemään



sopeuttamista kokonaisuutena, jolla on vaikutuksia moneen kunnan vastuulla olevaan osa-alueeseen.

### 1.3. Tutkimuskysymys

Tutkimuksen ensisijaisena tarkoituksena on selvittää kunnallisen henkilöstön sopeuttamisen oikeudellisia reunaehtoja ja sen vaikutuksia kuntalaisen perusoikeuksien toteutumiseen. Sopeuttamisen esimerkkiryhmäksi on valittu opettajien ammattiryhmä, joiden lomautuksissa on ollut aikaisemmin ongelmia. Aihe on ajankohtainen, sillä kunnilla on yhä enenevässä määrin tarve uusiin henkilöstösäästöihin. Tämän lisäksi viime vuosina julkisuudessa on paljon keskusteltu opettajien lomautusten oikeellisuudesta. Sopeuttamisesta ei ole aikaisemmin tehty tutkimuksia, joten tutkimuksen voidaan katsoa olevan tarpeellinen.

Perustuslain 16 §:ään on kirjattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tämä säännös on pohjana sille tarkastelulle, joka tulee ottaa huomioon opettajia lomautettaessa. Perustuslain 16 §:n lisäksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös liittyy läheisesti tutkittavaan aiheeseen. Nämä säännökset yhdessä luovat oppilaalle oikeuden yhdenvertaiseen ja laadukkaaseen opetukseen asuinpaikasta tai muusta muuttuvasta tekijästä riippumatta.

Työsopimuslaissa ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta käsitellään työsuhteisen ja kunnallisen viranhaltijan sopeuttamisen reunaehdot. Nämä lait asettavat sopeuttamiselle lainsäädännölliset rajat. Työsopimuslaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta pitävät sisällään ne perusteet millä henkilöstöä voidaan esimerkiksi irtisanoa tai lomauttaa tilanteessa, jossa perusteena on kunnan taloudellinen tilanne. Edellä mainittuja lakeja tutkimalla voidaan koota yhteen sellaisia tekijöitä, joita tulee ottaa huomioon sopeuttamistilanteessa.

Päätutkimuskysymyksenä voidaan pitää seuraavaa:

*Mitkä ovat lainsäädännön asettamat rajat kunnan henkilöstön sopeuttamiselle?*

Toisena päätutkimuskysymyksenä voidaan pitää sopeuttamisen vaikutusten tutkimista. Tällä tarkoitetaan erityisesti oppilaan oikeuksia opettajien lomautus tai irtisanomistilanteissa. Siksi toinen pääkysymys voidaankin muotoilla seuraavasti:

### *Onko sopeuttamisella vaikutuksia kuntalaisen perusoikeuksien toteutumiseen?*

Näiden pääkysymysten lisäksi voidaan esille nostaa täsmentäviä lisäkysymyksiä. Lisäkysymyksillä pyritään saamaan tutkimusaihetta lähemmäksi erityisryhmää eli tässä tapauksessa opettajia henkilöstöryhmänä sekä oppilaita asiakasryhmänä ja kuntalaisina, joille on perustuslaissa taattu subjektiivinen oikeus. Lisäkysymyksiä ovat seuraavat:

1. Millaisilla toimilla kunta voi sopeuttaa henkilöstöään?
2. Onko erityisesti opettajien lomauttamiselle tai irtisanomiselle olemassa lainsäädännöllisiä esteitä?
3. Vaarantaako opettajan lomautus oppilaan subjektiivisen oikeuden opetukseen?
4. Mikä julkinen taho on vastuussa subjektiivisen oikeuden toteutumisesta?
5. Millainen vastuu kunnalla on palveluiden järjestäjänä?

#### 1.4. Tutkimusmenetelmät

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka kuuluu oikeustieteelliseen tutkimukseen. Lainoppi tutkii tietynä aikana ja tietyllä alueella voimassa olevia normeja. Lainoppi siis tutkii normeja selvittäen oikeusnormien konkreettista sisältöä ja auttaa siten oikeusnormien soveltamisessa normaalissa elämässä esiin tulevissa ongelmissa. Lainoppi voidaan jakaa kahteen eri näkökulmaan, praktiseen ja tieteelliseen. Oikeusdogmatiikka tuottaa systematisointiehdotuksia ja tulkintasuosituksia oikeudellisille toimijoille ja kansalaisille. Lainopin harjoittaminen edellyttääkin oikeuden ja oikeudellisen käytännön hyväksymistä yhteiskunnan sääntelyn muotona ja yhteiskunnallisena käytäntönä.<sup>1</sup>

Edellä mainitun lisäksi lainopin tehtävänä on tutkimuskohteen systematisointi eli voimassa olevan oikeusjärjestyksen jäsentäminen. Systematisoinnin avulla oikeusdogmatiikka luo ja kehittää oikeudellista käsitejärjestelmää ja auttaa löytämään säännökset sekä hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä suhteista.<sup>2</sup> Systemaattisuuden voidaankin sanoa

---

<sup>1</sup> Husa 1995, s. 134–135. Ks. myös Tuori 1990, s. 80.

<sup>2</sup> Husa, Mutanen ja Pohjolainen 2008, s. 20–21.

olevan lainopin ihanteena. Systemaattisuudella tarkoitetaan, että oikeuden tulisi olla normatiivinen kokonaisuus eikä erilaisten *ad hoc*- sääntelyjen ja ratkaisujen epälooginen kertymä.<sup>3</sup>

Toisaalta voidaan kysyä, voiko tämä edellä esitetty systemaattisuuden ideaali koskaan toteutua sillä oikeustiede ja yhteiskunta ovat vaikutussuhteessa toisiinsa. Kun pyritään ohjaamaan rakenteeltaan sekä syy- että seuraussuhteiltaan monimutkaista yhteiskuntaa lisääntyvillä normeilla, ei ammattijuridiikkaan sitoutuneen praktispainotteisen oikeusdogmatiikan lähestymistapa tunnu enää ainoalta perustelulta. Tästäkin huolimatta systemaattisuudesta oikeusdogmatiikan ideaalina ei kannata luopua vaan ennemmin tulisi luopua systemaattisuuden kuvitelmasta. Näin ollen oikeustutkimuksessa tulisi käyttää myös muita kuin normitekstin loogis-formaaliseen tekstintulkintaan perustuvia tutkimusmenetelmiä.<sup>4</sup>

Tässä tutkimuksessa tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen. Tutkimuksessa selvitetään kunnan henkilöstön sopeuttamiseen liittyvän lainsäädännön sisältöä ja tulkitaan sopeuttamiseen vaikuttavia säännöksiä. Keskeisenä tehtävänä on siis selvittää voimassa olevan lainsäädännön sisältö tutkimusongelman kannalta.

Oikeusdogmaattisen metodin lisäksi tutkimuksessa käytetään oikeussosiologian tutkimusmetodia. Oikeussosiologia tutkii lähinnä oikeuselämän ja oikeudellisten toimijoiden säännönmukaisuuksia hyväksi käyttäen erityisesti kokemusperäistä metodologia tiedonhankinnassaan. Oikeussosiologian pyrkimyksenä on etsiä erityisesti yhteiskunnallisia rakenteellisia tekijöitä oikeudellisten ilmiöiden selityksiksi. Tyypillisesti oikeussosiologian näkökulma tutkimuskohteeseen on makrotason näkökulma. Oikeussosiologian tärkeimpänä tehtävänä voidaankin pitää oikeuden ja muun yhteiskunnan välisten vuorovaikutussuhteiden tarkastelua ei-normatiivisesta viitekehyksestä käsin.<sup>5</sup> Tämä kokemusperäinen tiedonhankinta rajoittuu tässä tutkimuksessa oikeustapausten tulkintaan ja käsittelyyn.

Tutkimuksen metodina voisi toimia myös oikeushistoriallinen metodi. Oikeushistoria käyttää apunaan historian tutkimuksen menetelmiä tutkittaessa oikeusnormien ja -sääntöjen kehitystä. Oikeushistorian pyrkimyksenä on ottaa huomioon yhteiskunnallinen kehitys historiallisissa tilanteissa ottaen huomioon paikalliset tekijät. Oikeusnormia tutkitaan historiallista kontekstia

---

<sup>3</sup> Husa 1995, s. 135.

<sup>4</sup> Husa 1995, s. 136–137.

<sup>5</sup> Husa 1995, s. 144.

vasten eikä erillisenä ilmiönä.<sup>6</sup> Tässä tutkimuksessa ei käytetä oikeushistorian metodologiaa. Tämä johtuu paljon tutkimuksen laajuuteen vaikuttavista tekijöistä. Tämän lisäksi henkilöstön sopeuttamiseen liittyvän lainsäädännön historia ei ilmeisesti toisi tutkimukselle lisäarvoa.

Mahdollisena tukevana metodina olisi voinut toimia myös vertaileva oikeustiede tai oikeuspolitiikka. Vertaileva oikeustiede tutkii kotimaisia ja ulkomaisia oikeussääntöjä vertaillen niitä toisiinsa. Oikeuspolitiikka taas tutkii oikeudellisten ilmiöiden takana olevia poliittisia ja yhteiskunnallisia ilmiöitä. Oikeuspolitiikka käyttää apunaan kaikkien muiden suuntausten tutkimusmenetelmiä sekä politologian menetelmiä. Oikeuspolitiikassa on korostunut näkemys siitä, että oikeuden täytyy olla tavoitteellista yhteiskunnallista toimintaa. Oikeusteoria ja Oikeusinformatiikka ovat myös metodivaihtoehtoja. Oikeusteoria tutkii oikeutta ja oikeudellisia ilmiöitä teoreettisesti käyttäen erityisesti filosofian menetelmiä. Oikeusinformatiikka taas tutkii tietotekniikan vaikutuksia oikeudellisen tiedon hankintaan ja käyttämiseen sekä tietotekniikan käytön oikeudellista sääntelyä.<sup>7</sup> Mikään näistä edellä esitetyistä metodologioista ei kuitenkaan sovi ominaisuuksiensa puolesta juuri tähän tutkimukseen.

## 1.5. Keskeiset käsitteet

### 1.5.1. Perusoikeus ja subjektiivinen oikeus

Mahdollisimman yksinkertainen määrittely perusoikeudelle on seuraava: perusoikeudet ovat perustuslain perusoikeusluvussa turvattu yksilön oikeuksia. Tämänkaltainen määrittelmä on kuitenkin puhtaasti muodollinen. Tällä tarkoitetaan, että termi ”perusoikeus” määritellään vain yksilöimällä ne perustuslain säännökset, joissa ko. oikeudet on turvattu.<sup>8</sup>

Jos kuitenkin ajatellaan ”perusoikeuden” sisältöä eli ideaa tulee määrittelystä paljon vaikeampaa. Perusoikeuden käsitettä onkin pyritty useasti täsmentämään erilaisilla määritelmillä ja ”perusoikeus” termiä käytetään nykyisin useissa erilaisissa merkityksissä.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Husa 1995, s. 144.

<sup>7</sup> Husa 1995, s. 144–145.

<sup>8</sup> Hallberg ym. 1999, s. 62.

<sup>9</sup> Hallberg ym. 1999, s. 62.

Arkisessa kielenkäytössä perusoikeudella tarkoitetaan usein samaa kuin perustavanlaatuisen oikeus. Tällä tarkoitetaan, että perusoikeus on sellainen oikeus joka erottuu muista oikeuksista, koska ne ovat yksilön kannalta erityisen tärkeitä eli perustavanlaatuisia. Määrittelyn ongelmana voidaan pitää sitä, että eri ihmisille erilaiset oikeudet ovat perustavanlaatuisia. Toisaalta tämänkaltainen määrittely tavoittaa kuitenkin tietyn olennaisuuden perusoikeuden ideasta. Perustavanlaatuisuus on sisällöllinen edellytys tietyn oikeuden kutsumiselle perusoikeudeksi.<sup>10</sup>

Kun arkikielen perusoikeuden määritelmään lisätään valtiosääntöoppineiden painottama normihierarkkinen ylemmänasteisuus, päästään melko lähelle perusoikeuden hyvää määritelmää. Valtiosääntöoppineiden painottama normihierarkkinen ylemmänasteisuus tarkoittaa perusoikeuksien nauttimaa ns. korotettua muodollista lainvoimaa. Tämä tarkoittaa että perusoikeudet on turvattu perustuslaissa. Perustuslaki on tavalliseen lakiin nähden ylemmänasteinen, josta siis tulee määritelmä ”normihierarkkisesti ylemmänasteinen”. Tästä päästään perusoikeuden määritelmään joka olisi seuraava: perusoikeudet ovat perustuslaissa turvattu yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia.<sup>11</sup>

Perusoikeuden ominaisuuksiin liittyy myös perusoikeuden oikeudellisuus ja oikeuksien yleisyys. Perusoikeuden oikeudellisuudella tarkoitetaan perusoikeuksien olevan juridisia oikeuksia eli maallisen lainsäätäjän säätämiä oikeuksia. Perusoikeuden yleisyydellä taas tarkoitetaan sitä, että perusoikeus on kaikkia ihmisiä koskeva oikeus. Näin ollen perusoikeus ei anna esim. jollekin tietylle yhteiskuntaryhmälle erioikeuksia.<sup>12</sup> Tässä tutkimuksessa perusoikeuksia käsitellään kappaleessa 2.1. Perusoikeuksien yleinen käsitteleminen antaa pohjaa maksuttoman perusopetuksen tarkemmalle tutkimiselle.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeänä käsitteenä voidaan pitää myös subjektiivista oikeutta, joka on perusoikeuden yksi lähikäsitteistä. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan oikeutta, jonka toteuttamista yksilö voi tarvittaessa vaatia omissa nimissään tuomioistuimessa. Yksilön kannalta subjektiivinen oikeus on tehokkain perusoikeusmuoto. Subjektiivinen oikeus voi koskea joko viranomaisen velvollisuutta toimia aktiivisesti tai viranomaisen velvollisuudesta pidättyä perusoikeuden loukkauksesta. Aktiivisilla toimilla tarkoitetaan esim. yksilölle annettavaa sosiaalietuutta ja perusoikeuden loukkauksesta pidättymisellä tarkoitetaan esim. yksilön vapauden

---

<sup>10</sup> Hallberg ym. 1999, s. 62.

<sup>11</sup> Hallberg ym. 1999, s. 62–63.

<sup>12</sup> Hallberg ym. 1999, s. 63.

rajoittamista.<sup>13</sup> Subjekttiivista oikeutta käsitellään enemmän kappaleessa 2.1.1., joka käsittelee perusoikeuksia yleisesti.

### 1.5.2. Julkinen valta

Julkisen vallan käsitettä voidaan pitää julkisen oikeuden peruskäsitteenä. Julkisen vallan lisäksi oikeuskirjallisuudessa, lainsäädännössä ja lainvalmisteluaineistossa puhutaan myös julkisesta sektorista, julkisesta toiminnasta ja julkisista tehtävistä sekä julkisista palveluista. Julkisen vallan käsite on oikeustieteen kehittämä ja sitä käytetään paljon, mutta usein sen määrittely jää tekemättä.<sup>14</sup> Julkisen vallan yleisenä piirteenä voidaan sanoa olevan vallan kvalifioituneisuus, jolla tarkoitetaan, että valtaa voivat käyttää vain ne, jotka täyttävät lailla tai sen nojalla erikseen määritellyt kvalifikaatiot. Toinen julkisen vallan piirre liittyy vallankäytön luonteeseen. Vallan käytön luonne on yleensä sekä oikeuttavaa että velvoittavaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisen vallan subjektilla on sekä oikeus että velvollisuus käyttää valtaa. Kolmas julkisen valtaan liittyvä piirre on vallan luovuttamattomuus. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisen vallan haltija ei voi ilman siihen oikeuttavaa normia luovuttaa valtaansa toiselle. Kaiken edellä mainitun lisäksi julkinen valta on sidonnaisuudessa yleiseen intressiin. Tämä tarkoittaa, että julkista valtaa on määrä käyttää yleisen eikä haltijansa yksityisen intressin edistämiseksi.<sup>15</sup>

Julkinen valta on perusominaisuudeltaan heteronomista. Tällä tarkoitetaan, että julkinen valta voi yksipuolisesti käskien, kieltäen tai sallien määrätä toisen oikeussubjektin oikeuspiiristä. Pelkistetysti voidaankin sanoa, että julkisen vallan käyttämistilanteessa vallankäytön kohde saatetaan jonkin asian osalta puolustuskyvyttömäksi ja vallanalaiseksi.<sup>16</sup> Tämä kuvaa julkisen vallan ydintä, vaikka mitään yhtenäistä julkista valtaa ei olekaan olemassa. Lievimät tapauskokonaisuudet ovat hävittäneet pakon ja sen uhan kokonaan.<sup>17</sup>

Suomen perustuslakia valmisteltaessa julkisen vallan käsite oli erityisen huomion kohteena. Julkisen vallan käsitettä käytettiin eräänlaisena toimintakäsitteenä, joista esimerkkeinä ovat perustuslain 119 § ja 124 §. Nämä pykälät koskevat hallinnon järjestämistä. Toisaalta julkisen vallan käsite ymmärrettiin subjekti käsitteenä osoittamaan niitä tahoja, joita eritoten

---

<sup>13</sup> Hallberg ym. 1999, s. 67.

<sup>14</sup> Tuori 1998, s. 300–316.

<sup>15</sup> Ross 1951, s. 106–123 ja Heuru 2002, s. 152–153.

<sup>16</sup> Ross 1951, s. 111–112, Holopainen 1969, s. 33 ja Tuori 1998, s. 302.

<sup>17</sup> Heuru 2006, s. 19.

perusoikeussäännökset velvoittavat. Tästä voidaan sanoa esimerkkinä perusoikeussäännöstö perustuslain 2 luvussa.<sup>18</sup>

Lainvalmistelussa todettiin kuitenkin, että julkisen vallan alaa ei voida tyhjentävästi määritellä. Näin ollen julkisen vallan alaa voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa ja supistaa. Tämän lisäksi julkisen vallan käyttöä ei ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi, koska kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin niin sanotut välillisen julkishallinnon organit käyttävät merkittävää julkista valtaa.<sup>19</sup>

Jos julkista valtaa ei voida kokonaan palauttaa valtioon, valtiovallan käsitteen ala olisi julkisen vallan käsitteen alaa suppeampi. Perustuslain 2 §:n 1 momentti toteaa, että valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Tämän lisäksi lainvalmisteluasiakirjoissa todetaan, että eduskunnan rinnalla ei voi olla muita eduskunnan kanssa kilpailevia valtioelimiä.<sup>20</sup> Edellä mainitusta huolimatta kaiken julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin. Tästä päästään päätelmään, joka voidaan katsoa olevan mahdoton. Nykyaikaisen valtion historia ja teoria sekä voimassaoleva perustuslakimme osoittaa, että yksipuolisesti velvoittava, pakolla uhkaava ja tarvittaessa henkistä ja fyysistä pakkoa käyttävä valta on yksinomaan valtion käytettäväksi laillistettu. Edellä tarkoitettua valtaa voidaan kuvata vain valtiovallan käsitteellä. Näin ollen loogisen ajattelun mukaisesti julkisen vallan ja valtiovallan käsitteen ala on sama eikä suinkaan eri kuten edellä todetaan. Erillinen asia on se, mikä taho miksikin vallaksi nimettyä julkista valtaa käyttää.<sup>21</sup>

### 1.5.3. Sopeuttaminen

Sopeuttamisella voidaan yleisesti tarkoittaa monia, erilaisiin tahoihin, kohdistuvaa sopeuttamista. Näistä esimerkkeinä voidaan luetella mm. maahanmuuttajien yhteiskuntaan sopeuttaminen tai uuden tuotteen sopeuttaminen nykyiseen tuotantoon. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä edellä mainittuja sopeuttamisen muotoja.

---

<sup>18</sup> HE 1/1998 vp., s. 74.

<sup>19</sup> HE 1/1998 vp., s. 74.

<sup>20</sup> HE 1/1998 vp., s. 73.

<sup>21</sup> Heuru 2006, s. 20.

Tässä tutkimuksessa sopeuttamisella tarkoitetaan henkilöstön sopeuttamista kunnassa vallitsevan taloustilanteen mukaiseksi. Sopeuttaminen on kattokäsite niille toimenpiteille, joilla pyritään henkilöstömenojen vähennykseen. Tällaisia mahdollisia sopeuttamisen keinoja ovat erilaiset organisaation muutokset, eläkeiän hyväksi käyttäminen jättämällä toimi täyttämättä uudelleen, yhteistyö muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa, lomauttaminen ja varsin radikaalina toimenpiteenä henkilöstön irtisanominen. Kunnissa ja kuntayhtymissä on tehty erityisiä sopeuttamisohjelmia. Sopeuttamisohjelmissa pyritään rakenteellisiin toimenpitein ja töitä uudelleen organisoimalla tervehdyttämään kunnan taloutta.<sup>22</sup>

Sopeuttaminen käsitteenä on melko tuore ja sitä on käytetty julkisella sektorilla vain muutamia vuosia. Yksityisellä sektorilla sopeuttaminen on tunnetumpi käsite ja se yhdistetään usein negatiivisiin asioihin. Henkilöstön sopeuttaminen oikein toteutettuna voi olla myös hyväksi työyhteisölle, sillä se tehostaa työn tekemistä ja saa aikaan hyviä tuloksia. Sopeuttaminen ei myöskään aina tarkoita lomauttamista tai irtisanomista, joten henkilöstöllä on usein turhaa negatiivinen asenne tulevia muutoksia kohtaan.

---

<sup>22</sup> Piekkala 2009, s. 24.



## 2. Kuntalaisen oikeus palveluihin

### 2.1. Perusoikeudet

#### 2.1.1. Yleistä perusoikeuksista sekä subjektiivinen oikeus

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa määriteltyjä perusoikeuksia, joiden perusta muodostuu kansainvälisesti tunnetuista ja sovitusta ihmisoikeuksista. Usein ihmisoikeuksista ja perusoikeuksista puhutaan kahtena erillisenä kokonaisuutena. Tämä on osittain harhaanjohtava lähestymistapa. Näiden kahden kokonaisuuden erottelu johtuu siitä, että perusoikeuksien sanamuoto ei ole aivan identtinen ihmisoikeussopimusten sanamuodon kanssa. Tämän lisäksi ihmisoikeudet on saatettu valtiosisäisesti voimaan sellaisenaan, joten on perusteltua että näille kokonaisuuksille on omat ilmauksensa.<sup>23</sup>

Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Perusoikeuksiksi voidaan luokitella vain ne perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet, jotka ovat yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Jonkin ryhmän erityiset oikeudet eivät näin ollen kuulu perusoikeuksien kokonaisuuteen. Perusoikeuksille on myös ominaista perustuslain tasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.<sup>24</sup> Kokoavasti voidaan sanoa, että perusoikeuksien säätäminen perustuslaissa määrittää yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot myös tulevaisuutta silmällä pitäen<sup>25</sup>. Tämän lisäksi perustuslain säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen on huomattavasti vaikeampaa kuin tavalliselle laille edellä mainitut toiminnot olisivat. Tätä kutsutaan perustuslain korotetuksi lainvoimaksi.<sup>26</sup>

Arkisessa kielenkäytössä perusoikeudella tarkoitetaan usein samaa kuin perustavanlaatuinen oikeus. Tällä tarkoitetaan, että perusoikeus on sellainen oikeus joka erottuu muista oikeuksista, koska ne ovat yksilön kannalta erityisen tärkeitä eli perustavanlaatuisia. Määrittelyn ongelmana voidaan pitää sitä, että eri ihmisille erilaiset oikeudet ovat perustavanlaatuisia. Toisaalta tämänkaltainen

---

<sup>23</sup> Heuru 2002, s. 42.

<sup>24</sup> Heuru 2002, s. 42. Ks. myös Ojanen 2009, s. 2.

<sup>25</sup> HE 309/1993 vp., s. 5–6 ja 15.

<sup>26</sup> Ojanen 2009, s. 2.

määrittely tavoittaa kuitenkin tietyn olennaisuuden perusoikeuden ideasta. Perustavanlaatuisuus on sisällöllinen edellytys tietyn oikeuden kutsumiselle perusoikeudeksi.<sup>27</sup>

Kun arkikielen perusoikeuden määritelmään lisätään valtiosääntöoppineiden painottama normihierarkkinen ylemmänasteisuus, päästään melko lähelle perusoikeuden hyvää määritelmää. Valtiosääntöoppineiden painottama normihierarkkinen ylemmänasteisuus tarkoittaa perusoikeuksien nauttimaa edellä mainittua korotettua muodollista lainvoimaa. Tällä siis tarkoitetaan, että perusoikeudet on turvattu perustuslaissa. Perustuslaki on tavalliseen lakiin nähden ylemmänasteinen, josta siis tulee määritelmä ”normihierarkkisesti ylemmänasteinen”. Tästä päästään perusoikeuden määritelmään joka olisi seuraava: perusoikeudet ovat perustuslaissa turvattuja yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia.<sup>28</sup>

Perusoikeuksien kokonaisuus on kirjattu Suomen perustuslain 2 lukuun. Perusoikeuden aseman ovat saaneet seuraavat oikeudet: yhdenvertaisuus, oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapaus, yksityiselämän suoja, uskonnon ja omantunnon vapaus, sananvapaus ja julkisuus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, vaali- ja osallistumisoikeudet, omaisuuden suoja, sivistykselliset oikeudet, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus työhön ja elinkeinovapaus, oikeus sosiaaliturvaan, vastuu ympäristöstä ja oikeusturva. Näiden lisäksi perusoikeuksiin on kirjattu rikosoikeudellinen laillisuusperuste, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen tai tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Tähän liittyy myös kieltö siitä, että ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Perusoikeuden ominaisuuksiin liittyy myös perusoikeuden oikeudellisuus ja oikeuksien yleisyys. Perusoikeuden oikeudellisuudella tarkoitetaan perusoikeuksien olevan juridisia oikeuksia eli maallisen lainsäätäjän säätämiä oikeuksia. Perusoikeuden yleisyydellä taas tarkoitetaan sitä, että perusoikeus on kaikkia ihmisiä koskeva oikeus. Näin ollen perusoikeus ei anna esim. jollekin tietylle yhteiskuntaryhmälle erioikeuksia.<sup>29</sup>

Subjektiiivisen oikeuden käsite liittyy läheisesti perusoikeuksiin. Subjektiiivisen oikeuden yleisellä luonnehdinnalla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on oikeus vaatia kyseistä toimenpidettä tai

---

<sup>27</sup> Hallberg ym. 1999, s. 62.

<sup>28</sup> Hallberg ym. 1999, s. 62–63.

<sup>29</sup> Hallberg ym. 1999, s. 63.

rahamäärää eikä muilla ole oikeutta estää häntä saamasta sitä.<sup>30</sup> Julkisen vallan kannalta subjektiivinen oikeus merkitsee yleensä velvoitetta tai mm. määrärahasidonnaisuudesta riippumatta toteuttaa subjektiivinen oikeus<sup>31</sup>. Julkisissa palveluissa subjektiivisia oikeuksia ovat esim. perusopetus, alle kouluikäisten päivähoito, akuutti laitoshoido ja ensiapu sekä vammaispalvelut ja eräät lastensuojelupalvelut. Subjektiivisten oikeuksien etuna voidaan pitää sitä, että ne varmistavat palvelun saannin kansalaisen kannalta ja periaatteessa myös yhdenvertaisesti.<sup>32</sup> Subjektiivinen oikeus ei kuitenkaan aina takaa sitä, että oikeus toteutuu. Tätä on käsitelty tässä tutkimuksessa myöhemmässä vaiheessa.

Tavallisimmin subjektiivisen oikeuden toteuttajaorganisaationa toimii kunta. Subjektiiviset oikeudet ovat kunnalle siinä mielessä ongelmallisia, että subjektiivisen oikeuden toteuttaminen sitoo kunnan voimavaroja ja on siten valtiosuuslainsäädännön periaatteiden vastaista. Tavoitteena on, että kunta voi melko pitkälle itse päättää omien voimavarojensa ja valtiolta saamiensa varojen käytöstä.<sup>33</sup>

Kuntien kannalta haitallisena voidaan pitää myös subjektiivisen oikeuden ominaisuutta epätasaistaa eri hyvinvointipalvelujen kehitystä. Kunta ei voi laittaa omalta kannaltaan tärkeää palvelua ensisijaiseksi. Tästä esimerkkinä voidaan pitää lasten päivähoitoa. Päivähoitoon sidotut voimavarat eivät tunnu vanhusvoittoisessa kunnassa tärkeiltä. Tässä tilanteessa voidaan ajatella, että väestöryhmät joutuvat erilaiseen asemaan. Kunnallinen itsehallinto supistuu tältä osin, ja samalla rapistuu se periaate, että päätösvaltaa ei sidota tarpeettomasti. Toisaalta subjektiivisen oikeuden tavoitteena onkin nimenomaan sitoa kuntaa tai muuta toimeenpanijaa ja poistaa siltä harkinta tärkeänä pidetyn asian vuoksi.<sup>34</sup>

Merkittävä osa julkisen vallan ja sitä kautta erityisesti kuntien järjestämistä ja toimeenpanemista palveluista ei ole subjektiivisia oikeuksia, vaan tavallisella lainsäädännöllä luotuja julkista valtaa velvoittavia palveluita. Näiden palvelujen taustalla saattaa olla perustuslain julkiselle vallalle asettama velvollisuus tai joissain tapauksissa myös oikeus. Olennaista on, että perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus tai yksilön oikeus ei muodosta saajan kannalta subjektiivista oikeutta. Tässä tapauksessa kyse on oikeuden määrärahasidonnaisuudesta. Perusoikeuden

---

<sup>30</sup> Huhtanen 1993, s. 23- 25. Ks. myös Arajärvi 2003, s. 112- 113.

<sup>31</sup> Arajärvi 2006, s. 41.

<sup>32</sup> Arajärvi 2006, s. 41.

<sup>33</sup> Arajärvi 2006, s. 42.

<sup>34</sup> Arajärvi 2006, s. 42.

käyttäminen ei sinänsä sido palvelun järjestämistä subjektiiviseksi oikeudeksi, ja toisaalta oikeuksia voivat olla sellaisetkin oikeudet, joiden taustalla ei ole perusoikeutta.<sup>35</sup>

## 2.1.2. Vastuu perusoikeuksien toteutumisesta

### 2.1.2.1. Julkisen vallan vastuu perusoikeuksien velvoittamana tahona

Perusoikeudet ovat perinteisesti olleet ihmisten suojana julkisen vallan ja erityisesti valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta<sup>36</sup>. Perusoikeudet siis velvoittavat ennen muuta julkista valtaa. Tämä käy ilmi perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Monessa perusoikeussäännöksessä ”julkinen valta” onkin mainittu juuri säännöksessä suojatun oikeuden velvoittamana tahona. Tästä esimerkkinä on erityisesti TSS-oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset.<sup>37</sup>

Julkinen vallan käsitettä käytetään perustuslaissa niin subjektikäsitteenä kuin toimintakäsitteenäkin. Asiayhteydestä voidaan päätellä, missä merkityksessä käsitettä kulloinkin perustuslaissa käytetään. Perusoikeussäännöksissä julkisen vallan käsitettä käytetään nimenomaan subjektikäsitteenä osoittamaan niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat.<sup>38</sup> Julkisen vallan käsitteen merkitysyhteys koskee ensinnäkin valtiota virkamiehineen ja päätöksentekokoelimineen aina valtion keskushallinnon tasolta alue- ja paikallishallinnon tasolle saakka. Kaikki julkisen vallan käyttö ei kuitenkaan palaudu valtion toiminnaksi. Valtion lisäksi kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekokoelimineen luetaan julkiseen valtaan ja siten myös perusoikeuksien velvoittamien tahojen joukkoon. Perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa sen kaikissa toiminnoissa, oli sitten kyse esimerkiksi lainsäädäntövallan tai tuomiovallan käytöstä taikka toimimisesta vaikka työnantajan roolissa.<sup>39</sup> Julkisen vallan alan tyhjentävä määrittely on kuitenkin vaikeaa sen vuoksi, että perustuslain sallimissa rajoissa sitä voidaan tarpeen mukaan supistaa tai laajentaa lainsäädännöllä<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> Arajärvi 2006, s. 42.

<sup>36</sup> Merikoski 1932, s. 90–116.

<sup>37</sup> Ojanen 2009, s. 31. Ks. myös Hallberg ym. 1999, s. 136.

<sup>38</sup> Hallberg ym. 1999, s. 136.

<sup>39</sup> Ojanen 2009, s. 32. Ks. myös Hallberg ym. 1999, s. 136–137.

<sup>40</sup> Hallberg ym. 1999, s. 136. Tarkemmin julkisen vallan käsitteestä ja sen eri merkityksistä ks. Tuori 1998, s. 301–318.

Valtiolla on erityinen vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta verrattuna muihin julkisen vallan tahoihin. Valtio ei voi vapautua vastuustaan esimerkiksi siirtämällä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseen liittyviä tehtäviä kunnille. Käytännössä kuitenkin valtio on siirtänyt huomattavan osan erityisesti TSS-oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä kunnille. Kuntien vastuulla ovat esimerkiksi perusopetus ja terveydenhuolto sekä sosiaaliturvan järjestämisessä elatus- ja toimeentulotuki.<sup>41</sup> TSS-oikeuksista kerrotaan lisää kappaleessa 2.1.4.

Valtion ja kuntien välistä suhdetta perusoikeuksien toteuttamisessa määrittää perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien asukkaiden itsehallinto. Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on myös verotusoikeus. Perustuslain takaamaa kunnallisen itsehallinnon suojaa nauttivat muun muassa kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan oikeus verottaa jäseniään, kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta. Lisäksi kuntien itsehallintoa turvaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja<sup>42</sup>, jonka mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjassa myös edellytetään, että paikallisviranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa ja että paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa.

Kuntien ja valtion vastuunjako pyrittiin selkeyttämään perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Perusoikeusuudistuksessa lähdettiinkin siitä, että perusoikeuksista kunnille syntyvistä tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä aina lailla. Tällöin on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Perusoikeussäännökset eivät kuitenkaan itsessään määrää sitä, miten kustannusten jako valtion ja kuntien kesken toteutetaan.<sup>43</sup> Kuten edellä on todettu, valtio ei vapaudu perusoikeuden toteuttamisvastuustaan siirtämällä toteuttamistehtävän esim. kunnalle. Jos kunnat eivät pysty suoriutumaan perusoikeuden toteuttamistehtävästä, palautuu vastuu perusoikeuden toteutumatta jäämisestä myös valtiolle.<sup>44</sup>

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä julkisen vallan käsitteen ottamisella mukaan perustuslakiin pyrittiin saamaan juuri valtion ulkopuolinenkin julkisen vallan käyttö ja muu julkinen toiminta

---

<sup>41</sup> Ojanen 2009, s. 33–34.

<sup>42</sup> SopS 66/1991.

<sup>43</sup> Ojanen 2009, s. 34.

<sup>44</sup> Hallberg ym. 1999, s. 137.

selkeästi perusoikeussäännösten alaisuuteen. Lähtökohtana on, että perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan toimintaan. Näin ollen viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa.<sup>45</sup>

Niille toimijoille, joille on uskottu tietyn perusoikeuden toimeenpano, syntyy myös velvollisuus huolehtia oikeuden tosiasiallisesta toteuttamisesta. Yleensä oikeuden toimeenpano edellyttää jonkinlaisten voimavarojen käyttöä. Tärkeimpänä voimavarana pidetään taloudellisia voimavaroja, mutta huomattavaa on että merkittävää osaa esim. TSS-oikeuksista (esim. terveydenhuoltopalveluja tai opetuspalveluja) ei voida toteuttaa ilman hyvin ja pitkälle koulutettua työvoimaa.<sup>46</sup>

Edellä esitetystä näkökohdasta ilmenee perusoikeuksien kokonaisuus. Koulutuksen mahdollisuuksien turvaaminen on julkiselle vallalle säädetty tehtävä. Vastaavasti toimeentuloturva järjestelmän ylläpito edellyttää taloudellisia ja koulutuksellisia voimavaroja ja oikeusturva puolestaan toimivaa tuomioistuineläinlaitosta. Voimavarojen turvaamisessa ei siis ole kyse yksinomaan niistä ahtaasti tulkituista rahamääristä, joita tarkasteltavana oleva oikeus edellyttää. Oikeuksien turvaamisen vaatimien voimavarojen turvaamista tarkastellaan usein vain kuntien kannalta. Huomattavaa kuitenkin on, että myös eduskunta on velvoitettu. Tässä suhteessa perussäännös sisältyy perustuslain 84 §:ään, jonka mukaan budjetin on sisällettävä vuotuiset (lakisääteiset) menot täydellisesti.<sup>47</sup>

#### 2.1.2.2. Kunnan vastuu perusoikeuksien toteuttajana

Suomi on hyvinvointipalveluyhteiskunta, jossa kunnat tuottavat palvelut. Kunnan yleinen velvollisuus perusoikeuksien toteuttamisessa ei kuitenkaan ole yksiselitteinen.<sup>48</sup> Perusoikeusuudistuksen myötä kunnille on tullut korostunut asema valtio-organisaation rinnalla. Perusoikeudet velvoittavat uudistuksen tultua voimaan valtion lisäksi myös muita julkista valtaa käyttäviä organisaatioita kuten kuntia.<sup>49</sup> Lähtökohtaisesti siis perusoikeudet velvoittavat valtion ohella myös kuntia ja kuntayhtymiä<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Hallberg ym. 1999, s. 137.

<sup>46</sup> Arajärvi 2006, s. 53.

<sup>47</sup> Arajärvi 2006, s. 53.

<sup>48</sup> Heuru 2000, s.157.

<sup>49</sup> Uoti 2003, s. 157.

<sup>50</sup> Hallberg ym. 1999, s. 149.

Laajan perusoikeusnäkemyksen mukaan valtiolla ja muilla julkista valtaa käyttävillä tahoilla, kuten kunnilla, on velvollisuus ryhtyä aktiivisiin toimiin perusoikeuksien toteuttamiseksi<sup>51</sup>. Kuten edellä on todettu, perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa. Julkisen vallan käsite on tässä yhteydessä mielletty subjektikäsitteenä, jolloin on tarkoituksena ollut saada myös valtion ulkopuolinen julkisen vallan käyttö ja muu julkinen toiminta perusoikeussäännösten alaisuuteen. Tästäkin näkökulmasta katsottuna perusoikeussäännökset velvoittavat myös kuntia.<sup>52</sup>

Perustuslain 22 § käskee julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen:

*Perusoikeuksien turvaaminen*

*Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.*

Kunnat ja kuntayhtymät kuuluvat myös perustuslain perusoikeusluvussa käytetyn julkisen vallan käsitteen piiriin.<sup>53</sup> Edellä mainittu säännös sitoo julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa. Tämä koskee sekä lainsäädäntöä, hallintoa sekä lainkäyttöä<sup>54</sup>. Erityisesti vapausoikeuksia koskevat säännökset ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkittävää toimivaltaa. Vapausoikeuksia koskevat säännökset kohdistuvat siten samalla tavoin niin kuntiin ja kuntayhtymiin sekä näiden virkamiehiin, muuhun henkilöstöön ja päätöksentekoihin kuin valtionkin. Sama päätelmä koskee myös yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin oikeusturvaa koskevia perusoikeussäännöksiä.<sup>55</sup>

Edellä mainitusta huolimatta kunnan vastuu perusoikeuksien toteuttajana ei ole aivan yksinkertainen, kuten aiemmin on todettu<sup>56</sup>. Asiasta tekee monimutkaisen se, että perustuslain valmisteluasiakirjoissa on toteamus siitä, että viimekätinen vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta on valtiolla. Valtio ei vapaudu tästä vastuusta valmisteluasiakirjojen mukaan siirtämällä lailla tehtäviä kunnille.<sup>57</sup> Tämä päätös on saanut myös kansainvälisoikeudellisen vahvistuksen. Toisaalta taas perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, ettei uudistuksella muuteta

---

<sup>51</sup> Karapuu 1999, s. 78.

<sup>52</sup> PeVM 25/1994 s. 3 ja Karapuu 1999, s. 137 ja 149.

<sup>53</sup> HE 309/1993 vp., s. 26.

<sup>54</sup> Heuru 2002, s. 153–154.

<sup>55</sup> Hallberg ym. 1999, s. 149.

<sup>56</sup> Heuru 2002, s. 153–154.

<sup>57</sup> PeVM 25/1994, s. 3.

toisaalla perustuslaissa turvattuja kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia. Tästä syystä perusoikeuksista johtuvista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä erikseen lailla. Tämä samainen näkemys toistuu myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä.<sup>58</sup> TSS-oikeuksien kohdalla ongelma on aivan erityinen. Tätä TSS-oikeuksia koskevaa ongelmallisuutta selvitetään enemmän kappaleessa 2.1.4.

Edellä esitetyn perusteella onkin melko selvää, että perustuslaki sellaisenaan on kuntia velvoittava. Huomattavaa kuitenkin on, että oleellisia kustannuksia vaativien yhteiskunnallisten palvelusten järjestämisen osalta vastuu syntyy vasta, kun tehtävä on lailla annettu kunnan hoidettavaksi. Tätä edellyttää myös tehtävien jakamisen selkeys valtion ja kunnan välillä.<sup>59</sup> Tämä yleinen vaatimus lailla säätämisestä on ilmaistu perustuslain 121 §:n 2 momentissa, jonka mukaan kuntien tehtävien yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Sama vaatimus on kirjattu myös kuntalain (17.3.1995/365) 2 §:ään.

Perusoikeuksien turvaamiseksi onkin tehtävä lainsäädännöllisiä järjestelyjä, koska perustuslaissa ei määritellä perusoikeuksien toteuttamisen keinoja. Tästä syystä keinojen valinta jääkin kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Keinojen valinta tapahtuu siis lailla, mutta lain lisäksi myös hallinnollisin toimin.<sup>60</sup>

Jos jollekin taholle lailla luodun subjektiivisen oikeuden toteuttamista edellyttävä palvelu eli etuus on säädetty kunnan tehtäväksi, palvelun saamiseen oikeutettu ei voi tämän jälkeen kohdistaa tehokasta vaatimustaan etuuden saamiseksi valtioon, vaan kuntaan. Näin ollen asianomainen kunta on tosiasiallisessa vastuussa etuuden toteuttamisesta sen saantiin oikeutettuun nähden. Toisaalta kunta on vastuussa myös tällaisen edun toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista.<sup>61</sup> Näin ollen voidaan todeta, että kunta on kiistattomasti vastuussa lakisääteisten tehtäviensä suorittamisesta. Tässä tarkoitettu vastuu on sekä toiminnallista että taloudellista. Kun kysymyksessä on perusoikeuden toteuttaminen, vastuun arvioimiseen vaikuttaa niin perustuslaki kuin säännös, jossa tehtävä on kunnalle annettu.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> HE 309/1993 vp., s. 26 ja 33–34, PeVM 25/1994, s. 3. Ks. myös HE 1/1998 vp., s. 60 ja PeVL 14/1986.

<sup>59</sup> Heuru 2002, s. 154.

<sup>60</sup> Heuru 2002, s. 155.

<sup>61</sup> Viljanen 1999, s. 150.

<sup>62</sup> Heuru 2002, s. 250.



Kunnan orgaanien tulee mukautua oikeusjärjestyksen yleisiin normeihin eli kunnan orgaanien tulee toimia oikeusjärjestyksen koko normihierarkian puitteissa. Näin määräytyy se, millainen asema kunnalle muodostuu yhteiskuntapoliittisten päämäärien toteuttajana, kuten perusoikeustehtävien toteuttajana.<sup>63</sup> Tarkoituksellisuussyistä kunnille on siten lainsäädännöllä annettu mm. hyvinvointipalveluiden hoitaminen, sillä kunnilla on ollut valmiina tarvittava perusorganisaatio, jonka avulla hyvinvointipalvelujen tuottaminen on ollut mahdollista.<sup>64</sup>

Kunnan vastuuta perusoikeuksien toteuttajana voidaan pitää ongelmallisena myös toisenlaisesta syystä. Perustuslaissa käytetään yleensä ilmaisua ”jokaisella on oikeus”. Jos kunnalla on velvollisuus toimia perusoikeuden toteuttajana, tarkoittaako edellä mainittu ilmaus sananmukaisesti jokaista vai onko kunnalla velvollisuus katsottava rajoittuvan kunnan alueen ja asujaimiston tai jonkin muun tekijän perusteella?<sup>65</sup> Laissa puhutaan kunnan jäsenistä ja kunnan asukkaista. Kummankin käsitteen lähtökohtana on kunnan alue. Kuntalain 4 § tarkoittaa kunnan jäsenellä joko henkilöä, jonka kotikunta kyseinen kunta on, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jolla on kotipaikka kunnassa, tai sitä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunnan asukkaasta on kysymys siis silloin kun jäsenyys määräytyy kotikunnan perusteella.<sup>66</sup>

Edellä esitetyn perusteella voidaankin tulkita, että kunnan vastuulla olevien perusoikeuksien toteuttamista voi vaatia vain kunnan asukas. Tästä syystä kunnan jäsen, joka siis ei ole kunnan asukas, ei saa jäsenyytensä perusteella vastaavaa oikeutta. Tiettyjen perusoikeuksien kohdalla kunnalla on velvollisuus taata perusoikeuksien toteutuminen myös muille kuin kunnan asukkaille. Näitä oikeuksia on esimerkiksi vapaus- ja tasa-arvoisuus oikeuksissa.<sup>67</sup>

### 2.1.3. Yhdenvertaisuus

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävimmät perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus ja TSS-oikeuksien alle kuuluvat sivistykselliset oikeudet, joista erityisesti voidaan mainita oikeus opetukseen. Sivistyksellisiä oikeuksia ja oikeutta opetukseen käsittelemme tarkemmin kappaleissa 2.1.4.2. ja 2.1.5. Tässä kappaleessa käsitellään yhdenvertaisuutta ja sen merkitystä.

---

<sup>63</sup> Holopainen 1969, s. 386 ja Tuori 1990, s.275–276.

<sup>64</sup> Uoti 2003, s.158–159.

<sup>65</sup> Heuru 2006, s. 54–55.

<sup>66</sup> Heuru 2006, s. 55.

<sup>67</sup> Heuru 2006, s. 55.

Hallinnon johtavista oikeusperiaatteista yhdenvertaisuus on luonnollisin, sillä demokraattinen järjestelmä edellyttää sitä. Toisaalta yhdenvertaisuusperiaatetta on myös sanottu kaikkein vaikeimmaksi periaatteeksi yksilöidä. Tällä tarkoitetaan, että kaikkea eikä kaikkia ole tarkoitus saattaa yhdenmukaiseksi. Yhteiskunta siis säilyy moniarvoisena ja eriarvoisena senkin jälkeen, kun oikeusjärjestyksen edellyttämä yhdenvertaisuusperiaate on toteutettu. Vaatimuksena kuitenkin on, että eriarvoisuuden olemassaolo tulee perustua luonnolliseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan syyhyn.<sup>68</sup>

Yhdenvertaisuudella on perinteisesti ollut keskeinen asema perusoikeusjärjestelmässä. Tämän lisäksi sillä on ollut myös tärkeä asema kansainvälisessä ihmisoikeusnormistossa syrjinnän kiellon kanssa. Ajatus yhdenvertaisuudesta sisältyy oikeastaan jo perusoikeuden käsitteeseen. Tällä tarkoitetaan ajatusta siitä, että ihmisillä on yhtäläiset oikeudet esim. alkuperään tai sukupuoleen katsomatta.<sup>69</sup> Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa tulee soveltaa kaikessa toiminnassa, ja ne ulottavat vaikutuksensa kaikkiin muihinkin perus- ja ihmisoikeuksiin<sup>70</sup>. Yhdenvertaisuus on siis kirjattu Suomen perustuslain 2 lukuun ja 6 §:ään. Tämä säännös kuuluu seuraavasti:

*Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.*

*Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.*

*Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.*

*Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.*

---

<sup>68</sup> Heuru 2006, s. 313.

<sup>69</sup> Ojanen 2009, s. 12–13. Ks. myös Hallberg ym. 1999, s. 231.

<sup>70</sup> Arajärvi 2006, s. 148.

Yhdenvertaisuus säännös pitää sisällään perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta sekä tämän lisäksi ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Pykälässä ovat kirjattuna yleinen yhdenvertaisuuslauseke (1 mom.), syrjäntäkielto (2 mom.), säännös lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (3 mom.) sekä erityissäännös sukupuolten tasa-arvosta (4 mom.).<sup>71</sup> Tätä luetteloa ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Tätä ajatusta tukee ilmaisu ”muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”.<sup>72</sup> Säännöksessä on pyritty tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat kielletyt erotteluperusteet.<sup>73</sup> Jo edellä esitellyn perusteella voidaan todeta, että yhdenvertaisuusperiaatteen vaikeus heijastuu myös lainsäädäntöön. Yhdenvertaisuusperiaatteen velvoittamana onkin annettu lukuisia sekavia säännöksiä.<sup>74</sup> Lisäksi todettakoon, että yhdenvertaisuuslaki on parhaillaan uudistuksen alla.

Yhdenvertaisuudella voidaan viime kädessä tarkoittaa kaikkien ihmisten samanarvoisuutta. Tämä ei tietenkään tarkoita, että kaikilla ihmisillä tulisi olla samat oikeudet ja samat velvollisuudet. Yhdenvertaisuudella ei täten tarkoiteta absoluuttista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuusperiaatteen ydin voidaankin johtaa siihen, että samanlaisissa tilanteissa ihmisiä on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisissa tilanteissa eri tavoin. Näin ollen tilanteet ja olosuhteet ratkaisevat, milloin samanlaisen kohtelun ja milloin erilaisen kohtelun periaatetta on sovellettava.<sup>75</sup>

Syrjinnänkielto ei siis tarkoita kaikenlaisen erottelun kieltämistä. Tämä tarkoittaa, että syrjinnänkielto kattaa vain ei-hyväksyttävän erottelun ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi. Seikat, joiden nojalla erottelu voidaan katsoa ei-hyväksyttäväksi ja siten syrjinnäksi, liittyvät yhtäältä erottelun asteeseen ja toisaalta erottelun tarkoitukseen. Nämä kielletyt tarkoitukset on siis listattu perustuslain 6 §:ssä. Jos erottelulle kuitenkin voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, kysymys ei ole syrjinnästä. Olennaista siis onkin, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Edellä mainittu seikka ilmenee myös säännökseen valitusta sanamuodosta ”ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan”. Erottelun perusteluille asetetut vaatimukset ovat kuitenkin korkeat. Erottelua puoltavalle seikalle on voitava esittää tavallistakin vahvemmat perustelut, jotta erottelu voidaan katsoa hyväksyttäväksi. Erottelun hyväksyttävyys kuitenkin

---

<sup>71</sup> Heuru 2002, s. 99. Ks. myös Arajärvi 2006, s. 148–149.

<sup>72</sup> Ojanen 2009, s. 13. Ks. myös Hallberg ym. 1999, s. 232.

<sup>73</sup> Hallberg ym. 1999, s. 232.

<sup>74</sup> Heuru 2006, s. 313.

<sup>75</sup> Eriksson 1996, s. 862.

kumoutuu silloin, jos erottelu on asteeltaan niin voimakasta, että edes hyväksyttävä tarkoitus ei voi tehdä sitä oikeutetuksi.<sup>76</sup>

Yhdenvertaisuus pykälän 1 momentti sisältää siis yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Yleinen yhdenvertaisuussäännös sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen siitä, että ihmisen kohtelu on samanlaista samankaltaisissa tapauksissa. Tätä säännöstä on toisinaan luonnehdittu myös yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi. Perinteisesti siis yhdenvertaisuudella lain edessä on tarkoitettu vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Tämän mukaan viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin se, mitä laista ilmenee.<sup>77</sup>

Yhdenvertaisuudella on merkitystä myös siinä vaiheessa, kun myönnetään lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille, sekä silloin, kun heille asetetaan velvollisuuksia. Lainsäädännölle on kuitenkin ominaista, että se kohtelee jonkin yhteiskunnallisesti hyväksyttävän intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen esimerkiksi tosiasiallista tasa-arvoa.<sup>78</sup> Kaiken tämän lisäksi yhdenvertaisuusperiaatteella on paljon laajempi vaikutus kuin lainsäädännöstä voidaan päätellä.<sup>79</sup> Useisiin lakeihin, kuten tasa-arvolakiin ja rikoslakiin, on sisällytetty syrjintäkieltoja ja yhdenvertaisuutta muutoin korostavia säännöksiä. Tämä seikka kuvastaa yhdenvertaisuuden asemaa koko oikeusjärjestyksen läpäisevänä normina.<sup>80</sup>

Erityisesti lapsiin kohdistuva yhdenvertaisuus on tämän tutkimuksen kannalta tärkeässä asemassa. Yhdenvertaisuusperiaatteessa on otettu huomioon erityisesti lasten asema verrattuna aikuisiin. Yleensä perusoikeussäännöksiin ei sisälly ikään liittyviä ehtoja. Perustuslain aseman saaneet perusoikeudet kuuluvat siis periaatteessa kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille ikään katsomatta. Tästä poikkeuksena on kuitenkin perustuslain 14 §, jonka mukaan valtiollisen ja kunnallisen ääni- ja äänestys-oikeuden saa vasta 18 vuoden iässä. Perustuslaissa säädetty syrjintäkielto koskee myös syrjintää iän perusteella, joten perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Näin halutaan saada syntymään lasten tasa-arvo aikuisiin nähden.<sup>81</sup>

Yhdenvertaisuussäännökseen otettu säännös lapsen oikeudesta tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilönä voidaan pitää lapsen perusoikeuksien ydinsäännöksenä. Tällä säännöksellä haluttiin

---

<sup>76</sup> Ojanen 2009, s. 13 ja Hallberg ym. 1999, s. 239–245.

<sup>77</sup> Heuru 2002, s. 99–100 ja Hallberg ym. 1999, s. 233–234.

<sup>78</sup> Heuru 2002, s. 99–100 ja Hallberg ym. 1999, s. 233–234.

<sup>79</sup> Heuru 2002, s. 36.

<sup>80</sup> Hallberg ym. 1999, s. 260.

<sup>81</sup> Heuru 2002, s. 101 ja Hallberg ym. 1999, s. 250. Ks. myös Arajärvi 2006, s. 149.

korostaa lasten oikeutta tulla kohdelluksi aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisina.<sup>82</sup> Hankaluuksia käytännössä saattaa muodostua siitä, kuka saa perusoikeusasioissa käyttää lapsen puhevaltaa. Kansainvälisesti onkin selvästi menty siihen suuntaan, jossa lapsen oikeudet erityisesti tunnustetaan. Lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisia heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Tämä säännös antaakin perustan lasten aikuisväestöön nähden tasa-arvoisen aseman turvaamiseen tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle.<sup>83</sup>

Keskinäisellä yhdenvertaisuudella halutaan varmistaa se, että lasten välille ei tehdä eroa esimerkiksi aviottoman tai aviollisen syntyperän perusteella. Tämän lisäksi säännös osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä eikä ainoastaan passiivisena toiminnan kohteena.<sup>84</sup> Lasten keskinäinen yhdenvertaisuus korostuu esimerkiksi siinä tilanteessa, jossa lapsille tarjottavan opetuksen laatu ja saatavuus vaihtelee esimerkiksi asuinpaikan mukaan.

Lapsen oikeuksia koskeva sopimus sisältää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat normit, kuten yleensä muissakin ihmisoikeussopimuksissa. Lapselle, joka kykenee muodostamaan oman näkemyksensä, taataan oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Tämä oikeus lapselle taataan niin perheessä kuin viranomaisissakin. Lapsen näkemyksiä arvioitaessa on myös otettava huomioon lapsen ikä ja hänen kehitystasonsa. Lapsen oikeuksien sopimus korostaa myös lapsen edun huomioon ottamista. Tämä tulisi tapahtua niin viranomaisissa kuin lapsen vanhempien ja huoltajien toiminnassa. Edellä mainitun lisäksi lapsen suojeleminen on lapsen oikeuksien sopimuksen läpikäyvä periaate.<sup>85</sup>

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen kuuluva tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämismääräys täydentyy palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta<sup>86</sup>. Palveluiden tarjonnalla tarkoitetaan viranomaisen tai yksityisen tuottamia palveluita, jotka sijoittuvat sosiaali-, koulutus-, kulttuuri-, työvoima-, liikenne- ja vapaa-ajan palveluihin ja joita viranomainen tarjoaa julkisina palveluina. Tasa-arvon edistämismäärällisyys koskee niin lakisääteistä kuin harkinnanvaraistakin palvelujen tarjontaa.<sup>87</sup> Syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskevan yleissopimuksen<sup>88</sup> 4 artiklan mukaan

---

<sup>82</sup> Hallberg ym. 1999, s. 252 ja Heuru 2002, s. 101.

<sup>83</sup> Heuru 2002, s. 101–102. Ks. myös Hallberg ym. 1999, s. 251–252.

<sup>84</sup> Hallberg ym. 1999, s. 252 ja Heuru 2002, s. 101.

<sup>85</sup> Arajärvi 2006, s. 149–150.

<sup>86</sup> Tasa-arvolaki (8.8.1986/609) 4 §, yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21) 4 §.

<sup>87</sup> Heuru 2006, s. 326.

<sup>88</sup> SopS 59/1971.

on ryhdyttävä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että lasten yhdenvertaisuuden kannalta opetusnormit ovat yhtäläiset kaikissa julkisissa samantasoisissa opetuslaitoksissa ja edellytykset opetuksen laatuun ovat yhtäläiset.<sup>89</sup>

Yhdenvertaisuus on kunnallishallinnossa yksi johtavista periaatteista. Kaikkia kunnan asukkaita ja muitakin tahoja sekä kunnan eri alueita tulee keskenään samankaltaisissa tapauksissa kohdella samalla tavalla. Tämän lisäksi tulee näitä edellä mainittuja tahoja kohdella saman kaavan mukaan antamatta kenellekään tai millekään perusteetonta etuoikeutta suhteessa toiseen.<sup>90</sup> Tämä antaa perustan sille tarkastelulle, jossa lapsella on oikeus samantasoiseen opetukseen hänen asuinpaikastaan riippumatta. Tästä asiasta on lisää pohdintaa myöhemmissä kappaleissa.

## 2.1.4. TSS-oikeudet

### 2.1.4.1. TSS-oikeuksien kokonaisuus

TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet muodostavat laajan kokonaisuuden ihmisille kuuluvia oikeuksia. TSS-oikeuksien toteutuminen edellyttää, että julkinen valta toimii aktiivisesti niiden toteutumiseksi.<sup>91</sup> Aktiivinen toiminta on liitetty myös kaikkiin muihin perusoikeuksiin, kuten edellisissä luvuissa on mainittu<sup>92</sup>. TSS- oikeuksien luonteen vuoksi ne on varsin usein kirjoitettu toimeksiantoina, joiden mukaan julkisella vallalla tai sopijavaltiolla on velvollisuus toteuttaa TSS-oikeudet lainsäädäntöteitse tai muilla toimenpiteillä<sup>93</sup>. Tämä ns. yleinen toimeksiantotehtävä on kirjattu perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen<sup>94</sup>.

Suomessa TSS-oikeudet ovat siis saaneet perusoikeuden aseman. Vuonna 1995 TSS-oikeudet lisättiin hallitusmuodon II lukuun, eli nykyiseen Suomen perustuslain 2 lukuun. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät TSS-oikeudet koskevat sivistyksellisiä oikeuksia, joihin kuuluvat oikeus

---

<sup>89</sup> Arajärvi 2006, s. 149.

<sup>90</sup> Heuru 2002, s. 102–103.

<sup>91</sup> Pohjolainen ja Husa 1997, s. 5. Ks. myös Ojanen 2009, s. 6.

<sup>92</sup> Heuru 2002, s. 152.

<sup>93</sup> Ojanen 2009, s. 6.

<sup>94</sup> Uoti 2003, s. 13.

maksuttomaan opetukseen, oikeus saada muuta opetusta, oikeus kehittää itseään ja tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaaminen.<sup>95</sup>

Kuten edellä on todettu, julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Edellä käsitellyssä luvussa 2.1.2.2. pohdittiin kunnan vastuuta perusoikeuksien toteuttajana. Tässä luvussa todettiin, että kunnalla on vastuu valtion rinnalla turvata perusoikeudet. Taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista ei ole perustuslain säännöksiä, jotka välittömästi velvoittaisivat kunnallishallintoa kuten vapausoikeuksien, tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeuksien kohdalla<sup>96</sup>.

Ongelmana on, millä tavoin ja missä määrin perustuslain taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeviin säännöksiin sisältyvät julkisen vallan turvaamis- ja edistämismääräykset kohdistuvat kuntiin. Näin ollen kysymys palautuu siihen, miten näiden perusoikeuksien toteuttamisvastuu jakautuu kuntien ja valtion kesken. Perusoikeusuudistuksen lähtökohtana oli, että kunnille perusoikeusuudistuksesta aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla.<sup>97</sup> Tästä syntyy ongelma, jossa kunnilla ei ole vastuuta taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisesta eikä niistä aiheutuvista kustannuksista ennen kuin ne tai jokin niistä on lain nimenomaisella säännöksellä kunnille annettu<sup>98</sup>. Toisaalta jos oikeuksien toteuttamistehtävä on lailla uskottu kunnan tehtäväksi, vastaa tämä osaltaan perusoikeuden asianmukaisesta toteuttamisesta myös suoraan perustuslainsäännösten nojalla<sup>99</sup>.

Kuntien vastuusta on erityisesti kirjoittanut Kaarlo Tuori, jonka mukaan TSS-oikeuksia koskevan säännöksen kohdistumisesta kuntiin voidaan havainnollistaa esimerkiksi julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Sikäli kuin palvelutaso on tavallisen lainsäädännön perusteella riippuvainen kuntien päätöksistä, kuntien on osaltaan huolehdittava talousarviopäätöksissään siitä, että jokaiselle turvataan perusoikeussäännöksessä tarkoitetut riittävät palvelut. Samoin säännös edellyttää Tuorin mukaan, etteivät kunnat laske jo saavutettua palvelutasoa riittävyysminimin alle. Näin asianomainen perusoikeussäännös täydentää sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön säännöksiä kuntien yleisestä palvelujen järjestämisvelvollisuudesta. Talousarviopäätöksissä TSS-oikeudet toimivat Tuorin mielestä

---

<sup>95</sup> Uoti 2003, s. 140–141.

<sup>96</sup> Heuru 2002, s. 154.

<sup>97</sup> Hallberg ym. 1999, s. 150.

<sup>98</sup> Heuru 2002, s. 154.

<sup>99</sup> Hallberg ym. 1999, s. 150.

priorisointinormeina, jotka on otettava huomioon kohdennettaessa eri tarkoituksiin kuntien käytettävissä olevia voimavaroja.<sup>100</sup>

Kansainvälinen TSS-säännös vaikuttaa kuntiin vain niiltä osin kuin tehtäviä on uskottu lailla kunnille perustuslain 121 §:n eli kuntien asukkaiden itsehallinnon ja tehtävien lakiin perustumisen nojalla. Subjektiviseksi oikeudeksi säädetty perustuslain 16 §:n 1 momentin mukainen perusopetus ei riipu täydentävästä säätelystä, kun taas kuntien tehtävät riippuvat. Kansainvälisen TSS-sopimuksen<sup>101</sup> 2 artiklan ja sen 1 momentista johdettu heikennyskieltovaikutus asettaa kunnille velvollisuuden ylläpitää niille osoitettuja tehtäviä vain lain vähimmäistasoon asti. Kunnille ei voi antaa tehtäviä jotka oleellisesti kaventavat tai vaarantavat kuntien taloudellista itsehallintoa. Vastuu ihmisoikeussopimusten täyttämisestä kuuluu siis aina valtiolle, vaikka tehtävä olisikin siirretty muulle organille. Mahdollista kuitenkin on, että TSS-säännös laajentaa kuntien vapaalla toimialalla olevia velvoitteita. Vapaan toimivaltansa alueella kunta ei saa toimia siten, että se heikentää TSS-oikeuksien toteutumista.<sup>102</sup>

Tutkimuksen kannalta tärkeä ihmisoikeus, oikeus opetukseen, on ollut Suomessa voimassa TSS-sopimuksen<sup>103</sup> nojalla jo vuodesta 1976. TSS-sopimuksen 13 artiklassa sopimusosapuolet tunnustavat jokaisen oikeuden saada opetusta.<sup>104</sup>

#### 2.1.4.2. Sivistykselliset oikeudet

Sivistyksellinen luonne perusoikeuteen syntyy oikeuden sidonnaisuudesta koulutukseen ja kulttuuriin. Tällöin on kyse kasvatuksesta, oppimisesta ja luovasta toiminnasta. Sisällöllisesti kyse on älyllisesti, sosiaalisesti, ammattitaidollisesti ja esteettisesti tarpeellisten oppien, tietojen ja taitojen hankkimisesta.<sup>105</sup>

Perustuslain 16 § sisältää sivistykselliset oikeudet. Näihin kuuluvat maksuttoman perusopetuksen lisäksi muun opetuksen yhtäläinen saatavuus sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Kokonaisuudessaan perustuslain 16 § on seuraavanlainen:

---

<sup>100</sup> Tuori 1996, s. 859.

<sup>101</sup> SopS 6/1976.

<sup>102</sup> Arajärvi 2006, s. 55.

<sup>103</sup> SopS 6/1976.

<sup>104</sup> Arajärvi 2006, s. 92.

<sup>105</sup> Arajärvi 2006, s. 76.



*Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.*

*Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.*

*Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.*

Sivistyksellisillä perusoikeuksilla on sekä vapausoikeuksia että TSS-oikeuksia luonnehtivia piirteitä. Ne oikeudet, joista säädetään perustuslain 16 §:n kahdessa ensimmäisessä momentissa, ovat vaikutuksiltaan TSS-oikeuksien luonteisia. Näiden oikeuksien toteutuminen vaati julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Perustuslain 16 §:n 1 momentti perustaa subjektiivisen oikeuden maksuttomaan opetukseen, vaikka pääpaino onkin toimeksiantovaikutuksissa.<sup>106</sup>

Sivistyksellisillä oikeuksilla on yhteyksiä useisiin muihin perustuslain 2 luvussa säänneltyihin perusoikeuksiin. Näin on esimerkiksi silloin, kun toteutetaan perustuslain 16 §:n säätämiä toimeksiantoja, jolloin on otettava huomioon 17 §:n eri kieliryhmiä koskevat säännökset samoin kuin 6 §:n säännökset yhdenvertaisuudesta ja lasten asemasta.<sup>107</sup>

Perusoikeudella on olennaisen sisällön suoja. Sillä tarkoitetaan ensinnäkin kieltä saattaa koko perusoikeus sisällyksettömäksi. Näin ollen sivistyksellisten oikeuksien kannalta koulunkäynnin kieltäminen, sen tosiasiallinen estäminen tai muu vastaava toimenpide merkitsee olennaiseen sisältöön puuttumista. Perusoikeuden ydinsisältöä ei saa loukata. Peruskoululaisten koulumatkojen maksullistaminen merkitsisi sellaista tosiasiallista opetuksen oikeuden heikennystä, jonka voitaisiin katsoa puuttuvan olennaiseen sisältöön. Tämä päätelmä olisi selvä siitäkin huolimatta, että kyse ei ole suoranaisestä opetuksen saamisen oikeuden rajoittamisesta. Tämän lisäksi myös välilliset olennaiset puuttumiset perusoikeuden käyttämiseen ovat kiellettyjä.<sup>108</sup> Edellä esitetyn perusteella voidaankin osittain olettaa, että opetuksen laadun heikentyessä opettajien lomauttamisen johdosta, oppilaiden oikeus opetukseen heikkenee.

Jotta sivistyksellisiä oikeuksia voitaisiin arvioida, täytyisi selvittää sivistyksellisten oikeuksien kansallinen ja kansainvälinen sisältö. Sivistyksellisten oikeuksien suhde muihin perusoikeuksiin,

---

<sup>106</sup> Hallberg ym. 1999, s. 512.

<sup>107</sup> Hallberg ym. 1999, s. 512.

<sup>108</sup> Arajärvi 2006, s. 75.

erityisesti vapausoikeuksiin, voi olla ongelmallinen. Ongelmaksi voi muodostua sivistyksellisten oikeuksien ja vapausoikeuksien samankaltaisuus. Vapausoikeuksilla toteutetaan usein samantapaisia yksilön oikeuksia tai ne koskevat esim. oikeuksien toteuttamisen menettelyä, kuten sivistyksellisten oikeuksienkin kohdalla. Esimerkiksi oppivelvollisuus perustuslain tasolla asetettuna velvollisuutena muodostaa kiinteän yhteyden samaan kokonaisuuteen kuuluvien perusoikeuksien kanssa.<sup>109</sup>

Sivistykselliset oikeudet toteutuvat lähes ainoastaan palvelujärjestelmässä. Näin tapahtuu erityisesti koulutuksen kohdalla, joka on julkisen vallan järjestämä palvelu.<sup>110</sup> Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet, jotka suoranaisesti vaikuttavat peruskoululaiseen, voidaan luetteloida seuraavasti:

1. oikeus opetukseen (omalla äidinkielellä)/ oppioikeus
2. koulunkäyntioikeus/ oikeus koulutukseen pääsyyn
3. oikeus opetuksen maksuttomuuteen
4. oikeus opetuksen sisällölliseen valintaan
5. oikeus tietoon

Kunnallisesta palvelujärjestelmästä sekä kunnan vastuusta palveluiden toteuttajana käsitellään myöhemmin kappaleessa 4.2.

Sivistyksellisiin oikeuksiin liittyy vahvasti myös sivistykselliset ihmisoikeudet. Sivistykselliset ihmisoikeudet eivät käsittele kaikilta osin samoja asioita kuin sivistykselliset perusoikeudet, ja vaikka käsittelevätkin samoja asioita, ei niiden sisältö ole aina verrattavissa. Sivistykselliset ihmisoikeudet saattavat velvoittaa valtiota periaatteena, vaikka valtio ei ole sitoutunut sopimukseen. Erityisesti sivistyksellisten ihmisoikeuksien heikkoutena voidaan pitää niiden toteuttamisen sovellettavuutta. Sivistyksellisiä ihmisoikeuksia ei välttämättä pidetä oikeudellisina, vaan jopa vain poliittisina. Oikeudelliseen vahvistamiseen on kuitenkin useita mahdollisuuksia. Osa voidaan toteuttaa suoraan ihmisoikeussopimusten kautta ja osa kiertoteitse esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta.<sup>111</sup>

### 2.1.5. Oikeus opetukseen

---

<sup>109</sup> Arajärvi 2006, s. 78.

<sup>110</sup> Arajärvi 2006, s. 76–77.

<sup>111</sup> Arajärvi 2006, s. 81.

### 2.1.5.1. Maksuton perusopetus

Perustuslainsäännökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista eivät pääsääntöisesti perusta välittömästi subjektiivisia oikeuksia. Maksuton perusopetus on kuitenkin poikkeus tähän sääntöön. Se perustaa jokaiselle oikeuden sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen.<sup>112</sup> Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on kirjattu perustuslain 16 §:ään, joka esiteltiin sivistyksellisistä perusoikeuksista kertovassa kappaleessa.

Perustuslain 16 § luo perustan sille, että jokaisella on yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityistarpeidensa mukaista opetusta sekä kehittää itseään varallisuudesta riippumatta. Tämä säännös kattaa siis opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Tästä päätelmänä voidaan sanoa, että tämä on yksilön kannalta elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Kysymys on siis paljon laaja-alaisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen.<sup>113</sup>

Perustuslain 16 §:n oikeus maksuttomaan opetukseen liittyy kiinteästi perusopetuslaissa säädettävään oppivelvollisuuteen. Oikeus maksuttomaan opetukseen ja oppivelvollisuus voidaan katsoa takeena lapsen oikeudelle saada opetusta.<sup>114</sup> Perustuslain 16 §:n 2 momentti edellyttää, että jokaiselle turvataan yhtäläiset kouluttautumisen- ja itsensä kehittämismahdollisuudet. Säännös viittaa tosiasialliseen eikä pelkästään muodolliseen yhdenvertaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksesta antamassaan lausunnossa korostanut, että asuinpaikkaan liittyvät syyt varattomuuden ohella eivät saa olla esteenä opiskelulle tai muulle itsensä kehittämiseksi.<sup>115</sup> Säännöksessä ei ole kuitenkaan osoitettu nimenomaisia keinoja, miten julkisen vallan tulisi turvata säännöksessä tarkoitettu tosiasiallinen yhdenvertaisuus<sup>116</sup>.

Kunnan velvoitteet opetuksen ja koulutuksen rahoittamiseen perustuvat oppilas- ja opiskelijamääristä riippumatta kunnan asukkaiden määrään. Opetuksen järjestäjä saa jokaisesta oppilaasta euromääräisen yksikköhinnan mukaisen valtionosuuden. Loppuosa koulutuksen kustannuksista koulutuksen järjestäjän on katettava itse. Tämä kyseinen yksikköhinta kattaa

---

<sup>112</sup> Hallberg ym. 1999, s. 515.

<sup>113</sup> Heuru 2002, s. 121.

<sup>114</sup> Hallberg ym. 1999, s. 123.

<sup>115</sup> PeVM 25/1994 vp., s. 9. Ks. myös SiVL 2/1994 vp.

<sup>116</sup> Hallberg ym. 1999, s. 520.

periaatteessa koulutuksen keskimääräiset kustannukset. Rahoituksen järjestämisen periaate sisältää kuntien lakisääteisen velvollisuuden osallistua asukkaittensa koulutuksen rahoitukseen.<sup>117</sup>

Kunnan velvollisuudesta osallistua käyttökustannusten rahoitukseen tekee erityiseksi se, että kunta ei voi vaikuttaa rahoitukseen osallistumisen volyyymiin. Sen rahoitusosuus määrittyy valtakunnallisten koulutuskustannusten kautta asukasmäärän perusteella. Näin tapahtuu siitä huolimatta että kunnan asukkaiden tosiasiallista osallistumista koulutukseen ei tiedetä.<sup>118</sup>

Julkisen vallan tulee rahoittaa vähintäänkin merkittävä osa opetuksesta ja koulutuksesta. Kuntien asukkaiden itsehallintoa koskeva perustuslain 121 § edellyttää kunnille osoitettujen tehtävien säätämistä lailla. Osallistuminen koulutuksen rahoitukseen on säädetty kuntien tehtäväksi. Rajoitukset kunnille asetettavaan rahoitukseen saattavat muodostua kuntien itsehallinnosta ja siitä, että tehtäviä kunnille annettaessa tulee huolehtia myös niiden tosiasiallisista mahdollisuuksista selvittää tehtävistä.<sup>119</sup>

### 2.1.5.2. Perusopetus ja oppivelvollisuus

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään mainitun perustuslain säännöksen mukaan lailla. Perusopetuslaissa säädetäänkin perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta. Näin ollen perusopetuslaissa määritellään perustuslain edellyttämän maksuttoman opetuksen ja oppivelvollisuuden laajuus ja sisältö.

Perusopetuslaissa säädetään kaikesta perusopetuksesta riippumatta siitä, missä oppilaitoksessa opetusta annetaan. Tämän lisäksi aikuisille annettavaan perusopetukseen sovelletaan samalla tavoin perusopetuslakia kuin muillekin oppivelvollisille annettavaan perusopetukseen. Perusopetuslain soveltamisala on kuitenkin laajempi kuin edellä mainittu oppivelvollisuus ja varsinainen perusopetus. Tämän lisäksi laissa säädetään oppivelvollisuuden alkamista edeltävästä vuoden kestävästä esiopetuksesta, perusopetuksen oppimäärän jo suorittaneille annettavasta lisäopetuksesta

---

<sup>117</sup> Arajärvi 2006, s. 58.

<sup>118</sup> Arajärvi 2006, s. 58.

<sup>119</sup> HE 309/1993 vp., s. 26 ja PeVM 25/1994 vp., s. 3. Näissä molemmissa korostetaan niin kuntien tosiasiallisia edellytyksiä selviytyä tehtävistään kuin sitä, etteivät perusoikeussäännökset itsessään määritä kustannusten jakoa valtion ja kuntien välillä. Perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi, että valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä tehtävän kunnalle.

sekä 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille ja erityisopetukseen siirretyille oppilaille järjestettävästä aamu- ja iltapäivätoiminnasta.<sup>120</sup>

Oppilaalla ja opiskelijalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä opinto-ohjausta (perusopetuksessa oppilaanohjausta). Oikeus saada opetusta on kirjattu siis tarkemmin perusopetuslakiin ja sen 30 §:ään. Edellä mainitussa pykälässä on kirjattuna seuraavat asiat:

*Opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. (24.6.2010/642)*

*L:lla 642/2010 muutettu 1 momentti tulee voimaan 1.1.2011. Aiempi sanamuoto kuuluu:*

*Opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta.*

*Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.*

*Oppilaan huoltaja päättää 11 §:ssä tarkoitettuja oppiaineita ja oppimääriä koskevista valinnoista. Valittu aine tai oppimäärä voidaan, sen jälkeen kun huoltajaa on asiasta kuultu, muuttaa toiseksi, jos opetusta ei voida tarkoituksenmukaisesti järjestää oppilaan omassa eikä muussa koulussa.*

Tämän säännöksen voidaan katsoa olevan perustuslain säännösten kanssa tärkeässä asemassa tutkittaessa lapsen oikeutta laadukkaaseen opetukseen. Voidaan olettaa, että tällä sanamuodolla lainsäätäjä on halunnut ilmaista huolensa kuntien halusta puuttua opetuksen järjestämiseen säästösyistä.<sup>121</sup> Tämä käy ilmi myös lainvalmisteluaineistosta.

Perusopetuslain 23 §:n mukaan perusopetuksen lukuvuodessa on 190 työpäivää. Näin ollen perusopetuksen oppilaalla on näinä työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelmaan merkittyä

---

<sup>120</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 44–45.

<sup>121</sup> Pirjatanniemi 2010,

<http://www.hs.fi/paakirjoitus/artikkeli/Lapsen+etu+ei+salli+opettajan+lomauttamista/1135259541445> (11.11.2010).

opetusta. Opetus on järjestettävä siten, että opetusta on lukuvuoden aikana viikossa keskimäärin vähintään perusopetusasetuksen (20.11.1998/852) 3 §:ssä säädetty vähimmäistuntimäärä. Tämä lisäksi opetus on järjestettävä sekä ajallisesti että sisällöllisesti säädösten ja tuntijakoa ja opetussuunnitelmaa koskevien määräysten mukaisesti.<sup>122</sup>

Opiskelijan oikeudella saada opetussuunnitelman mukaista opetusta tarkoitetaan sitä, että opetus on järjestettävä sisällöllisesti lainsäädännön, valtioneuvoston antamien koulutuksen yleisiä valtakunnallisia tavoitteita, tuntijakoa ja yhteisiä opintoja koskevien asetusten ja päätösten, tutkintojen laajuutta ja rakenteita koskevien opetusministeriön (nyk. opetus- ja kulttuuriministeriön) päätösten sekä Opetushallituksen päättämien opetussuunnitelman ja tutkintojen perusteiden mukaisesti.<sup>123</sup>

Tämän tutkielman kannalta tärkeä kysymys koskee sitä, voiko oppilaan ja opiskelijan oikeus saada opetusta estää monissa kunnissa suunnitellut opettajien lomautukset (eli opetushenkilöstön sopeuttamissuunnitelmat). Koulutusta koskevat lait eivät eräitä harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta sisällä säännöksiä opetushenkilökunnan oikeudellisesta asemasta<sup>124</sup>. Tästä syystä myöskään oikeus lomauttaa opettajia ei oikeudellisesti määräydy lähtökohtaisesti koulutusta koskevan lainsäädännön perusteella. Oikeutta opettajien lomauttamiseen tuleekin kunnissa arvioida ensisijaisesti kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla. Käytännössä voidaan kuitenkin katsoa, että koulutusta koskeviin lakeihin sisältyvät säännökset oppilaan ja opiskelijan oikeudesta saada opetusta asettavat lomautusten toimeenpanolle rajoituksia, koska lomautukset on toteutettava rikkomatta oppilaan tai opiskelijan oikeutta opetukseen. Tämän lisäksi on huomattava, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen on perustuslaissa säädetty perusoikeus.<sup>125</sup>

Perusopetuslain 37 §:n mukaan tulee opetuksen järjestäjällä olla opetuksenjärjestämismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi opetuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia, koulunkäyntiavustajia ja muuta henkilöstöä. Opettajien määrän riittävyttä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota koulutuksen järjestämismuotoon eli siihen, onko koulutus järjestetty lähiopetuksena, monimuoto-opetuksena vai etäopetuksena. Opettajien määrää arvioitaessa tulee myös kiinnittää huomiota oppilaiden ikään, kehitystasoon ja muihin oppimisen edellytyksiin, esi- ja perusopetuksen opetusryhmien

---

<sup>122</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 290.

<sup>123</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 290.

<sup>124</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 291.

<sup>125</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 291.

muodostamista koskeviin säännöksiin, koulutuksen järjestäjien yhteistoimintaan, opetuksessa käytettäviin työmuotoihin, oppilaitosten määrään ja sijaintiin sekä opettajien palvelussuhteiden ehtoihin. Lähtökohtana siis on, että opetuksen järjestäjät perustavat riittävän määrän opettajan virkoja opettajan tehtävien hoitamista varten. Lisäksi koulutuksen järjestäjät voivat palkata opettajan tehtäviin tarpeellisen määrän tuntiopettajia.<sup>126</sup>

### 2.1.5.3. Oikeuskäytäntöä

Opetushenkilöstön lomauttamista ja erilaisia muita sopeuttamisen muotoja käsitteleviä oikeustapauksia on ollut useita viime vuosina. Vaikka oikeustapauksia on ollut melko paljon, uusia tapauksia tulee yhä edelleen alempiin oikeusasteisiin. Tutkimuksen tässä osiossa käsittelemme korkeimman hallinto-oikeuden ja eri hallinto-oikeuksien päätöksiä opetushenkilökunnan lomautuksia käsittelevissä jutuissa. Tämän lisäksi yhdessä tapauksessa on kyse viranhaltijan osaaikaistamisesta.

Tuorein korkeimman hallinto-oikeuden päätös koskien opettajien lomautuksia on vuoden 2009 maaliskuulta. Korkeimman hallinto-oikeuden tiivistelmä oikeustapauksesta (31.3.2009/769 KHO:2009:33) on seuraavanlainen:

Kunnanhallitus oli päättänyt lomauttaa muiden ohella opetushenkilöstön 14 päivän ajaksi kalenterivuoden aikana. Lomautukset tuli voida toteuttaa niin, että perusopetuslain ja sen nojalla annetuissa alemmanasteisissa säännöksissä ja lukiolaissa ja sen nojalla annetuissa alemmanasteisissa säännöksissä säädetty oikeus perusopetukseen ja lukio-opetukseen voidaan turvata säännöksissä tarkoitettulla tavalla lomautuksista huolimatta. Kun otettiin huomioon lomauttamista koskevat oikeudelliset edellytykset, lomautusaikaan sisältyvien työpäivien lukumäärä sekä lomautusten täytäntöönpanosta kunnanhallituksen päätöksen jälkeen mutta ennen lomautusten alkamista annetut tarkentavat ohjeet sekä työsuunnitelmiin tehdyt muutokset, kunta oli ennen lomautuksia riittävästi selvittänyt opetushenkilöstön lomauttamisen edellytyksiä. Päätös ei ollut kuntalain 90 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastainen.

Suomen perustuslaki 2 § 3 momentti, 16 § 1 momentti ja 22 §

Perusopetuslaki 4 § 1 momentti, 29 § 1 momentti sekä 30 § 1 ja 2 momentti

Lukiolaki (21.8.1998/629) 21 § 1 momentti ja 22 § 1 momentti

Kuntalaki 90 §

---

<sup>126</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 341–342 ja 344.

Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus on katsonut, että Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään päätenyt oikeaan ratkaisuun. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tärkeimmät perustelut on kuultu jo hallinto-oikeuden käsittelyn yhteydessä. Vaasan hallinto-oikeudessa Lappajärven kunta oli antanut selvityksen siitä, miten he olivat toimineet lomautuksesta päätettäessä. Selvityksen mukaan kunnanhallitus oli antanut hallintokunnille ohjeita siitä, kuinka lomautusten kanssa tulee toimia. Näissä ohjeissa on selkeästi mainittu, että opettajien kohdalla lomauttamiseen käytetään ensisijaisesti niin sanottuja veso-päiviä. Tämän lisäksi opettajien kanssa oli sovittu käytävän neuvottelu lomautusten toteuttamisesta ennen niiden toimeenpanemista. Opettajien kanssa käytiin lomautusta koskeva neuvottelu ja tämän jälkeen koulujen rehtoreille annettiin tehtäväksi huolehtia työsuunnitelmien muutoksista ja lomautusten toimeenpanosta. Rehtorien tekemät muutosehdotukset hyväksyttiin myöhemmin sivistyslautakunnassa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan kunnalla on ollut oikeus opetushenkilöstön lomautuksiin siinä missä muunkin henkilöstönsä lomauttamiseen. Tätä ei estä lukiolaki eikä perusopetuslaki kuten ei muukaan kuntien opetustoimintaa koskeva lainsäädäntö. Toisaalta mahdollisuus opetushenkilöstön lomauttamiseen ei poista kuntien perustuslakiin, lukiolakiin ja perusopetuslakiin sekä muihin edellä mainittujen lakien nojalla annettuihin alempiasteisiin säännöksiin kirjattua vastuuta huolehtia opetukseen osallistuvan henkilön oikeuksista.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan Lappajärven kunnanhallitus on riittävästi selvittänyt kuinka lomautukset tulee ajoittaa ja hoitaa niin, että etteivät ne loukkaa edellä mainittuja opetukseen osallistuvan oikeuksia. Tätä on perusteltu sillä, että kunnanhallitus on antanut ennen lomautuksia, niitä koskevat määräykset sekä ohjeet, joiden mukaan lomautukset toimeenpannaan. Tämän lisäksi hallinto-oikeus on katsonut, että Lappajärven kunnanhallitus on riittävästi selvittänyt kuinka lomautuspäivät tulee ajoittaa ja opetustehtävien hoitaminen järjestää, jotta edellä mainittujen oikeuksien loukkauksia ei synny. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan kunnanhallitus ei ole mennyt päätöksessään toimivaltaansa ulommaksi eikä päätös ole muutenkaan valituksessa esitellyillä perusteilla lainvastainen.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä ilmenevät lomauttamista koskevat oikeudelliset edellytykset sekä lomautusaikaan sisältyvien työpäivien lukumäärä sekä lomautusten täytäntöönpano kunnanhallituksen päätöksen jälkeen ja sitä ennen lomautusten alkamisesta annetut tarkentavat ohjeet ovat olleet riittäviä selvityksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunta on näin ollen riittävästi selvittänyt ennen lomautuksia, miten



lomautukset voidaan toteuttaa niin, että ne eivät loukkaa jo aikaisemmin mainittuja opetuslainsäädännössä mainittuja opetukseen osallistuvan oikeuksia. Näillä perusteluilla korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunnanhallituksen päätös ei ollut kuntalain 90§:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastainen.

Tästä tapauksesta käy ilmi ne oikeudelliset rajat, joiden sisäpuolella kuntien tulisi toimia tehdessään lomautuspäätöksiä. Lomautus itsessään ei ole lainvastaista opetuslainsäädännön mukaan. Lomautuksen oikeudelliset ehdot määräytyvätkin työsopimuslaissa ja lain kunnallisesta virkamiehestä mukaan. Jos lomauttaminen on toteutettu näiden edellä mainittujen lakien sallimissa puitteissa, ei itse lomautus ole lainvastainen. Tärkeänä seikkana voidaankin pitää kunnan tekemiä selvityksiä *ennen* lomauttamisen toimeenpanemista. Tämänkaltaisesta päätöksestä on myös vanhempi Korkeimman oikeuden päätös 10.2.2000/257(KHO 2000:11).

Ongelmia syntyy siinä vaiheessa, jos kunnassa ei ole tehty riittävää selvitystä siitä, miten lomautus toteutetaan. Kunnassa tulee olla myös tiedostaa oppilaan oikeudet, jotka kuuluvat perusoikeuksiin. Lomautus on siis mahdollista toteuttaa yllä olevan oikeustapauksen kaltaisesti niin, että opetus itsessään hoidetaan lomautuksen aikana asianmukaisesti ja oppilaat huomioon ottaen. Vääränlaisesta toiminnasta lomautuksen osalta on esimerkki Rovaniemen hallinto-oikeudessa (Rovaniemen HAO 15.10.2009 09/0499/1) olleesta tapauksesta:

Koulutuslautakunta oli päättänyt lomauttaa lautakunnan alaiset vakituiset viranhaltijat ja työntekijät päätöksen liitteenä olleen lomautussuunnitelman mukaisesti.

Lääninhallituksen sivistystoimentarkastajien käytännön opetustilanteissa tekemien havaintojen mukaan suunnitelman mukaisten opetusryhmien muodostuminen hyvin erikäisistä oppilaista ja eri oppiaineita opiskelevien sekaryhmien opetus yhdistettynä etäopetukseen saman oppitunnin aikana ei mahdollistanut asianmukaista ja tavoitteellista opetusta. Riittävästi kyseistä oppiainetta hallitsevaa opettajaa ei usein ollut osoittaa, minkä johdosta opetussuunnitelman mukaista opetusta ei tosiasiallisesti annettu, mikä johti tiettyjen oppiaineiden osalta myös tunnistamattomiin vaaratekijöihin. Lähiopetus ja vuorovaikutus jäivät toteutumatta eikä oppilaista muutoinkaan kyetty vastaamaan riittävästi. Koulunkäyntiavustajien toimiessa opettajien sijaisina tuen tarpeessa olevat oppilaat jäivät ilman tukea. Tarkastajat olivat katsoneet lomautuksen vaarantaneen oppilaiden perusturvallisuuden ja oikeuden tavoitteelliseen, opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen.

Kun otettiin huomioon sivistystoimentarkastajien raportista ilmi käyneet koulutuslautakunnan vahvistamiin lomautussuunnitelmiin perustuneet käytännön opetusjärjestelyt, koulutuslautakunnan ei voitu katsoa selvittäneen riittävästi, kuinka opetustehtävät olisi tullut järjestää, jotta lomautukset olisi voitu toteuttaa suunnitellussa laajuudessa niin, että perusopetuslaissa ja lukiolaissa sekä niiden nojalla annetuissa alempiasteisissa asetuksissa säädetty oikeus perusopetukseen ja lukio-opetukseen lomautuksista huolimatta olisi voitu turvata säännöksissä tarkoitetulla tavalla. Näin ollen päätös tuli kumota kuntalain 90 §:n vastaisena.

Suomen perustuslaki 16 § 1 mom., Perusopetuslaki 4 § 1 mom., Perusopetuslaki 9 § 1 ja 4 mom., Perusopetuslaki 14 § 1 ja 2 mom., Perusopetuslaki 15 §, Perusopetuslaki 17 §, Perusopetuslaki 24 § 2 mom., Perusopetuslaki 29 §, Perusopetuslaki 30 §, Perusopetusasetus 1 §, Perusopetusasetus 2 §, Perusopetusasetus 3 §, Perusopetusasetus 4 §, Lukiolaki 21 §, Lukiolaki 22 §, Lukioasetus 1 §, Lukioasetus (6.11.1998/810) 2 §, Lukioasetus 3 § 1, 2 ja 3 mom., Lukioasetus 4 § 1 mom.

Tästä tapauksesta käy hyvin ilmi kunnan vastuu ennen lomauttamista. Ensiarvoisen tärkeää olisi, että kunnassa selvitetäisiin lomautukseen liittyviä ongelmia ennen lomautuspäätöksen antamista. Selvityksessä tulee ottaa huomioon käytännön ongelmat, jotka muodostuvat esimerkiksi ryhmien liian suuresta koosta, valvonnan puuttumisesta ja jopa useiden eri ikäluokkaryhmien yhdistämisestä lomautuksesta johtuen. Edellisessä tapauksessa ei siis ollut otettu huomioon oppilaiden erilaista kehitystasoa heidän iästään johtuen, eikä myöskään sitä, että lomautuksesta johtuen samassa ryhmässä yritettiin opiskella montaa eri oppiainetta. Tämänkaltaiset ongelmat yhdistettynä siihen, että monestikaan paikalla ei ollut opettajaa, joka olisi riittävästi hallinnut opetettavaa oppiainetta, johtivat siihen, että oppilaat eivät saaneet heille perustuslaissa säädettyä oikeutta opetukseen. Huonosti valmisteltu lomautus voi pahimmassa tapauksessa aiheuttaa tunnistamattomia vaaratekijöitä opetuksen toteutumiselle.

Opetushenkilöstön lomautuksia koskevia tuomioistuinpäätöksiä on useita ja voidaankin olettaa, että tulevaisuudessa edellä esitetyn kaltaisia tapauksia tullaan näkemään lisää. Tämän tutkimuksen yhtenä lähtökohtana on, että kuntiin kohdistuvien henkilöstön sopeuttamiseen liittyvien valitusten tulisi jatkossa vähentyä. Tutkimuksen tavoitteena on myös koota yhteen niitä reunaehtoja joiden sisällä kaikissa kunnissa tulisi sopeuttamistoimet toteuttaa.

Kunnalle saattaa tulla ongelmia myös muissa kuin lomauttamista käsittelevissä sopeuttamisen tilanteissa. Tästä esimerkkinä on Korkeimman hallinto-oikeuden päätös tapauksessa (KHO 2008:30), jossa kuntayhtymä oli osa-aikaistanut lehtorin virkasuhteen taloudellisilla ja

tuotannollisilla syillä. Kuntayhtymän tietoon kuitenkin tuli, että viranhaltijan tehtävät tulevat jatkumaan siinä laajuudessa, että se vastasi kokoaikaisen virkasuhteen työaikaa. Kuntayhtymän olisi tullut viimeistään tämän tiedon saatuaan peruuttaa päätös virkasuhteen osa-aikaistamisesta.<sup>127</sup> Tässä tapauksessa olisi välttytty lainvastaiselta toiminnalta nopealla reagoinnilla.

---

<sup>127</sup> KHO 30.4.2008/964.

### 3. Kunnan henkilöstön sopeuttamisen keinot

#### 3.1. Irtisanominen

##### 3.1.1. Työsuhteisen henkilöstön irtisanominen

###### 3.1.1.1. Irtisanomisperusteet yleisesti ja kollektiiviperusteinen irtisanomissuoja

Kuntien yksi radikaaleimmista sopeuttamisen keinoista on henkilöstön irtisanominen. Tässä kappaleessa käsittelemme kunnallisen työsuhteisen henkilöstön irtisanomista ja työsopimuslain asettamia rajoja irtisanomiselle. Kunnallisen viranhaltijan irtisanomista käsittelemme tarkemmin kappaleessa 3.1.2.

Irtisanominen on pysyvää ja siksi sen taloudellisista vaikutuksista tulisikin olla erityisen tietoinen ennen irtisanomis päätöksen tekemistä. Kunta voi irtisanoa työntekijöitään samalla tavalla kuin työnantajat yleensäkin, henkilökohtaisella perusteella tai taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin vedoten. Tässä tutkimuksessa keskitytään taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvaan irtisanomiseen ja sen merkitykseen sopeuttamisen keinona. Mikä tahansa työnantajaa kohtaava tuotannollinen tai taloudellinen syy ei kuitenkaan riitä sopimuksen päättämisperusteeksi<sup>128</sup>.

Työsopimuksen irtisanomisperusteet on määritelty irtisanomisen osalta työsopimuslain (myöhemmin myös ”TSL”) 7 luvun 1-4 §:issä. Säännökset koskevat sekä työntekijästä johtuvia eli henkilöön liittyviä että taloudellisia, tuotannollisia ja työnantajan toimintaedellytysten muuttumisesta aiheutuvia irtisanomisperusteita<sup>129</sup>. Työnantajan on mahdollista irtisanoa toistaiseksi voimassa oleva työsopimus vain asiallisesta ja painavasta syystä. Koska irtisanomistapaukset eroavat toisistaan eri aloilla, työpaikoilla ja yksittäisissä sopimussuhteissa, asiallisen ja painavan syyn sisältö ei ole määriteltävissä yksiselitteisesti eikä tarkasti. Irtisanomisperusteiden asiallisuuden ja painavuuden arviointiin vaikuttavat myös eri tekijät riippuen esimerkiksi siitä, onko kysymyksessä työntekijästä johtuva vai taloudellinen tai tuotannollinen syy.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 21.

<sup>129</sup> Hietala, Kahri, Kairinen ja Kaivanto 2006, s. 289.

<sup>130</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 23–24.

Työsopimuksen purkaminen on mahdollista vain *erittäin* painavasta syystä, kun taas irtisanomisen edellytyksenä on asiallinen ja painava syy. Näillä kielellisillä eroavaisuuksilla kuvataan irtisanomisen ja purkamisen vakavuusasteen eroa. Näin purkamiselle on asetettu selkeästi korkeampi kynnys kuin irtisanomiselle. Purkamisperuste on siis aina myös irtisanomisperuste.<sup>131</sup>

Kollektiivisella irtisanomissuojalla tarkoitetaan työntekijän suojaa sellaista epäoikeudenmukaista irtisanomista vastaan, joka tapahtuu työnantajapuolen taloudellisten ja tuotannollisten syiden takia ja kohdistuu yleensä joukkoon työntekijöitä. Kollektiiviperusteista irtisanomissuojaa koskevat säännökset ja määräykset perustuvat yhtäältä lakiin (legaalinen irtisanomissuoja) ja toisaalta järjestösopimukseen (sopimusperusteinen irtisanomissuoja). Lakisääteistä ja sopimusperusteista järjestelmää sovelletaan rinnakkain.<sup>132</sup>

Kollektiiviperusteiset syyt oikeuttavat työnantajan irtisanomaan tai lomauttamaan työntekijän, jonka työsuhde on toistaiseksi voimassaoleva. Kollektiiviperusteet eivät kuitenkaan oikeuta purkamaan työsopimusta eivätkä päättämään määräaikaista työsopimusta.<sup>133</sup>

### 3.1.1.2. Taloudellisista, tuotannollisista tai toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvat henkilöstön vähentämisperusteet

Työnantaja saa työsopimuslain 7 luvun 3 §:n perusteella irtisanoa työsopimuksen, kun tarjolla oleva työ on taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi. Taloudelliset, tuotannolliset ja toiminnan uudelleenjärjestelystä johtuvat irtisanomisperusteet on säännelty siten, että irtisanomisoikeus luonnehditaan ensin yleisesti (TSL 7:3.1):

*Työnantaja saa irtisanoa työsopimuksen, kun tarjolla oleva työ on taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi. Työsopimusta ei kuitenkaan saa irtisanoa, jos työntekijä on sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin 4 §:ssä säädetyllä tavalla.*

---

<sup>131</sup> Hietala, Kahri, Kairinen ja Kaivanto 2006, s. 290.

<sup>132</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 171.

<sup>133</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 171.

Kyseinen säännös sisältää lisäksi luettelon tilanteista, joissa irtisanomisperustetta ei ainakaan ole (TSL 7:3.2).

*Perustetta irtisanomiseen ei ole ainakaan silloin, kun*

*1) työnantaja on joko ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin, vaikka hänen toimintaedellytyksensä eivät ole vastaavana aikana muuttuneet; tai*

*2) töiden uudelleenjärjestelystä ei ole aiheutunut työn tosiasiallista vähentymistä.*

Työsopimuslain 7 luvun 3 § korostaa työnantajan koulutusvelvoitetta<sup>134</sup>. Työsopimuslain 7 luvun 3 § ja 4 § muodostavat tulkinnallisen kokonaisuuden, koska ennen irtisanomista on aina selvitettävä, onko työntekijä sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin<sup>135</sup>. Arvioitaessa taloudellisen ja tuotannollisen irtisanomisperusteen olemassaoloa, tulee myös asiallisen ja painavan syyn vaatimus täyttyä (TSL 7:1). Irtisanominen ei saa myöskään olla syrjivä tai tasapuolisen kohtelun vaatimuksen (TSL 2:2) vastainen.<sup>136</sup> Työn vähyys on jo sellaisenaan asiallinen työvoiman vähentämisperuste, mutta ei sellaisenaan ole riittävä irtisanomisperuste. Painavuutta koskeva vaatimus edellyttää sen sijaan myös työn määrän olennaista supistumista ja sitä, että työ on vähentynyt pysyvästi.<sup>137</sup> Seuraavassa korkeimman oikeuden päätöksessä kunta ei ole toiminut lain vastaisesti irtisanoessaan työntekijöitä, joiden osittain samoja töitä myöhemmin teki valtion työllistämisvarojen turvin töihin otetut nuoret.

KKO:1997:118. Kunta oli irtisanonut työntekijöitä taloudellisista ja tuotannollisista syistä. Pian työsuhteiden päätyttyä se oli palkannut yhteensä 41 nuorta, joista neljä oli 2-6 kuukautta kestäneissä työsuhteissa tehnyt osittain samoja töitä kuin irtisanoit kaksi teknisen osaston työntekijää olivat tehneet. Työvoimaviranomaiselta ei ollut tiedusteltu, olivatko irtisanoit hakemassa töitä. Työllistetyt oli otettu määräaikaan työsuhteisiin valtion työllistämisvarojen turvin. Kunnalle työllistettävää kohden aiheutuneet kulut olivat olleet vähäiset. Työllistetyt olivat tehneet töitä, jotka muussa tapauksessa olisi teetetty kunnan työntekijöillä normaalin työajan puitteissa tai jätetty tekemättä. Nuorten palkkaaminen ei ollut johtunut lisätyövoiman tarpeesta eikä se osoittanut, että kunnan omille työntekijöille tarjottavissa ollut työ ei olisi vähentynyt.

<sup>134</sup> HE 157/2000 vp., s. 102.

<sup>135</sup> Kaivanto 2007, s. 77.

<sup>136</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 171–172.

<sup>137</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 178.

Työsopimuslain 7 luvun 4 §:ssä säädetään muun työn tarjoamis- ja koulutusvelvollisuuden laajuudesta tarkemmin.<sup>138</sup> Jos työ ei kuitenkaan ole vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi, työnantaja ei saa irtisanoa työsopimusta. Tässä tapauksessa työnantajan tulee turvautua muihin keinoihin, kuten lomauttamiseen tai organisaation uudistamiseen muilla keinoin, esimerkiksi työaikajärjestelyin. Työnantajan tulee aina ensisijaisesti selvittää, voiko hän tarjota työntekijälle laissa tarkoitettua muuta työtä.<sup>139</sup> Muun työn tarjoamis- ja koulutusvelvollisuuden osalta irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta arvioidaan eri tavoin kuin työsopimuslain 7 luvun 3 §:n perusteita<sup>140</sup>. Asiallisuus ja painavuus tarkoittavat tässä tilanteessa sitä, ettei irtisanomisperuste saa olla ristiriidassa työsopimuksesta johtuvan työnantajan lojaliteettivelvoitteen<sup>141</sup> kanssa. Lain esitöissä todetaan, ettei irtisanominen saa perusteesta riippumatta olla syrjivä<sup>142</sup>.

Irtisanomisen sijaan työntekijälle on työntekijän irtisanomisaikana työsuhteen päättymiseen asti tarjottava vaihtoehtona ensisijaisesti hänen työsopimuksensa mukaista työtä vastaavaa (muuta) työtä. Jos tällaista työtä ei ole, työntekijälle on tarjottava muuta hänen koulutustaan, ammattitaitoaan tai kokemustaan vastaavaa työtä. Lisäksi työnantajan on koulutusvelvollisuutensa perusteella järjestettävä työntekijälle sellaista uusien tehtävien edellyttämää koulutusta, jota voidaan molempien sopijapuolien kannalta pitää tarkoituksenmukaisena ja kohtuullisena.<sup>143</sup> Työnantajan tulisi aina huomioida velvollisuus uudelleen kouluttamisesta ja muun työn tarjoamisesta. Tästä esimerkkinä korkeimman oikeuden päätös, jossa työnantaja tuomittiin maksamaan korvausta työntekijälle.

KKO:2000:59. Työnantaja ei ollut näyttänyt, että taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla irtisanottua A:ta ei olisi voitu ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa tai kouluttaa uudelleen niihin työtehtäviin, joihin työnantaja oli vähän ennen A:n irtisanomista, hänen irtisanomisaikanaan ja pian A:n työsuhteen päättymisen jälkeen palkannut uusia työntekijöitä. Työnantajalla ei katsottu olleen ilmoittamaansa taloudellisista ja tuotannollisista syistä johtuvaa perustetta irtisanoa A:ta. Irtisanomisen katsottiin Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevillä perusteilla tosiasiallisesti tapahtuneen henkilökohtaisten syiden vuoksi ja työnantaja velvoitettiin suorittamaan A:lle korvausta työsopimuslain 47 f §:n nojalla.

<sup>138</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 171–172.

<sup>139</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 27.

<sup>140</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 178.

<sup>141</sup> HE 157/2000 vp., s. 96.

<sup>142</sup> HE 157/2000 vp., s. 96.

<sup>143</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 27–28.

Työsopimuslain 7 luvun 1 §:ssä, 7 luvun 3 §:ssä ja 7 luvun 4 §:ssä säädetty irtisanomisen edellytykset muodostavat kokonaisuuden. Eri pykäliin teknisistä syistä sijoitetun sääntelyn tarkoituksena on estää näennäiset irtisanomiset tuotannollisista, taloudellisista tai uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä. Jos syyt ovat kuitenkin todellisia ja riittäviä, on työnantajalla oikeus irtisanoa työntekijä.<sup>144</sup> Kollektiiviset irtisanomisperusteet voivat vaikuttaa yhdessä tai erikseen. Käytännössä yleisimpiä ovat ns. tuotannollis-taloudelliset syyt. Ne perustuvat samanaikaisesti sekä työnantajan toiminnassa että taloudellisessa tilanteessa tapahtuviin muutoksiin. Perusteiden sekoittuessa on mahdollista, että irtisanomisperuste on olemassa, vaikka irtisanomisen toimittamisen aikaan irtisanomisperusteena ollut toinen kollektiivinen syy poistuu myöhemmin. Esimerkiksi taloudellisen perusteen poistuminen ei merkitse, ettei tuotannollinen peruste voisi olla edelleen olemassa ja muodostaa asiallisen ja painavan perusteen irtisanoa työntekijä.<sup>145</sup>

Taloudelliset syyt liittyvät yleensä työnantajan toiminnasta saadun tuloksen heikkenemiseen tai riittämättömyyteen taikka kyseisten seikkojen ennakkointiin<sup>146</sup>. Tällöin kustannusten alentamiseksi ja kannattavuuden parantamiseksi joudutaan vähentämään henkilöstöä<sup>147</sup>. Säännösten soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, mistä syystä taloudelliset syyt vaikuttavat työn tarjoamiseen. Keskeistä on se, että näistä syistä aiheutuu laissa tarkoitettuja työtä koskevia pysyviä ja olennaisia seuraamuksia työn vähenemisen muodossa.<sup>148</sup>

Taloudellinen irtisanomisperuste perustuu työnantajaorganisaation taloudellisessa tilanteessa tapahtuneisiin tai ennakoitavissa oleviin pysyviin muutoksiin, jotka vähentävät henkilöstön palkkaamiseen käytettäviä voimavaroja. Paineet muutoksiin voivat syntyä ulkoisista tekijöistä, kuten taloudellisesta lamasta, tai organisaation omista toimenpiteistä, kuten taloudellisista virhearvioinneista. Taloudellinen peruste edellyttää työnantajanorganisaatiossa sekä taloudellisten toimintaedellytysten vaikeutumista että toimenpiteillä aikaansaatavaa todellista säästöä.<sup>149</sup>

Taloudellisen perusteen arvioinnin lähtökohdan muodostaa työnantajan ilmoittama säästötarve. Jos työnantaja saavuttaa säästöt jo muilla tavoin (esim. toteutetuin lomautuksin), ei irtisanomisiin voida

---

<sup>144</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 172.

<sup>145</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 178.

<sup>146</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 172.

<sup>147</sup> Hietala, Kahri, Kairinen ja Kaivanto 2006, s. 320.

<sup>148</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 172.

<sup>149</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 180–181.



turvautua. Irtisanomisaikana tapahtunut ilmoitetun säästötarpeen oleellinen ja pysyvä heikkeneminen estää käytännössä myöhemmät irtisanomiset sekä asettaa työnantajalle velvoitteen peruuttaa jo suorittamansa irtisanomiset.<sup>150</sup> Rovaniemen hallinto-oikeus antoi päätöksen oikeustapauksessa, jossa kuntayhtymä oli jo saavuttanut tarvittavat säästöt osa-aikaeläkkeillä. Näin ollen kuntayhtymällä ei ollut oikeutta enää irtisanoa työntekijöitään.

RHO 7.2.2002 S 01/335 (perustelut). Kun kuntayhtymä oli saavuttanut tarvitsemaksi väittämänsä säästöt kahden henkilön osa-aikaeläkkeen johdosta ennen L:n ja V:n irtisanomisaikojen päättymistä, kuntayhtymän olisi tullut peruuttaa L:n ja V:n irtisanominen. Kuntayhtymällä ei ollut taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin perustuvaa tarvetta irtisanoa L ja V enää kyseisten osa-aikaeläkepäätösten tultua.

Julkisyhteisöissä taloudellinen irtisanomisperuste on sidoksissa tulonmuodostuksen muutoksiin. Valtionapujen tai määrärahojen pienentäminen merkitsee yleensä kyseisen yhteisön kannalta taloudellista perustetta rationalisoida palveluja. Kunnan oikeus palkata työvoimaa voi olla vahvistetun talousarvion mukaan rajattu esimerkiksi vain nuorten työllistämiseen tai määräaikaisten työsuhteiden käyttöön. Kunnalla ei ole tällöin taloudellisia mahdollisuuksia työllistää muunlaista työvoimaa. Julkisyhteisöllä ei ole velvollisuutta kerätä lisää varoja työpaikkojen säilyttämiseksi ja irtisanomisten välttämiseksi. Kyse on kunnallisen päätösvallan vapaudesta. Julkisyhteisönkin säästötarpeen tulee olla todellinen. Sitä arvioidaan julkissektorin mukaisen taloudellisen kokonaisuuden puitteissa (laitokset, virastot ja liikelaitokset) ja kunnallishallinnossa asianomaisen hallintokunnan tai sektorin mukaisesti. Esimerkiksi kunnan taloudellisesti huono tilanne ei oikeuta irtisanomaan työntekijää, ellei säästötarve kohdistu myös kyseiseen toiminnalliseen kokonaisuuteen.<sup>151</sup>

Toiminnallinen kokonaisuus vaikuttaa omalta osaltaan siihen kenet voidaan irtisanoa. Julkisyhteisöjen kohdalla toiminnallinen kokonaisuus määräytyy virastoittain tai vastaavanlaisista kokonaisuuksista (laitokset, keskuskeskukset ja liikelaitokset). Kunnallishallinnossa irtisanomisen vaikutuksia arvioidaan asianomaisen hallintokunnan tai sektorin mukaisesti eikä – ellei irtisanomisperuste samalla kohdistu kaikkeen kunnalliseen toimintaan – koko kunnan tai kaupungin talouden kannalta. Tietyissä hallintokunnissa syntyneet säästöt eivät poista irtisanomisoikeutta työn tarjoamisedellytysten heiketessä toisella hallinnonalalla. Se, että koko kunnan talous on

---

<sup>150</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 182.

<sup>151</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 184.

ylijäämäinen, ei estä irtisanomisia. Toisaalta kunnan taloudellisesti muutoin huono tilanne ei salli irtisanomisia sellaisella toimialalla, jolla irtisanomisen perustetta ei ole.<sup>152</sup>

Tuotannolliset ja organisatoriset perusteet liittyvät työnantajan toiminnassa tai organisaatiossa tapahtuneisiin tai tapahtuviin muutoksiin. Julkisyhteisön tuotannollisesta irtisanomisperusteesta on kyse silloin, kun esimerkiksi kunnan omien poliittisten päätösten seurauksena muutetaan kunnan palvelujen luonnetta ja laatua tai niistä luovutaan kokonaan.<sup>153</sup>

Työnantajalla on liikkeenjohtovaltansa nojalla oikeus päättää tuottamiensa palvelujen tai toiminnan lakkauttamisesta tai yhdistämisestä, palvelujen tason alentamisesta tai muusta uudelleenjärjestämisestä siten, että tehtäviä hoitaneen työntekijän työsuhde tarjolla olevan työn vähentymisen johdosta päättyy. Irtisanomiseen voidaan ryhtyä siitä riippumatta, onko päätökseen vaikuttamassa samanaikaisesti myös taloudellinen peruste. Tuotannollisten ja uudelleenjärjestelyistä seuranneiden muutosten tulee olla joko määrällisesti tai laadullisesti todellisia.<sup>154</sup>

Tarjottavissa olevan työn vähentyminen perustuu toimintojen uudelleenjärjestelyn seurauksena yleensä joko työtehtävien yhdistämiseen tai niiden lakkauttamiseen. Työnantaja voi jakaa ja yhdistää tehtävät uudelleen siten, että muut työntekijät ryhtyvät hoitamaan oman työnsä ohessa irtisanottavan työntekijän töitä. Irtisanottavan työntekijän pääasiallisten ja ensisijaisten työtehtävien on kuitenkin lakattava joko töiden uudelleenjakamishetkellä tai työsuhteen päättyessä. Uudelleenjärjestelyjen tulee muuttaa irtisanotulle aiemmin kuuluneiden tehtävien laatua ja laajuutta olennaisesti eli vähäistä suuremmassa määrin sekä pysyvästi eli muutoin kuin tilapäisesti. Työnantajalle syntyy edellä mainituissa rajoissa oikeus irtisanomisuhalla järjestää töitä haluamallaan tavalla ja määrätä työntekijä siirtymään toiseen työhön, muuttaa toimenkuvaa tai päättää, ketkä saavat jäädä työhön.<sup>155</sup>

### 3.1.1.3. Päätämisperusteet keskusjärjestö- ja työehtosopimuksissa

Työsuhdeturva on irtisanomisperusteiden osalta pakottavaa oikeutta. Tämä ei kuitenkaan estä sopimasta työsuhteen päättämisestä myös sopimuksin. Työmarkkinajärjestöt ovatkin ottaneet

---

<sup>152</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 197.

<sup>153</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 186.

<sup>154</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 187.

<sup>155</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 187–188.

keskusjärjestösopimukseen myös päättämisperustetta koskevia määräyksiä, kuten irtisanomisaikoja koskevia määräyksiä. Käytännössä työsuhteen päättämiseen ja irtisanomisaikoihin liittyvät kohdat viittaavat kuitenkin usein työsopimuslain vastaaviin säännöksiin.<sup>156</sup>

Työnantaja- ja työntekijäliittojen välisissä irtisanomissuoja- ja työehtosopimuksissa on keskusjärjestösopimukseen verrattuna yksityiskohtaisempia alakohtaisia sääntöjä ja määräyksiä. Sellaisissa liittotason työehtosopimuksissa, joissa on säännelty taloudellisista ja tuotannollisista irtisanomisperusteista, on sääntely toteutettu käyttäen lähtökohtana työsopimuslain 7 luvun 3§:ää. Liittojen välisissä sopimuksissa on työvoiman vähentämisjärjestys, työnantajan ilmoitusvelvollisuus luottamusmiehelle ja työvoimaviranomaiselle sekä takaisinottovelvollisuus säännelty pääsääntöisesti samalla tavoin kuin keskusjärjestösopimuksissa sekä työsopimuslaissa. Irtisanottaessa työntekijöitä taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tulevat noudatettaviksi kunkin irtisanomissuoja- ja työehtosopimuksen menettelytapamääräykset.<sup>157</sup>

### 3.1.2. Viranhaltijan irtisanominen

#### 3.1.2.1. Irtisanomisen oikeudelliset reunaehdot

Tässä kappaleessa käsittelemme kunnallisen viranhaltijan irtisanomisen oikeudellisia reunaehtoja. Kunnallisen viranhaltijan irtisanominen tapahtuu pitkälle samojen periaatteiden mukaisesti kuin työsuhteisenkin henkilöstön irtisanominen.

Laissa kunnallisesta viranhaltijasta ja sen 8 luvussa säännellään virkasuhteen päättymisestä. Erityisesti sen 37 §:ssä määritellään taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet. Tässä pykälässä säädetään kollektiivisista irtisanomisperusteista, kuten työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä.<sup>158</sup>

Lain kunnallisesta viranhaltijasta 37 § kuuluu seuraavasti:

*Virkasuhde voidaan irtisanoa, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi taikka muista niihin verrattavista syistä. Irtisanominen edellyttää lisäksi, ettei viranhaltijaa voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella*

<sup>156</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 32.

<sup>157</sup> Koskinen, Nieminen ja Valkonen 2003, s. 37–38.

<sup>158</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 279.

*sijoittaa toiseen virkasuhteeseen tai ottaa sellaiseen työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä, tai kouluttaa uusiin tehtäviin.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitettua perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun:*

*1) irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä työnantajan toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia; tai*

*2) irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä työnantajalla tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua.*

Viranhaltijan työn on tullut vähentyä sekä oleellisesti että pysyvästi. Tämä velvoite on kirjattu pykälän 1 momenttiin, joka on taloudellinen irtisanomisperuste. Tässä kohdassa on myös määritelty se, mistä työn vähentymisen on tullut johtua. Työnantajalla on kuitenkin aina velvollisuus selvittää, voitaisiinko viranhaltija sijoittaa toiseen virka- tai työsuhteeseen, vaikka irtisanomisen edellytykset muutoin täyttyisivätkin. Lisäksi pykälän 2 momentissa on lueteltu ne kaksi esimerkkitalannetta, joissa irtisanomisperustetta ei ainakaan katsota olevan.<sup>159</sup>

Laissa kunnallisesta viranhaltijasta ja sen 37 §:n 1 momentissa korostetaan tehtävien olennaista vähentymistä irtisanomisperusteena. Tässä momentissa tarkoitettua tehtävien olennaista vähentymistä ei kuitenkaan ole määritelty selkeästi. Viranhaltijalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä<sup>160</sup> ei myöskään ole määritelmää siitä, mitä tarkoitetaan tehtävien olennaisella vähentymisellä. Tehtävät voivat vähentyä työnantajasta riippumattomista syistä, mutta toisaalta myös työnantajan omista toimenpiteistä. Tehtävien vähentymistä ei kuitenkaan voida kuvata ehdottomalla prosenttiluvulla, vaan vähentymisen tulee olla vähäistä suurempaa. Tehtävien olennainen vähentyminen edellyttää vähentymisen kohdistuvan viranhaltijan ensisijaisiin ja pääasiallisiin tehtäviin.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 279.

<sup>160</sup> HE 196/2002 vp.

<sup>161</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 280.

Tehtävien vähentymisen tulee lisäksi koskea nimenomaan asianomaisen viranhaltijan tehtäviä. Tehtävät voivat vähentyä myös siitä syystä, että tehtäviä jaetaan muulle henkilöstölle. Tämä tehtävien vähentyminen on kuitenkin eri asia kuin 37 §:n 1 momentissa tarkoitettu työn vähentyminen. Tilanteessa, jossa tehtäviä jaetaan muulle henkilöstölle, voidaan harkita viranhaltijan osa-aikaistamista.<sup>162</sup> Tästä mahdollisuudesta kerrotaan enemmän kappaleessa 3.3.2.

Lain kunnallisesta viranhaltijasta 37 §:n 1 momentin mukaan ”tehtävät ovat vähentyneet pysyvästi”. Tässä kohtaa laissa on käytetty yleiskielen termiä juridisessa merkityksessä. Tämä käy ilmi silloin, kun arvioidaan kuinka pitkä ajanjakso on *pysyvä* (kurs. RY). Yleiskielessä pysyvä tehtävien vähentyminen tarkoittaa tehtävien ehdotonta ja lopullista vähentymistä.<sup>163</sup> Korkein hallinto-oikeus on lausunut viranhaltijan tehtävien vähentymisestä seuraavaa:

KHO 530:2008. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan virkasuhde voidaan irtisanoa, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi taikka muista niihin verrattavista syistä.

Säännöstä tulkittiin siten, että virkasuhde voidaan irtisanoa taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä joko silloin, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi tai silloin, kun työnantajan mahdollisuudet tarjota työtä ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 37 §:n 1 momentti.

Tehtävien vähentymisen tulee olla taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen henkilön tehtävien uudelleen ohjaamisesta tai muista niihin verrattavissa olevista syistä johtuvaa. Muussa tapauksessa tämän pykälän nojalla ei ole irtisanomisperusteita. Edellä mainittujen syiden tulee lisäksi olla objektiivisesti perusteltuja.<sup>164</sup> Kuntayhtymä oli toiminut lainvastaisesti korkeimman hallinto-oikeuden mukaan irtisanoessaan oppilaitoksen lehtorin tuotannollisista syistä.

KHO 30.11.2009/3406: Kuntayhtymän oppilaitoksen lehtori A oli irtisanottu virastaan perusteena opetustuntien vähentymisen aiheuttamat tuotannolliset syyt.

<sup>162</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 280.

<sup>163</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 281.

<sup>164</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 281.

Korkein hallinto-oikeus, joka toimitti asiassa suullisen käsittelyn, katsoi jääneen selvittämättä, ettei A:lle olisi voitu osoittaa opetusvelvollisuuden edellyttämä tuntimäärä jakamalla asianomaisen alan opettajien tuntimäärä toisiin. Samoin epäselväksi jäivät tapahtuneesta kahden kuntayhtymän yhdistymisestä ja siihen liittyen kahden oppilaitoksen yhdistämisestä johtuneet mahdollisuudet työllistää A. Toisaalta A:lle oli annettu varoitus juuri ennen irtisanomispäätöstä, ja irtisanomisaika päättyi päivää ennen kahden oppilaitoksen yhdistymistä. Kun otettiin huomioon A:n opetustyön hoidossa ilmenneisiin ongelmiin liittyvät arviot, jotka oli kirjattu varoitusta koskevaan päätökseen, sekä selvitys A:n saamasta negatiivisesta jaksopalautteesta ja sen merkityksestä seuraavien jaksojen kurssien jakoon, ei ollut uskottavaa, etteivät A:n toimintaan opettajan virassa liittyneet syyt olisivat keskeisesti vaikuttaneet opetustuntien siirtämiseen muille opettajille ja siten A:n opetustuntien vähentymiseen.

Työnantajalla oli velvollisuus näyttää toteen, että irtisanomisen syynä käytetyt perusteet olivat olleet olemassa. Kuntayhtymä ei ollut osoittanut, että A:n irtisanomisessa olisi ollut kysymys viranhaltijan tehtävien vähentymisestä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla olennaisesti ja pysyvästi lainkohdassa tarkoitetuista tuotannollisista syistä. Irtisanomispäätös kumottiin lainvastaisena.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 37 § 1 momentti

Kunta voi itsehallintonsa nojalla melko vapaasti päättää siitä, kuinka se haluaa järjestettävänä olevat tehtävät ja palvelut tuottaa. Näin ollen lakisääteiset tehtävät voidaan joko tuottaa itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Lisäksi kunnalla on mahdollisuus hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja muilta palveluiden tuottajilta eli kolmannelta sektorilta. Kunnalla on myös mahdollisuus päättää tarkoitusharkinnalla, että tehtävien hoidosta luovutaan muiden kuin lakisääteisten tehtävien osalta. Näistä edellä mainituista syistä johtuen on mahdollista, että muutoksia syntyy viranhaltijoiden hoidettavana olevien tehtävien määrässä. Työnantajan tai asianomaisen henkilön tehtävien uudelleenjärjestelyistä mahdollisesti syntyvä irtisanomisperuste ei kuitenkaan rajoita kunnan itsenäistä harkintavaltaa.<sup>165</sup>

Edellä mainittu kunnan harkintavalta saattaa olla näennäistä, sillä kunnan taloudellinen tilanne voi pakottaa kunnan karsimaan palvelutuotantoaan. Irtisanomisperusteen syntymisen kannalta ei ole olennaista se, että mahdollinen pakkotilanne palvelutuotannon karsimiseen on syntynyt kunnan talouden asiantuntemattomasta tai epätarkoituksenmukaisesta hoitamisesta. Kunnan taloudesta johtuva tarve saada vähennyksiä viranhaltijoiden palkkauskustannuksissa, ei kuitenkaan

---

<sup>165</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 282.

yksinomaan luo irtisanomisperustetta. Pakkotilanteissa onkin todettava jollakin tapaa viranhaltijoiden tehtävien olennainen ja pysyvä vähentyminen.<sup>166</sup>

Viranhaltijan irtisanominen edellyttää irtisanomisperusteen olemassa olon lisäksi, että viranhaltijaa ei voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa toiseen virkasuhteeseen tai ottaa työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä, tai häntä ei voida kouluttaa uusiin tehtäviin.

Irtisanominen ei tule kysymykseen, jos viranhaltija on mahdollista uudelleensijoittaa johonkin muuhun tehtävään. Säännös ei siis ainoastaan velvoita selvittämään niitä tehtäviä, joihin viranhaltija voitaisiin sijoittaa, vaan hänet on myös sijoitettava siihen. Uudelleensijoitusvelvollisuus koskee ainoastaan niitä virkasuhteita ja työtehtäviä, joita kunnassa on jo olemassa. Lisäksi viranhaltijan tulee täyttää toisen virkasuhteen kelpoisuusvaatimukset.<sup>167</sup> Viranhaltijanlain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksen perustelujen mukaan viranhaltijalle tulisi ensisijaisesti tarjota sellaista virkaa tai virkasuhdetta, johon hän ammattitaitoonsa ja kykyjensä puolesta on sopiva<sup>168</sup>. Tulee myös selvittää voitaisiinko viranhaltija ottaa lainkohdassa tarkoitettuun työsuhteeseen, jos tarjolla ei ole edellä mainittua virkasuhdetta. Jos tarkoitettua työsuhdettakaan ei ole olemassa, tulee selvittää voitaisiinko viranhaltija kouluttaa uusiin tehtäviin.<sup>169</sup>

Lainkohdan sanamuodon mukaan uudelleensijoittamisvelvollisuus täyttyy silloin kun uudelleensijoittaminen tapahtuu kohtuudella viranhaltijan ammattitaitoon ja kykyyn nähden. Kohtuuden arviointi on tapahduttava sekä työnantajan että viranhaltijan näkökulmasta. Työnantajan näkökulmasta ei voida vielä pitää kohtuuttomana sitä, että viranhaltija mahdollisesti jouduttaisiin kouluttamaan uudessa virkasuhteessa. Työnantajan kannalta kouluttaminen ei ole kohtuutonta siksi, että työnantajan on muutoinkin selvitetävä, voitaisiinko viranhaltija kouluttaa muihin tehtäviin. Viranhaltijan tehtävänä on miettiä pitääkö hän kohtuuttomana, jos hänelle tarjotaan vaativuudeltaan ja palkkaukseltaan huomattavasti aiempaa virkasuhdetta alhaisemmalla tasolla olevaa virkasuhdetta. Vaikka hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tarjottavan virkasuhteen tulee olla viranhaltijan ammattitaidon ja kykyjen mukainen, voidaan kuitenkin olettaa, että työnantajan tulisi tarjota myös

---

<sup>166</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 282.

<sup>167</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 282–283.

<sup>168</sup> HE 196/2002 vp., s. 55.

<sup>169</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 283.

aiempaa alhaisempaa virkaa. Tässä tapauksessa viranhaltijan ratkaistavaksi jää ovatko tarjotut tehtävät hänelle tarpeeksi tyydyttäviä.<sup>170</sup>

Jos viranhaltija sijoitetaan työtehtävään, edellytyksenä on että tehtävät eivät olennaisesti eroa viranhaltijan edellisistä tehtävistä. Vertailu tehdään siis viranhaltijan edellisiin tehtäviin eikä viranhaltijoiden tehtäviin yleensä.<sup>171</sup> Olennaisena erona ei voida kuitenkaan pitää sitä, että työsuhteeseen kuuluviin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tämä käy ilmi hallituksen esityksen perusteluista.<sup>172</sup>

Viimeisessä vaiheessa työnantajan tulee siis selvittää, voitaisiinko viranhaltija kouluttaa uusiin tehtäviin. Hallituksen esityksen mukaan annettavan koulutuksen tulee olla kunnan toiminnan kannalta tarpeellista. Kouluttamisen mahdollisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon paitsi kunnan käytännölliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen antamiseen, myös viranhaltijan soveltuvuus kyseeseen tulevan koulutuksen vastaanottamiseen.<sup>173</sup> Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kuntayhtymän valituksen läänin oikeuden päätöksestä, jossa kunnan todettiin toimineen lainvastaisesti irtisanomistilanteessa.

KHO 20.9.2000/2342: Kuntayhtymän teknillinen johtaja oli irtisanonut henkilön virastaan kiinteistötekniikan palveluksessa kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain 7 §:n 1 momentin nojalla. Irtisanomista koskevasta päätöksestä ei lainkaan ilmennyt, oliko uudelleensijoittamistai kouluttamismahdollisuuksia selvitetty. Lääninoikeus kumosi päätöksen, koska kuntayhtymä ei ollut riittävästi selvittänyt, miten ja missä laajuudessa selvittely irtisanotulle viranhaltijalle soveliaista muista kuin kartanpiirtäjän tehtävistä tai viroista taikka hänen mahdollisuuksistaan tulla koulutetuksi uuteen tehtävään oli toimitettu. Lääninoikeus on katsonut siten jääneen näyttämättä, että kuntayhtymä olisi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain mukaisesti tutkinut mahdollisuudet sijoittaa irtisanottu viranhaltija hänen ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella toiseen virkaan tai ottaa hänet sellaiseen työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea hänen tehtävistään, tai kouluttaa hänet uusiin tehtäviin. Tämän vuoksi lääninoikeus katsoi, että lainmukaiset edellytykset irtisanomiseen olivat puuttuneet.

Kuntayhtymä valitti lääninoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati muun ohella suullisen käsittelyn toimittamista. Kun otettiin huomioon, että asiassa on kysymys siitä, oliko kuntayhtymä aikanaan ennen 17.12.1997 tehtyä irtisanomista riittävästi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaisesti selvittänyt irtisanotun viranhaltijan

<sup>170</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 283.

<sup>171</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 283.

<sup>172</sup> HE 196/2002 vp., s. 55.

<sup>173</sup> HE 196/2002 vp., s. 55.



uudelleen sijoittamis- tai kouluttamismahdollisuuksia, ei suullisen käsittelyn järjestäminen ollut korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarpeen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kuntayhtymän tätä koskevan vaatimuksen, samoin kuin kuntayhtymän valituksen lääninoikeuden päätöksestä.

Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586) 37 ja 38 §

Lain kunnallisesta viranhaltijasta 37 §:n 2 momentissa on esitetty ne esimerkit, jolloin irtisanomisperustetta ei ainakaan ole olemassa. Irtisanomisperuste puuttuu 37 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan silloin, kun irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin. Lisäksi 1 kohta edellyttää, että työnantajalla ei ole tapahtunut muutoksia toimintaedellytyksissään vastaavana aikana. Jos tehtävän samankaltaisuusehto täyttyy, huomioon otetaan sekä virka- että työsopimussuhteeseen otetut henkilöt<sup>174</sup>. Uuden henkilön ottamisena pidetään myös tilannetta, jossa kunnan palveluksessa ollut toinen henkilö otetaan irtisanomisen jälkeen niihin tehtäviin, joista viranhaltija irtisanottiin. Laissa tarkoitettu uuden henkilön ottaminen voidaan tulkita myös tilanteeksi, jossa irtisanomisen jälkeen samankaltaisia tehtäviä hoitaneita osaaikaisia otetaan kokoaikaiseen virkasuhteeseen. Toisaalta hyvin lyhyt aikaiseen määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen ottaminen ei tarkoita, ettei irtisanotulle tarjolla ollut työ olisi vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi.<sup>175</sup>

### 3.1.3. Kunta- ja palvelurakennemuutostuksen vaikutuksia viranhaltijan ja työsuhteisen henkilöstön irtisanomiseen

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen osallistuvien kuntien henkilöstöllä on muista poikkeava asema kuntien sopeuttamissuunnitelmista puhuttaessa. Uudistukseen osallistuvien kuntien henkilökunta saa suojakseen laissakin poikkeuksellisen suojan irtisanomista vastaan, joka on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen osallistuvien kuntien tulisikin ottaa tämä lain antama suoja huomioon sopeuttamissuunnitelmia tehtäessä.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta (9.2.2007/169) ja sen 13 § sääntelee henkilöstön asemaa kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa. Laissa kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta mainitut uudelleenjärjestelyt, joissa henkilöstön työnantaja vaihtuu, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Lain 13

---

<sup>174</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 284.

<sup>175</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 284.

§:n mukaan lain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen toiminnan uudelleen järjestelyjen perusteella työnantajalla ei kuitenkaan ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla.

Uudelleen järjestelyt katsotaan siinä vaiheessa liikkeen luovutukseksi, kun toiminnallinen kokonaisuus siirtyy työnantajalta toiselle. Liikkeen luovutuksen yhteydessä voimassaolevat virka- ja työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle työnantajalle. Erityisesti opetustoimessa henkilöstön palvelussuhteet jatkuvat katkeamatta.<sup>176</sup>

Laissa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 13 §:n mukaan työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta koskevan lain 13 §:n mukaan edellä mainitut kiellot ovat voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee siis edellä mainittujen uudelleenjärjestelyjen kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.

Irtisanomiskiello on lisätty myös kuntajakolakiin (29.12.2009/1698) ja sen 29 §:ään. Sen mukaan vuosina 2008–2013 alusta voimaan tulleissa ja voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy kuntajakolain 3 §:ssä tarkoitetun uuden tai toisen kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Irtisanomisoikeus on esitetty samalla tavoin kuin laissa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Kuntajakolain mukaan irtisanomiskiello koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Tämä ns. viiden vuoden palvelussuhdeturva alkaa henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen tai vastaavasti kuntajaon muutoksen voimaantulosta<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> Oksanen 2008, s. 8–11.

<sup>177</sup> Lindholm 2006, s. 5.

Edellä esitetty irtisanomissuoja koskee vain sellaisia tilanteita joissa kuntajaon muutoksessa siirtyy henkilöstöä toisen kunnan palvelukseen. Tässä tilanteessa irtisanomissuoja koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja kuntien koko henkilöstöä. Niissä tapauksissa, joissa kuntajaon muutoksessa on mukana vain osa kunnan alueesta ja henkilöstöä siirtyy toisen kunnan palvelukseen, irtisanomissuoja koskee vain vastaanottavassa kunnassa uudelleenjärjestelyjen kohteena olevissa palveluissa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.<sup>178</sup>

Kyseinen irtisanomissuoja on todella poikkeuksellinen ja se antaa kuntasektorin henkilöstölle määrääjäksi paremman irtisanomissuojan kuin muilla on. Huomattavaa on myös se, että irtisanomissuoja koskee vain kuntasektorin sisäisiä siirtoja kunnasta toiseen kuntaan tai kuntayhtymään. Tämä siis tarkoittaa, että palvelutuotannon ulkoistamistilanteita säännös ei koske, ellei kyse ole kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettua tapauksesta.<sup>179</sup> Nämä erityistapaukset ovat tilanteita, joissa kunnat ovat muodostaneet yhteistoiminta-alueen, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä. Kunnalla tai yhteistoiminta-alueella voi myös olla ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, jolloin ulkoistamistilanteissa irtisanomissuoja on voimassa. Tämän lisäksi erityistapaukset liittyvät myös laajaa väestöpohjaa edellyttävien erikoissairaanhoidon palveluiden tuottamiseen.

Edellä mainituissa uudelleenjärjestelyissä ja mahdollisissa kuntajaon muutoksissa, jotka aiheuttavat henkilöstön työnantajan muutoksen, henkilöstö siirtyy toisen kunnan palvelukseen entisin ehdoin. Viranhaltijoiden kohdalla uuden työnantajan velvollisuutena on perustaa toiminnan kannalta uudet virat siirrossa tulevia viranhaltijoita varten. Niiden viranhaltijoiden kohdalla, jotka eivät käytä julkista valtaa, voidaan toimia sitten että viranhaltijat siirretäänkin vastaavaan työsuhteiseen tehtävään, jolloin entiset ehdot silti säilyvät. Kun siirrot on toteutettu, voidaan tehdä mahdollisia organisaatio- ja henkilöstön tehtävämuutoksia. Tapauksissa joissa tehtäviin tulee olennaisia muutoksia, määritellään tehtäväkohtainen palkka uudelleen vastaamaan muuttuneita tehtäviä<sup>180 181</sup>.

---

<sup>178</sup> <http://www.kuntatyönantajat.fi/> (23.9.2010).

<sup>179</sup> <http://www.kuntatyönantajat.fi/> (23.9.2010).

<sup>180</sup> Palkkauksen tarkistaminen on kirjattu KVTES 2010–2011 II lukuun ja sen 5§:n 2momenttiin.

<sup>181</sup> Lindholm 2006, s. 4.

## 3.2. Lomauttaminen

### 3.2.1. Työsuhteisen henkilöstön lomauttaminen

Tämä kappale käsittelee kunnallisen työsuhteisen henkilöstön lomauttamista. Lomauttaminen sopeuttamisen keinona on säännelty lainsäädännöllä, joten on tärkeää että tämä lainsäädäntö tunnetaan kunnissa ennen sopeuttamiseen ryhtymistä. Kunnallisen viranhaltijan lomauttamista käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.2.2.

Työsopimukseen liittyvät päävelvoitteet ovat työntekijän työntekovelvollisuus ja työnantajan palkanmaksuvelvollisuus. Lomauttamisen aikana ne kummatkin voidaan keskeyttää väliaikaisesti työsuhteen pysyessä muutoin voimassa. Lomauttamisen edellytyksistä ja lomauttamiseen liittyvistä menettelytavoista säädetään työsopimuslain 5 luvussa. Luvussa säädetään lisäksi työnantajan ja työntekijän asemasta lomautuksen aikana sekä työsuhteen päättämisestä lomautuksen kestäessä.<sup>182</sup>

Lomauttamisen määritelmä on kirjattuna työsopimuslain 5 luvun 1 §:ään. Sen mukaan lomauttamisella tarkoitetaan työnantajan päätökseen tai hänen aloitteestaan tehtävään sopimukseen perustuvaa työnteon ja palkanmaksun väliaikaista keskeyttämistä työsuhteen pysyessä muutoin voimassa. Työnantaja saa työsopimuslain 5 luvun 2 §:ssä säädettyjen perusteiden täytyessä lomauttaa työntekijän joko määräajaksi tai toistaiseksi keskeyttämällä työnteon kokonaan tai lyhentämällä työntekijän lain tai sopimuksen mukaista säännöllistä työaikaa siinä määrin kuin se lomauttamisen perusteen kannalta on välttämätöntä. Lomautuksen tarkoituksena on antaa työnantajalle mahdollisuus sopeuttaa toimintansa vallitseviin taloudellisiin ja tuotannollisiin olosuhteisiin<sup>183</sup>.

Lain määritelmä tarkoittaa sitä, että työnantajan ja työntekijän muut velvoitteet toisiaan kohtaan, kuten yleinen lojaliteettivelvoite, tasapuolisen kohtelun vaatimus, kilpailevan toiminnan kieltäminen ja salassapitovelvoite pysyvät voimassa lomautuksen aikanakin. Kyse on siis tilapäisestä muutoksesta, ja työsuhde palaa lomautuksen jälkeen takaisin sellaiseksi kuin se oli ennen lomautusta.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 159.

<sup>183</sup> Hietala, Kahri, Kairinen ja Kaivanto 2006, s. 230.

<sup>184</sup> Antola, Parnila ja Sainio 2009, s. 251.

Lomautus voidaan toteuttaa joko keskeyttämällä työnteko ja palkanmaksu kokonaan (ns. kokoaikainen lomautus) tai lyhentämällä työntekijän säännöllistä työaikaa siinä määrin kuin se lomauttamisen perusteen kannalta on välttämätöntä (ns. osittainen lomautus). Osittainen lomautus voi tapahtua esimerkiksi siten, että työntekijä työskentelee määrääjän osa-aikaisena kolmena päivänä viikossa tai viisi tuntia viitenä päivänä viikossa. Lomautuksen tarkoituksena on antaa työnantajayhteisölle mahdollisuus sopeuttaa toimintansa olemassa oleviin toimintaedellytyksiin. Se on aina väliaikainen toimenpide.<sup>185</sup>

Lomauttamisen perusteet on kirjattu työsopimuslain 5 luvun 2 §:ään. Sen mukaan työnantaja saa lomauttaa työntekijän, jos

*1) hänellä on 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettu taloudellinen tai tuotannollinen peruste työsopimuksen irtisanomiseen tai*

*2) työ tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat vähentyneet tilapäisesti eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää työntekijälle muuta sopivaa työtä tai työnantajan tarpeita vastaavaa koulutusta; työn tai työn tarjoamisedellytysten katsotaan lomauttamisen perusteena vähentyneen tilapäisesti, jos niiden voidaan arvioida kestävän enintään 90 päivää.*

*Työnantaja ja työntekijä saavat työsuhteen kestäessä 1 momentissa ja tämän luvun 4 §:ssä säädetyn estämättä sopia määräaikaisesta lomauttamisesta silloin, kun se on tarpeen työnantajan toiminnan tai taloudellisen tilan vuoksi.*

*Työnantaja saa lomauttaa määräaikaisessa työsuhteessa olevan työntekijän vain, jos tämä tekee työtä vakituisen työntekijän sijaisena ja työnantajalla olisi oikeus lomauttaa vakituinen työntekijä, jos hän olisi työssä.*

Lomauttamisen perusteeksi käy ainoastaan taloudellinen tai tuotannollinen syy tai työn tilapäinen vähentyminen enintään 90 päivän ajaksi<sup>186</sup>. Työnantaja saa irtisanomisen vaihtoehtona lomauttaa työntekijän, jos työnantajalla on työsopimuslain mukainen taloudellinen tai tuotannollinen irtisanomisperuste. Irtisanomisperusteen täytyessä työnantajalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta irtisanomisen sijasta lomauttaa työntekijää.<sup>187</sup>

Jos työnantaja on lomauttamassa työntekijää toistaiseksi, pitää työnantajan ensin selvittää, voisiko työntekijälle tarjota muuta työtä tai koulutusta. Työntekijälle on aina ensisijaisesti tarjottava hänen

---

<sup>185</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 32–33.

<sup>186</sup> Kaivanto 2007, s. 54.

<sup>187</sup> Antola, Parnila ja Sainio 2009, s. 252.

työsopimuksensa mukaista työtä, jos se on mahdollista.<sup>188</sup> Työnantajalla ei ole lomautusperustetta mm. silloin, kun työntekijä voidaan ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa muihin työnantajan kokoaikaisiin tai osa-aikaisiin tehtäviin<sup>189</sup>. Tämä tulee kyseeseen silloin kun työsopimuksen mukaista työtä ei ole tarjolla. Tarjottavan työn ei siis tarvitse olla lomautettavan työntekijän työsopimuksessa tarkoitettua työtä eikä samalla tavoin palkattua kuin lomautettavan työntekijän työsopimuksen mukainen työ<sup>190</sup>.

Työnantajan velvollisuutena on arvioida ketkä lomautettavista pystyisivät suoriutumaan tarjolla olevasta muusta työstä ja kenelle sitä on tällä perusteella tarjottava. Työnantajan tulee aina tarjota lomautettavalle työtä, joka on työnantajan tiedossa lomautusilmoituksen antamishetkellä tai joka ilmaantuu lomautusilmoituksen antamisen jälkeen ennen lomautuksen alkamista tai lomautuksen aikana.<sup>191</sup>

Työsopimuslain 5 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan lomauttamisen edellytyksenä on, ettei työnantaja voi kohtuudella järjestää työntekijälle muuta sopivaa työtä tai työnantajan tarpeita vastaavaa koulutusta siten, että koulutusta voidaan molempien sopijapuolien kannalta pitää tarkoituksenmukaisena ja kohtuullisena. Koulutuksella tarkoitetaan tässä lähinnä ammatillista täydennyskoulutusta, jolla kohennetaan työntekijän ammattitaitoa hänen työsopimuksensa mukaisessa työssä. Kun työntekijä lomautetaan työn tilapäisen vähentymisen vuoksi määräaikaaisesti muun työn tarjoamisvelvollisuus ja koulutuksen järjestämisvelvollisuus ei ole niin laajaa kuin lomautettaessa irtisanomisperusteella.<sup>192</sup>

Työnantajan päätöksellä tapahtuva lomautus on mahdollinen silloin, kun tarjolla oleva työ on tilapäisesti vähentynyt. Työn vähentymiselle ei ole lomauttamisperusteena mitään määrällisiä edellytyksiä. On kuitenkin selvää, että suhteellisen vähäinenkin työn vähentyminen oikeuttaa työnantajan käyttämään osittaista lomautusta. Tilapäinen työn vähentyminen saa olla kestoaltaan korkeintaan 90 päivää. Tämä ei ole ehdoton raja, mutta selkeästi pidemmäksi ajaksi tapahtuvaan lomauttamiseen työnantaja tarvitsee irtisanomisperusteen.<sup>193</sup>

---

<sup>188</sup> Antola, Parnila ja Sainio 2009, s. 252.

<sup>189</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 34.

<sup>190</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 34.

<sup>191</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 34.

<sup>192</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 35.

<sup>193</sup> Antola, Parnila ja Sainio 2009, s. 252.

Lomautus voidaan toteuttaa myös lyhentämällä työntekijän säännöllistä työaikaa. Työaikaa saadaan lyhentää ainoastaan siinä määrin kuin se on välttämätöntä työn vähentymisen vuoksi. Tällöin on otettava huomioon sekä työajan lyhentämisen määrä että sen kesto. Työsopimuslain 5 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen perusteiden täytyessä työajan lyhennys voidaan toteuttaa myös toistaiseksi voimassaolevana. Pysyvästä työajan lyhentämisestä eli työsuhteen muuttamisesta osaaikaiseksi säädetään TSL 7 luvun 11 §:ssä.<sup>194</sup>

Kun työnantajan työn tarjoamisedellytysten tilapäinen vähentyminen on lomauttamisen syynä, on lomauttamisen perusteena tällöin yksinomaan taloudelliset syyt. Nämä syyt voivat johtua esimerkiksi työnantajan säästötarpeista, jotka edellyttävät muun ohella palkkakustannusten alentamista lomauttamisen kautta. Korkein oikeus on tulkinnut vanhaa työsopimuslakia vastaavalla tavalla, vaikka siinä ei mainittukaan työn tarjoamisedellytysten vähentymistä nimenomaisesti lomautusperusteena.<sup>195</sup> Korkeimman oikeuden päätöksestä käy ilmi, että kaupungilla oli oikeus lomauttaa työntekijöitään taloudellisilla perusteilla.

KKO:1997:21. Kaupungin edellytykset tarjota työtä olivat kaupungin taloudellisesta tilasta aiheutuneiden säästötarpeiden johdosta tilapäisesti vähentyneet. Kaupungilla katsottiin olleen työsopimuslain 30 §:n 1 momentin toisen virkkeen nojalla oikeus lomauttaa palveluksessaan olleet perhepäivähoitajat ja päiväkodin työntekijät tuolla perusteella.

Työn vähyyden perusteella tapahtuvassa lomauttamisessa ei edellytetä tietyn työntekijän työn vaan yleisemmin tarjolla olevan työn vähentymistä. Tämä merkitsee sitä, että työnantaja voi lomauttaa työn vähyysperusteella myös työntekijän, jonka työ ei ole nimenomaisesti vähentynyt. Tarjolla olevan työn vähentymistä on siis katsottava laajemmasta näkökulmasta.<sup>196</sup>

Tarjolla olevan työn vähentymisen syitä ei määritellä laissa. Syyt voivat johtua yhtä hyvin niin ulkoisista kuin sisäisistäkin tekijöistä. Yrityksessä ulkoisia tekijöitä voivat esimerkiksi olla yrityksen valmistamien tuotteiden kysynnän väheneminen, tuotteiden vanhentuminen tai kiristynyt kilpailu markkinoilla. Sisäisiä tekijöitä voivat olla yrityksen toimintojen uudelleenjärjestely tai raaka-ainepula.<sup>197</sup> Kuntien kohdalla sisäisenä tekijänä voidaan yritysten tapaan pitää toiminnan

<sup>194</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 165.

<sup>195</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 163.

<sup>196</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 163.

<sup>197</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 163.

uudelleenjärjestelyä. Työnantaja voi lomauttaa työntekijän myös silloin, kun työtä ei voida tehdä työnantajasta johtuvasta syystä (TSL 2 luku 12 §:n 1 mom.)<sup>198</sup>.

Työnantaja ja työntekijä voivat sopia työsuhteen aikana määräaikaisesta lomauttamisesta<sup>199</sup>. Lomauttamisesta sopiminen edellyttää, että sopiminen tapahtuu työnantajan aloitteesta. Lisäksi lomauttaminen on tarpeen työnantajan toiminnan tai taloudellisen tilan vuoksi. Sopimiseen ei kuitenkaan vaadita yhtä painavia perusteita kuin työnantajan yksipuoliseen päätökseen perustuvassa lomautuksessa.<sup>200</sup> Sopiminen edellyttää myös, että lomautus on määräaikainen, mutta määräajan pituutta ei ole rajoitettu. Lomautusperusteen täytyminen edellyttää, että joko työpaikalla yleisesti tai työnantajan ja yksittäisen työntekijän välillä on yksimielisyys toisaalta lomautustarpeesta ja toisaalta siitä, kuinka pitkäaikaista lomautusta työnantajan toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää<sup>201</sup>. Sopimisen tulee tapahtua tapauskohtaisesti kussakin konkreettisesti yksittäistapauksessa. Työnantaja ja työntekijä eivät sen sijaan saa sopia lomauttamisesta työsopimusta solmittaessa.<sup>202</sup>

Sopimisoikeus rajoittuu kulloinkin kyseessä olevaan akuuttiin lomauttamistarpeeseen, eikä lomauttamisesta siis voida sopia etukäteen työsopimuksessa<sup>203</sup>. Tämänkaltaisesta pätemättömästä sopimuksesta oli kyse korkeimman oikeuden seuraavassa päätöksessä:

KKO 1996:127. Määräaikaisissa työsuhteissa olleiden työntekijöiden työsopimuksessa oli ollut ehto, jonka mukaan heidät voitiin lomauttaa samoin edellytyksin kuin toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa olevat työntekijät. Kun työsopimuksen ehdon katsottiin merkitsevän työnantajan lomauttamisoikeuden laajentamista, ehto oli pätemätön.

Sopimuksella voidaan kuitenkin poiketa työsopimuslain 5 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetystä lomautusperusteista. Tämä merkitsee sitä, että sopimukseen perustuvassa lomauttamisessa lomautusperusteiden ei tarvitse täyttää niitä edellytyksiä, joita edellytetään työnantajan yksipuoliseen päätökseen perustuvalta lomautukselta.<sup>204</sup> Työnantajan ja työntekijä voivat

---

<sup>198</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 163.

<sup>199</sup> Antola, Parnila ja Sainio 2009, s. 253.

<sup>200</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 33.

<sup>201</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 166.

<sup>202</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 166.

<sup>203</sup> Antola, Parnila ja Sainio 2009, s. 253.

<sup>204</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 166.



sopimuksella poiketa myös työsopimuslain 5 luvun 4 §:ssä säädetystä lomautusilmoituksesta. Lomautusilmoitusaikaa voidaan sopimuksella joko lyhentää, pidentää tai poistaa se kokonaan.<sup>205</sup>

Työsopimusta solmittaessa voidaan pätevästi sopia, että työnteko ja palkanmaksu keskeytetään vuosittain tietyksi ennalta sovituksi ajaksi. Tällaista sopimusta ei pidetä vuosittain toteutettavana lomautuksena vaan sopimuksena osa-aikatyöstä vuoden tasoittumisjaksolla. Kyseisen kaltainen sopimus voi olla tarpeellinen esimerkiksi, jos tiedetään, että työn luonteesta johtuen työtä ei ole tarjolla kesäkuukausina.<sup>206</sup> Tämänkaltaisesta tapauksesta oli kyse työtuomioistuimen seuraavassa päätöksessä:

TT 2003–52. Kunnan koulunkäyntiavustajien kanssa solmittuja työsopimuksia, joissa on sovittu työteon keskeyttämisestä vuosittain koulujen kesäkeskeytyksen ajaksi, voidaan pitää osa-aikatyötä koskevinä sopimuksina, joilla on sovittu vuoden pituisen jakson työajasta siten, että se on lyhyempi kuin vastaavan kokoaikaisen työntekijän työaika. Kunnalla ei siten ollut velvollisuutta noudattaa työnteon ja palkanmaksun keskeyttämisen yhteydessä kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen lomautusmenettelyä koskevia määräyksiä.

Jos työntekijän kanssa muilla perusteilla sovitaan työnteon ja palkanmaksun keskeyttämisestä (esimerkiksi opinnot laajemmin kuin opintovapaalain mukaan, palkaton muu vapaa) tai työnantaja esimerkiksi työsopimuksen purkamisen sijasta määrää työntekijän palkattomalle vapaalle eli kurinpidolliselle lomautukselle, on kysymys työsuhdevapaasta, johon ei sovelleta lomautusta koskevia määräyksiä.<sup>207</sup>

### 3.2.2. Viranhaltijan lomauttaminen

Kunnallisen viranhaltijan lomauttaminen on työsuhteisen henkilöstön lomauttamisen tapaan säännelty lainsäädännöllä. Viranhaltijan lomauttamisesta on keskusteltu kiivaasti erityisesti silloin, kun kunnat ovat lomauttaneet opetushenkilöstöään, mikä problematiikka onkin tämän tutkimuksen tärkeä osa. Opettajien lomauttamista käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.2.3 ja tässä kappaleessa käsitellään kunnallisen viranhaltijan lomauttamista yleisesti.

---

<sup>205</sup> Rautiainen ja Äimälä 2007, s. 166–167.

<sup>206</sup> Antola, Parnila ja Sainio 2009, s. 253.

<sup>207</sup> Kaivanto 2007, s. 54.

Lomauttaminen säännellään laissa kunnallisesta viranhaltijasta ja sen 7 luvussa. Kyseessä oleva luku 7 jakautuu neljään lainkohtaan: lomauttamiseen (30 §), lomautusmenettelyyn (31 §), virkasuhteen irtisanomiseen lomautuksen yhteydessä (32 §) ja menetettyjen ansioiden korvaamiseen (33 §). Lomauttamisesta yleisesti säännellään lain 30 §:ssä:

*Työnantajalla on oikeus lomauttaa viranhaltija siten, että virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään toistaiseksi tai määräajaksi joko kokonaan tai osittain virkasuhteen muutoin pysyessä voimassa, jos työnantajalla on 37 §:n mukainen peruste irtisanoa virkasuhde. Lomauttaminen ei estä viranhaltijaa ottamasta lomautusajaksi muuta työtä.*

*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. Virkaehtosopimuksella ei voida sopia edellä tarkoitetun lomautuksen enimmäisajan pidentämisestä.*

*Virkasuhteen kestäessä voidaan työnantajan aloitteesta sopia viranhaltijan ja työnantajan kesken viranhaltijan lomauttamisesta 1 momentissa mainitulla tavalla silloin, kun se on tarpeen työnantajan toiminnan tai taloudellisen tilan vuoksi.*

*Jos viranhaltija on lomautettu toistaiseksi, on virantoimituksen alkamisesta ilmoitettava vähintään viikkoa ennen, jollei toisin ole sovittu.*

*Jos lomauttamista koskeva päätös on kumottu oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta muulla kuin 1 tai 2 momentissa tarkoitetulla perusteella ja työnantaja on uudella päätöksellä päättänyt samasta lomauttamisesta ja tämä päätös on saanut lainvoiman, katsotaan lomauttaminen tehdyksi ensin tehdyn päätöksen mukaisesti, jollei ensin tehdyn päätöksen lomautuksen ilmoitusajasta tai lomautuksen peruuntumisesta muuta johdu.*

Lomauttaminen on vaihtoehto viranhaltijalain 37 §:ssä tarkoitetuilla perusteluilla tapahtuvalle irtisanomiselle. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädetään lomautusperusteesta tehtävien tai työn tilapäisen vähentymisen perusteella. Näiden lainkohtien mukaan työnantaja päättää lomautuksesta yksipuolisesti. Kolmannen momentin sisältönä on työnantajan aloitteesta tapahtuvan lomauttamisen sopimisesta silloin, kun se on tarpeen työnantajan toiminnan taloudellisen tilan vuoksi. Toistaiseksi lomautetulle viranhaltijalle annettavasta virantoimituksen alkamista koskevasta ilmoituksesta

säädetään pykälän 4 momentissa. Viidennessä momentissa säädetään siitä, minä ajankohtana tehdyn päätöksen mukaisesti lomauttaminen katsotaan tehdyksi, jos muutoksenhakuviranomainen on kumonnut lomauttamista koskevan päätöksen muulla kuin pykälä 1 tai 2 momentissa tarkoitetulla perusteella. Työnantajan tulee tässä tapauksessa tehdä uusi vastaava päätös. Jos lomautusta koskeva päätös kumotaan lainvoimaisella päätöksellä, jonka perusteena on, että työnantajalla ei ole ollut taloudellisia ja tuotannollisia perusteita lomautuksen toteuttamiseen, viranhaltijalle maksetaan lainvastaisen lomautuksen johdosta saamatta jäänyt säännöllisen työajan ansion menetys<sup>208</sup>.

Lomauttamisen käsite ja sen kohde on määritelty pykälän 1 momentissa. Näiltä osin sääntely koskee myös lainkohdan 2 ja 3 momentin säännösten nojalla tapahtuvaa lomauttamista. Lomauttamisen käsitteeseen ensisijaisesti kuuluu, että lomauttaminen on lähes aina työnantajan yksipuolinen päätös. Tästä poiketen pykälän 3 momentin mukaan lomauttaminen on mahdollista myös työnantajan ja viranhaltijan yhteisellä sopimuksella, mutta silloinkin työnantajan sopimista harkitaan työnantajan aloitteesta. Lomauttamiskäsitteen olennainen sisältö on, että viranhaltijan virantoimitus ja palkanmaksu keskeytyy. Lomauttaminen voi tapahtua sekä toistaiseksi että määräajaksi ilman mitään lomautuksen kestoja koskevaa aikarajoitusta 30 §:n 1 momentin mukaiseen perusteeseen nojautuvasta syystä. Pykälän 2 momentin mukaan sen sijaan lomautus voidaan toteuttaa vain 90 päivän ajaksi.<sup>209</sup> Virkaehtosopimuksella ei voida sopia lomautuksen enimmäisajan pidentämisestä.<sup>210</sup>

Lain kunnallisesta viranhaltijasta 30 §:n 1-3 momentista johtuen virantoimitus voi lomauttamisen johdosta keskeytyä kokonaan tai osittain. Osittaisella lomauttamisella tarkoitetaan tässä kohtaa viranhaltijan vuorokautisen tai viikoittaisen säännöllisen työajan lyhentämistä.<sup>211</sup>

Lomautusperusteet on kirjattu 30 §:n 1-3 momenttiin. Lomautukseen voidaan turvautua, jos työnantajalla on lain 37 §:n mukainen taloudellinen ja tuotannollinen irtisanomisperuste. Tämä on kirjattuna pykälän 1 momenttiin, kun taas pykälän 2 momentissa lomautus voi tulla kysymykseen, jos tehtävät tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat tilapäisesti vähentyneet. Kolmannen lomautusperusteen mukaan työnantajan ja viranhaltijan välinen 3 momentissa tarkoitettu sopiminen

---

<sup>208</sup> Koskinen ja Kulla 2009, s. 270.

<sup>209</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 239.

<sup>210</sup> Koskinen ja Kulla 2009, s. 270.

<sup>211</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 239.

lomauttamisesta voi olla mahdollinen silloin, kun se on tarpeen työnantajan toiminnan tai taloudellisen tilan vuoksi.<sup>212</sup>

Lomauttaminen voi koskea sekä määräaikaisessa että toistaiseksi voimassa olevassa virkasuhteessa olevaa viranhaltijaa. Määräaikainen viranhaltija voidaan KVTES:n VIII luvun 1 §:n 1 momentin mukaan lomauttaa kuitenkin vain siinä tapauksessa, että virkasuhde on jatkunut keskeytyksittä vähintään kuusi kuukautta. Lisäksi lomauttaminen voi koskea sekä koko- että osa-aikaista viranhaltijaa.<sup>213</sup>

Viranhaltijalla on mahdollisuus ottaa lomauttamisen ajaksi muuta työtä sillä pykälän 1 momentti ei sitä estä. Säännöksen voidaan katsoa koskevan lisäksi 2 ja 3 momenttia ja niissä tarkoitettua sopimuksella lomautettavaa viranhaltijaa. Tämä säännös koskee myös osa-aikaisesti lomautettua viranhaltijaa ainakin siltä osin kuin muulla työllä korvataan virkasuhteeseen kuuluvan säännöllisen työajan lyhentäminen.<sup>214</sup>

Lomauttamista usein ajatellaan lievempänä vaihtoehtona irtisanomiselle. Aina näin ei kuitenkaan ole. Tämä tulee ilmi silloin, kun otetaan huomioon se, ettei taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tapahtuvalla lomauttamisella ole sen kestoja koskevaa aikarajoitusta. Viranhaltijan (ja työsuhteisen henkilöstön) kannalta on käytännössä hyvin vaikea sanoa kumpi lomautuksesta tai irtisanomisesta olisi viranhaltijalle (tai työsuhteiselle henkilöstölle) lievempi vaihtoehto. Lievemmän vaihtoehdon selvittäminen voi olla vaikeaa siksi, että kokonaisuus huomioon ottaen erinäisten taloudellisten etuuksien määräytymiseen liittyvät yksityiskohdat saattavat olla erilaisia kulloisessakin tapauksessa. Hallintolain 6 §:ään sisältyvän suhteellisuusperiaatteen mukaan irtisanomisen sijasta tulisi ensisijaisesti turvautua lomauttamiseen. Tähän periaatteeseen vetoaminen tulisikin hylätä yllä esitetystä syystä.<sup>215</sup> Huomattavaa myös on, että lomauttamisen kohdalla epävarma tilanne voi jatkua huomattavan pitkään, kun taas irtisanottu viranhaltija voi parhaassa tapauksessa saada uuden työn nopeammin kuin lomauttaminen kestää.

Irtisanomisperusteen on täytyttävä täysimääräisesti 37 §:ssä säädetyllä tavalla, koska lain 30 §:n 1 momentissa tarkoitettu lomautusperuste on vaihtoehto lain 37 §:ssä tarkoitettulle irtisanomiselle. Lomauttamiseen irtisanomisen vaihtoehtona voidaan ryhtyä siinä tapauksessa, kun viranhaltijaa ei

---

<sup>212</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 240.

<sup>213</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 240.

<sup>214</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 240.

<sup>215</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 241.

37 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla voitu kohtuudella sijoittaa toiseen virkasuhteeseen tai työsuhteeseen eikä häntä myöskään ole voitu kohtuudella kouluttaa uusiin tehtäviin. Lain kunnallisesta viranhaltijasta 37 §:n 2 momentin ehtojen on myös täyttyvä. Lomautusperustetta ei siis ole 30 §:n 1 momentin nojalla, jos lomautusta on edeltänyt tai sitä on seurannut 37 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla toisen henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin tai jos tilanne on saman momentin 2 kohdassa tarkoitettu.<sup>216</sup>

Lain 31 §:ssä säädetyn lomautusmenettelyn ja itse lomautuksen aikana on seurattava irtisanomisen edellytysten täyttymistä. Jos ennen lomauttamisen alkamista ilmenee esimerkiksi muuta työtä, lomautus joko peruuntuu tai lomautuksen alkamisajankohtaa tulee siirtää.<sup>217</sup> Työnantaja voi siirtää lomautuksen alkamisajankohtaa myöhemmäksi, jos lomautusilmoitusaikana ilmaantuu uutta tilapäistä työtä<sup>218</sup>. KVTES:n mukaan lomautuksen alkamisajankohdan siirtäminen on mahdollista vain yhden kerran uutta lomautusilmoitus antamatta ja enintään sen verran kuin lomautusilmoitusaikana ilmaantunut työ kestää<sup>219</sup>.

Osittaisen lomautuksen ja lain 21 §:n säännellyn osa-aikaistamisen suhteeseen ei otettu kantaa viranhaltijalain 30 §:ää käsittelevissä hallituksen esityksen perusteluissa. Näiden säännösten kohdalla niiden soveltaminen edellyttää lain 37 §:ssä säädetyn irtisanomisperusteen täyttymistä. Työnantaja saa tilanteen mukaan vapaasti valita sen kumpaan keinoon irtisanomisen sijaan turvaututaan, koska muuta ei ole säännelty edellä mainitun lisäksi.<sup>220</sup>

Lain 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomisperustetta ei ole olemassa lain 30 §:n 2 momentin sisältämässä lomautustilanteessa. Lainkohdan nojalla lomautus on kuitenkin mahdollista siitä syystä, että viranhaltijan tehtävät tai työnantajan edellytykset tarjota hänelle työtä ovat tilapäisesti vähentyneet eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää muita tehtäviä tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta. Sanamuodot lainkohdassa vastaavat pitkälti lain 37 §:n 1 momentissa säädettyä. Hallituksen esityksessä todetaankin, että tehtävien vähentymisellä tarkoitetaan 30 §:n 1 ja 2 momentissa pitkälti samaa asiaa kuin lain 37 §:n 1 momentissa. Lomautettaessa 2 momentin nojalla määrääjäksi hallituksen esityksen mukaan muun työn tarjoamisvelvollisuuden ja koulutuksen

---

<sup>216</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 242.

<sup>217</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 242.

<sup>218</sup> KVTES VIII luku 2§ 4 mom.

<sup>219</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 242.

<sup>220</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 242.

järjestämisvelvollisuuden sisältö ei kuitenkaan ole niin laaja kuin 37 §:n mukainen velvollisuus.<sup>221</sup> Kysymys on 1 momentissa tarkoitetuista taloudellisista ja tuotannollisista, ja viranhaltijasta itsestään riippumattomista, syistä. Tästä johtuen lainkohdan mukaan viranhaltija voidaan 1 momentissa mainitulla tavalla lomauttaa vain 90 päivän ajaksi. Lainkohdassa lisäksi rajoitetaan virkaehtosopimustoimivaltaa siten, että sopia ei voida lomautuksen enimmäisajan pidentämisestä. Säännös ei kuitenkaan estä enimmäisajan lyhentämistä sopimuksin.<sup>222</sup>

Lain esitöistä tai tarkasteltavan momentin sanamuodoista ei käy ilmi tuleeko lomautuksen tämän lainkohdan nojalla tapahtua aina vain määräajaksi eikä esimerkiksi *toistaiseksi* mutta enintään 90 päivän ajaksi. Viranhaltijan oikeusaseman näkökulmasta ei näyttäisi olevan estettä sille, että lomautus voitaisiin 30 §:n 2 momentin nojalla toteuttaa toistaiseksi, mutta laissa säädetyn enimmäisajan puitteissa. Hallituksen esityksessä tosin puhutaan nimenomaan määräaikaisesta lomauttamisesta.<sup>223</sup>

Säännösten mukaan tehtävien ja työn vähentyminen on tilapäistä silloin, kun vähentymisen kesto on enintään 90 päivää. Toisaalta näitä säännöksiä ei voida tulkita niin, että yli 90 päivää kestävä tehtävien ja työn vähentyminen olisi lain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pysyvää, joten muiden edellytysten täytyessä olisi olemassa 37 §:ssä säännelty irtisanomisperuste.<sup>224</sup> Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että mikäli työnantaja jo aikoessaan lomauttaa viranhaltijan tietää tai voi varmuudella ennakoida, että työn vähentyminen tulisi kestävämpään kuin 90 päivää, viranhaltija voitaisiin lomauttaa täksi tiedossa olevaksi ajaksi. Lisäksi jos lomautuksen kestäessä ilmenee, että lomautusta olisi jatkettava hieman yli 90 päivää, viranhaltijan voitaisiin jatkaa lyhyehköksi määräajaksi 2 momentissa tarkoitettujen perusteiden edelleen täytyessä.<sup>225</sup>

Työnantajan ja viranhaltijan välinen sopimus lomauttamisesta on kolmas lain mukainen lomauttamisperuste, joka kirjattu lain 30 §:n 3 momenttiin. Hallituksen esityksen ja lainkohdan mukaan sopiminen voi tapahtua vain työnantajan aloitteesta. Lisäksi sopiminen on rajoitettu vain työnantajan toiminnallisesta tai taloudellisesta tilanteesta johtuvaan perusteeseen. Työnantaja ei siis voi sopia viranhaltijan pyynnöstäkään lomautusta esimerkiksi tietyksi aikaa vuodesta. Toivomukset

---

<sup>221</sup> HE 196/2002 vp., s. 47.

<sup>222</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 243.

<sup>223</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 243.

<sup>224</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 243.

<sup>225</sup> HE 196/2002 vp., s. 47.

lomauttamisesta tuleekin hoitaa lain 6 luvun mukaisin virkavapauksin, jos lomauttamiseen ei liity lainkohdassa tarkoitettua työnantajan toimintaa tai taloudelliseen tilaan kytkeytyvää perustetta. Näin ollen lomautus voi koskea vain yksittäistä ja konkreettista lomautusta.<sup>226</sup>

Lomautus päättyy ja virantoimitus alkaa ilman erillistä ilmoitusta lain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettussa lomautusilmoituksessa mainittuna ajankohtana silloin kun viranhaltija on lomautettu määräajaksi. Lomautuksen päättymisajankohtaa ei tiedetä ennakkoon toistaiseksi tapahtuneessa lomautuksessa. Tämä takia lainkohtaan on otettu säännös toistaiseksi tapahtuneen lomautuksen päättymisen johdosta annettavan ilmoituksen antamisvelvollisuudesta. Tällöin työnantajan on ilmoitettava virantoimituksen alkamisesta vähintään viikkoa ennen. Tästä voidaan kuitenkin myös sopia toisin. Sopiminen voidaan tehdä virkaehtosopimuksella ja pykälän 3 momentissa tarkoitettulla työnantajan ja viranhaltijan välisellä sopimuksella. Ilmoitusaika voidaan sopia sekä viikkoa pidemmäksi että sitä lyhyemmäksi ajaksi, sillä muuta ei ole edellä mainitun lisäksi säädetty.<sup>227</sup>

Uuden päätöksen vaikutus kumottuun lomautuspäätökseen säädellään lain 30 §:n 5 momentissa. Tässä tilanteessa lomautuspäätös on kumottu ja työnantaja tekee myöhemmin vastaavan päätöksen. Jos lomauttamista koskeva päätös on kumottu oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta muulla kuin 1 tai 2 momentissa tarkoitettulla perusteella ja työnantaja on uudella päätöksellä päättänyt samasta lomauttamisesta ja tämä päätös on saanut lain voiman, katsotaan lomauttaminen tehdyksi ensin tehdyn päätöksen mukaisesti. Tämä on mahdollista vain silloin, kun ensin tehdyn päätöksen lomautuksen ilmoitusajasta tai lomautuksen peruuntumisesta ei muuta johdu.<sup>228</sup>

Työnantajan on lain kunnallisesta viranhaltijasta 31 §:n mukaan käytettävissä olevien tietojen perusteella esitettävä viranhaltijalle ennakkoselvitys lomautuksen perusteista sekä lomautuksen arvioidusta laajuudesta, toteuttamistavasta, alkamisajankohdasta ja kestosta. Jos lomautuksen voidaan katsoa kohdistuvan useaan viranhaltijaan, selvitys voidaan antaa luottamusmiehelle tai viranhaltijoille yhteisesti. Ennakkoselvitys on annettava viipymättä lomautuksen tarpeen tultua työnantajan tietoon. Selvitystä ei kuitenkaan tarvitse antaa, jos työnantajan on virkaehtosopimuksen mukaan esitettävä vastaava perustelu. Myöskään silloin ei ennakkoselvitystä tarvitse antaa, jos työnantajan on työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain

---

<sup>226</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 244. Ks. myös Koskinen ja Kulla 2009, s. 270.

<sup>227</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 244. Ks. myös Koskinen ja Kulla 2009, s. 270.

<sup>228</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 245.

(13.4.2007/449) mukaan esitettävä vastaava selvitys tai neuvoteltava lomauttamisesta viranhaltijoiden tai heidän edustajansa kanssa.

Lainkohdan sanamuodon mukaan lomautuspäätökseen on muutoksenhakumahdollisuus. Lähtökohtaisesti työnantajan lain 30 §:n 1 ja 2 momentin nojalla tekemä yksipuolinen lomautuspäätös on normaalilla tavalla valituskelpoinen siten kuin lain 50 §:ssä säädetään. Viranhaltijan mahdollisuus hakea muutosta pykälän 3 momenttiin perustuvasta lomauttamisesta riippuu siitä, onko hänellä oikeussuojatarvetta. Silloin kun sopimukseen perustuvaan lomauttamiseen liittyy työnantajan yksipuoliseen määräämisvaltaan pohjautuvia asioita, on muutoksen hakeminen mahdollista. Kunnan jäsenet voivat myös hakea lomautuspäätökseen muutosta viranhaltijalain 50 §:n nojalla kuntalain 92 §:n säännösten mukaisesti.<sup>229</sup>

Lomauttamista koskevien päätösten muutoksenhakujärjestelmään liittyy lain 1 §:n 1 momentin säännöksistä johtuva erityispiirre. Jos muussa laissa ei toisin säädetä tai kunnallisen virkaehtosopimuksen nojalla toisin sovita, viranhaltijalakia sovelletaan kunnan viranhaltijoihin edellä mainitussa lain kohdassa. Muutoksen hakeminen lomauttamista koskevaan päätökseen saattaa määräytyä kunnallisvalituksesta poikkeavassa järjestyksessä. Jos kysymys on virkaehtosopimuksen voimassaolon, sisällön, laajuuden jne. tulkinnasta, toimivalta ratkaista riita kuuluu työtuomioistuimelle. Riidan ratkaisumenettely siis määräytyy kunnallisen pääsopimuksen 2 §:n mukaisessa järjestyksessä. Asiaan liittyy myös kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 §:n säännökset. Sen mukaan viranhaltija ei saa valittamalla hakea muutosta viranomaisen päätökseen kyseisen lain 2 §:ssä tarkoitettussa asiassa taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana käsiteltäväksi. Tämä vaatimus täyttyy silloin, kun viranhaltijalla tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa.<sup>230</sup>

Lomauttamista koskevasta päätöksestä voi hakea oikaisua tai valittaa kuntalain 90 §:n 2 momentissa säädetyillä perusteilla ottaen huomioon edellä mainitut rajoitukset. Muutoksenhakija voi siis vedota menettelyvirheeseen, toimivaltavirheeseen ja lisäksi siihen, että päätös on sisältönsä puolesta lainvastainen. Jos lomauttamispäätös on kumottu menettely- tai toimivaltavirheen perusteella ja työnantaja tekee uuden aiempaa vastaavan lomauttamispäätöksen ja tämä päätös on saanut

---

<sup>229</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 245.

<sup>230</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 245–246.



lainvoiman, katsotaan lomauttaminen tehdyksi ensin tehdyn päätöksen mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että lomautus katsotaan alkaneen edellisessä päätöksessä mainittuna ajankohtana.<sup>231</sup>

Viranhaltijalle on annettava kirjallisesti tiedoksi lomautusta koskeva päätös vähintään 14 päivää ennen lomautuksen alkamista. Lomautus päätös tulee antaa viranhaltijalle henkilökohtaisesti tai sen voi myös toimittaa kirjeitse samaa määräaikaa noudattaen. Kirje katsotaan tulleen perille viimeistään seitsemäntenä päivänä, sen jälkeen kun päätös on lähetetty.<sup>232</sup>

Lomautuspäätöksessä tulee mainita lomautuksen peruste, lomautuksen alkamisajankohta ja määräaikaisen lomautuksen kesto sekä toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen arvioitu kesto. Lomautuspäätös on annettava tiedoksi myös luottamusmiehelle ja myös työvoimaviranomaiselle siinä tapauksessa, että lomautus kohdistuu vähintään kymmeneen viranhaltijaan.<sup>233</sup>

### 3.2.3. Lomauttaminen opetushenkilöstön sopeuttamisen ensisijaisena vaihtoehtona

Kunnissa tapahtuneet opettajien lomautukset ovat aiheuttaneet paljon keskustelua siitä, voiko opetushenkilökuntaa lomauttaa samalla tavoin kuin muuta kunnan henkilökuntaa. Oikeuskäytännön mukaan tämä on mahdollista, mutta lomauttaminen vaatii tarkkuutta siihen päädyttäessä. Tässä kappaleessa käsitellään erityisesti opettajien lomauttamista.

Ennen lomautusta koskevaa päätöstä tulee kunnassa punnita talouden tasapainottamiseen liittyviä vaihtoehtoja. Jos lomautus on kuitenkin se sopeuttamisen keino johon päädytään, tulee kunnassa huolellisesti miettiä sekä suunnitella lomautuksen pituus ja lomautuspäivien sijoittaminen. Lomautuspäivät tulee sijoittaa siten, että lomautuksen aikainen opetus voidaan toteuttaa lainsäädännön edellyttämällä tavalla.<sup>234</sup>

Jotta lomautukset tapahtuisivat lainsäädännön edellyttämässä rajoissa, tulee kunnassa selvittää ja valmistella lomautuksia eri yhteyksissä. Erityisesti lomautuksia koskevissa selvityksissä tulisi ottaa huomioon, että lomautuspäivien aikana kaikilla oppilailta ja opiskelijoilla on olemassa

---

<sup>231</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006, s. 246.

<sup>232</sup> Koskinen ja Kulla 2009, s. 271.

<sup>233</sup> Koskinen ja Kulla 2009, s. 271.

<sup>234</sup> Lahtinen 2010, s. 20.

mahdollisuus saada opetussuunnitelman mukaista kaikkien aineiden opetusta, erityisopetusta ja tukiopetusta.<sup>235</sup>

Lomautussuunnitelmia laadittaessa tulee kunnassa ottaa huomioon opetusryhmien koot. Toisten opettajien tulee tosiasiallisesti pystyä huolehtimaan lomautetun opettajan tunneista virkaehtosopimuksen mukaisesti. Opetusryhmiä kannattaa yhdistää silloin kun se on fyysisesti ja pedagogisesti mahdollista. Uusia opetusryhmiä muodostettaessa on myös huomioitava oppilaiden ikäkausi ja heidän edellytyksensä. Opetusryhmät tulisivat olla niin pieniä, että oppilaiden turvallisuus ei vaarannu.<sup>236</sup>

Lomautuksen aikaista opetuksen järjestämistä tulee valmistella huolella. Suositeltavaa on, että asiasta järjestetään esimerkiksi koulun rehtoreille tiedotus- ja keskustelutilaisuus, jossa käsitellään lomautusten toteutusta ja etenemistä sekä vastataan mahdollisiin kysymyksiin. Näin turvataan se, että koulujen rehtoreilla on käytännössä mahdollisuus tehdä hyvät lomautussuunnitelmat.<sup>237</sup>

### 3.3. Osa-aikaistaminen

#### 3.3.1. Työsuhteisen henkilöstön osa-aikaistaminen

Työntekijän tai viranhaltijan osa-aikaistaminen voi olla yksi henkilöstön sopeuttamisen keinoista. Osa-aikaistaminen mielletäänkin usein lomauttamisen vaihtoehdoksi. Työntekijän sekä viranhaltijan osa-aikaistaminen on säännelty lainsäädännöllä kuten irtisanominen ja lomauttaminenkin. Tässä kappaleessa käsitellään työsuhteisen henkilön osa-aikaistamista ja kappaleessa 3.3.2. käsitellään viranhaltijan osa-aikaistamisen laissa asetetut ehdot.

Työsopimuslaki ja sen 7 luvun 11 § sääntelee työsuhteisen henkilön osa-aikaistamisesta. Tämän säännöksen mukaan työnantaja saa yksipuolisesti muuttaa työsuhteen osa-aikaiseksi työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettulla irtisanomisperusteella kuitenkin irtisanomisaikaa noudattaen.

---

<sup>235</sup> Lahtinen 2010, s. 20.

<sup>236</sup> Lahtinen 2010, s. 20.

<sup>237</sup> Lahtinen 2010, s. 21.

Työajan muuttaminen osa-aikaiseksi voi perustua työnantajan ja työntekijän väliseen sopimukseen, osittaiseen lomautukseen tai kuten yllä on mainittu, työnantajan yksipuoliseen päätökseen. Työntekijä ja työnantaja voivat milloin tahansa palvelussuhteen aikana sopia työajan lyhentämisestä ja siitä, noudatetaanko sovittua lyhennettyä työaikaa määräajan vai pysyvästi. Tämä työsopimuksen muutos tehdään kirjallisena. Pyyntö osa-aikaisuudesta voi myös tulla työntekijältä itseltään.<sup>238</sup> Osittaiseen lomautukseen sovelletaan lomautusta koskevia säännöksiä, jotka on aikaisemmin käsitelty lomauttamista koskevassa kappaleessa 3.2. Työnantajan yksipuolinen päätös työsuhteen osa-aikaistamisesta tarvitsee tuotannollis-taloudellisen irtisanomisperusteen.

Työnantajalla on kuitenkin velvollisuus tarjota työtä osa-aikaiselle työntekijälle. Tämä on säännelty työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä. Jos työnantaja tarvitsee lisää työntekijöitä sellaisiin tehtäviin, jotka sopisivat hänen osa-aikaisille työntekijöilleen, on työnantajan tarjottava näitä töitä osa-aikatyöntekijöilleen työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä mainitusta ajanjaksosta riippumatta.

Jos työsopimuslain 2 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun työn vastaanottaminen edellyttää sellaista koulutusta, jonka työnantaja voi työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestää, tulee työntekijälle järjestää tällainen koulutus.

### 3.3.2. Viranhaltijan osa-aikaistaminen

Laki kunnallisesta viranhaltijasta ja sen 5 luvun 21 § sääntelee virkasuhteen osa-aikaistamista. Säännöksen mukaan työnantajalla on mahdollisuus muuttaa virkasuhde osa-aikaiseksi lain 37 §:ssä esitetyllä irtisanomisperusteella irtisanomisaikaa noudattaen. Työnantaja tekee päätöksen osa-aikaistamisesta yksipuolisesti varattuaan ensin viranhaltijalle mahdollisuuden tulla kuulluksi.

Osa-aikaisella viranhaltijalla on oikeus muuhun virkaan siinä tapauksessa, että työnantaja tarvitsee tehtäviltään samankaltaiseen kokoaikaiseen virkasuhteeseen henkilöitä. Työnantajan on ensisijaisesti tarjottava toistaiseksi virkaan otetulle osa-aikatyötä tekeväälle viranhaltijalle mahdollisuus siirtyä edellä kuvattuun virkasuhteeseen. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että viranhaltija on aikaisemmin kirjallisesti ilmoittanut haluavansa kokoaikaiseen virkasuhteeseen. Lisäksi viranhaltijan tulee täyttää uuden virkasuhteen kelpoisuusvaatimukset ja tehtävän on myös

---

<sup>238</sup> Kuntatyönantaja 2009, s. 25.

oltava hänelle sopiva. Nämä edellä mainitut perustelut on kirjattu lakiin kunnallisesta viranhaltijasta ja sen 5 luvun 22 §:ään.

Korkein hallinto-oikeus on lausunut osa-aikaistamisesta seuraavaa:

KHO 2008:30 Kuntayhtymä oli päättänyt muuttaa lehtorin virkasuhteen osa-aikaiseksi taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla irtisanomisajan päättymisestä 1.8.2006 lukien. Viimeistään 12.6.2006 mennessä kuntayhtymän tiedossa oli ollut, että viranhaltijan tehtävät tulevat jatkumaan sen palveluksessa ainakin lukuvuoden 2006 - 2007 kokoaikaisen virkasuhteen työaikaa vastaavassa määrin. Kun kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaiset virkasuhteen irtisanomisen edellytykset eivät olleet täyttyneet ainakaan irtisanomisajan päättyessä, kuntayhtymän olisi tullut viimeistään tuolloin peruuttaa päätöksensä virkasuhteen osa-aikaistamisesta.

### 3.4. Vaihtoehtoisia sopeuttamisen keinoja

Kunnat voivat harjoittaa myös ns. pehmeämpiä sopeuttamisen keinoja. Pehmeämpien sopeuttamisen keinojen avulla voidaan saada aikaan ainakin lähes yhtä tehokkaita tuloksia kuin irtisanomisella tai lomauttamisella. Pehmeämpien sopeuttamisen keinojen voidaan katsoa olevan myös koko henkilöstölle edullisempia. Tätä puoltaa se, että jäljellä oleva henkilöstö ei ole kärsinyt esimerkiksi irtisanomisuhan alla olemisen aiheuttamasta stressistä, mikä voi pahimmillaan purkautua selkeästi lisääntyneillä sairauslomapäivillä. Kunnissa tulisikin selvittää kaikki mahdolliset muut keinot kulujen minimoimiseen ennen kuin joudutaan tilanteeseen, jossa henkilöstöä irtisanotaan tai lomautetaan. Tässä yhteydessä käsitellään ja analysoidaan vain tärkeimpiä vaihtoehtoisia sopeuttamisen keinoja.

Monet kunnat ovat aloittaneet tai aloittavat lähiaikoina säästö- ja sopeutustoimet. Veronkorotukset ja henkilöstön vähentäminen heikentävät osaltaan talouskehitystä, ja siksi niitä Suomen Kuntaliiton mukaan tulisi kaikin keinoin välttää. Toimintatapoja ja tuloksellisuutta tulee kehittää entistäkin voimakkaammin, jotta ennen kaikkea kustannuskehitystä kyetään hidastamaan.<sup>239</sup> Nämä vaihtoehtoiset sopeuttamisen muodot eivät ole lakisääteisiä, mutta julkisyhteisölle hyvin suotavia säästötoimenpiteitä.

---

<sup>239</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, s. 11.

Talouden hoidon kannalta henkilöstövoimavarakysymykset ovat päätöksenteon ydinasioita, henkilöstömenojen osuus kuntien toimintamenoista on yli 60 prosenttia. Työvoimakustannukset olivat vuonna 2007 yhteensä 17,6 miljardia euroa ja tästä summasta palkkakustannusten osuus noin 13,4 miljardia euroa.<sup>240</sup> Sopeuttamisen tarve on tiedostettu kunnissa nyt, kun tulot vähenevät ennakoitua, mutta palvelujen kysyntä jopa kasvaa. Kunta- ja palvelustrategiat vanhenevat monissa kunnissa liian nopeasti. On syntynyt tarve tarkistaa strategioita ja tehdä uusia, konkreettisia toimintaohjelmia.<sup>241</sup>

Palvelutoimintojen ja henkilöstömitoituksen sopeuttamiseen kunnilla on tunnetusti melko laaja keinovalikoima sekä välittömästi että pitkällä aikavälillä. Nopeasti käyttöön otettavia ja välittömästi käyttötalon menoja vähentäviä keinoja ovat lomautukset, rekrytointikiellot, täyttölupamenettely, ylityökielto, lomarahojen vaihto vapaisiin, palkattomat vapaat, osa-aikatyö ja työajan käytön tehostaminen. Muita säästökeinoja ovat koulutusmäärärahojen supistaminen, henkilöstöetuuksien vähentäminen, palkkioiden vähentäminen tai poistaminen ja palkankorotusten jäädyttäminen.<sup>242</sup>

Täyttölupamenettelyllä tarkoitetaan tilannetta, jossa vapautuvan työsuhteen tai viran täyttämiseksi tarvitaan täyttölupa joko henkilöstöjaostolta, lautakunnalta, kunnanhallitukselta tai henkilöstöpäälliköltä. On katsottu, että täyttölupamenettely antaa mahdollisuuden arvioida rekrytointitarpeen kokonaiskuvaa ylemmältä tasolta, mutta toisaalta menettelyn on katsottu hidastavan itse rekrytointiprosessia.<sup>243</sup>

Lomaraha maksetaan yleisesti julkisella sektorilla elokuun palkanmaksun yhteydessä. Tästä voidaan kuitenkin paikallisesti sopia toisin. Muilla sopimusaloilla (pois lukien lääkärisopimus) on mahdollista sopia pääsopijajärjestöjen kanssa tehtävällä paikallisella sopimuksella, että lomaraha maksetaan esimerkiksi jonkin muun palkanmaksun yhteydessä kuin elokuussa. Sopia voidaan myös siitä, että lomarahaa voi halutessaan vaihtaa joko kokonaan tai osittain vapaa-ajaksi tai siitä, että lomaraha on pakko vaihtaa vapaaksi.<sup>244</sup> Yksipuolista sopimusta ei kuitenkaan saa tehdä. Tämä käy ilmi alla olevasta työtuomioistuimen ratkaisusta:

---

<sup>240</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, s. 13.

<sup>241</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, s. 11.

<sup>242</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, s. 14.

<sup>243</sup> Hallikainen 2007, s. 38.

<sup>244</sup> Kuntatyönantaja 2009, s. 24.

TT:2007–17. Kunnassa oli otettu käyttöön järjestelmä, jossa kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen harkinnanvaraista virkavapaata ja työlomaa sekä työnantajan kuittausoikeutta koskeviin määräyksiin tukeutuen kuntatyönantaja oli tehnyt yksittäisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden kanssa sopimuksia ansaittujen lomarahojen vaihtamisesta vapaa-ajaksi. Koska järjestelmä johti siihen, että lomarahaa ei maksettu virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti ja koska käyttöön otettu järjestelmä olisi edellyttänyt paikallisen sopimuksen tekemistä asianomaisten yhdistysten kanssa, kunnan katsottiin menettelleen virka- ja työehtosopimuksen vastaisesti.

Lomarahavapaasta sovittaessa tulee kiinnittää huomiota kaikkiin lomarahavapaan antamista koskeviin seikkoihin kuten siihen, mitä lomarahavapaalle käy, mikäli henkilö sairastuu lomarahavapaansa aikana. Samoin tulee sopia siitä, milloin vapaa on viimeistään pidettävä tai miten pitämättä oleva vapaa maksetaan henkilölle palvelussuhteen päättyessä.<sup>245</sup>

Eräs tapa saavuttaa palkkakustannuksissa säästöä on ns. harkinnanvaraisten työ- ja virkavapaiden myöntäminen hakemuksesta. Käytännössä ratkaisu toimii niin, että työnantaja sitoutuu myöntämään esimerkiksi viikon palkattoman vapaan ja suosittelee vapaan laajamittaista käyttöä. Tämän tyyppinen vapaaehtoinen palkaton työ- tai virkavapaa on kuntatyönantajan yksipuolisellakin päätöksellä mahdollinen. Palkka viikon vapaalta voidaan vähentää myös esimerkiksi niin, ettei palkkaa pidetä seitsemältä kalenteripäivältä vaan esimerkiksi kuudelta tai viideltä.<sup>246</sup>

Työajan käytön tehostaminen on myös yksi kunnan kannalta helpommista ja tehokkaimmista vaihtoehtoisista sopeuttamisen keinoista. Työnantajan tulisi aika ajoin arvioida, vastaako käytössä oleva työaikajärjestelmä ja työvuorojen suunnittelu toiminnan tarpeita<sup>247</sup>. Työvuorojen sijoittelussa on tavoitteena, että oikea määrä työntekijöitä on oikeassa paikassa oikeaan aikaan, ottaen huomioon toiminnalliset huiput ja hiljaiset hetket. Tällä pyritään maksimituloksiin minimikustannuksilla.<sup>248</sup>

Työnantajalla voi olla oikeus työnjohto-oikeutensa nojalla yksipuolisesti päättää töiden, työvuorojen ja työaikojen järjestämisestä. Työnjohto-oikeuden piiriin kuuluvat mm. työajan ja työvuorojen sijoittelu, työajan alkamis- ja päättymishetkistä päättäminen, lepoaikojen sijoittelu, työpaikan (työskentelypaikan) määrääminen, töiden jaksotus, työaikajärjestelmän valinnasta ja

---

<sup>245</sup> Kuntatyönantaja 2009, s. 24.

<sup>246</sup> Kuntatyönantaja 2009, s. 25.

<sup>247</sup> Kuntatyönantaja 2009, s. 16.

<sup>248</sup> Kuntatyönantaja 2009, s. 16.

työaikajakson pituudesta ja näiden muutoksista päättäminen, työaikakorvausten antamistavasta ja varallaolomuodosta päättäminen. Työaikojen osalta työnantaja on ensisijaisesti vastuussa virka- ja työehtosopimusten ja työaikalain noudattamisesta.<sup>249</sup> Työn ajankäytön hyvä suunnittelu onkin siis ensiarvoisen tärkeää, jotta halutut säästöt saadaan aikaiseksi.

Työajan käytön tehostamiseen liittyy kiinteästi myös työorganisaation rakenteelliset muutokset. Rakenteellisten muutosten vaikutukset ovat myös tuloksellisen toiminnan kannalta kestävämpiä kuin esimerkiksi lomautukset, joilla saadaan vain lyhyen aikavälin säästöjä. Rakenteelliset muutokset pitävät sisällään esimerkiksi toimintojen uudelleen järjestämistä ja yhteistyötä naapurikuntien kanssa.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> Kuntatyönantaja 2009, s. 16.

<sup>250</sup> Piekkala 2009, s. 24.

## 4. Kunnalliset palvelut ja sopeuttaminen

### 4.1. Kunnan toimiala

#### 4.1.1. Yleistä kunnan toimialasta

Kunnan toimiala määrittelee kunnalle kuuluvien tehtävien kokonaisuuden ja kunnan toimiala on kokonaisuudessaan melko laaja. Kunnan toimialan laajuutta lisää kuntien mahdollisuus itsehallintonsa nojalla päättää tehtävistä, joita kunta haluaa ottaa hoidettavakseen. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti opetustoimen käsittelyyn, joka kuuluu kunnan lakisääteisiin tehtäviin ja siten kunnan erityistoimialan piiriin. Pohjustukseksi käsitellään kunnan toimialaa yleisesti.

Julkisoikeudellisena oikeushenkilönä kunta on oikeudellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäinen. Tästä huolimatta kunnan toiminnan tulee rajoittua oikeusjärjestyksen mukaisen kunnan toimialan muodostamaan tehtäväpiiriin. Tässä kohtaa toimialalla tarkoitetaan juuri kunnan tehtäväpiirin kokonaisuutta, joka perinteisesti on jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan.<sup>251</sup>

Kunnan tehtävistä on yleisesti säädetty kuntalain 2 § 1 momentissa, joka kuuluu seuraavasti:

*Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.*

Edellä mainitun säännöksen perusteella kunnan tehtävät jaetaan yleiseen ja erityiseen toimialaan, vapaaehtoiisiin ja lakisääteisiin tehtäviin. Tämänkaltainen jaottelu on teknisluonteinen ja säätämistapaan perustuva.<sup>252</sup> Tämä edellä esitetty jaottelu koskee kunnan julkisoikeudellista toimialaa.<sup>253</sup> Vakiintunut käsitys on, että molemmat tehtäväryhmät ovat kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvia. Näin ollen kuvaavampaa olisikin ehkä jaottelu vapaaseen ja säänneltyyn tehtäväalueeseen. Toimeksiantotehtävät tulee erottaa kunnalliseen itsehallintoon kuuluvista tehtävistä, sillä ne ovat puhtaasti valtiolle kuuluvia tehtäviä. Toimeksiantotehtävien kohdalla kunnat

<sup>251</sup> Heuru, Mennola ja Rynänen 2001, s. 176.

<sup>252</sup> Rynänen, Lehkola ja Mennola 1995, s. 68.

<sup>253</sup> Heuru, Mennola ja Rynänen 2001, s. 176–177.



soveltuvina paikallisorgaaneina suorittavat osan näistä valtion tehtävistä, esimerkkeinä voidaan mainita valtiolliset vaalit ja tuet.<sup>254</sup>

Kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnan julkisoikeudellisen toimialan yleisyys on hyvin tärkeä. Tämä voidaan ymmärtää siten, että lailla ei säädellä, mitä julkisoikeudelliseen toimialaan kuuluu tai mitä siihen ei kuulu. Toisaalta oikeusjärjestyksen systematiikasta voidaan päätellä, että julkisoikeudellinen toimiala ei ole kuitenkaan rajaton. Rajoja muodostuu esimerkiksi muiden viranomaisten toimivallasta ja oikeusjärjestyksen sisältämistä oikeusperiaatteista, joista merkittävimpänä voidaan mainita yhdenvertaisuus.<sup>255</sup> Yhdenvertaisuutta on käsitelty tämän tutkimuksen kappaleessa 2.1.3.

Viimeaikoina on korostettu sitä, että lakisääteisetkin tehtävät ovat kunnalliseen itsehallintoon kuuluvia tehtäviä.<sup>256</sup> Yleisesti kunnan toimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka kunnan tulee hoitaa ja jotka se voi ottaa hoidettavakseen. Edellä kuvattuja tehtäviä ovat eri lakeihin sisältyvien säännösten nojalla hoidettavat tehtävät ja kunnan omalla vallallaan ottamat tehtävät.<sup>257</sup> Kuntien toimialaan kuuluvat asiat ovat jatkuvassa muutoksessa<sup>258</sup>.

Kuntien tehtävät ovat vähitellen laajentuneet niin kuin valtion on ne halunnut määritellä ja organisoida. Hyvinvointitehtävät ovat laajentuneet lähinnä erityisryhmille tarkoitetuista perustehtävistä kaikille kuntalaisille tarkoitetuiksi yleisiksi julkisiksi palveluiksi. Esimerkiksi kunnan vastuu kansakouluopetuksesta on muuttunut maksuttomaan peruskouluopetuksen järjestämistehtäväksi sekä lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen ylläpito- ja rahoitustehtäväksi. Kirjasto-, kulttuuri-, nuori- ja liikuntatoimen sekä ympäristönsuojelun säätäminen kuntien tehtäväksi on laajentanut hyvinvointikäsitteen ja kuntien hyvinvointivastuun sisältöä.<sup>259</sup>

Kunnan toimialaan liittyy myös Kuntalain 1 §:n 3 momenttiin kirjattu ohje, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kunnan asukkaiden hyvinvoinnilla tarkoitetaan Suomessa ylläpidetyn hyvinvointivaltion tavoitteiden toteutumista. Kestävällä kehityksellä taas tarkoitetaan laajasti ymmärrettävää kokonaisuutta. Tämä laaja

---

<sup>254</sup> Ryyänen, Lehkola ja Mennola 1995, s. 68.

<sup>255</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 177. Ks. myös Heuru 2006, s. 62.

<sup>256</sup> Kuotola 2009, s. 126.

<sup>257</sup> Kuotola 2009, s. 126.

<sup>258</sup> Heuru 2001, s. 66–68.

<sup>259</sup> Ryyänen 1999, s. 205–206.

kokonaisuus tarkoittaa niin ekologisesti kestävästä kehitystä kuin myös yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja ihmisen henkisen kasvun edistämistä.<sup>260</sup>

Kunnan yleisen toimialan olemassaolo on sekä periaatteellisesti että teoreettisesti erittäin tärkeä kunnallisen itsehallinnon kannalta, vaikkakin erityislainsäädännön lisääntymisen takia yleistoimialan merkitys on supistunut. Tätä edellä mainittua supistumiskehitystä on edesauttanut kuntien taloudellinen tilanne.<sup>261</sup>

Vaikka yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon kannalta tärkeää, on yhtä tärkeää, että kunta hoitaa erityistoimialansa asianmukaisella tarkkuudella. Seuraavassa kappaleessa käsitellään tarkemmin kunnan erityistoimialaa.

#### 4.1.2. Kunnan erityinen toimiala

Tämän tutkimuksen kannalta on merkittävää käsitellä kunnan erityistä toimialaa omana alakohtanaan. Tämän tutkimuksen kannalta olennaiset oikeudet, kuten oikeus maksuttomaan perusopetukseen, ovat kunnille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä ja näin ollen ne kuuluvat kunnan erityistoimialan piiriin.

Kunnan erityisen toimialan tehtävät perustuvat lakiin. Nykyään valtaosa kunnan tehtävistä sijoittuu kunnan erityistoimialan alueelle ja yleensä nämä tehtävät ovat myös pakollisia. Kunnan elimille on usein määritelty hallinnollista toimivaltaa ja päätösvaltaa käyttää kunnan päättämä monijäseninen toimielin. Erityisen toimialan lisäksi kunnilla on yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ja sopimusperusteisia tehtäviä.<sup>262</sup> Näiden tehtävien selvittämistä ei kuitenkaan tässä kohtaa nähdä tarpeelliseksi tutkimusaiheen kannalta.

Aikaisemmin on ollut vallalla käsitys siitä, että erityistoimiala ja yleinen toimiala eroaisivat luonteeltaan toisistaan. Tämä näkökanta on kuitenkin osoitettu 1960-luvulla olevan lainattu ulkomailta ja sille ei ole löytynyt perusteita Suomen oikeusjärjestyksestä. Edellä esitetty käsitys on kuitenkin ollut sitkeä ja siksi kuntalakeja valmistellut kunnalliskomitea pyrki tietoisesti madaltamaan yleisen ja erityisen toimialan rajaa siten, että kuntalaissa olisi todettu kunnan hoitavan

---

<sup>260</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 179–180.

<sup>261</sup> Heuru 2006, s. 63 ja Ryyänen 2004, s. 15.

<sup>262</sup> Mäenpää 2003, s. 85.

”itsehallintoonsa kuuluvat tehtävät”. Näin ollen kunnan erityistoimialaan kuuluvat tehtävät olisivat olleet myös kunnan itsehallintoon kuuluvia.<sup>263</sup>

Kuntalain 2 §:n 1 momentista ei selvästi ilmene se, että tarkoittaako ”itsehallinnon nojalla” ainoastaan kunnan itselleen ottamia tehtäviä vai myös kunnalle laissa säädettyjä tehtäviä.<sup>264</sup> Kuntalain hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että myös erityislainsäädännön mukaiset tehtävät järjestetään kunnassa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti<sup>265</sup>. Edellä esitetty periaate voidaan johtaa myös perustuslain 121 §:n kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteesta.<sup>266</sup>

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan julkisen sektorin osalta kuntien hallinnon perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Oikeustieteen emeritusprofessori Antero Jyrängin mukaan tätä säädöstä on vaikea ymmärtää ilman kunnallisen itsehallinnon historian, kunnallisen itsehallinnon käytännöllisen nykytilan ja voimassa olevan kunnallislainsäädännön tuntemusta. Jyrängin mukaan säännöksen perusideana on, että on olemassa tietty ala, ”kunnan yhteiset asiat”, josta kunnat saavat huolehtia sen mukaan, kuinka ne pystyvät verottamalla kuntalaisia kokoamaan siihen varoja. Tämän lisäksi valtio voi kuitenkin lailla antaa kunnille tehtäviä, jotka niiden on pakko hoitaa ja joiden kustannuksiin valtio osallistuu valtionapujen ja osuuksien voimin. Kunnat ovat osa julkisen vallan organisaatiota ja hoitaessaan lailla määrättyjä tehtäviä (kuten opetustoimi, terveydenhuolto ja sosiaalitoimi) kunnalliset viranomaiset ovat näiltä osin valtion viranomaisten valvonnassa koko maan tai ainakin isojen alueiden kannalta yhtenäisyyttä vaativissa asioissa.<sup>267</sup>

Kunnat eivät voi itse päättää erityistoimialan tehtävistä, vaan kuntien tulee tavalla tai toisella hoitaa nämä laissa määrätyt tehtävät. Erityistoimialan tehtävät siis perustuvat yhteiskunnallisiin velvoitteisiin ja niistä säädettyihin lakeihin, eikä paikallisiin erityisoloihin tai erityistarpeisiin kuten voisi olettaa. Yleensä lakisäateisten tehtävien ohella säädetään myös tehtävien suorittamistavoista ja muista niihin liittyvistä yksityiskohdista. Tässä yhteydessä säädetään kunnan vastuun laajuudesta, jonka perusteena on usein kunnan alue tai sen jäsenyys.<sup>268</sup>

Erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä on joissakin tapauksissa säännelty erittäin tarkkaan, joten kunnilla on ollut hyvin vähän liikkumavaraa ja mahdollisuutta vaikuttaa tehtävien hoitamiseen.

---

<sup>263</sup> Harjula ja Prättälä 2007, s. 137.

<sup>264</sup> Harjula ja Prättälä 2007, s. 137.

<sup>265</sup> HE 192/1994 vp., s. 74.

<sup>266</sup> Harjula ja Prättälä 2007, s. 137.

<sup>267</sup> Jyränki 2000, s. 152.

<sup>268</sup> Kuotola 2009, s. 128–129.

Tämänkaltaisia asioita ovat jotkin sosiaaliuudet ja vaikkapa vaaliasiat. Erityistoimialaan voidaan katsoa myös kuuluvan sellaisia tehtäviä, joista kunnat ovat huolehtineet yleisen toimialan puitteissa, jolloin lainsäädäntö on väljä ja lähinnä toteava. Lainsäädäntöä onkin pyritty kehittämään siten, että myös erityistoimialalla asioiden hoito jää kuntien järjestettäväksi. Lainsäädäntö asettaakin tavoitteet, jotka kunnan tulee toteuttaa.<sup>269</sup>

Kunnan tehtävien määrittelyssä on käytetty ns. yleislauseketta, joka jättää tehtävät käytännössä avoimiksi. Tämä on todettu olevan kunnallisen itsehallinnon kannalta hyvä ratkaisu, sillä se antaa kunnille liikkumavaraa. Tämä sääntelytapa ottaa huomioon kuntien erilaisuuden ja korostaa jokaisen kunnan omaa päätösvaltaa.<sup>270</sup> Tämänkaltaista kehitystä tarvittaisiin enemmän, jotta kunnallinen itsehallinto vahvistuisi. Erityistoimialan pienentyminen vahvistaisi kunnallisen itsehallinnon asemaa yhteiskunnassa.

#### 4.2. Kunnan palvelutehtävä ja vastuu palveluiden järjestämisestä

Kunnalla on palveluperiaate, joka voidaan ymmärtää, kuvata ja perustella julkisen hallinnon tuottamista moninaisista yhteiskunnallisista palveluista käsin. Kunnallishallinnossa vallitsee palveluperiaate, sillä kunnallishallinnon tuottamat ja jakamat julkiset palvelut ovat laajamittaisia ja periaatteessa kaikkia ihmisiä koskevia.<sup>271</sup>

Suomessa peruspalveluiden järjestäjän asema on viime vuosina pirstaloitunut. Tämä tarkoittaa sitä, että palveluiden järjestäjän käsite on eriytynyt. Voidaankin siis todeta, että palveluiden järjestäjällä on ns. strateginen ja toisaalta operationaalinen tehtävä. Strategisella tehtävällä tarkoitetaan erityisesti palveluiden sisältöön liittyvää tehtävää. Vuoden 1993 valtiosuusudistusta ennen palveluiden järjestäjän strateginen sekä operationaalinen tehtävä kuuluivat valtiovallalle ja sen hallintokoneistolle. Operationaalinen tehtävä siirtyi kuitenkin valtiosuusudistuksen jälkeen kunnille. Näin kävi myös suurimmalle osalle strategisesta tehtävästä. Näin ollen vain palveluiden järjestämisen lainsäädännöllinen ohjaus jäi valtiolle.<sup>272</sup>

---

<sup>269</sup> Hannus, Hallberg ja Niemi 2009, s. 54–55.

<sup>270</sup> Hoikka ym. 1999, s. 17–18.

<sup>271</sup> Heuru 2006, s. 209.

<sup>272</sup> Uoti 2003, s. 53.

Kunnan tehtävien ja velvollisuuksien sääntelyssä on erotettava palvelujen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Kunnan järjestämismvastuulla tarkoitetaan kunnan vastuuta siitä, että palveluja on asukkaiden saatavilla. Järjestämismvastuun alueeseen kuuluu esimerkiksi viranomaistehtäviä, valvontaa, rahoituksesta sopimista jne. Kuntalaissa tehtävien hoitamisella viitataan lähinnä järjestämismvastuuseen. Kunnan järjestämismvastuu ei poistu silloinkaan, kun kunta tekee sopimuksen palvelujen tuottamisesta yksityisen yrittäjän kanssa.<sup>273</sup>

Kuntien tehtävistä laajimpana voidaan pitää ns. palvelutehtävää. Palvelutehtävä pitää sisällään hyvinvointipalvelut, jotka hoidetaan kuntien toimesta. Nämä kuntien palvelut ovat julkisia palveluja, joiden sisältöön, laatuun ja määrään vaikuttavat lainsäädännölliset velvoitteet. Kunnalliset palvelut ovat myös riippuvaisia julkisesta rahoituksesta ja niihin tehtävistä muutoksista.<sup>274</sup>

Kunnan tehtäviin kuuluvia palveluja voidaan jaotella hyvinkin erilaisilla tavoilla. Näin ollen palveluihin liittyvät käsitteet saattavat olla sekavia.<sup>275</sup> Tästä syystä myös kuntien peruspalveluiden määrittäminen on ongelmallista, sillä niillä ei ole yksiselitteistä sisältöä<sup>276</sup>. Julkisuudessa on käytetty erilaisia termejä, kuten ydinpalvelut termi, jolla voidaan tarkoittaa peruspalveluita. Tästä syystä kunnan peruspalveluiden määrittelylle on tarvetta. Peruspalveluiden määrittelyn tarve lähtee kunnan lakisääteisistä tehtävistä, mutta toisaalta myös voimavarojen epätasapainosta. Koska peruspalvelun määrittely on arvosidonnainen asia, sen sisältö määräytyy myös sillä perusteella, että halutaanko rajoitettuja voimavaroja ohjata yhä enemmän kuntalaisten perusturvaan. Lainsäädännöllistä tarkastelua arvioimalla ei voida tehdä tarkkaa rajaa valtion ja kuntien vastuunjaon kannalta.<sup>277</sup>

Julkiset palvelut erottuvat muista organisaatiosta esimerkiksi siten, että julkiset palvelut ovat osa julkisen vallan yhteiskuntapolitiikkaa eli ne ovat poliittisen ohjauksen alaisia ja säännöspohjaisia. Julkiset palvelut perustetaan, niiden määrää ja laatua ohjataan säännöksin sekä voimavarat ovat budjettisidonnaisia. Koska julkiset palvelut ovat valtakunnallisesti ohjattuja, niin myös kuntien vastuu ja paikallisten olosuhteiden huomioiminen on alisteista ohjausjärjestelmille. Tätä kautta

---

<sup>273</sup> Harjula ja Prättälä 2007, s. 139–140.

<sup>274</sup> Kuotola 2009, s. 135.

<sup>275</sup> Heuru 2001, s. 55–56.

<sup>276</sup> Kuotola 2009, s. 136.

<sup>277</sup> Rynänen 1999, s. 206.

kuntien päätöksenteosta on tullut yhä enemmän normien tulkintaa ja kuntien ratkaisuista kaavamaisia.<sup>278</sup>

Kunnan palvelutehtävän sisältö on hyvin pitkälle säänneltyä, jolloin tehtäviä koskeva kunnan oma päätöksenteko on rajallista eikä kunnalliselle itsehallinnolle juuri jää tilaa. Nyt myös katsotaan, että lakisääteisten palvelujen järjestäminen kuuluu jo perustuslain säännösten mukaan kuntien itsehallintoon. Todellisuudessa itsenäistä, lakiin sidottua päätösvaltaa kunnat voivat käyttää lähinnä palvelujen tuottamista koskevissa kysymyksissä.<sup>279</sup>

Voidaan ajatella, että lain tulisi taata kansalaisten tarvitsemat tietyt peruspalvelut. Kansalaiset mieltävät julkiset palvelut entistä enemmän subjektiivisiksi oikeuksiksi. Sosiaaliset oikeudet koetaan uutena omaisuuden muotona, joita olisi kehitettävä aidoiksi oikeuksiksi.<sup>280</sup> Kunnilla on kuitenkin erilaiset edellytykset huolehtia palveluista. Myös kunnan sisällä ja sen eri alueilla voi olla vaihteluita samanlaisten palveluiden tarjoamisessa. Näin ollen voidaankin ajatella, että jonkinlaisen verotuksellisen tasa-arvon noudattaminen olisi välttämätöntä, jotta samanlaisia palveluita voidaan säilyttää kuntien välillä ja kuntien eri osissa.<sup>281</sup> Vaihtoehtona tälle voisi olla mahdollisuus siihen, että keskeiset peruspalvelut tuotettaisiin kuntien sijasta kokonaan valtion toimesta. Näin voitaisiin lievittää kuntien erilaisuudesta johtuvia ongelmia.<sup>282</sup> Tällä hetkellä valtio ei kuitenkaan halua ottaa vastuuta palveluista. Tasa-arvoisen palveluverkon kattamiseksi valtion tulisikin toimia tässä asiassa mahdollisimman pian.

Nykyään kansalaisen eli asiakkaan näkökulmaan kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Ihmiset itse pitävät hyvinvointipalveluja entistä selvemmin omina oikeuksinaan. He edellyttävät näkemystensä huomioimista palvelujen tarpeissa ja mahdollisuus erilaisiin vaihtoehtoihin tulee olla olemassa. Tämä asettaa väistämättä kunnille uudenlaisia vaatimuksia myös palveluiden organisointiin.<sup>283</sup> Asiakkaan tarpeet tulisikin olla julkisten palvelujen järjestämisen lähtökohta. Laadukkaat peruspalvelut, kuten koulutus- ja sosiaalipalvelut, terveydenhuolto, turvallisuus ja oikeusturva sekä tekniset ja ympäristöpalvelut, luovat perustan ja edellytykset myös

---

<sup>278</sup> Knuutinen 1994, s. 37–38.

<sup>279</sup> Kuotola 2009, s. 137.

<sup>280</sup> Ryytänen, Lehkonen ja Mennola 1995, s. 83.

<sup>281</sup> Jonsson 1998, s. 12–13.

<sup>282</sup> Uoti 2003, s. 374.

<sup>283</sup> Harisalo, Rajala ja Sthålborg 1992, s. 156.

yrittöiminnalle ja kansalaisten hyvinvoinnille ja ovat myös tulevaisuuden kansainvälisiä kilpailuvaltteja.<sup>284</sup>

Käsite palveleva julkinen valta liittyy myös palvelutehtävään. Tämä ns. palveleva julkinen valta järjestää kunnan asukkaille erilaisia yhteiskunnallisia palveluja. Nämä palvelut ovat joko täysin ilmaisia, osittain maksuttomia tai kokonaan maksullisia. Tämänkaltaista toimintaa kuuluu yleensä kunnan erityistoimialaan, mutta mahdollista on että sitä esiintyy myös kunnan yleisen toimialan alueella.<sup>285</sup> Kunnissa tulisi olla vahvempi yllä mainittu palvelumentaliteetti. Yhteiskunta ja julkinen sektori lähestyvät yksityistä sektoria siinä suhteessa, että kuntalaisia yhä useammissa kunnissa käsitellään asiakkaina.

### 4.3. Kunnan vastuu opetuksen järjestäjänä

Perusopetuslain mukaan kunnat vastaavat ensisijaisesti alueellaan järjestettävästä perusopetuksesta. Muun koulutuslainsäädännön lähtökohtana on kuitenkin ollut, että lainsäädännön tulisi olla mahdollisimman neutraali suhteessa siihen, järjestääkö opetusta kunta, kuntayhtymä, valtio tai rekisteröity yhteisö tai säätiö.<sup>286</sup>

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan tehtävistä säädetään lailla. Kunnalla on perusopetuslain mukaan lakiin (perustuslain 4 §:n 1 mom.) perustuva velvollisuus järjestää perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. Tämä on ns. yleissäännös, jolloin kunnan velvollisuus perusopetuksen järjestämisestä on yleinen ja poikkeukseton. Kunnan vastuu ylettyy myös esiopetukseen, sillä kunnalla on velvollisuus järjestää alueellaan asuville lapsille oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna myös esiopetusta, joka kestää yhden vuoden. Tähän esiopetukseen on lapsella mahdollisuus osallistua, mutta ei velvollisuutta.<sup>287</sup>

Kunnan opetuksenjärjestämisvelvollisuus kattaa kaikki kunnassa vakituisesti asuvat oppivelvollisuusikäiset lapset. Oppivelvollisen kansalaisuudella tai kotikunnalla ei ole tässä suhteessa merkitystä. Voidaan kuitenkin todeta, että hyvin usein asuinkunta on myös kotikunta.<sup>288</sup>

---

<sup>284</sup> Julkisten palvelujen laatustrategia 1998, s. 3.

<sup>285</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 179.

<sup>286</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 47.

<sup>287</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 47 ja Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 29 ja 30.

<sup>288</sup> Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 29.

Laki antaa kunnille mahdollisuuden järjestää perusopetus itse omissa kouluissa tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Perusopetuksen järjestämistä varten voidaan perustaa kuntayhtymä tai vastaavasti kuntien välinen yhteistyö voi perustua kuntien välisiin sopimuksiin. Kunnalla on kuitenkin edellä mainittujen vaihtoehtojen lisäksi mahdollisuus järjestää perusopetus hankkimalla koulutuspalvelut valtion oppilaitokselta tai sellaiselta rekisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä, jolle valtioneuvosto on antanut luvan järjestää perusopetusta. Esiopetuksen kohdalla kunnalla on mahdollisuus hankkia palvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluiden tuottajalta, jotta esiopetuksen järjestäminen olisi mahdollista myös kaikissa niissä toimintayksiköissä, joissa järjestetään päivähoitolain mukaista lasten päivähoitoa. Valtion keskushallinnolta kunta ei tarvitse minkäänlaisia lupia perusopetusta antavien koulujen perustamiseen, lakkauttamiseen eikä perusopetuksen muuhun organisointiin.<sup>289</sup>

Valtio ja kunnat yhdessä rahoittavat valtaosan koulutuksen kustannuksista. Kuntien rahoitusperiaatteen toteutumiseen on otettu kantaa useamman kerran, esimerkiksi perustuslakivaliokunta. Rahoitusperiaate on ollut esillä jo perustuslakiuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Näissä asiakirjoissa on korostettu, että kuntien tehtävistä säädettäessä tulee myös huolehtia, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset huolehtia tehtävistään. Rahoitusperiaate tarkoittaaakin juuri sitä, että valtion on huolehdittava kuntien taloudellisten voimavarojen riittävydestä suhteessa kunnille säädettyihin velvoitteisiin.<sup>290</sup>

Tällä hetkellä kuntien perusopetuksen järjestämisvelvollisuus aiheuttaa tietyille kunnille ongelmia. Kuntien taloudellinen tilanne ajaa monet kunnat tilanteeseen, jossa perusopetuksen järjestämisvelvollisuuden toteuttaminen vaarantuu erilaisten säästöjen toivossa. Kunnissa tulisikin kiinnittää huomiota lain perusopetuksen järjestäjälle asettamiin rajoihin ja velvoitteisiin huolella.

#### 4.4. Valtion ja kuntien työnjako

Kuntien itsehallinnon kannalta on erittäin tärkeää, että kuntien ja valtion välinen työnjako on selkeää peruspalveluiden tuottamisesta keskusteltaessa. Jotta kunnat voivat tuottaa hyviä ja laadukkaita peruspalveluita, tulisi suhde valtioon olla selkeästi rajattu. Kunnallisen itsehallinnon

---

<sup>289</sup> Lahtinen ja Lankinen 2010, s. 47. Ks. myös Arajärvi ja Aalto-Setälä 2004, s. 29.

<sup>290</sup> Juva, Kangasvieri ja Välijärvi 2009, s. 129.



kannalta tulisikin päästä eroon käsityksestä, jonka mukaan kunnat ovat osa valtion hallintokoneistoa.

Lähtökohtaisesti kuntien ja valtion välinen suhde onkin selkeä. Kunnat eivät ole valtion ”alaisia” eivätkä valtio-organisaation osia. Kuitenkin huomattavaa on, että työnjaon sattumanvaraisuus on leimallista valtion ja kuntien suhteelle. Valtion ja kuntien välinen tehtävien- ja työnjako ei ole yhtenäinen. Tämä johtuu varmasti osittain siitä, että ei ole olemassa jakoa valtion ja kuntien tehtäviin. Käytännössä lainsäädännön kehitys on johtanut siihen, että kansalaisten palvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla.<sup>291</sup>

Vastuunjaon päällekkäisyys on jäänyt melko vähälle huomiolle. Valtion ja kuntien tehtävien jaon epäselvyyttä lisää perusoikeusudistuksessa perustuslain tasolle otettu termi ”julkinen valta”. Julkisella vallalla tarkoitetaan sekä kuntien että valtion viranomaisia. Perustuslain lisäksi monissa muissakin laeissa säädetään kuntien ja valtion vastuusta päällekkäisesti.<sup>292</sup> Julkisen vallan käsitettä ja sen ongelmia perusoikeuksien kohdalla käsiteltiin kappaleessa 2.1.2.1.

Lähtökohtaisesti valtion ja kuntien työnjaon tulisi kunnioittaa kunnallisen itsehallinnon periaatetta. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan<sup>293</sup> 3. artiklan mukaisesti kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.<sup>294</sup>

Huomattavaa kuitenkin on, että kunnallinen itsehallinto ei tietenkään toimi vastoin lainsäätäjän taholla hyväksytyjä keskeisiä yhteiskunnallisia periaatteita tai valtion keskushallinnon tavoitteita. Näin ollen itsehallintoperiaatteesta huolimatta valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten on toimittava yhteistoiminnassa. Tässä tarkoitettua vuorovaikutteista avunantoa ei tosin meillä Suomessa edellytetä lain tasolla, kun taas esim. Itävallan liittotasavallan perustuslain 22. artiklaan se on kirjattuna.<sup>295</sup>

Käsitys valtiosta ja kunnista yhtenäisenä kokonaisuutena ja yhteisvastuullisina julkisista palveluista on hyvinvointivaltiollinen. Tämä käsitys on osoitettavissa kuntien itsehallinnon periaatteellisten

---

<sup>291</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 86–87.

<sup>292</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 88.

<sup>293</sup> SopS 66/1991.

<sup>294</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 88–89.

<sup>295</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 88.

lähtökohtien vastaiseksi. Kyseinen ajattelu edustaa toisaalta kompaktaa hallintotieteellistä mallia, mutta se soveltuu lähinnä keskitetysti hallittuun yhtenäisvaltioon, jossa on hajautettuja yksiköitä. Tämänkaltainen päällekkäinen toimivaltakäsitys edellyttäisi kuitenkin samalla kuntien vastavuoroista osallistumista valtiollisen tason asioihin.<sup>296</sup>

Edellä mainittu malli on ristiriidassa itsehallinnon takaaman kuntien omavastuun periaatteen kanssa. Työnjaon olennaiselle muuttamiselle valtion ja kuntien kesken on myös itsehallintoperiaatteesta johtuvat rajoituksensa. Itsehallinnon nojalla kunnille kuuluva ydinalue, jota ei yksittäiskohteittain ole määriteltävissä, vaan joka käsittää koko kunnallisen vaikutuspiirin ”universaliteetin”, on suojattu puuttumiselta. Tämä suoja ei kuitenkaan tarkoita periaatteen poistamisen kieltoa, vaan se estää ydinalueen tyhjäksi kovertamisen jatkuvien tehtäviensiirtojen kautta.<sup>297</sup>

Kuntien ja valtion vastuun päällekkäisyys on ristiriidassa myös hallinto-oikeudellisen toimivallan selkeyden vaatimuksen kanssa. Kunnallista itsehallintoa ei siis tule pitää toisessa pisteessä harjoitettavana valtion hallintona eikä välillisenä valtion hallintona. Voidaankin sanoa, että tehtävien yhteisvastuu kadottaa todellisen vastuun.<sup>298</sup>

Näistä edellä mainituista asioista tulisi päästä tulevaisuudessa yksimielisyyteen. Kunnat ja niiden tehtävät tulisi selkeästi erottaa valtion tehtävistä ja valtion vastuista. Kuntien itsehallinnon kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että myös yhteiskunnassa yleisesti tiedostettaisiin se, että kunnat ovat valtion ulkopuolisia itsehallinnollisia yhteisöjä, joille tehtävät on valtion toimesta lainsäädännöllä siirretty.

## 4.5. Sopeuttamisen vaikutukset

### 4.5.1. Palvelun laatu

Kansalaisten peruspalveluiden saatavuudesta ja laadusta vastaa julkishallinto kokonaisuutena.<sup>299</sup> Julkisten palveluiden, tässä tapauksessa juuri kunnallisten palveluiden, laatuksiteereinä voidaan

---

<sup>296</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 89.

<sup>297</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 89.

<sup>298</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 89.

<sup>299</sup> Harjula ja Prättälä 2007, s. 138.

esimerkiksi pitää asiakaskeskeisyyttä, saatavuutta, luotettavuutta, turvallisuutta, oikeusturvaa, asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua ja luottamuksellisuutta.<sup>300</sup> Edellä mainitut tekijät perustuvat lakien säännöksiin tai ne ovat johdettavissa hallintoa koskevista periaatteista. Kuntien tehtävänä onkin huolehtia siitä, että palvelut hoidetaan nämä kriteerit huomioiden riippumatta kuitenkin siitä, miten itse palvelut tuotetaan.<sup>301</sup> Palveluiden laadullisella vastuulla tarkoitetaan yleensä sitä, että lopputuote, eli tässä tapauksessa palvelu, toimitetaan oikeaan aikaan, oikean määräisenä, oikealle henkilölle ja siihen hintaan mitä aikaisemmin on sovittu.

Palveluja koskevaan tehtävien ja vastuun jakoon liittyy myös kunnille tarkoitetut valtionosuudet. Valtionosuuksien tarkoituksena on, että kaikilla kunnilla on mahdollisuus järjestää asukkailleen lailla määrätty hyvinvointipalvelut ja tasoittaa kuntien välisiä eroja. Laskennallisesti kuntien valtionosuuksien ja hyvinvointipalveluiden välillä ei enää ole kytkentää toisiinsa. Kuntien valtionosuusjärjestelmä koostuu yleisestä valtionosuudesta, verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta. Lisäksi kunnille voidaan myöntää harkinnanvaraista rahoitusta valtion talousarvioin rajoissa. Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (29.12.2009/1704) 30 §:n mukaan harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää kunnille, jotka ovat kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa.<sup>302</sup> Edellä mainittuja tukimuotoja muuttamalla valtiovalta voi vaikuttaa palvelujärjestelmiin ja kuntien tapoihin järjestää ja toteuttaa palveluitaan.<sup>303</sup> Valtiovallan tulisikin miettiä mahdollisia uusia keinoja, joilla kunnat turvaisivat tasalaatuiset ja yhtäläiset palvelut kaikille kunnan asukkaille.

Lain tulisikin taata kansalaisten tarvitsemat tietyt peruspalvelut. Kansalaiset mieltävät julkiset palvelut entistä enemmän subjektiivisiksi oikeuksiksi. Tästä lähtökohdasta on hyväksytty myös Euroopan ihmisoikeussopimus<sup>304</sup>. Sosiaaliset oikeudet koetaan uutena omaisuuden muotona, joita olisi kehitettävä aidoiksi oikeuksiksi.<sup>305</sup> Kunnilla on kuitenkin erilaiset edellytykset huolehtia palveluistaan. Jopa kunnan sisällä sen eri alueilla mahdollisuudet tarjota samanlaisia palveluita voivat vaihdella. Näin ollen esimerkiksi jonkinlaisen verotuksellisen tasa-arvon noudattaminen on välttämätöntä, samanlaisia palveluja pystytään säilyttämään kuntien välillä sekä kuntien eri

---

<sup>300</sup> Julkisten palveluiden laatustrategia 1998, s. 7.

<sup>301</sup> Kuotola 2009, s. 137–138.

<sup>302</sup> KM 1996:16, s. 38 ja Oulasvirta 1994, s. 55.

<sup>303</sup> Kuotola 2009, s. 138–139.

<sup>304</sup> SopS 63/1999.

<sup>305</sup> Rynänen, Lehkola ja Mennola 1995, s. 83.

osissa.<sup>306</sup> Mahdollista myös olisi, että keskeiset peruspalvelut tuotettaisiin kokonaan valtion toimesta kuntien sijasta. Näin voitaisiin lievittää kuntien erilaisuudesta johtuvia ongelmia, kuten jo aikaisemmin on todettu.<sup>307</sup>

Ihmiset itse siis pitävät hyvinvointipalveluja entistä selvemmin omina oikeuksinaan.<sup>308</sup> Asiakkaan tarpeiden tulisikin olla julkisten palveluiden järjestämisen lähtökohta. Laadukkaat peruspalvelut, kuten koulutus- ja sosiaalipalvelut, terveydenhuolto, turvallisuus ja oikeusturva sekä tekniset ja ympäristöpalvelut, luovat perustan ja edellytykset myös hyvälle yritystoiminnalle ja kansalaisten hyvinvoinnille. Näitä asioita voidaan pitää myös tulevaisuuden kansainvälisinä kilpailuvaltteina.<sup>309</sup> Kunnissa onkin hyvin vähän huomioitu sitä, että laadukkaat palvelut tuottavat myöhemmin tuloksia uusien asukkaiden ja sitä kautta uusien verotulojen muodossa.

Palvelujen laadun tarkkailussa on valtion viranomaisten valvonnan tilalle tullut kuntien omat arviointijärjestelmät. Näihin kuuluvat esim. tavoitteiden määrittely kunnanvaltuustossa, saavutettujen tulosten arviointi tarkastuslautakunnan avulla sekä laadun ja kustannusten sekä näiden välisen suhteen mittaaminen, kuntien keskinäinen vertailutieto, palvelusitoumusajattelu ja asiakaspalaute.<sup>310</sup> Näillä kaikilla vaihtoehdoilla tulisi pystyä mittaamaan palvelun laatua ja myös tulosten tultua reagoimaan huonoon laatuun.

Euroopan unionin alueen eri maat ovat omaksuneet hyvin erilaisia lähestymistapoja paikallis- ja aluehallinnon palvelujen laadun parantamiseksi. Julkisten palvelujen yksityistäminen ja siirtäminen yksityissektorille luo tarpeen ottaa käyttöön tehokkaampia ja selkeämpiä valvonta- ja seurantamekanismeja laatustandardien noudattamisen varmistamiseksi. Uudistettaessa demokratiaa, vahvistettaessa kansalaisen asemaa päätöksentekijöinä ja lujitettaessa kansalaisten siteitä kotipaikkakuntaansa on palvelujen laadun parantumisella ensiarvoisen tärkeä rooli.<sup>311</sup>

Arviointimenettelyä pidetään sekä poliittisen että toiminnallisen johtamisen välineenä. Näin ollen keskitetyn valtionohjauksen vaihtoehtona on se, että kunnat ottavat itse aktiivisesti vastuun palveluidensa arvioinnista.<sup>312</sup> Erityisesti perusopetuksen laatua arvioitaessa korostuvat seuraavat

---

<sup>306</sup> Jonsson 1998, s. 12–13.

<sup>307</sup> Uoti 2003, s. 374.

<sup>308</sup> Harisalo, Rajala, Ståhlberg 1992, s. 156.

<sup>309</sup> Julkistenpalveluiden laatustrategia 1998, s. 3.

<sup>310</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 43.

<sup>311</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 44.

<sup>312</sup> Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, s. 44.

tekijät: opetusprosessit, oppilaskeskeisyys ja koulun uudistumiskyky. Perusopetuksen laatua arvioitaessa ei yksipuolinen opetuksen arviointi ainoastaan riitä, vaan tarvitaan arviointitietoa opetuksen ja oppimisen kannalta olennaisista tekijöistä. Nämä tekijät ovat opetusprosessin eri vaiheet, opetusprosessin mahdolliset heikot kohdat ja prosessiin vaikuttavat ulkoiset tekijät. Perusopetuksen laatu pohjautuukin keskeisesti opetuksen laadun jatkuvaan kehittämiseen ja sen mahdollistamiseen kouluissa.<sup>313</sup>

Laadukas toiminta kouluissa voidaan katsoa myös kuntien kannalta taloudelliseksi toiminnaksi. Osaava henkilöstö tekee tässä tilanteessa oikeita asioita, jolloin voidaan katsoa että se ehkäisee oppilaan syrjäytymistä yhteiskunnasta ja näin ollen ehkäisee kunnalle syrjäytymisestä aiheutuvia kustannuksia.<sup>314</sup> Voidaankin siis sanoa, että laadukas opetus on myös kunnan etu.

#### 4.5.2. Sopeuttamisen vaikutus palvelun laatuun

Kunnallisia palveluita koskevia laatusuosituksia on hyvinkin runsaasti olemassa, mutta niillä haettu ohjaava vaikutus ei aina toteudu. Tämä johtuu siitä, että laatusuositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia ja siitä, että niitä voidaan paikallisesti soveltaa eri tavalla. Kuntalaisen kannalta tämä voi johtaa eriarvoiseen tilanteeseen palvelujen saannissa. Tällä hetkellä mietitäänkin, että tarvitaanko vielä normatiivisesti velvoittavampia ohjauskeinoja, jotta kuntalaiset saavat peruspalvelut yhdenvertaisesti. Tämä kehitys saattaa kuitenkin muuttua epäedulliseksi, jos suosituksia aletaan yksi toisensa jälkeen nostaa lain tasolle ilman sen kummempaa selvitystä. Sekä yhteisten laatustandardien ja suositusten puuttuminen että niiden liiallinen määrä voivat siis olla oikeudellinen ongelma kunnalle.<sup>315</sup>

Sopeuttamisella voi olla vaikutuksia myös palvelun laatuun jos sopeuttaminen on hoidettu huonosti. Näin voi käydä sellaisissa tilanteissa, joissa henkilökuntaa ei ole riittävästi hoitamaan jotakin palvelua. Tästä voidaan pitää esimerkkinä sellaisia tapauksia, joissa esimerkiksi opetushenkilökuntaa on lomautettu ja näin opetuksen laatu on kärsinyt opettajien puuttumisen takia.

Yhteiskunta on kehittymässä suuntaan, jossa julkiset palvelut mielletään samalla tavalla palveluiksi kuin yksityisen puolen palvelut. Näin ollen laadukkaaseen palveluntuotantoon tulisikin keskittyä.

---

<sup>313</sup> Opetusministeriön julkaisuja 2009:19, s. 15–16.

<sup>314</sup> Opetusministeriön julkaisuja 2009:19, s. 17.

<sup>315</sup> Komulainen 2010, s. 308.

Henkilöstön sopeuttaminen ei itsessään vaikuta palveluiden laatuun jos sopeuttaminen on hoidettu joustavasti ja asiakaslähtöisesti eikä vain tulevia säästöjä silmällä pitäen. Oikeanlainen sopeuttaminen tapahtuu niin joustavasti, että todellisia muutoksia palvelun laatuun ei huomaa. Jos irtisanominen tai lomauttaminen tuo liian radikaaleja muutoksia palvelua tarjoavaan henkilökuntaan, tulisikin kunnassa miettiä millaisia muita sopeuttamisen muotoja voitaisiin käyttää henkilöstömenojen säästämiseksi.

Tässä tutkimuksessa on keskitytty erityisesti oppilaiden oikeuteen saada laadukasta ja laissa säädettyä opetusta. Kun siis tarkastellaan kunnan vastuuta koulutuksesta, tulee myös ottaa huomioon koulutuksen laadun periaate. Koulutuksen laadun periaate asettaa koulutuksen järjestäjälle velvollisuuden huolehtia siitä, että oppilaat saavuttavat ne tavoitteet, jotka koulutukselle on asetettu<sup>316</sup>.

Olennaista yksilön kannalta on, että hän saavuttaa sen hyödyn, jota koulutuksella halutaan antaa. Yhteiskunnan kannalta koulutuksen laadun periaatteen merkitys liittyy yhteiskunnan menestyksen edellytysten luomiseen sekä varmistamiseen. Perusopintoja voidaan pitää opintoina, joissa on kyse elämässä tarpeellisten tietojen ja taitojen saavuttamisesta ja samalla mahdollisuudesta saavuttaa jatko-opintokelpoisuus. Lukio luo yleisen jatko-opintokelpoisuuden ja ammatillinen peruskoulutus antaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden ohella ammattitaidon saavuttamisen edellytykset. Keskeisinä valvontamenetelminä voidaan pitää koulutuksen ja tutkimuksen arviointia, oppilaan ja opiskelijan arviointia ja arvostelua sekä opetuksen julkisuutta.<sup>317</sup>

Koulutuksen laatuun vaikuttavia tekijöitä on monia. Huomattavaa on, että opetustointa työhönsä tekevä henkilöstö ja sen hyvinvointi on koulutuksen laatuun vaikuttava tekijä. Henkilöstömenoista saadut lyhytnäköiset säästöt ja tehokkuus saattavat aiheuttaa ongelmia ja kasvavia kustannuksia. Nämä kustannusten nousut saattavat näkyä niin oppilaiden kuin henkilöstönkin terveys- ja sosiaalipalveluissa.<sup>318</sup>

Henkilöstön sopeuttamisen vaikutuksia opetuksen laatuun onkin tutkittu hyvin vähän. Tämä olisi ensiarvoisen tärkeää, jotta mahdolliset henkilöstön sopeuttamisen ongelmat voitaisiin tiedostaa jo päätösvaiheessa. Näin voitaisiin ennakoida sitä, miten sopeuttaminen tulisi toteuttaa, jotta sen

---

<sup>316</sup> Arajärvi 2006, s. 68.

<sup>317</sup> Arajärvi 2006, s. 68.

<sup>318</sup> Kangaslahti 2007, s. 188.

vaikutukset jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Edellisissä kappaleissa esitettyjen tuomioistuin päätösten perusteella voidaan sanoa, että kunnissa on vain vähän kiinnitetty huomiota siihen, miten sopeuttaminen vaikuttaa palvelun laatuun. Erityisesti opetuksen laadulla voidaan katsoa olevan pitkänaikavälin vaikutuksia.

## 5. Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen lähtökohtana oli selvittää kunnallisen henkilöstön sopeuttamisen oikeudellisia reunaehtoja. Monissa kunnissa ei näitä oikeuden sääntelemiä rajoja ole selvitetty tarpeellisella laajuudella ennen sopeuttamiseen ryhtymistä. Tästä todisteena voidaan pitää kunnallista henkilöstöä ja sen sopeuttamista käsittelevien oikeustapausten melko suurta määrää.

Kunnallinen henkilöstöpolitiikka ei ole niin pitkäjänteistä kuin sen toivoisi olevan. Erilaisilla henkilöstön lomauttamisilla tai irtisanomisilla ei saada aikaan kuin lyhyen aikavälin säästöjä. Näistä lyhyen aikavälin ratkaisuksista ei ole kunnalle suurtakaan hyötyä. Ennemmin voidaan todeta, että kunta ottaa tietoisesti riskin siitä, että esimerkiksi huonosti hoidettu lomauttaminen päätyy tuomioistuimen käsittelyyn ja kunnalle voi tästä oikeudenkäynnistä koitua vain kuluja, jos kunnan todetaan toimineen lainvastaisesti.

Lainsäädännön asettamat rajat henkilöstön sopeuttamiselle voidaan jakaa itse henkilöstön sopeuttamiseen liittyvään lainsäädäntöön ja toisaalta henkilöstön sopeuttamisen vaikutuksiin liittyvään lainsäädäntöön. Henkilöstön sopeuttamiseen liittyvä lainsäädäntö tarkoittaa lähinnä työsuhde- ja virkamieslainsäädäntöä. Sopeuttamisen vaikutuksiin liittyvällä lainsäädännöllä viitataan erityisesti perusoikeuksiin ja sitä kautta perustuslakiin.

Kuntien henkilöstön sopeuttaminen tulee toteuttaa erityisesti työsopimuslain ja lain kunnallisesta viranhaltijasta mukaan. Näiden lakien tuntemus on kunnan henkilöstöhallinnon päättäjille ensiarvoisen tärkeää. Työsopimuslain ja lain kunnallisesta viranhaltijasta kautta toteutettu sopeuttaminen on mahdollista ainoastaan siinä tilanteessa, että kunnassa vähennetään henkilöstöä taloudellisista, tuotannollisista tai toiminnan uudelleen järjestelyistä johtuen. Nämä lait ilmaisevat hyvin yksityiskohtaisesti, miten lomauttamis- tai irtisanomistilanteessa työnantajan tulee toimia. Jos näiden lakien säännöksiä ei noudateta, voi sopeuttamispäätös, niin lomauttaminen kuin irtisanominenkin, olla lainvastainen ja samalla kumottavissa.

Lomautus ja irtisanominen ovat kunnalle tietynlaisia hätäratkaisuja, jotka joissakin tilanteissa aiheuttavat enemmän ongelmia kuin tarvittavia ratkaisuja tai säästöjä. Ongelmia muodostuu silloin, kun esimerkiksi lomautusmenettely on tehty hätiköiden ja nopealla aikataululla ilman asianmukaisia



selvityksiä. Selvitysten tärkeys käy ilmi tässä tutkimuksessakin käsitellyistä tuomioistuinten ratkaisuksista.

Viime aikoina erityisesti opettajien lomautuksesta keskusteltaessa on esille noussut kohu siitä, voiko opettajia yleensäkin lomauttaa. Opettajien lomautuksen vastustamista on perusteltu sillä, että oppilaat kärsivät lomautuksen aiheuttamasta opettajavajeesta. Opettajien vähyys on vaarantanut oppilaiden perusoikeuden opetukseen.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta ei itsessään estä lomauttamista eikä irtisanomista. Nämä käyvät ilmi jo aikaisemmin perusopetusta koskevasta kappaleesta. Opettajien ei tulisi olla erilaisessa asemassa muihin kunnan työntekijöihin nähden. Kunta työnantajana asettaa opettajat erilaiseen asemaan muihin työntekijöihinsä nähden, jos se antaa opettajien henkilöstöryhmälle erivapauksia.

Kunnassa tehty lomautuspäätös, jossa jätettäisiin opettajien henkilöstöryhmä kokonaan lomauttamisten ulkopuolelle, ei kohtele kaikkia työntekijäryhmiä tasa-arvoisesti. Yhden henkilöstöryhmän poisjättäminen voi aiheuttaa tiedostamattomia henkilöstöpoliittisia riskejä muissa henkilöstöryhmissä. Nämä riskit voidaan olettaa liittyvän erityisesti työmotivaatioon. Työmotivaation hiipuminen tulisikin estää, jotta työteho ei kärsisi.

Kuntien henkilöstön sopeuttamiselle asettaa lainsäädännöllisiä rajoja myös perustuslaki ja erityisesti perusoikeudet. Perusoikeuksien kokonaisuus on yksi tärkeimmistä yhteiskuntaamme vaikuttavista lainsäädäntökokonaisuuksista. Tästä syystä perusoikeuksien toteutumattomuus on vakava rikkomus. Perusoikeudet määrittelevät mm. yhdenvertaisuuden, jonka tulisi toteutua kaikessa päätöksenteossa ja niiden toteuttamisessa. Perusoikeudet vaikuttavat henkilöstön sopeuttamiseen silloin, kun voidaan olettaa, että jokin perusoikeus jää toteutumatta huonosti valmistellun sopeuttamispäätöksen seurauksena. Näin on käynyt muutamissa opettajien lomautusta koskevissa päätöksissä. Perusoikeudet asettavat siis vaatimuksia sopeuttamisen toimenpanolle sekä selvitystyölle.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus ja kuuluu siten kaikille. Tämä oikeus kuuluu jokaiselle riippumatta asuinpaikasta, sukupuolesta tai muusta mahdollisesta muuttuvasta seikasta. Maksuton perusopetus on ollut tärkeä osa yhteiskuntamme kehitystä jo vuosia ja osasy siihen, että Suomessa ihmisten sivistys on ollut korkealla tasolla kansainvälisestäkin mitattuna. Tästä kehityksestä tulee pitää kiinni. Kehityksen jatkuminen olisi niin valtiolle kuin kunnillekin edullista yhteiskunnan menoja ajatellen. Koulutettu henkilö syrjäytyy kouluttamatonta

henkilöä harvemmin ja näin säästetään erilaisissa muissa sosiaalimenoissa. Pitämällä huolta kansalaisista, yhteiskunta säästää tulevaisuudessa enemmän.

Maksuttoman perusopetuksen subjektiivista oikeutta ei tulisi loukata millään tavalla. Näin on kuitenkin joissakin kunnissa käynyt opettajien lomautuksista johtuen. Joissakin kunnissa opetuksen saatavuus ja laatu on vaihdellut jopa saman kunnan sisällä. Näin ei tietenkään saisi olla. Oppilaiden eriarvoinen kohtelu on yhdenvertaisuussäännöksen ja myös muutoin perustuslain vastaista. Näissä tapauksissa kunnissa on pyritty nopeisiin säästöihin kunnan talouden tasapainottamiseksi. Näiden lomautusten voidaan sanoa vaarantaneen oppilaan subjektiivisen oikeuden opetukseen. Subjektiivisten oikeuksien turvaaminen tulisi olla ensiarvoisen tärkeää, jotta perusta jolle tällä hetkellä toimiva yhteiskunta on rakennettu, ei olisi vain kauniita tavoitteita ja sanahelinää.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa ovat siis perusoikeudet ja sitä kautta perustuslaki, joka lainsäädännöllä sääntelee mm. perusoikeuksien toteuttamisen vastuusta. Yleisesti kunta mielletään valtion kanssa perustuslaissa tarkoitettuun julkiseen valtaan. Julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksia voidaan luonnehtia yhdeksi suomalaisen lainsäädännön kulmakiveksi ja siksi olisikin todella tärkeää, että perusoikeuksien toteutusvastuu olisi kirjattu selkeästi tietyille orgaaneille.

Tämä ei kuitenkaan toteudu vaan kuntien ja valtion vastuunjako on epäselvä ja rikkonainen. Kunnallisen itsehallinnon perusideologiaan kuuluu, että kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Lailla säätämisen velvollisuus edesauttaa kunnallisen itsehallinnon olemassa oloa, mutta se tekee vastuunjaon melko sekavaksi. Lainsäädännössä ei aina selvitetä tarkkaan, mikä taho tietystä palvelusta tai oikeuden toteutumisesta on vastuussa.

Tällä hetkellä kuntien ja valtion keskinäinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta ei ole selvillä. Tiettyjen perusoikeuksien toteutumisen kohdalla saattaa olla ongelmia vastuunjaon epämääräisyydestä johtuen. Kuntien ja valtion vastuunjaon ongelmallisuus onkin omalta osaltaan edesauttanut niitä ongelmia, jotka liittyvät henkilöstön sopeuttamiseen ja palveluiden saatavuuteen. Tästä syystä olisikin toivottavaa, että valtiolla olisi mahdollisuus ohjata kuntia uudenlaisiin sopeuttamisen vaihtoehtoihin ja palveluiden tuottamiseen.

Toisaalta voidaan todeta, että valtion taholta tulevaa lisääntyvää ohjausta esimerkiksi peruspalveluiden toteuttamisen osalta voidaan pitää kuntien kannalta huonona kehityssuuntana.

Tämänkaltaisen ohjauksen lisääntyminen heikentää kunnallista itsehallintoa ja on siksi huono vaihtoehto. Valtion tulisikin ottaa konkreettista vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sekä niistä palveluista, joihin perusoikeudet oikeuttavat.

Kunta voi siis lomauttaa myös opettajat. Jotta perustuslain loukkauksia ei syntyisi, tulee ennen lomautusta tehdä perusteellisia selvityksiä siitä, miten lomautus käytännössä tulee toteutumaan. Oikeuskäytännön mukaan niissä kunnissa, joissa lomautusprosessi on selvitetty ja henkilöstön kanssa on toteutettu erilaisia keskustelutilaisuuksia, on lomautus toteutettu asianmukaisesti oppilaiden perusoikeudet huomioon ottaen.

Kunta voi kuitenkin sopeuttaa henkilöstöään monilla erilaisilla vaihtoehdoilla. Tällä hetkellä vallitsevan käsityksen mukaan ainoat henkilöstön sopeuttamisen keinot ovat lomautus ja irtisanominen. Näin ei kuitenkaan ole vaan erilaisia mahdollisuuksia on runsaasti, kuten tässä tutkimuksessa on aikaisemmin esitelty. Kunnissa voitaisiinkin entistä enemmän keskittyä esimerkiksi työnteostamiseen ja uusien, tehokkaimpien organisaatioiden suunnitteluun.

Kuntien opetustoimen vuosibudjetista 70-80% muodostuu henkilöstökuluista. Henkilöstöä voidaankin pitää opetustoimen merkittävimpänä toiminnan laadun ylläpitäjänä ja opetuksen jatkuvan kehityksen voimavarana. Kunnan kannalta on tärkeää, että opetushenkilöstö on tietoinen perusopetuksen strategisista painopistealueista sekä toiminnalle asetetuista pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteista. Pitkäjänteinen henkilöstöpolitiikka onkin osa hyvän laadun sisäistä kehittämistä. Hyvä työnantaja huolehtii henkilöstön hyvinvoinnista ja osaamisesta sekä mahdollistaa heidän ammatillisen kehittymisensä työn vaatimusten mukaisesti. Hyvään henkilöstöpolitiikkaan kuuluu pitkäjänteinen strategialähtöinen henkilöstösuunnittelu.<sup>319</sup> Hyvin koulutettu henkilöstö on todellinen kunnan etu ja siksi kunnissa tulisikin enemmän kiinnittää huomiota pitkäjänteiseen henkilöstön kehittämiseen. Lyhyen aikavälin ratkaisut ovat usein huonoja niin henkilöstön kuin kunnankin kannalta. Lyhyen aikavälin ratkaisuista on nyt jo kokemuksia, joten olisi suotavaa, että jatkossa kunnissa selvitetäisiin aktiivisesti myös pitkäjänteisempien ratkaisujen mahdollisuuksia.

---

<sup>319</sup> Opetusministeriön julkaisuja 2009:19, s. 20.