

Oikaisuvaatimus sivistys- ja vapaa-aikapalvelujen palvelualueen johtajan viranhaltijapäätökseen 25.10.2022 § 96, Sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen virkanimikkeiden muutokset

Kunnanhallitus 21.11.2022 § 390

Valmistelija

Hallintojohtaja Jaana Suihkonen ja kunnanlakimies Hannu Sorvari,
etunimi.sukunimi@kirkkonummi.fi

Sivistysjohtaja on 25.10.2022 tehdyllä päätöksellä muuttanut Sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen virkanimikkeitä.

Kuntalainen on 11.11.2022 tehnyt virkanimikkeiden muutosta koskevan oikaisuvaatimuksen. Koska oikaisuvaatimuksen tekijän kotipaikka on Kirkkonummi, hänellä on kunnan jäsenyyteen perustuva oikeus tehdä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimus on saapunut määräajassa.

Oikaisuvaatimuksessa vaaditaan sivistysjohtajan päätöksen kumoamista. Oikaisuvaatimuksen tekijä katsoo, että sivistysjohtaja on ylittänyt toimivaltansa ja tehnyt viranhaltijapäätöksen, joka on Kirkkonummen hallintosäännön vastainen eikä sivistysjohtajalla ole toimivaltaa muuttaa kyseisten virkojen hallintosäännössä vahvistettuja nimikkeitä. Oikaisuvaatimuksen tekijä toteaa, ettei sivistysjohtaja itsenäisesti voi muuttaa virkojen toimivaltaa. Lisäksi oikaisuvaatimuksen tekijä toteaa, ettei päätöstä ole myöskään tehty henkilöstöjaoston antamien periaatteiden mukaisesti. Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan sivistysjohtajan päätös on lainvastainen.

Oikaisuvaatimus on oheismateriaalina.

Tausta

Sivistysjohtajan päätös perustuu Sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen organisaatiomuutokseen, joka liittyy koko kuntakentän organisaation ja tehtävien muutokseen sekä kunnanhallituksen asettamaan tehtävään kehittää toiminnan prosesseja ja kustannustehokkuutta sekä henkilöstön hyvinvointia. Palvelualueella käytiin perusteellinen kehittämisprosessi palvelualueen vahvuuksien, kehittämiskohteiden ja -ideoiden osalta elosyyskuussa 2022, johon osallistettiin esimiehet ja hallinto. Tuloksena palvelualueen johtoryhmä päätyi palvelualueen organisaation muuttamiseen, johon myös nimikemuutokset perustuvat. Käytyjen keskustelujen jälkeen palvelualueen johtaja teki viranhaltijapäätöksen 25.10.2022 96/2022, jolla muutti seuraavia virkanimikkeitä:

- 1) Suomenkielisten opetuspalvelujen johtajan viran nimikkeen opetusjohtajaksi, joka toimii opetuspalvelujen palveluryhmän johtajana.
- 2) Suomenkielisten varhaiskasvatuspalvelujen johtajan viran nimikkeen varhaiskasvatusjohtajaksi, joka toimii varhaiskasvatuksen palveluryhmän johtajana.
- 3) Vapaa-aikapalveluiden johtajan viran nimikkeen vapaa-aikajohtajaksi, joka toimii vapaa-aikapalvelujen palveluryhmän johtajana.
- 4) Ruotsinkielisen varhaiskasvatus- ja opetuspalveluiden johtajan viran nimikkeen opetuspäälliköksi, joka toimii opetuspalvelujen palveluryhmässä.

Kyseinen henkilöstöpäätös oli kunnanhallituksen valvottavana 31.10.2022 § 361:n yhteydessä. Kunnanhallitus ei käyttänyt otto-oikeutta ao. päätökseen.

Asiaa valmisteltaessa on pyydetty ja saatu lisäselvitystä, jonka mukaan:

1. asianosaisille viranhaltijoille on pidetty yhteistoimintalain mukainen vuoropuhelu, jossa henkilöt ovat suhtautuneet muutokseen myönteisesti.

2. sivistyksen palvelualueen johtoryhmä on työskennellyt asian parissa syyskuun 2022. Sivistysjohtaja on informoinut käynnissä olevasta kehittämistyöstä kunnanvaltuustoa strategia- ja talousseminaarin esityksessään 2.9.2022. Sivistyksen lautakunnille uudistustyöstä on kerrottu lautakuntien yhteisessä talousarvioiltakoulussa kehittämisestä 14.9.2022. Heti johtoryhmän työskentelyn valmistuttua ja ratkaisumallin löydyttyä sivistysjohtaja on keskustellut asiasta ruotsinkielisen kasvatus- ja koulutuslautakunnan puheenjohtajan kanssa 4.10.2022.

3. Palveluryhmä uudistuksesta on informoitu kaikkia kolmea lautakuntaa sivistysjohtajan ajankohtaisissa asioissa loka-marraskuun kokouksissa 2022. Lisäksi hallinnon ja esihenkilöiden kyselyn tuloksia on käsitelty sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen yhteistoimintaryhmässä 23.9.2022.

Ratkaistavat asiat

Oikaisuvaatimuksen tekijän esittämät näkökohdat oikaisuvaatimuksensa tueksi ovat tiivistettynä seuraavat:

1. Väite, että sivistysjohtajalla ei ole hallintosäännön mukaista nimikkeiden muutokseen oikeuttavaa toimivaltaa: kysymys kuuluu, onko nimikkeen muutokseen toimivalta ja onko palvelualueen johtaja voinut nyt tehdyin tavoin siis muuttaa kohdevirkojen nimikkeitä.
2. Väite siitä, että nimikkeen muutoksella ei kuitenkaan ole mahdollista muuttaa kyseisten kohdevirkojen toimivaltaa: kysymyksenä on se, onko nyt arvioitavassa menettelyssä tehty päätös kohdeviran toimivallasta sekä mikäli näin on, niin onko tällainen päätös tehty ainakin joltakin osin hallintosäännön vastaisesti.
3. Huomio siitä, että sivistysjohtajan päätöstä ei ole tehty henkilöjaoston ohjeiden mukaisesti: kysymyksenä on henkilöjaoston ohjeiden olemassaolo ja vaikutus oikaisuvaatimuksen alaisessa asiassa

Perustelut ja ratkaisuesitys

1.
Kirkkonummen kunnan hallintosäännön 26 §:ssä todetaan mm, että palvelualueen johtaja päättää oman vastuualueensa osalta nimikkeen muuttamisesta henkilöstöjaoston antamien periaatteiden mukaisesti. Tältä osin sivistysjohtaja on toiminut hallintosäännön hänelle antaman toimivallan mukaisesti eikä ylittänyt toimivaltaansa.

Nimikkeen muuttaminen ei ole siten hallintosäännön vastaista.

2.
Nykyisen hallintosäännön 66 §:ssä on määritelty vapaa-aikajohtajan toimivalta ja 64 §:ssä on määritelty molempien kieliryhmien (suomenkielisen ja ruotsinkielisen) opetus- ja varhaiskasvatusjohtajien toimivallat. Näihin toimivaltasääntöihin ei sivistysjohtajan oikaistavaksi

vaadittu päätös puutu, vaan mahdolliset muutokset näiltä osin ovat menossa hallitus- ja valtuustokäsittelyyn.

Vaikka toimivaltasäännöksiin ei päätöksellä suoraan puututa ja nimikkeiden muuttaminen on sallittua, on huomattava, että kumotuiksi ehdotetuissa hallintosäännön 62 ja 63 pykälissä määritellään lautakuntien toimivaltaa palvelukseen ottamisessa nyt käsittelyssä oleviin virkoihin. Ongelmallista on, että tällä hetkellä vallitsee ristiriita näiden hallintosäännön kohtien ja palvelualueen johtajan tehtäviä ja yleistä toimivaltaa koskevan hallintosäännön 19 §:n välillä. Kyseisessä hallintosäännön 19 §:ssä, sen neljännessä kohdassa, on viittaus, jonka mukaan virkaan ottamisessa kunnanhallituksen ja lautakunnan toimivalta ohittaa palvelualueen johtajan toimivallan. Sivistysjohtajan päätös, vaikkakin ennakoi hallintosäännön ajateltua muutosta, ei muodollisesti syrjäytä hallintosääntöä. Jatkossa olisi kuitenkin hallintosäännön soveltamisessa hyvä ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan päätöksen välillisetkin vaikutukset.

Käynnistyneessä hallintosäännön muutostyössä pyritään siihen, että ristiriitaisuuksia saadaan poistettua ja hallintosäännön käytettävyyttä saadaan paremmaksi. Muutos on suunniteltu tehtävän vähintään kahtena vaiheena. Tässä asiassa relevanteilta osiltaan hallintosäännön muutosesitykset ovat tulossa käsittelyyn omassa pykälässään kunnanhallitukseen 21.11.2022 sekä valtuustoon 12.12.2022.

On myös huomattava, että sivistysjohtajan päätöksen tavoitteena on hallinnon virtaviivaistaminen ja säästöt. Muutoksessa lisäksi toteutuu kielellinen yhdenvertaisuus ja sillä on laaja valmistelutyö takanaan. Käytännössä on tärkeää, että palvelualueen kehittämisessä tehdään yhteistyötä palvelualuejohtajan ja lautakunnan välillä.

Sivistysjohtaja ei ole rajoittanut virkoihin liittyvää toimivaltaa tekemällään päätöksellä 25.10.2022. Tätä päätösesitystä valmisteltaessa esillä olleen materiaalin mukaan prosessin aikana on myös pidetty yhteyttä lautakuntiin, joita asia koskee. Päätöksen valmistelutyöt ovat olleet laajoja ja perusteellisia.

3.

Oikaisuvaatimuksen väitteeseen henkilöstöjaoston periaatteiden ohittamisesta todettakoon, että tällä hetkellä Kirkkonummen kunnassa ei ole voimassa olevia henkilöstöjaoston vahvistamia periaatteita nimikkeiden muuttamisesta.

Edellä mainituin perustein sivistysjohtajan päätös ei ole lainvastainen.

Esittelijä

Kunnanjohtaja Aarnio Tarmo

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää hylätä sivistysjohtajan ja vapaa-ajan palvelualueen virkanimikkeiden muutoksista tehdyn, 11.11.2022 saapuneen oikaisuvaatimuksen.

Perustelut: Päätös ei ole lainvastainen.

Käsittely

Hallintojohtaja Jaana Suihkonen esitteli asiaa kokouksessa.

Keskustelun aikana jäsen Anna Aintila esitti seuraavan palautusehdotuksen:

Palautus Tuodaan käsittelyyn seuraavaan KHn kokoukseen. Päätösesitys tarkoittaisi nykyisellään, että kunnanvaltuuston hallintosäännön päivitys olisi osittain passiivinen päätös, kun oikea marssijärjestys olisi huolehtia hallintosäännön päivitys ensin, jotta ristiriitaisten kohtien aiheuttama riski kunnallisvalitukseen vähenisi, varsinkin kun oikaisupyynnön kohtia on ehdotetussa vastineessa myönnetty osittain oikeiksi. Kohdan 1 vastine ei varsinaisesti perustele sitä, miten ristiriidassa olevan hallintosäännön kohta ei (mahdollisesti) tarkoita sitä että päätös voisi olla hallintosäännön vastainen.

Palautusehdotusta kannattivat Josephine Frimodig, Carl-Johan Kajanti ja Kim Åström.

Palautusehdotusta ei hyväksytty yksimielisesti, joten puheenjohtaja ilmoitti että asiasta on äänestettävä.

Puheenjohtaja ehdotti, että asiasta äänestetään niin, että ne jotka kannattavat asian jatkokäsittelyä äänestävät JAA, ja ne jotka kannattavat asian palauttamista äänestävät EI.

Äänestyksessä annettiin 5 JAA ääntä, 7 EI ääntä ja 1 tyhjä ääni.

Asian palauttaminen sai enemmän ääniä, joten asia päätettiin palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.

JAA äänestivät: Harinen Ari, Sahiluoma Anna, Huhmarniemi Saara, Kilappa Antti ja Frantsi-Lankia Marjut

EI äänestivät: Aintila Anna, Frimodig Josephine, Kajanti Carl-Johan, Åström Kim, Haapaniemi Timo, Granström Anneli ja Aallonharja Piia

Tyhjää äänesti Markus Myllyniemi

Päätös Kunnanhallitus päätti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi.

Tiedoksi oikaisuvaatimuksen tekijälle

Kunnanhallitus 19.12.2022 § 436
1112/00.01.01/2022

Valmistelija Hallintojohtaja Jaana Suihkonen ja kunnanlakimies Hannu Sorvari,
etunimi.sukunimi@kirkkonummi.fi

Oikaisuvaatimukseen annettu vastaus 21.11.2022 palautettiin uuteen virkamiesvalmisteluun perusteella, että päätösesitys tarkoittaisi nykyisellään, että kunnanvaltuuston hallintosäännön päivitys olisi osittain passiivinen päätös, kun oikea marssijärjestys olisi huolehtia hallintosäännön päivitys ensin, jotta ristiriitaisten kohtien aiheuttama riski kunnallisvalitukseen vähenisi, varsinkin kun oikaisupyynnön kohtia on ehdotetussa vastineessa myönnetty osittain oikeiksi. Kohdan 1 vastine ei varsinaisesti perustele sitä, miten ristiriidassa olevan hallintosäännön kohta

ei (mahdollisesti) tarkoita sitä että päätös voisi olla hallintosäännön vastainen.

Lisäselvityksenä todetaan, että oikaisuvaatimuksen alainen päätös ja hallintosäännön muutos ovat samanaikaisessa kunnanhallituksen käsittelyssä, joka toivottavasti auttaa havaitsemaan niiden välistä käytännön vaikutussuhdetta. Tämä vaikutussuhde tarkoittaa, että ilman valtuuston hyväksymää hallintosäännön muuutosta pykäliin 62 – 64, myös esitetyt muutokset toimivaltaan henkilöstöasioissa raukeavat. Nimikkeiden muutos jää kuitenkin ”uutena nimikkeenä” voimaan.

Kunnanhallituksen palautuspyynnössä on virheellisesti päätelty, että oikaisuvaatimus on valmistelussa osin todettu oikeaksi. Sen sijaan tapausta on pidetty ongelmallisena. Ongelmaa aiheuttaa osaltaan se, että hallintosääntö on asiassa moniselitteinen ja on johtanut vaikeaselkoiseen tilanteeseen. Nyt esillä olevassa tapauksessa viran nimike on muutettu, mutta samalla muutoksen vaikutus toimivaltaan on ratkaisematta. Henkilöstöpoliittista valmistelua on tehty muutos ennakoiden. Valmistelu toimivaltamuutokseen liittyen on sinänsä ollut laajaa ja perusteellista. On syytä todeta, että menettelyssä ei sen etupainotteisuudesta huolimatta kuitenkaan rikota hallintosääntöä. Alkuperäinen oikaisuvaatimus sekä palautuspyynnönkin perusajatus lähtevät virheellisesti siitä, että valtuuston päätösvaltaa hallintosäännön 62 -64 pykäliin rajoitettaisiin.

Siltä osin, kun palautusesityksessä kuvataan kysymystä mahdollisesta hallintosäännön vastaisuudesta kohdan 1 osalta, on alkuperäisessä 21.11. esittelytekstissä ollut tarkoitus kuvata sitä, että tilanne ei ole kohdan 1 kohdalta mitään osin hallintosäännön vastainen, vaan toimivaltaa koskevassa hallintosäännön pykälässä on nimenomaan mahdollistettu palvelualuejohtajan käyttämä toimivalta.

Esittelijä

Kunnanjohtaja Aarnio Tarmo

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää hylätä sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueen virkanimikkeiden muutoksista tehdyn, 11.11.2022 saapuneen oikaisuvaatimuksen.

Perustelut: Päätös ei ole lainvastainen.

Käsittely

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja saapui kokouseen tämän pykälän käsittelyn aikana klo 16.39.

Puheenjohtaja julisti keskustelun päättyneeksi ja totesi, että keskustelun aikana jäsen Anna Aintila oli jättänyt seuraavan muutosehdotuksen:

Sivistysjohtaja ei voi tehdä päätöstä, joka on hallintosäännön vastainen, sillä se on lainvastaista. Vain valtuusto voi muuttaa hallintosääntöä. Viranhaltija ei voi tehdä viranhaltijapäätöstä, joka tosiasiallisesti muuttaa kunnan hallintosääntöä. Siksi on tärkeä hyväksyä oikaisuvaatimus. Kunnanvaltuusto on Kirkkonummen korkein päätöksentekaelin, ja näin ollen valtuustolla on ja pitää olla ylin valta hallintosäännön muuttamisessa. On lain vastaista, että viranhaltijat voisivat/pystyisivät ohittamaan valtuuston ylimmän päätösvalan omilla

viranhaltijapäätöksillään. Tähän vedoten myös sivistysjohtajan päätös hallintosäännön muuttamisesta on lain vastainen, ja asia pitäisi viedä valtuustolle päätettäväksi.

Muutosehdotusta kannatti Tony Björk.

Muutosehdotusta ei hyväksytty yksimielisesti, joten puheenjohtaja ilmoitti että asiasta on äänestettävä.

Puheenjohtaja ehdotti, että asiasta äänestetään niin, että ne jotka kannattavat pohjaehdotusta äänestävät JAA, ja ne jotka kannattavat Anna Aintilan muutosehdotusta äänestävät EI.

Äänestysjärjestys hyväksyttiin.

Äänestyksessä annettiin 8 JAA ääntä, 3 EI ääntä ja 2 tyhjää ääntä.

Pohjaehdotus sai enemmän ääniä.

JAA äänestivät: Sahiluoma Anna, Aallonharja Piia, Huhmarniemi Saara, Harinen Ari, Frantsi-Lankia Marjut, Granström Anneli, Kilappa Antti ja Haapaniemi Timo

EI äänestivät: Aintila Anna, Kajanti Carl-Johan ja Björk Tony

Tyhjää äänestivät: Åström Kim ja Myllyniemi Markus.

Päätös

Kunnanhallitus päätti ehdotuksen mukaisesti.

Tiedoksi

oikaisuvaatimuksen tekijälle ja sivistysjohtajalle