

Oikaisuvaatimus virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta

Kunnanhallitus 28.08.2023 § 254

81/01.01.01/2023

Valmistelija	vt. henkilöstöjohtaja Teija Parkkonen etunimi.sukunimi@kirkkonummi.fi , puh. 09 29671 (vaihe)
Päätösehdotus	Kunnanjohtaja Sailas Virpi Kunnanhallitus päättää hylätä oikaisuvaatimuksen.
Käsittely	Hallintojohtaja Jaana Suihkonen ilmoitti olevansa esteellinen ja poistui kokouksesta tämän pykälän käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi. Kunnanjohtaja Virpi Sailas esitteli asiaa kokouksessa.
Päätös	Kunnanhallitus päätti yksimielisesti ehdotuksen mukaisesti.
Tiedoksi	oikaisuvaatimuksen tekijä
Selostus	Hallintojohtajan viranhaltijapäätöksellä 30.6.2023 23/2023 on muutettu elinvoimapäällikön (0000993049) virantoimitusvelvollisuutta. <u>Oikaisuvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen</u> Hallintojohtajan viranhaltijapäätökseen kohdistuva oikaisuvaatimus on saapunut kunnan kirjaamoon 7.7.2023. Kuntalain 137 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kuntalain 138 §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimuksen tekijällä on oikaisuvaatimusoikeus ja oikaisuvaatimus on tehty säädettyssä määräajassa. Oikaisuvaatimus on otettava tutkittavaksi. <u>Oikaisuvaatimuksessa esitetyt vaatimukset</u> Oikaisuvaatimuksessa vaaditaan, että päätös elinvoimapäällikön virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta kumotaan. Vaatimuksia on perusteltu pääkohdittain seuraavasti: Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan viranhaltijalain 23 §:n perusteella virantoimitusvelvollisuutta ei voi muuttaa täysin vapaasti, vaan viranhaltijalla on oikeus määrättyyn rajaan saakka luottaa siihen, että hänen hoidettavanaan olevien tehtävien sisältöä ei muuteta yksipuolisesti täysin toiseksi. Toiminnan uudelleenjärjestely tai muukaan perusteltu syy ei edellytä virantoimitusvelvollisuuden muuttamista. Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan päätöstä on perusteltu elinkeino- ja työllisyyspalveluihin liittyvien hallinnollisten vastuiden keskittämällä, mutta hallinnollisen vastuun olisi näiltä osin edelleen perusteltua kuulua osaksi elinvoimapäällikön tehtäviä. Elinvoimapäällikön tehtävään lisättiin 1.1.2023 lukien velvollisuus vastata asumisneuvonnasta, kotoutumisen palveluista,

hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinoinnista sekä viestinnästä. Kuitenkin maaliskuussa 2023 tämä alun perin toistaiseksi tarkoitettu muutos muutettiin määräaikaiseksi ja kyseiset tehtäväkokonaisuudet poistuvat elinvoimapäällikön tehtävästä ja siirtyvät hallintojohtajalle. Päätös lisää hallintojohtajan virantoimitusvelvollisuutta ja jättää elinvoimapäällikön tehtäväkuvan suhteettoman pieneksi. Lisäksi muutos johtaa väijäämättä tehtävien laajamittaiseen delegointiin. Muodostuu riski siitä, ettei kunta kykene täyttämään tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti kuntalain 1 §:ssä säädettyä velvollisuutta edistää alueen elinvoimaa.

Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan muutoksen jälkeen elinvoimapäällikön tehtäväksi jää vain vastata matkailu- ja maaseutupalveluista, mutta Kirkkonummi ei ole erityinen matkailukunta. Kunta ostaa maaseutupalvelut Inkoon kunnalta ja kunnassa on maa- ja metsätaloutta harjoittavia toimijoita vain vähän.

Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan aiemmin kuntakehityspäällikön tehtävään ja 1.1.2023 lukien elinvoimapäällikön tehtävään ovat kuuluneet erilaiset elinkeinopolitiikkaan, elinvoimakokonaisuuteen ja kuntakehitykseen liittyvät kunnan elinvoimaa edistävät tehtävät. Tähän nähden valtiolta 1.1.2025 siirtyvä Te-palvelu-kokonaisuus on vain pieni osa elinkeinopalveluita ja -politiikkaa, eikä sisällä kasvavan ja kehittyvän kunnan kuntakehitykseen liittyvää työtä. Valtiolta siirtyvä elinkeino- ja työllisyyspalveluiden työ keskittyy työllistämiseen. Kunnalla tehtävään työhön on kuulunut työllisyyden hoidon lisäksi suuria kunnan kehittämiseen liittyviä asioita ja kokonaisuuksia, joita oikaisuvaatimuksessa on tarkemmin kuvailtu. Keväällä 2023 ei ole muodostunut sellaista erillistä uutta kokonaisuutta, joiden hallinnollinen vastuu olisi syytä siirtää virasta toiseen. Lisäksi epäselväksi jää, miten kuntakehityksen asiantuntijan tehtävät sekä muut kuntakuvaan liittyvät asiantuntijan työt on tarkoitus hoitaa. Elinvoimapäällikön (ja aiemmin kuntakehityspäällikön) tehtäviin on aiemmin kuulunut TE2024 työn sisäistä valmistelua, mikä on ollut luonnollinen osa elinvoimapäällikön tehtävää.

Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan elinvoimapäällikön tehtävään on kuulunut myös monipuolisesti tehtäviä kunnan elinvoimaisuuden edistämisestä esimerkiksi paljon työryhmätyöskentelyä, kuntakuvaan ja kuntamarkkinointiin liittyviä tehtäviä, kuntakehityshankkeisiin osallistumista sekä maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinojen suunnittelua. Myös markkinointi on ollut olennainen osa elinkeino- ja matkailupalveluiden kokonaisuutta. Muutoksen myötä näitä tehtäviä ei ole enää mahdollista tehdä tehokkaasti, koordinoitusti ja ketterästi. Elinvoimapäällikön virkaan sijoitetulla viranhaltijalla on tehtäviin paras osaaminen ja hän on ylipätevä muuttuneisiin tehtäviin. Lisäksi muutos ei tue psyykkistä ja hallinnollista turvallisuutta työssä, mikä on tärkeää ottaen huomioon kunnan työvoimapula.

Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan elinvoimapäällikön tehtävien vähentämiseksi, jotta elinvoimapäällikkö voidaan myöhemmin irtisanoa välttämättä viranhaltijalain 37 §:ssä säädetty velvollisuudet.

Oikaisuvaatimuksessa esitetyt perusteet ilmenevät yksityiskohtaisesti liitteenä olevasta oikaisuvaatimuksesta.

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen arviointia
Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003, jäljempänä viranhaltijalaki) 23 §:n mukaan ”toistaiseksi voimassa olevaan

virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan tai hyvinvointialueen viranomainen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.”

Viranhaltijalain 23 §:ää koskevien lain esitöiden (HE 196/2002 vp) mukaan säännös antaa työnantajalle oikeuden muuttaa virantoimitusvelvollisuutta laajemmin kuin mihin sillä olisi oikeus pelkästään normaalin direktio-oikeuden perusteella. Säännöksen lähtökohtana on toiminnan ja virkatehtävien sopeuttaminen muuttuviin tilanteisiin, tarpeisiin ja olosuhteisiin. Kunnan on julkisyhteisönä voitava kaikissa tilanteissa turvata sille kuuluvien tehtävien tarkoituksenmukainen ja tehokas hoitaminen. Säännöksessä tarkoitettua perusteltua syytä arvioidaan kunnan hallinnon tarpeiden perusteella.

Elinvoimapäällikön virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen taustalla on tarkoitus pitää hallinnollinen vastuu elinkeino- ja työllisyyspalveluista yhtenäisenä keskittämällä näihin liittyviä tehtäviä hallintojohtajalle. Kunnan tehtävien asianmukaisen järjestämisen kannalta on tarkoituksenmukaista, että samaan kokonaisuuteen ja toisiinsa liittyviä tehtäviä koskeva virkavastuu ei jakaudu useammalle viranhaltijalle vaan että hallinnollista vastuuta keskitetään. Virkavelvollisuuden muuttamiselle on siten ollut viranhaltijalain 23 §:n mukainen perusteltu syy.

TE-palveluiden järjestämistä vastuu muuttuu 1.1.2025 alkaen, jolloin toiminta siirtyy kuntasektorin työvoimaviranomaisille (laki työvoimapalveluiden järjestämisestä 380/2023). Kirkkonummen kunta on käynnistänyt erillisenä projektina yhteisen työllisyysalueen perustamista koskevan valmistelun Vihdin ja Siuntion kuntien kanssa. Kokonaisuuteen sisältyy myös elinkeino- ja yrityspalvelujen järjestämistä koskeva selvitys. Kirkkonummen kunnan osalta projektista vastaa hallintojohtaja. TE2024-valmisteluun liittyvän projektin edetessä ja muuttuessa intensiivisemmäksi elinkeino- ja työllisyyspalveluihin liittyviä vastuita on tarkoituksenmukaista keskittää.

Vuoden 2022 päättymiseen saakka asumisneuvonta, kotoutumisen palvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kuulunut kunnassa perusturvan toimialalle. Sote-uudistuksen yhteydessä tehtävät siirtyivät vuoden 2023 alusta yhteisiin palveluihin. Koska viitatuilla tehtävillä on yhtymäkohtia työllisyyspalveluihin, on niitäkin koskeva vastuu luontevaa osoittaa samalle viranhaltijalle, joka vastaa työllisyyspalveluista.

Kevään 2023 aikana elinkeino- ja työllisyysasioista, asumisneuvonnasta, kotoutumisen palveluiden ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä on muodostunut kokonaisuus. On tarkoituksenmukaista keskittää hallinnollista vastuuta hallintojohtajalle oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen mukaisella tavalla.

Muutos ei vaaranna kunnan vastuulla olevien tehtävien hoitamista. Hallintojohtaja voi harkintansa mukaan käyttää alaistansa henkilökuntaa vastuullaan olevien virkatehtävien valmisteluun. Elinvoimapäällikön työpanosta voidaan jatkossakin käyttää elinkeino-, työllisyys- ja markkinointipalveluiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä, mutta siten, että virkavastuu tehtävistä on hallintojohtajalla.

Viranhaltijalain 23 §:ä koskevissa esitöissä (HE 196/2002 vp) on todettu, että *”mikäli työnantajan toiminnan tai hallinnon uudelleenjärjestelyt merkitsevät niin laajoja viranhaltijoiden tehtävien muutoksia, että virka*

voidaan katsoa sisällöltään ja luonteeltaan uudeksi viraksi, virka tulee yleensä lakkauttaa ja perustaa uusi virka.”

Kyse ei ole viranhaltijalain esitöissä kuvatulla tavalla niin laajoista tehtävien muutoksista, että elinvoimapäällikön virka voitaisiin katsoa sisällöltään ja luonteeltaan uudeksi viraksi. Muutoksen laajuus tapahtuu viranhaltijalain 23 §:ssä säädetyissä rajoissa.

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa hallintojohtajan viranhaltijapäätöstä tehtäessä elinvoimapäällikön tehtäviin on kuulunut:

- Vastata elinkeino-, matkailu-, markkinointi-, työllisyys- ja maaseutupalveluista, niiden kehittämisestä ja toteuttamisesta kunnassa
- Yhteistyö ja verkostoituminen ulkoisten toimijoiden kanssa edellä mainittujen vastuualueiden osalta
- Yhteistyö kunnan sisäisten toimijoiden kanssa edellä mainittujen vastuualueiden osalta
- Erilaisten lausuntojen, suunnitelmien ja vastausten valmistelu sekä asioiden valmistelu luottamuselinkäsittelyyn, ensisijaisesti koskien elinvoimajaostoa, kunnanhallitusta ja kunnanvaltuustoa
- Vastuu asumisneuvonnasta, kotoutumisen palveluista, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinoinnista sekä viestinnästä
- Esihenkilön tehtävät
- Muut työnantajan osoittamat tehtävät
- Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen jälkeen elinvoimapäällikön tehtäviin kuuluu 1.8.2023 alkaen:
- Vastata matkailu- ja maaseutupalveluista, niiden kehittämisestä ja toteuttamisesta yhteistyössä ulkoisten ja kunnan sisäisten toimijoiden kanssa.
- Erilaisten lausuntojen, suunnitelmien ja vastausten valmistelu sekä asioiden valmistelu luottamuselinkäsittelyyn, ensisijaisesti koskien elinvoimajaostoa, kunnanhallitusta ja kunnanvaltuustoa.
- Muut työnantajan osoittamat tehtävät.

Edellä selvitetyllä tavalla muutoksen myötä elinvoimapäällikön virkatehtävät keskittyvät aiempaa enemmän paitsi matkailu- ja maaseutupalveluista vastaamiseen, myös erityisesti lausuntojen suunnitelmien ja vastausten valmisteluun sekä asioiden valmisteluun luottamuselinkäsittelyä varten, jotka vastuut ovat aiemminkin kuuluneet elinvoimapäällikön tehtäviin. Lisäksi elinvoimapäällikön työpanosta voidaan jatkossakin käyttää elinkeino-, työllisyys- ja markkinointipalveluiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä, mutta siten, että virkavastuu tehtävistä on hallintojohtajalla.

Oikaisuvaatimuksessa esitetty väite siitä, että virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen tarkoituksena olisi kiertää irtisanomissuojaa, on perusteeton. Elinvoimapäällikölle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi ennen oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä. Elinvoimapäällikölle on selvitetty muutoksen taustalla olevia syitä kuulemistilaisuuteen annetussa kutsussa sekä suullisessa kuulemistilaisuudessa, josta on laadittu muistio.

Kunnan hallintosäännön 29 §:n mukaan hallintojohtaja on ollut toimivaltainen päättämään virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta.

Oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaislainen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muullakaan perusteella lainvastainen.

Oikaisuvaatimuksessa esitetty selvitys ei anna aihetta muuttaa päätöstä myöskään tarkoituksenmukaisuusperusteella.