

Valtuustoaloite hallintosäännön päivitys

Khall 26.04.2022 § 112

47/00.02.00/2022

Valmistelija

Kunnanjohtaja Miira Raiskila, 0400 855 920, miira.raiskila@vaala.fi

Valtuutettu Matti Halonen on kunnanvaltuuston kokouksessa 24.2.2022 jättänyt valtuustoaloitteen, jossa esitetään useita muutoksia kunnan hallintosääntöön. Aloite koonaisuudessaan on esityslistan liitteenä.

Halonen esittää aloitteessan hallintosääntöön seuraavat muutokset:

1. Muutoksena hallintosäännön pykälään 29 § Viran tai toimen perustaminen ja lakkauttaminen sekä virka- tai tehtävänimikkeen muuttaminen: Määräaikaiset työsuhteet pitäisi perustaa ja täyttää lautakunnan päätöksellä osastojohtajan päätöksen sijasta.
2. Kirjauksen ”Jos puheenjohtaja ja pöytäkirjanpitäjä ovat eri mieltä kokouksen kulusta, pöytäkirja laaditaan puheenjohtajan näkemyksen mukaan” poistamista hallintosäännön pykälästä 138 Pöytäkirjan laatiminen ja tarkastaminen.
3. Täydennystä hallintosäännön pykälään 112 Kyselytunti: koko valtuuston pystyä esittämään kysymyksiä ja jatkokysymyksiä kysymyksen tekijälle. Valtuuston kyselutunnin tulisi olla säännöllisin väliajoin ja myös yleisön eli kuntalaisten osallistaminen pitäisi tässä huomioida.
4. Muutoksena hallintosäännön pykälään 29 § Viran tai toimen perustaminen ja lakkauttaminen sekä virka- tai tehtävänimikkeen muuttaminen: Hallintosääntöön muutos virkaa tai tehtäviä hakevien hakijoiden julkisuudesta. Kaikki kunnassa olevat avoimet tehtävät ja niiden hakijat tulisi olla vähintään lautakuntien ja hallituksen, sekä valtuuston jäsenten tiedossa. Lautakunnan tulisi pystyä vaikuttamaan hakijan valintaan vakinaisissa ja määräaikaisissa työsuhteissa

Vastaus aloitteen kohtiin 1 ja 4:

Hallintosääntö on kunnan hallinnon ja toiminnan keskeinen ohjausväline. Jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä on oltava hallintosääntö, jonka sisällön määrittelee kuntalain (410/2015) 90 §. Vaalan kunnan hallintosääntö on hyväksytty yksimielisesti kunnanvaltuuston kokouksessa 11.2.2020 § 4.

Kuntaliitto on julkaissut vuonna 2021 ohjeita kunnan hallintosäännön laatimiseksi. Opas löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2072-kunnan-hallintosaanto>.

Hallintosäännössä määrätään kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä. Valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Kunnan päätösvalalla tarkoitetaan kunnan hoidettavaksi lain mukaan tai muuten kuuluvia asioita, joissa kunta voi tehdä tai joissa sen edellytetään tekevän päätöksiä. Valtuusto tekee toimivallan siirtoa koskevat päätökset aina hallintosäännöllä.

Toimivaltaa ei voida siirtää erillisellä valtuuston päätöksellä. Päätäessään hallintosäännöstä valtuusto samalla määrittelee oman asemansa kunnan päätösvalan käyttäjänä, päättää toimielinten ja viranhaltijoiden välisestä työnjaosta ja ratkaisee, annetaanko kunnan viranomaiselle valta omalla päätöksellään siirtää toimivaltaansa edelleen.

Vaalan kunnan hallintosäännössä palvelussuhteeseen ottamisesta on määrätty seuraavasti:

33 § Palvelussuhteeseen ottaminen

Kunnanvaltuusto valitsee kunnanjohtajan. Kunnanhallitus valitsee kunnanjohtajan esityksestä osastajohtajat: hallintojohtajan, koulukeskuksen rehtori/sivistysjohtajan, teknisen johtajan, hyvinvointijohtajan. Kunnanjohtaja valitsee alaisensa henkilöstön ja vastuualuejohtajat niiltä osin kuin sitä ei ole määrätty muulle toimielimelle tässä hallintosäännössä. Valinnoista informoidaan asianosaista lautakuntaa. Osastajohtajat valitsevat palveluosastonsa henkilöstön toistaiseksi voimassa oleviin virkoihin ja työsuhteisiin ja yli vuoden mittaisiin määräaikaisiin virkoihin ja työsuhteisiin. Valinnoista informoidaan asianosaista lautakuntaa. Vastuualueen esimiehet valitsevat vastuualueensa henkilöstön alle vuoden mittaisiin määräaikaisiin virkoihin ja työsuhteisiin. Koeajan määrittämisestä tai siitä sopimisesta ja koeajan pituudesta päättää se, joka ottaa palvelussuhteeseen. Koeajan käyttäminen lain säättämän vaihteluvälin enimmäismääräisenä on pääsääntö. Palkkauksesta päättää se, joka ottaa palvelussuhteeseen, neuvoteltuaan asiasta palkka-asiamiehen kanssa. Osastajohtajien palkkauksesta päättää määrärahojen puitteissa kunnanjohtaja.

Kuntaliiton hallintosääntömallin mukaan palvelussuhteeseen ottamista koskevaan hallintosäännön kohtaan otetaan:

- Virkasuhteeseen ottamista koskevat toimivaltamääräykset.
- Työsuhteeseen ottamista koskevat toimivaltamääräykset siltä osin kun työsopimuksen tekemisestä päätetään hallintopäätöksellä, esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset ja yli x kuukautta kestävät määräaikaiset työsopimukset.
- Määräykset siitä, kuka päättää palkasta, esimerkiksi palvelussuhteeseen ottamisesta päättävä viranomainen.

- Virkasuhteeseen ottava viranomainen päättää koeajan määrittämisestä ja työsuhteeseen ottava viranomainen sopii koeajasta.

Kuntaliiton perustelut edellä esitetyille: Kuntalain 41 §:n mukaan kunnanjohtajan valitsee valtuusto. Valtuusto valitsee siten myös määräaikaisen kunnanjohtajan esimerkiksi virantäytön ja valitusprosessin ajaksi sekä kunnanjohtajan sijaisen virkavapaan ajaksi. Virkasuhteeseen ottaminen edellyttää aina hallintopäätöstä. Lähtökohtaisesti myös työsopimuksen, kuten muidenkin sopimusten, tekemisestä pitäisi päättää hallintopäätöksellä. Käytännön syistä hallintopäätöksiä ei ole tehty palkattaessa lyhytaikaisia sijaisia ja myös työsuhteiset esimiehet ovat tehneet lyhyitä määräaikaisia työsopimuksia. Kunnanhallitus voisi antaa tarkemmat ohjeet menettelyistä palkattaessa työsuhteista henkilöstöä. Koeajasta säädetään kunnallisen viranhaltijalain 8 §:ssä ja työsopimuslain 4 §:ssä. Kunnallisen viranhaltijalain 9 §:ssä säädetään viranhaltijalle annettavan viranhoidomääräyksen sisällöstä.

Kunnan tai kuntayhtymän palvelukseen otettava henkilö palkataan joko virkasuhteeseen tai työsopimussuhteeseen. Virkasuhteisiin ja työsuhteisiin sovelletaan osittain eri lainsäädäntöä. Virkasuhdetta koskevat perussäännökset ovat kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (kunnallinen viranhaltijalaki, 304/2003) ja työsuhdetta koskevat työsopimuslaissa (55/2001). Palvelussuhdelaji vaikuttaa siihen, minkälaista menettelyä lainsäädäntö edellyttää uutta henkilöä palkattaessa. Hakuprosessia ohjaavat lainsäädännön lisäksi työnantajan omat rekrytointiohjeet ja hallintosääntö.

Vaalan kunnan hallintosäännössä palvelussuhteeseen ottamista koskevaa kohdassa on päädytty malliin, jossa kunnanjohtajan valitsee valtuusto, osastojohtajat kunnanhallitus, vastuualueiden esihenkilöt kunnanjohtaja ja osastojen henkilöstön osastojohtaja, poislukien alle vuoden mittaiset määräaikaiset tehtävät, joihin ottamisesta voi päättää myös vastuualuejohtaja. Määräaikaisten ja vakituisten tehtävien ja virkojen perustaminen ja täyttäminen edellyttää aina valtuuston varaaman määrärahan riittävyttä. Hallintosäännön edellisen päivityksen valmistelussa vaihtoehtoisena mallina tarkasteltiin mallia, jossa esihenkilö valitsisi aina alaisensa, poislukien kunnanjohtajan valinta, joka tapahtuu aina valtuustossa.

Palvelussuhteeseen ottaminen on operatiivista työnantajan vastuita sisältävää työssä, jossa noudatetaan esimerkiksi kuntalain (410/2015)

sekä hallintolain (434/2003) määräyksiä muun muassa asian vireillepanosta, siirtämisestä ja täydentämisestä sekä lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) ja lakia naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (tasa-arvolaki, 609/1986).

Rekrytointi kuuluu Vaalan kunnassa usean eri viranhaltijan virkamääräykseen ja tehtävänkuvaan. Nykyinen hallintosäännön mukainen palvelussuhteeseen ottamisen toimivaltajakoa on perusteltu hallintosäännön valmistelussa edellä esitetyn lisäksi myös normaalin asiainhoidon jouhevuuden näkökulmasta.

Halosen valtuustoaloite muuttaisi olennaisilta osin toimivallanjakoa hallintopäätösten tekemisen suhteen viranhaltijoilta luottamushenkilöille / toimielimelle. Viranhaltijoiden virantoimitusvelvollisuuden olennaista sisältöä ovat virkasuhteeseen liittyvien tehtävien suorittaminen ja työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksien noudattaminen. Viranhaltijalle kuuluvista tehtävistä on jo päätetty hallintosäännössä, viran perustamispäätöksessä tai muulla tavalla.

Viranhaltijalain 23 § (29.6.2021/627) edellyttää virantoimitusvelvollisuuden muuttamiselta, että siihen on perusteltu syy. 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.

Työnantajalla on oikeus muuttaa viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta esim. tehtävien sisällön (lisääminen / vähentäminen) tai suorituspaikan osalta. Lähtökohtana on toiminnan ja virkatehtävien sopeuttaminen muuttuviin tilanteisiin, tarpeisiin ja olosuhteisiin tai että muu perusteltu syy edellyttää virantoimitusvelvollisuuden muuttamista. Nyt ehdotettu muutos vaikuttaa laajemmalla, kuin mitä laissa tarkoitetaan. Perusteltu syy arvioidaan kunnan hallinnon tarpeiden perusteilla tapauskohtaisesti. Perusteltu syy voisi olla tehtävien tarkoituksenmukainen järjestäminen esim. tilanteessa jossa viranhaltija ei hoida tehtäväänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä (laki kunnallisesta viranhaltijasta 17 § 1 momentti ja hallintolaki 23 § 1 momentti). Perusteltu syy tulee kuitenkin esittää.

Toiminnan tehokas ja tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää, että toimivaltaisen tehtävän hoitamisen kompetenssi ja tehtävän vaativuus kohtaavat. Mikäli nykyisen järjestelyn osalta tehtävän vaativuuden ja asianomaisten viranhaltijoiden kompetenssin välillä ei ole ristiriitaa, ei kunnalla ole työnantajana perusteltua syytä järjestellä toimivallanjakoa uudelleen tältä osin. Näissä tilanteissa varoitus olisi ensimmäinen tarkoituksenmukainen toimi.

Viranhaltijan tehtävistä ei voida sopimuksella sopia. Työnantajan tulee niistä ensin päättää. Työnantajaa edustaa yleistoimivallan perusteella tässä kunnanhallitus, ei valtuusto. Koska julkisyhteisön on voitava kaikissa tilanteissa turvata sille kuuluvien tehtävien tarkoituksenmukainen ja tehokas hoitaminen, tulee muutoksen tarkoituksenmukaisuus, toimivaltaisen toimielimen riittävä asiantuntemus ja muutoksen lainmukaisuus asiassa varmistaa huolellisesti ennen siihen ryhtymistä.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 23 §:n lähtökohtana on toiminnan ja virkatehtävien sopeuttaminen muuttuviin tilanteisiin, tarpeisiin ja olosuhteisiin. Työnantajalla on normaalin direktio-oikeuden perusteella yleensä oikeus esimerkiksi jakaa konkreettisia työtehtäviä viranhaltijoiden kesken sekä tehdä rajoitettuja muutoksia myös viranhaltijan virkasuhteeseen kuuluvissa tehtävissä. Sen sijaan toimivallan siirto viranhaltijoilta luottamushenkilöille on laajempi muutos, joka ei lähtökohtaisesti kuulu työnantajan direktio-oikeuden piiriin, vaan edellyttää muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä kuulemisineen jokaisen viranhaltijan osalta, jonka tehtävät muuttuisivat järjestelyn johdosta olennaisesti. Se kunnan viranomaisen, joka päättää virkasuhteen täyttämisestä toistaiseksi, voisi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan tai viranhaltijan virkatehtäviä järjestellään uudelleen, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Vaikka muutos ei edellytä viranhaltijan suostumusta olisi viranhaltijalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin muutoksesta lopullisesti päätetään.

Ehdotetut työnantajan toiminnan tai hallinnon uudelleenjärjestelyt merkitsevät niin laajoja viranhaltijoiden tehtävien muutoksia, että virka voitaisiin myös katsoa sisällöltään ja luonteeltaan uudeksi viraksi. Tässä tilanteessa virat tulisi lakkauttaa ja perustaa uudet virat. Tällöin viranhaltijan asema määräytyy lakiehdotuksen 37 §:n mukaisesti. Viranhaltija voidaan irtisanoa vain lainmukaisilla perusteilla, mutta pelkkä viran lakkauttaminen ei ole viranhaltijan

irtisanomisperuste. Kunnan pitää osoittaa, että viranhaltijan irtisanomiselle on taloudellinen ja tuotannollinen irtisanomisperuste. Lisäksi kunnallisessa viranhaltijalaissa on lueteltu eräitä tilanteita, joiden vallitessa kunnalla ei katsota olevan irtisanomisperustetta. Säännöksen mukaan irtisanomisperustetta ei ole ainakaan silloin, kun irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä kunnan toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia tai irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä kunnalla tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua.

Luottamushenkilöillä on tiedonsaantioikeus tehtävänsä hoitamiseen kuuluvien asiakirjojen osalta. Niiltä osin kuin rekrytoinnit eivät hallintosäännön mukaisesti kuulu luottamushenkilöille, ei henkilötietoja sisältävien hakuasiakirjojen voida katsoa kuuluvan tämän tiedonsaantioikeuden piiriin.

Vastaus aloitteen kohtaan 2

Pöytäkirjan on oltava kokouksen kulun mukainen. Puheenjohtaja vastaa aina kokouksen pöytäkirjan sisällöstä. Päätöstä ei synny ilman puheenjohtajan allekirjoitusta. Jos puheenjohtaja ja pöytäkirjanpitäjä ovat eri mieltä kokouksen kulusta, eikä pöytäkirjanpitäjä hyväksy pöytäkirjaa, se voidaan hyväksyä seuraavassa kyseisen toimielimen kokouksessa. Tällöinkin päätöksen syntyminen vaatii aina puheenjohtajan hyväksynnän.

Vastaus aloitteen kohtaan 3

Hallintosäännön pykälässä 112 määrätään valtuuston kyselytunnista. Kyseessä on kunnalle vapaaehtoinen toiminto, jolla tarjotaan valtuutetuille oikeutta esittää kunnanhallitukselle kyselytunnilla vastattavaksi lyhyitä kysymyksiä kunnan hallintoa ja taloutta koskevista asioista. Vaalan kunnan kyselytuntia koskeva hallintosäännön kirjaus on Kuntaliiton hallintosäännön malliohjeiden mukainen ja kunnissa yleisesti käytössä oleva. Valtuutetuilla on mahdollisuus esittää aloitteita ja kysymyksiä kunnanhallitukselle ja viranhaltijoille myös muilla tavoin kuin kyselytunnilla.

Kunnalla on halutessaan mahdollisuus järjestää kuntalaisille tarkoitettuja tilaisuuksia kysymysten tai ehdotusten esittämiseen ilman hallintosäännön kirjausta. Valtuuston kokous ja siihen yhteydessä oleva kyselytunti eivät kuitenkaan ole yleisötilaisuuksia, joissa puheoikeutta voisi jakaa vaaleilla valitun valtuuston ulkopuolelle.

Esittelijä

Kunnanjohtaja Raiskila Miira

Kunnanjohtaja:

Kunnanhallitus katsoo edellä esitetyn riittäväksi selvitykseksi aloitteen johdosta ja toteaa aloitteen loppuunkäsittelyksi.

Päätös: Hyväksyttiin
