

Kunnanvaltuuston kokouksen 11.11.2024 päätösten täytäntöönpano

Kunnanhallitus 25.11.2024
250/00.01.01/2024

Valmistelija

pormestari markku.koskinen@karkola.fi puh. 045 160 4164

Kuntalain 96 §:n mukaan, jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi.

Valtuusto käsitteli 11.11.2024 kokouksessaan seuraavat asiat:

- Lapsiystävällinen kunta toimintasuunnitelma (45 §)
- Toimitiloahjelman hyväksyminen (46 §)
- Kärkölän kunnan talouden vakauttamisohjelma 2025 – 2027 (47 §)
- Valtuutettujen määrä valtuuston toimikaudella 2025 – 2029 (48 §)
- Hallintosäännön muuttaminen (49 §)
- Kunnanjohtajan viran kelpoisuusvaatimukset (50 §)
- Kärkölän kunnan osavuosisikatsaus 1.1. - 30.9.2024 (51 §)
- Vuoden 2025 tuloveroprosentin vahvistaminen (52 §)
- Vuoden 2025 kiinteistöveroprosenttien määrääminen (53 §)
- Kunnanvaltuuston kokoukset vuonna 2025 (54 §)
- Kärkölän Kuntala Oy:n lopettaminen ja toiminnan siirto kunnan toiminnaksi (55 §).

Hallintosäännön osalta valtuusto päätti 11.11.2024 (§ 49):

- hyväksyä nykyisen voimassa olevan hallintosäännön sillä muutoksella, että pormestari muutetaan kunnanjohtajaksi ja kansliapäällikkö hallintojohtajaksi sekä näiden kahden viran keskinäiset tehtävät jaetaan tarkoituksenmukaisesti
- kansliapäällikön viran lakkauttamisesta sekä uuden hallintojohtajan viran valmistelun aloittamisesta sekä avoimeksi laittamisesta
- lisäksi kunnanvaltuusto velvoittaa kunnanhallitusta valmistelemaan hallintosääntöön lakimuutosten edellyttämät muutokset ottaen huomioon TE-laki ja rakentamislaki sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien eriyttämisen pormestarin toimesta sekä toteaa, ettei tällä valtuustokaudella tehdä suuria lautakuntamuutoksia.

Valtuustolle oli valmisteltu yksityiskohtaiset hallintosääntökirjaukset ainoastaan siitä, että pormestari muutetaan kunnanjohtajaksi. Tältä osin valtuusto hyväksyi muutokset hallintosääntöön (1.7.2025 voimaan tuleva hallintosääntö liitteenä).

Sinänsä 1.7.2025 voimaantulevat muutokset eivät muodosta toimeenpanokelpoista hallintosääntökokonaisuutta. Tältä osin on välttämätöntä tehdä hallintosääntöön muutoksia ainakin valtuuston esiin tuomalla tavalla.

Kansliapäällikön viran osalta päätöksessä on ristiriita. Ensimmäisen kohdan perusteella kansliapäällikkö muutetaan hallintojohtajaksi, mitä viittaisi virkanimikkeen muuttamiseen (hallintosäännön 44 §). Toisen kohdan perusteella kansliapäällikön virka lakkautettaisiin. Perustettava hallintojohtajan virka laitettaisiin avoimeen hakuun. Koska kansliapäällikön virka on täytetty toistaiseksi voimassa olevalla virkasuhteella, olisi valtuuston päätöksen seurauksena nykyisen kansliapäällikön irtisanominen. Käytännössä päätöstä ei voida sellaisenaan toimeenpanna.

Kunnanhallituksen tulee arvioida päätös laillisuuden valvonnan näkökulmasta. Valvonta antaa mahdollisuuden korjata laillisuusvirheet, jotka muutoin voivat johtaa valituksiin.

Niiltä osin kuin valtuuston päätös käsittelee kansliapäällikön irtisanomiseen johtavia toimia, on asiasta päätetty virheellisessä järjestyksessä. Kuten itse päätöksestäkin käy esiin, ei kunnanjohtajan ja hallintojohtajan tehtävistä ole päätetty eikä hallintojohtajan tehtäviä ole valmisteltu. Käytännössä kunnanhallituksen olisi tullut asia valmistella valtuustolle (kuntalaki 93 §).

Kunnan olisi ensin tullut päättää hallintojohtajan tehtävistä. Vasta sen jälkeen olisi arvioitavaksi tullut se, onko kyse virkanimikkeen muutoksesta vai kokonaan uudesta virasta. Käytännössä tällä on erityistä merkitystä siitä syystä, että kansliapäällikön virassa on henkilö toistaiseksi voimassa olevassa virkasuhteessa.

Niissä kunnissa, joissa hallintojohtaja on suoraan kunnanjohtajan alaisuudessa, on hallintojohtaja käytännössä kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen palkkausluvun (II) 17 §:n tarkoittama työnantajan edustaja sekä työaikalain 2.1 §:n 1-kohdan tarkoittamalla tavalla itsenäisessä tehtävässä. Hallintojohtaja on nimikkeeltään johtaja eli virka vertautuu toimialajohtajina toimiviin sivistysjohtajaan ja tekniseen johtajaan sekä näiltä osin käytännössä myös kansliapäällikköön.

Edelleen hallintojohtajan toimiessa suoraan kunnanjohtajan alaisuudessa, hänellä on kuntien käytännön mukaisesti johdettavanaan oma itsenäinen osa organisaatiota. Valtuuston päätöskin toteaa, että muutos tuodaan hallintosääntöön, mikä viittaa hallintojohtajan itsenäiseen toimivaltaan.

Kansliapäällikön voimassa olevassa tehtävänkuvassa tehtäväsisällöstä todetaan erityisesti:

- kunnanhallituksen ja valtuuston kokousten valmistelu
- henkilöstöhallinto, YT-, työsuojelu- ja luottamusmiestoiminta
- hallinnon prosessien kehittäminen
- sidosryhmäyhteistyö ja kunnan edustaminen
- hankesalkun hallinta ja projektien ohjaus.

Käytännössä tehtävänkuvan tehtäväalueet ovat tyypillisiä erityisesti pienten kuntien hallintojohtajien tehtävänkuvissa.

Voimassa olevaa hallintosääntöä tarkastellen kansliapäällikön asema eroaa tyypillisistä pienten kuntien hallintojohtajan tehtävistä siinä, että kansliapäällikkö on osa konsernijohtoa.

Lisäksi kansliapäälliköllä on sellaista erityistä toimivaltaa, joka ei ole hallintojohtajalle tyypillistä. Osa tästä on päällekkäistä pormestarin kanssa. Esimerkiksi hallintosäännön 57 §:n mukaan pormestari tai kansliapäällikkö voi ennen kunnanhallituksen kokousta päättää viranhaltijan väliaikaisesta virantoimituksesta pidättämisestä.

Käytännössä tämä erityistoimivalta on viran sisällön kokonaistarkastelussa lähes merkityksetöntä. Esimerkiksi mainittu hallintosäännön 57 §:n kirjaus ei realisoidu jokaisella valtuustokaudella, jos koskaan. Kansliapäällikön osallistuminen konsernijohtoon voi näkyä ennen kaikkea osaamisvaatimuksissa ja palkkauksessa, mutta on työmäärältään vähäinen.

Kokonaisuudessa ei ole väitettykään, että mahdollisen irtisanomisen osalta sovellettavaksi tulisi viranhaltijasta johtuvat irtisanomisperusteet (viranhaltijalaki 35 §).

Käytännössä sovellettavaksi tulisi vain taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet (viranhaltijalaki 37 §) eli irtisanominen olisi perusteltava tuotannollisin perustein tehtävillä uudelleen järjestelyillä.

Tällöinkin työnantajalla olisi velvollisuus selvittää henkilön sijoittaminen toiseen virkasuhteeseen tai ottaminen työsuhteeseen taikka kouluttaa henkilö uusiin tehtäviin. Oletus on, että nykyisen kansliapäällikön tehtäviksi kunnassa soveltuisivat vain kunnanjohtajan ja hallintojohtajan virat.

Irtisanominen on tuotannollisin syin kiellettyä ainakin, jos (viranhaltijalaki 37.2 §):

- 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.

Käytännössä uuden hallintojohtajan valitseminen olisi viranhaltijalain 37.2 §:n 1-kohdassa tarkoitettu toimi, jolla uusi henkilö valittaisiin samankaltaisiin tehtäviin kuin nykyinen kansliapäällikkö. Kunnan olisi mahdotonta osoittaa muuta. Johtopäätös on, ettei muutosta kansliapäälliköstä hallintojohtajaksi voida käsitellä muutoin kuin virkanimikkeen muutoksena.

Esimerkiksi 3.6.2019 (taltionumero 2605) Korkein hallinto-oikeus (KHO) on kumonnut erään kuntayhtymän apulaisrehtorin 30.3.2016 tekemän päätöksen kunnallisen viranhaltijan irtisanomisesta. Työnantaja oli palkannut irtisanomisen jälkeen toisen henkilön samankaltaisiin tehtäviin.

Selvät virheet kunnan irtisanomisasioissa eivät ole tyypillisiä eikä sellaiseen kannata ryhtyä. Kun huomioidaan viranhaltijalain 45 §:n kirjaus menetettyjen ansioiden korvaamisesta, voi työnantaja joutua korvaamaan laittomasta irtisanomisesta johtuvasta ansionmenetyksestä jopa satoja tuhansia euroja.

Asiaa tulee käsitellä virkanimikkeen muutoksena eli irtisanomiseen johtava määräys olisi lainvastaista toimeenpanna, koska kunta syyllistyisi laittomaan irtisanomiseen. Menettely olisi ilmeisen lainvastainen myös huolimatta valtuuston virheellisessä järjestyksessä syntyneestä päätöksestä.

Valtuuston päätöksessä ei ole noudatettu hallinnon oikeusperiaatteita (hallintolaki 6 §). Valtuusto ohitti kunnanhallituksen valmistelutehtävän tavalla, joka rikkoo erityisesti luottamuksensuojaperiaatetta. Jos valtuuston päätöstä tulkitaan määräyksenä irtisanoa kansliapäällikkö, ei päätös myöskään noudata hallintolain 45 §:n mukaista määräystä päätösten perustelemisesta.

Valtuusto on siis hyväksynyt hallintosääntöön muutoksen pormestarin vaihtumisesta kunnanjohtajaksi. Muilta osin valtuuston 11.11.2024 (§ 49) hallintosääntöä koskevaa päätöstä tulee tulkita kunnanhallitukselle annettuna toimenpideoitteen kaltaisena ohjauksena valmistelulle. Ohjaus on kuitenkin edellä kuvatulla tavalla mahdotonta toimeenpanna sellaisenaan. Tästä syystä kunnanhallitus saattaa asian valtuustolle uudelleen käsiteltäväksi.

Esittelijä pormestari Markku Koskinen

Päätösehdotus Kunnanhallitus päättää panna täytäntöön kunnanvaltuuston kokouksen 11.11.2024 päätökset muilta osin kuin hallintosäännön muuttamista käsittelevän 49 §:n osalta.

Hallintosääntöä käsittelevän 49 §:n osalta kunnanhallitus toimeenpanee pormestarin muutoksen kunnanjohtajaksi hallintosääntöön.

Lisäksi kunnanhallitus esittää valtuustolle, että kunnanhallitus:

- tuo erillisen esityksen 1.1.2025 muuttuvan lainsäädännön edellyttämistä muutoksista hallintosääntöön (227 §)
- tuo alkuvuoden 2025 aikana esityksen valtuuston edellyttämistä ja muista välttämättömistä muutoksista 1.7.2025 voimaantulevaan hallintosääntöön
- valmistelee kansliapäällikön muutoksen hallintojohtajaksi virkanimikkeen muutoksena.

Päätös

Muutoksenhaku Muutoksenhakukielto