

Lausunto Vaasan hallinto-oikeudelle / Hallintosääntömuutos / Sivistystoimiala

Kaupunginhallitus 22.04.2024 § 185
886/00.01.01.00/2023

Valmistelija Hallintojohtaja Ben Weizmann

Kaupunginvaltuusto on 5.2.2024 § 3 päättänyt hallintosäännön muutoksesta sivistystoimialan jakoon liittyen. Päätöksestä on valitettu ja Vaasan hallinto-oikeus on pyytänyt asiassa Kokkolan kaupunginhallitukselta lausunnon.

Asian luonteen johdosta on tarkoituksenmukaista yleisellä tasolla alustaa asiaa seuraavasti:

Nykyisellään Kokkolan kaupungin sivistystoimiala käsittää opetuspalvelujen, varhaiskasvatuspalvelujen, kulttuuripalvelujen, kirjastopalvelujen, liikuntapalvelujen, museopalvelujen ja nuorisopalvelujen vastuualueet. Nämä vastuualueet jakaantuvat kahden lautakunnan eli opetus- ja kasvatustalutakunnan sekä kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan alaisuuteen siten, että opetus- ja kasvatustalutakunnan alaisuudessa ovat opetus- ja varhaiskasvatuspalvelujen vastuualueet ja kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan alaisuudessa kulttuuripalvelujen, kirjastopalvelujen, liikuntapalvelujen, museopalvelujen ja nuorisopalvelujen vastuualueet. Toimialajohtajana toimiva sivistysjohtaja toimii molempien lautakuntien esittelijänä, opetuspalvelujen vastuualueen johtajana sekä kaikkien muiden vastuualueiden vastuualuejohtajien esihenkilönä.

Hallintosääntömuutoksella, jonka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt ja joka astuu voimaan 1.9.2024, on tarkoitus jakaa nykyinen sivistystoimen toimiala vastaamaan nykyistä lautakuntajakoa siten, että muodostuu opetus- ja kasvatustalutakunnan toimiala, joka toimii nykyisen opetus- ja kasvatustalutakunnan alaisuudessa ja käsittää opetus- ja varhaiskasvatuspalvelujen vastuualueet, sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen toimiala, joka toimii nykyisen kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen lautakunnan alaisuudessa ja käsittää kulttuuripalvelujen, kirjastopalvelujen, liikuntapalvelujen, museopalvelujen ja nuorisopalvelujen vastuualueet. Kummallakin toimialalla on muutoksen jälkeen oma toimialajohtaja, joka toimii kyseisen lautakunnan esittelijänä.

Muutoksella ei ole vaikutusta nykyisten vastuualueiden määrään tai niiden sisäiseen organisointiin, eikä myöskään vaikutusta viranhaltijoiden määrään tai muutenkaan henkilöstömäärään. Muutoksella ei synnytetä uusia hallinnon tasoja tai lisätä hierarkkisuutta, vaan organisaatiotasojen määrä säilyy ennallaan. Hallintosääntömuutos on nähty tarkoituksenmukaiseksi ja muutos on

hyväksytyt sekä lautakunnissa, kaupunginhallituksessa että kaupunginvaltuustossa, kaikissa yksimielisillä päätöksillä.

Valituksessa on vedottu muun ohella viranhaltijoiden esteellisyyteen, kuulemisen laiminlyöntiin, perustelujen puuttumiseen sekä puutteisiin vaikutusten arvioinnissa. Tämän lisäksi valittaja väittää, että päätöksen valmistelun sekä esittelyn laillisuusvalvonta olisi ollut puutteellista.

Valittaja on ensinnäkin valituksesta tarkemmin ilmenevällä tavalla väittänyt, että päätöksen valmisteluun, esittelyyn ja päätöksentekoon on osallistunut lautakunnissa viranhaltijoita, jotka ovat esteellisiä (Perustelu 1). Tältä osin todetaan, että kysymys valtuustossa on, kuten aiemmin on todettu, henkilöstöorganisaatiota koskevasta päätöksestä. Valtuusto on siis päättänyt sivistyksen toimialajaosta jo aiemmin tehtyjen luottamushenkilöorganisaatiota koskevien päätösten mukaisesti. Hallintosäännössä päätetään lähtökohtaisesti kunnan sisäisen hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Hallintosäännössä ei päätetä yksittäisestä virkasuhteesta tai sen sisällöstä. Toimivalta päättää virkanimikkeistä on kaupunginhallituksella (Hallintosääntö 42 §). Samoin, kaupunginhallitus voi toimivaltansa puitteissa päättää viran perustamisesta tai viranhaltijan siirtämisestä toiseen virkasuhteeseen siten kuin kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) erikseen säädetään (Hallintosääntö 45 ja 49 §§). Päätöksen valmisteluun, esittelyyn ja päätöksentekoon ei ole osallistunut vastuualuejohtajia kuten valittaja valituksessaan väittää. Vastuualuejohtajilla on läsnäolo-oikeus lautakunnan kokouksissa, mutta valmistelusta ja esittelystä on vastannut sivistysjohtaja.

Hyväksyessään hallintosääntömuutoksen valtuusto ei ole kyseisellä päätöksellä muuttanut vastuualuejohtajien virkasuhteiden tai nykyisen sivistysjohtajankaan virkasuhteen vastuita tai velvoitteita, eikä valtuusto ole muuttanut virkanimikkeitä. Hallintosäännössä mainitaan tietyt uusien toimialajohtajien tehtävät, jotka osaltaan muuttuvat. Tältäkin osin on huomioitava, että kyseiset virat täytetään eri päätöksellä. Valtuuston päätöksellä vastuualuejohtajien asema ei ole muuttunut, eikä heidän toimivaltansa ole hallintosääntömuutoksella puututtu. Koska hallintosäännön mukaisesti virkanimikemuutokset kuuluvat kaupunginhallituksen toimivaltaan todetaan vielä, että asia on käsitelty kaupunginhallituksessa erikseen 11.3.2024 § 110 kaupunginvaltuuston hallintosäännön muuttamista koskevan käsittelyn jälkeen. Kaikkia vastuualuejohtajia, joita virkanimikkeeseen muutos koskee, on kuultu asian johdosta ja he ovat ilmoittaneet kirjallisesti hyväksyvänsä muutoksen. Samassa kokouksessa kaupunginhallitus on myös päättänyt perustaa hallintosäännössä mainitut opetus- ja kasvatusjohtajan sekä kulttuuri- ja vapaa-aikajohtajan virat, lakkauttaa nykyiset sivistysjohtajan ja kulttuuritoimenjohtajan virat sekä siirtää nykyisen sivistysjohtajan viranhaltijan häntä kuultuaan toiseen uusista toimialajohtajan viroista (11.3. 2024 § 109). Kaupunginhallituksen 11.3.2024 tekemät päätökset on hyväksytyt yksimielisesti ja ne ovat lainvoimaisia.

Asian luonteeseen kuuluu, että valtuustotasolla organisaatiomuutokset lähtökohtaisesti toteutetaan yleisellä tasolla ja näin ollen valtuuston päätös ei ole ollut sellainen, että asian ratkaisusta olisi odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asianosaisille. Kun vielä otetaan huomioon, että nykyinen kulttuuritoimenjohtaja eläköityy ennen kuin hallintosääntömuutos astuu voimaan (1.9.2024), niin ei voida katsoa, että päätös osaksikaan vaikuttaisi hänen tai muidenkaan vastualuejohtajien viranhoitoon. Koska kysymys on osaltaan organisaatiomuutoksesta, eikä asiassa edellä olevan mukaisesti ole erikseen tai lopullisesti päätetty yhdenkään viranhaltijan asemasta tai toimivallasta on katsottava, että kukaan asianosaisista ei ole ollut esteellinen siten kuin valituksessa esitetään. Edellä olevan perusteella todetaan, että mikäli joku viranhaltijoista vastoin Kokkolan kaupungin näkemystä katsottaisiinkin esteelliseksi niin on ilmeistä, että mahdollinen esteellisyys ei ole millään lailla vaikuttanut nyt kysymyksessä olevaan päätökseen ja yksin tällä perusteella päätöstä ei voida luonnollisestikaan kumota.

Valittaja on toiseksi valituksessaan katsonut, että sivistystoimialan kuulemista ei ole toimitettu yhdenvertaisesti (Perustelu 2). Tältä osin todetaan, että työnantaja on käynyt kaikkien kaupungin sivistystoimialan henkilöstöä edustavien henkilöstöjärjestöjen edustajien (JUKO, Jyty, SuPer, Tehy ja JHL) kanssa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistoimintalain mukaisesti neuvottelut sivistystoimen organisaatiouudistuksesta 12.-13.12.2023 ja neuvotteluista on laadittu osallistujien allekirjoittamat pöytäkirjat. Neuvottelujen yhteydessä on myös arvioitu, miltä osin sivistystoimen henkilöstöä tulee kuulla henkilökohtaisesti organisaatiomuutoksen johdosta. Koska organisaatiomuutos ei lisää eikä vähennä viranhaltijoiden tai työntekijöiden määrää, eikä muutoksen ei ole arvioitu merkittävästi vaikuttavan viranhaltijoiden tai työntekijöiden työn organisointiin, tehtävänkuvauksiin tai työtehtäviin muiden kuin nykyisen sivistysjohtajan sekä hyvinvointikoordinaattorin osalta, on neuvotteluissa katsottu riittäväksi, että henkilökohtaiset kuulemiset järjestetään ainoastaan näille kahdelle henkilölle, jotka molemmat ovat henkilökohtaisissa kuulemisissaan suhtautuneet muutokseen myönteisesti. Muun henkilöstön osalta on neuvotteluissa katsottu riittäväksi tiedottaa muutoksesta ja kulttuuripalvelujen vastualueen työntekijöille on järjestetty erillinen esittely- ja keskustelutilaisuus, joka pidettiin 11.12.2023 sekä koko sivistystoimen henkilöstölle tarkoitettu infotilaisuus, joka pidettiin Teamsin välityksellä 11.1.2024 ja taltioitiin myös myöhemmin katsottavaksi kaupungin sisäverkon kautta. Tämän lisäksi sivistyskeskuksen hallinto- ja toimistopalvelutiimille on asia erikseen tiedotettu 1.12.2023 pidetyssä tilaisuudessa. Käydyissä neuvotteluissa, kuulemisissa tai tilaisuuksissa muutos on saanut myönteisen vastaanoton, eikä mikään taho ole esittänyt missään yhteydessä organisointia kohtaan kielteisiä kannanottoja.

Nykyisen kulttuuritoimenjohtajan viran haltijaa ei ole tässä prosessissa kuultu henkilökohtaisesti organisaatiomuutoksesta

taikka virkanimikkeeseen muutoksesta, koska hänelle on 17.11.2023 myönnetty ero virastaan, kuten aiemmin on todettu, eläkkeelle siirtymisen vuoksi siten, että hänen palvelussuhteensa viimeinen päivä on 31.8.2024, joten hallintosäännön muutos 1.9.2024 alkaen ei enää vaikuta hänen virkasuhteeseensa. Kulttuuritoimenjohtaja on toki ollut läsnä muun muassa marraskuussa 2023 kolmessa sivistystoimen johtoryhmän kokouksessa, jossa sivistystoimen organisaatiomuutosta ja hallintosäännön muuttamista sen osalta on valmisteltu ja käsitelty ennen kuin hallintosäännön muutosta on käsitelty lautakunnissa, kaupunginhallituksessa ja valtuustossa, joten kulttuuritoimenjohtaja ollut kaiken aikaa tietoinen esitettävästä muutoksesta.

Edellä olevan lisäksi valituksessa on siitä tarkemmin ilmenevällä tavalla vedottu muun muassa päätöksen puutteellisiin perusteluihin ja tämän lisäksi varsin laajasti nostettu esiin seikkoja, jotka eivät liity nyt kysymyksessä olevaan kokonaisuuteen. Valittaja katsoo muun muassa, että asiaa ei ole arvioitu kokonaisvaltaisesti ja asia olisi valittajan mukaan edellyttänyt muun muassa ”strategian, talousarvion ja toiminnan tavoitteiden uudelleen määrittelyä”. Kokkolan kaupunki katsoo, että tältä osin vaatimukset ja perustelut liittyvät lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin ja näin ollen valitus tulisikin näiltä osin ensisijaisesti jättää tutkimatta. Mikäli hallinto-oikeus vastoin Kokkolan kaupungin näkemystä päättä kuitenkin tutkia asian tältä osin todetaan seuraavaa:

Kokkolan kaupungin, voimassa oleva kuntalain 37 §:n mukainen, kaupunkistrategia vuosille 2022-2025 tai sen pohjalta laaditut erilaiset kehittämissuunnitelmat eivät ota kantaa siihen, miten kaupungin palvelutuotanto tulisi organisoida taikka minkä nimisiä tai millaisia toimialoja tai vastuualueita kaupungin organisaatiossa on tai tulisi olla. Voimassaolevassa kaupunkistrategiassa ei myöskään ole määritelty erityisiä tavoitteita toimiala- tai vastuualuekohtaisesti vaan koko kaupunkiorganisaation osalta. On huomattava, että voimassa olevassa kaupunkistrategiassa erilaisten kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelujen merkitys nousee esille aiempia kaupunkistrategioita enemmän, minkä voi nähdä tukevan valtuuston hyväksymää hallintosääntömuutosta, jossa kulttuuri- ja vapaa-aikatoimi on omana toimialanaan. Lisäksi opetus- ja kasvatuslautakunnan alaisista opetus- ja varhaiskasvatuspalveluista on laadittu oma kehittämissuunnitelmansa ja kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan alaisista kulttuuri-, kirjasto-, liikunta-, museo- ja nuorisopalveluista oma kehittämissuunnitelmansa, minkä niin ikään voi nähdä tukevan hallintosääntömuutoksen mukaista toimialajakoa. Organisaatiomuutos koskee ainoastaan kaupungin sisäistä viranhaltijaorganisaatiota, mutta kuntalaisille tarjottavia palveluita se ei muuta.

Valituksessa mainittu uuden opetus- ja kasvatusjohtajan kaksoisrooli suomenkielisten opetuspalvelujen vastuualuejohtajana sekä samalla opetus- ja kasvatustoimen toimialan johtajana ei todellisuudessa muuta nykytilannetta, koska nykyisinkin sivistystoimen toimialajohtajana toimiva sivistysjohtaja on ollut samalla suomenkielisten opetuspalvelujen vastuualuejohtaja. Muutos sen

sijaan mahdollistaa nykyistä sivistysjohtajan virkaa paremmin uuden opetus- ja kasvatustoiminnan keskittymisen nykyisen sivistystoimen laajimpien vastuualueiden eli opetus- ja kasvatustalouksien johtamiseen, kun hänellä ei ole enää esittelytehtävää kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnassa, eikä opetus- ja kasvatustoiminnan enää toimisi kulttuuri-, kirjasto-, museo- tai nuorisopalvelujen vastuualuejohtajien esimiehenä, koska nämä tehtävät kuuluvat jatkossa uuden kulttuuri- ja vapaa-aikajohtajan virkatehtäviin. Muutoksen voi nähdä pikemminkin tehostavan johtamista ja parantavan johtamisen edellytyksiä opetus- ja kasvatustoiminnan sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoiminnan vastuualueilla.

Tässä yhteydessä tuodaan lisäksi esille, että Kokkolan kaupungin talousarvio rakentuu nykyisen lautakuntajaon pohjalle ja talousarviossa määrärahat sekä toiminnalliset tavoitteet on määritelty suoraan lautakuntien alaisille vastuualueille eikä toimialoille. Talousarvion rakenteessa ei muutenkaan ole määritelty erillisiä tavoitteita toimialoille. Hallintosäännön muutos ei aiheuta tarvetta muuttaa talousarvion rakennetta, sillä nykyiset lautakunnat ja niiden alaiset vastuualueet omine tavoitteineen säilyvät ennallaan. Toimialojen tai vastuualueiden taloudelliset toimintaedellytykset riippuvat keskeisesti siitä, miten kaupunginvaltuusto kulloinkin talousarviota hyväksyessään myöntää niille määrärahoja ja miten toimintaa tukevat valtionosuudet ja -avustukset kehittyvät eikä toimialojaolla ole siinä keskeistä merkitystä. Näin ollen valituksessa esitetyllä ei ole, eikä voikaan olla merkitystä arvioitaessa nyt kysymyksessä olevan päätöksen laillisuutta.

Hallintosääntömuutoksen myötä yksi työntekijä (hyvinvointikoordinaattori) siirtyy opetus- ja kasvatustalouksien alaisuudesta kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan alaisuuteen ja selvää on, että tällaiset muutokset on mahdollista tehdä valtuuston hyväksyminä talousarviomuutoksina talousarviovuoden aikana.

Siltä osin kuin valituksessa väitetään, että laillisuusvalvonta olisi ollut puutteellista (Perustelu 4) niin valmistelun kuin esittelynkin osalta todetaan, että laillisuusvalvonnasta säädetään kuntalain 96 §:ssä ja sillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti kunnanhallituksen velvollisuutta valvoa valtuuston päätösten laillisuutta. Nyt ei ole kysymys siitä. Todetaan, että toimielin itse arvioi onko saatu selvitys riittävä ja onko sillä saadun aineiston perusteella edellytykset päättää asiasta. Ottaen huomioon saatu selvitys, valmistelutekstistä ilmenevä ja sen perusteella tehty esitys voidaan todeta, että päätös on perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla, päätökset on tehty annetun toimivallan puitteissa, eikä päätöksiä rasita valituksessa väitetyt puutteellisuudet.

Valittaja on valituksessaan vaatinut valtuuston päätöksen toimeenpanokieltä. Todetaan, että hallintosäännössä on kysymys kunnan sisäisen hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Tästä syystä on vakiintuneesti katsottu, että hallintosääntöä voidaan soveltaa heti kun se tai sen muutos on hyväksytty. Hallintosääntö voi siten tulla voimaan vaikka asian hyväksymistä koskeva päätös ei olisi lainvoimainen ja sitä voidaan noudattaa heti kun muutosta koskeva

päätös on tehty. Näin ollen vaatimukselle toimenpidekiellosta ei ole perusteita ja vaatimus tulee hylätä.

Kokkolan kaupunki katsoo, että valituksenalainen päätös ei ole mennyt valtuuston toimivaltaa ulommaksi, eikä päätös muutoinkaan ole lainvastainen. Siltä osin kuin valituksessa vedotaan kokonaisuuksiin, jotka liittyvät tarkoituksenmukaisuusharkintaan valitus tulee ensisijaisesti jättää tutkimatta ja toissijaisesti perusteettomana hylätä. Muilta osin vaaditaan, että valitus tulee kokonaisuudessaan perusteettomana hylätä.

Kaupunginjohtaja

Kaupunginhallitus päättää antaa yllä olevan lausunnon Vaasan hallinto-oikeudelle.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösesityksen.