

VAASAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS / KUNNALLISVALITUS / DNRO 00358/20/2299

Khall § 155 *Valmistelija kunnanjohtaja Lauri Laajala, puh. 0400 517 380 tai lauri.laajala@perho.com.*

Perhon kunnanhallitus on 10.2.2020, § 36 hylännyt Antti Lindholmin kunnanhallituksen päätöksen 13.1.2020, § 10 kohdista 1 ja 3 tekemän oikaisuvaatimuksen. Antti Lindholm on tehnyt asiasta kunnallisvalituksen Vaasan hallinto-oikeuteen ja vaatinut kunnanhallituksen päätösten kumoamista ja täytäntöönpanon kieltämistä. Lindholm on lisäksi vaatinut, että Perhon kunta veloitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa 500 eurolla.

Vaasan hallinto-oikeus on 12.4.2021 antamallaan päätöksellä (pätösnumero 21/0046/2) jättänyt Lindholmin valituksen osittain tutkimatta, mutta jäljempänä yksilöityjen valitusperusteiden johdosta hallinto-oikeus on kumonnut Lindholmin oikaisuvaatimusta koskevan kunnanhallituksen päätöksen 10.2.2020, § 36 ja palauttanut asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuden päätös on julkaistu kunnan [www-sivuilla](http://www.sivuilla) 16.4.2021.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 02.06.2021 saadun tiedon mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole haettu valituslupaa eikä valitettu Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuden päätös on kokonaisuudessaan esityslistan oheismateriaalina jaetuissa asiakirjoissa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu asiassa on ollut seuraava:

1. Hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin kuin Lindholm on perustanut valituksensa yhteistoimintamenettelyn virheellisyyteen, työsuojeluvaltuutetun irtisanomissuojan loukkaamiseen ja työsopimuslain vastaisuuteen.
2. Muilta osin hallinto-oikeus tutkii valituksen, kumoo kunnanhallituksen päätöksen 10.2.2020, § 36 ja palauttaa asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.
3. Hallinto-oikeus hylkää täytäntöönpanon kieltämistä koskevan vaatimuksen.
4. Hallinto-oikeus, Lindholmin oikeudenkäyntikuluvaatimuksen enemmälti hyläten, veloitaa Perhon kunnan korvaamaan Lindholmin oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa 200 eurolla.

Hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut ovat kohdittain seuraavat:

1. Hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan tutkia ja ratkaista vain julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva asia. Työsuhteessa olevan Lindholmin siirtämisessä toiseen tehtävään on kyse yksityisoikeudellisesta, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvasta asiasta. Tämän vuoksi Lindholmin valitusta ei voida uudelleen sijoittamista ja työsuojeluvaltuutetun irtisanomissuojaa koskevalta osin tutkia hallintolain järjestyksessä. Myöskään valitusperustetta, joka koskee yhteistoimintaneuvottelujen lain vastaista menettelyä, ei voida tutkia hallintolain käytön järjestyksessä. Myöskään valitusperustetta, joka koskee yhteistoimintaneuvottelujen lain vastaista menettelyä, ei voida tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä. Työnantajan ja henkilöstön välisestä

yhteistoiminnasta kunnissa annetuin lain 23 §:n mukaan tähän lakiin perustuvat riita-asiat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.

2. Valituksessa esitetyt valitusperusteet, koskien oikaisuvaatimuksen puutteellista käsittelyä, sivistys- ja hallintojohtajan esteellisyyttä, asian puutteellista valmistelua ja kunnanhallituksen toimivallan ylitystä ovat sellaisia kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusteita, jotka tutkitaan ja ratkaistaan hallintolainkäytön järjestyksessä.

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan, otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Lindholm on tehnyt kunnanhallituksen päätöksestä 13.1.2020, § 10 oikaisuvaatimuksen muun ohella sillä perusteella, että kunnanhallitus on ylittänyt toimivaltansa ja asia on ollut puutteellisesti valmisteltu.

Oikaisuvaatimukseen antamassaan päätöksessä kunnanhallitus on todennut, että se ei ota näihin perusteisiin kantaa, koska perustelu pohjautuu kokonaisuudessaan näkemys- ja mielipide-eroihin. Lindholmin oikaisuvaatimusta ei ole edellä lausutun perusteella ja hallintolain 49 g §:n 1 momentti huomioon ottaen käsitelty lainmukaisesti, joten hallinto-oikeus kumoo kunnanhallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemän päätöksen ja palauttaa asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Kun kunnanhallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemä päätös on edellä todetun perusteella kumottu, asiassa ei ole tässä vaiheessa tarpeen lausua valituksessa esitetyistä kunnanhallituksen päätöstä 13.1.2020, § 10 koskevista valitusperusteista.

3. Täytäntöönpanon kieltämiseen ei ole ilmennyt aihetta.

4. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Kun otetaan huomioon erityisesti asiassa annettu ratkaisu, olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla kohtuutonta, jos Lindholm joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Lindholm ei ole yksilöinyt, mitä kuluja hänellä on ollut. Hallinto-oikeus katsoo, että Lindholmin kohtuullisina oikeudenkäyntikuluina voidaan pitää 200 euroa.

Oikaisuvaatimusta koskevan asian palauttaminen kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi

Hallinto-oikeuden antaman päätöksen johdosta kunnanhallituksen tulee ottaa uudelleen käsiteltäväksi Antti Lindholmin 29.1.2020 päivätty oikaisuvaatimus koskien kunnanhallituksen 13.1.2020, § 10 päätöksöitä 1 ja 3, joiden osalta kunnanhallitus on tehnyt seuraavat päätökset:

1. hyväksynyt Järvinet Oy:n tarjouksen palkkahallinnon palveluiden tuottamisesta Perhon kunnalle 1.4.2020 alkaen kokonaistaloudellisesti edullisimpana.

3. siirtänyt Antti Lindholmin koulunkäynnin ohjaajan tehtävään koulutushalukkuuden ja kiinnostuksen ilmaisun perusteella 1.8.2020 alkaen vanhana työntekijänä.

Kunnanhallituksen päätös 13.1.2020, § 10 on kokonaisuudessaan esityslistan oheismateriaalina jaetuissa asiakirjoissa.

Oikaisuvaatimuksessaan Lindholm on vaatinut oikaisua ja päätöksen poistamista edellä mainittujen kohtien 1 ja 3 osalta. Lisäksi Lindholm on esittänyt, että kunnanhallitus pidättäytyy päätöksen täytäntöönpanosta siihen saakka, kunnes kunnanhallituksen päätös on saanut lainvoiman.

Lindholmin 29.1.2020 päivätty oikaisuvaatimus on kokonaisuudessaan esityslistan oheismateriaalina jaetuissa asiakirjoissa.

Kunnanhallitus on päätöksellään 10.2.2020, § 36 hylännyt Lindholmin oikaisuvaatimuksen perusteettomana todeten, että sivistys- ja hallintojohtaja on valmistellut oikaisuvaatimuksen kohteena olevia asioita viranhoitoon liittyvinä tehtävinä, eikä näin ollen ole ollut esteellinen yhteistoimintaneuvotteluihin liittyviä asioita käsiteltäessä ja että kunnanhallituksen 13.1.2020, § 10 päätös ja päätöstä edeltäneet neuvottelut on toteutettu yhteistoimintalain mukaisesti.

Kunnanhallituksen päätös 10.2.2020, § 36 on kokonaisuudessaan esityslistan oheismateriaalina jaetuissa asiakirjoissa.

Lindholm on tehnyt oikaisuvaatimuksensa muun ohella sillä perusteella, että kunnanhallitus on ylittänyt toimivaltansa ja että asia on ollut puutteellisesti valmisteltu. Näiden perusteiden osalta kunnanhallitus on oikaisuvaatimusta koskevassa päätöksessään todennut, ettei se ota näihin perusteisiin kantaa, koska perustelu pohjautuu kokonaisuudessaan näkemys- ja mielipide-eroihin.

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan, otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuspäätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan Lindholmin oikaisuvaatimusta ei ole kunnanhallituksen päätökseen kirjattujen toteamusten ja hallintolain 49 g §:n 1 momentti huomioon ottaen käsitelty lainmukaisesti ja tästä syystä hallinto-oikeus on kumonnut kunnanhallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemän päätöksen ja palauttanut asian kunnanhallituksen uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus ei ole muilta osin katsonut tarpeen lausua valituksessa esitetyistä kunnanhallituksen 13.1.2020, § 10 koskevista valitusperusteista. Hallinto-oikeus on tehnyt päätöksen kuitenkin siitä, ettei täytäntöönpanon kieltämiseen ole ilmennyt aihetta.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti kunnanhallituksen on käsiteltävä Lindholmin oikaisuvaatimus uudelleen huomioon ottaen edellä hallinto-oikeuden päätöksessä

esityt puutteet ratkaisun perustelujen osalta.

Lisätietoja asiasta/päätöksestä antaa kunnanjohtaja Lauri Laajala, puh. 0400 517 380 tai lauri.laajala@perho.com.

Ehdotus: Kunnanhallitus päättää

1. ottaa uudelleen käsiteltäväksi Antti Lindholmin 29.1.2020 päivätyn oikaisuvaatimuksen koskien kunnanhallituksen 13.1.2020, § 10 päätöskohtia 1 ja 3 ja oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten osalta kunnanhallitus päättää

2. että sivistys- ja hallintojohtaja on valmistellut oikaisuvaatimuksen kohteena olevia asioita viranhoitoon liittyvinä tehtävinä Perhon kunnan voimassa olleen hallintosäännön 53 §:n kohdan 8 mukaan vastaten kunnan henkilöstöhallinnosta virkavastuulla. Sivistys- ja hallintojohtaja valmistelee hallintosäännön mukaisesti henkilöstöhallintoa koskevat asiat kunnanhallitukselle ja päätösesityksestä kunnanhallitukselle vastaa kunnanjohtaja. Näin ollen sivistys- ja hallintojohtaja Pääkkö ei ole ollut esteellinen asian valmistelussa, käsittelyssä eikä kirjaamisessa.

Perusteluna tämän päätöskohdan osalta kunnanhallitus toteaa, että oikaisuvaatimuksen perusteluissa on viitattu Mervi Pääkön oikaisuvaatimuksen tekijästä tekemään työturvallisuuslain 28:1 §:n 7 kohdan mukaiseen ilmoitukseen. Ilmoitus on käsitelty kunnan toimintamallin mukaisesti ja siitä on järjestetty kuulemistilaisuus 24.10.2019. Kuulemistilaisuudessa molemmat osapuolet hyväksyivät työnantajan esityksen kirjattavaksi kuulemispöytäkirjaan. Työnantajan ratkaisuksi kirjattiin, että häirintäilmoitus ei johda toimenpiteisiin. Tästä kuulemisesta on annettu kunnanhallitukselle selonteko 27.1.2020, § 29. Kunnanhallituksen päätökseksi on kirjattu asiaa koskevan selvityksen tiedoksi saaminen ja kunnanhallitus on todennut asian tulleen loppuun käsitellyksi. Sivistys- ja hallintojohtaja Pääkkö ei ole ollut esteellinen oikaisuvaatimuksessa väitetyllä tavalla.

3. että oikaisuvaatimuksen kohteena oleva asia on valmisteltu oikein ja huolellisesti, eikä kunnanhallitus tai esitystä valmistelevat viranhaltijat ole ylittäneet toimivaltaansa.

Perusteluna tämän päätöskohdan osalta kunnanhallitus toteaa, että asian valmistelun taustalla on kunnanvaltuuston 26.8.2019 päätöksen 39 §:n mukaisen talousohjelman vuosille 2019 - 2022 toimeenpano.

Talousohjelma valmisteltiin kunnanhallituksen 13.5.2019, 103 §:ssä nimetyn talouden tasapainottamisryhmän työnä. Työryhmän laajassa työssä valmisteltiin Perhon kunnalle talousohjelma, johon koottiin keinot ja toimenpiteet, joiden avulla kunnan talouden kehitys voidaan oikaista suunnitellulle ja kuntatalouden kannalta kestäväälle tasolle. Tasapainotustyöryhmä analysoi talousohjelman laadinnan taustalle luottamushenkilöorganisaation ja kunnan henkilöstöorganisaation rakenteet, kustannukset ja kehittämismahdollisuudet, kunnan omistamien kiinteistöjen, toimitilojen ja metsäomaisuuden nykytila ja kehittämismahdollisuudet, kunnan lakisääteisten ja ei lakisääteisten palveluiden nykytila ja kehittämismahdollisuudet, toimintatapojen muutosmahdollisuudet ja niiden taloudelliset vaikutukset, kunnan perimien taksojen ja maksujen sekä verojen korotusten mahdollisuudet ja taloudelliset vaikutukset sekä elinkeinopolitiikan muutosten mahdollistamat vaikutukset kuntatalouteen.

Talousohjelman 2019 - 2022 yksi monista toimenpiteistä oli palkkahallinnon ulkoistaminen. Palkkahallinnon ulkoistamiseen johtanut asian perusteellinen valmistelu

käynnistyi siten, että Talouden tasapainotustyöryhmä pyysi kokouksessaan 27.8.2019 johtavia viranhaltijoita selvittämään palkanlaskennan ulkoistamista ja sen taloudellisia vaikutuksia Perhon kunnalle. Sivistys- ja hallintojohtaja pyysi kolmelta palkkahallinnon toimijalta tarjoukset palkkahallinnon ulkoistamisesta. Toimijat olivat Accountor Oy, Sarastia Oy ja Järvinet Oy. Tarjous pyydettiin laatimaan siten, että se sisältää palkanlaskennan Perhon kunnan Populus-lisenssillä. Tarjoukset saapuivat kahdelta toimijalta Sarastia Oy:ltä ja Järvinet Oy:ltä. Tarjouksia käsiteltiin Talouden tasapainotustyöryhmän kokouksessa 24.9.2019. Selvitys palkkahallinnon taloudellisista vaikutuksista ja yhtiöittämisvelvoite johtivat siihen, että kunnanhallitus päätti kokouksessaan 7.10.2019, 187 §:ssä käynnistää toimistotiimin neljän henkilön yhteistoimintamenettelyn. Palkkahallinnossa oli tuolloin 1,25 henkilöä. Palkkahallinnon ulkoistamisen myötä palkanlaskennasta väheni olennaisesti ja pysyvästi 1 toimi. Pysyvä ja olennainen väheneminen on irtisanomisperuste. Henkilöstöhallinnossa tarvitaan kuitenkin 1 kokoaikainen henkilöstösihteeri.

Palkkahallinnon ulkoistamista koskeva päätös on siten syntynyt laajan ja perusteellisen valmistelun tuloksena eikä valmistelussa ole ollut oikaisuvaatimuksen tekijän väittämiä puutteita.

Palkkahallinnon ulkoistamista koskevan päätöksen osalta ei ole myöskään tapahtunut oikaisuvaatimuksessa väitettyä toimivallan ylitystä. Kunnanhallitus on asian käsitellessään ja päättäessään 13.1.2020, § 10 ollut toimivaltainen asiaa käsittelemään eikä kunnanhallitus ole milteään osin ylittänyt toimivaltaansa.

Perhon kunnan hallintosäännön 23 §:n (Kunnanhallituksen ratkaisuvallta) kohdan 16 mukaan kunnanhallitus päättää toimintojen ulkoistamisesta talousarvion määrittelemissä rajoissa. Kunnanhallituksen tekemä päätös palkkahallinnon ulkoistamisesta perustuu hallintosäännön mukaiseen ratkaisuvalltaan ja valtuuston vahvistaman Talousohjelman 2019 – 2022 täytäntöönpanoon.

Perhon kunnanvaltuuston vahvistamassa talousarviossa vuodelle 2020 (s.31) kunnanhallituksen toiminta-ajatuksessa määritellään kunnanhallituksen tehtäväksi talouden sopeuttamisen vaatimien organisaatiomuutosten valmistelu. Vahvistetussa talousarviossa todetaan tältä osin seuraavasti:

“Kunnanhallitus

- vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta
- valmistelee talouden sopeuttamisen vaatimat organisaatiomuutokset”

Kunnanvaltuuston vahvistamassa em. talousarviossa kunnanhallitukselle määritellyissä tavoitteissa, toimenpiteissä ja mittareissa asetetaan tavoitteeksi Talousohjelman 2019 – 2022 toteuttaminen.

Perhon kunnan hallintosäännön 22 §:n (Kunnanhallituksen tehtävät) mukaan kunnanhallitus, kunnanvaltuuston päätöksiä toimeenpannessaan “vastaa kunnan taloudellisten, teknisten ja henkilövoimavarojen tarkoituksenmukaisesta käytöstä”

Kunnanhallitus toteaa myös tässä yhteydessä selvyden vuoksi, ettei oikaisuvaatimuksen tekijää oltu organisaatiomuutoksen vuoksi irtisanomassa, vaan hänelle ja muille yhteistoimintaneuvottelussa mukana olleille henkilöstölle on tarjottu muita organisaatiossa vapaana olleita tehtäviä. Oikaisuvaatimuksen tekijä oli ainoa neuvotteluihin osallistunut henkilö, joka toissijaisesti ilmoitti valmiutensa siirtyä

koulunkäynnin ohjaajan vakituiseen tehtävään.

4. että päätöksen taustalla olevat yhteistoimintaneuvottelut on käyty lain työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007, jäljempänä yhteistoimintalaki) 4 §:n mukaisesti. Yhteistoimintaneuvotteluissa työnantaja on aidosti tarjonnut kaikkia kysymykseen tulevia, vapaita toimia ja virkoja, jotta irtisanomisilta yhteistoimintaneuvottelujen päätteeksi vältytään. Tämä on todettavissa neuvottelujen pöytäkirjoista.

5. että yhteistoimintaneuvottelujen tuloksena vältyttiin henkilöstön irtisanomisilta, eikä työsuojeluvaltuutetun irtisanomissuojaa ole näin ollen vaarannettu.

Perusteluna tämän päätöskohdan osalta kunnanhallitus toteaa, että yhteistoimintaneuvottelujen yhteydessä oli esillä henkilöstösihteerin, teknisen toimen toimistosihteerin sekä isännöitsijän tehtävänkuvat. Osa päättyvän palkanlaskijan tehtävänkuvasta jää edelleen henkilöstösihteerin tehtävänkuvaan, mikä on tuotu esille myös yhteistoimintaneuvotteluissa.

6. todeta oikaisuvaatimuksessa viitattuun Lindholmin uudelleen sijoittumiseen, että yhteistoimintaneuvotteluissa esitettiin kaikki tiedossa olevat mahdolliset muut kuntaorganisaatiossa tarjolla olevat tehtävät, joihin työnantaja pystyi tarjoamaan siirtymismahdollisuuden. Lindholm on 17.12.2019 lähettämällään sähköpostilla ilmaissut kiinnostuksensa ensisijaisesti henkilöstösihteerin ja teknisen toimen toimistosihteerin tehtäviin ja toissijaisesti isännöitsijän ja koulunkäynnin ohjaajan tehtäviin. Muut henkilöstön edustajat, joita yhteistoimintaneuvottelut koskivat, ilmoittivat kiinnostuksensa ainoastaan muihin kuin koulunkäynnin ohjaajan tehtävään. Lindholm oli siis ainoa henkilö, joka ilmoitti olevansa käytettävissä myös koulunkäynnin ohjaajan tehtävään.

7. hylätä Antti Lindholmin oikaisuvaatimuksen perusteettomana yllä esitetyin päätöskohdin ja perusteluin.

8. korvata hallinto-oikeuden 12.04.2021 antaman päätöksen mukaisesti Antti Lindholmille 200 euroa oikeudenkäyntikuluista hallinto-oikeudessa.

Päätös: Keskustelun aikana jäsen Pekka Riihimäki esitti, että oikaisuvaatimus hyväksytään.

Keskustelun jälkeen puheenjohtaja totesi, että koska jäsen Pekka Riihimäen esitystä ei kannatettu, se raukesi ja päätösehdotus hyväksyttiin.

Merkittiin, että jäsen Pekka Riihimäki jätti seuraavanlaisen eriävän mielipiteen:

En voi yhtyä kunnanhallituksen enemmistön päätökseen.

Asian valmistelu on ollut virheellinen, eikä sitä voi itsepintaisesti kiistää, eikä kiistämiseen ole perusteita.

Mm. kunnanvirastossa ja kunnassa välittömästi ennen ja jälkeen palkanlaskennan ulkoistamisen suoritetut työpaikkojen valinnat ja lisäykset todistavat sen ettei kyseessä ole tuotannolliset ja taloudelliset syyt.

Kunnanhallituksen lausuma 10.2.2020, § 36 päätöksessä on Lindholmia loukkaava ja kunnanhallituksen olisi pitänyt se poistaa.

Lindholmin oikaisuvaatimus olisi tullut hyväksyä.
