

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntö

337/05.052/2019

TL § 109

Selostus:

Itä-Suomen hallinto-oikeus on 18.3.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt lausuntoa irtisanomisesta koskevasta valituksesta. Lausuntopyyntö on luettavissa luottamushenkilöiden extranetissä.

Lausunnon antamiseen on saatu lisääaikaa 29.5.2020 saakka.

Voimassa olevan hallintosäännön 9 luvun mukaan tulosalueen esimies päättää irtisanomisesta ja lomauttamisesta. Tässä tapauksessa kyse on teknisen toimialan tulosalueesta, joka kuuluu teknisen lautakunnan toimivaltaan. Hallintosäännön 4 luvun 5 §:n mukaan lautakunnalla on oikeus antaa toimialaansa koskevia lausuntoja. Tällä perusteella lausunnon antaa tekninen lautakunta. Mikäli tarvitaan kaupunginhallituksen lausunto, niin se voidaan toimittaa erikseen.

Lautakunta ilmoittaa lausuntonaan seuraavaa:

Savonlinnan kaupunki (Kaupunki) pyytää hallinto-oikeutta huomioimaan valitusta käsitellessään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja kunnallisen virkaehtosopimuslain mukaiset määräykset hallinto-oikeudessa käsiteltävistä valitusperusteista. Selvyyden vuoksi Kaupunki kuitenkin antaa lausunnon kaikista vaatimuksista.

Kaupunginhallitus päätti 11.2.2019 § 69 kohdalla käynnistää koko kaupunkia koskevat yhteistoimintalain mukaiset yhteistoimintaneuvottelut. Neuvottelun tavoitteena oli löytää ratkaisut kaupunginvaltuuston 17.12.2018 päättämän kaupungin vuoden 2019 talousarviossa ja vuosien 2019-2022 taloussuunnitelmassa asettamat seuraavat säästöt: Henkilöstösäästöt vuodelle 2019 ovat 0,3 milj. euroa ja taloussuunnitelmavuosille 1,5 miljoonaa euroa/vuosi. Vuonna 2019 henkilöstösäästö toteutetaan eläköitymisen ja määräaikaisten vähentämisen kautta tai muilla vapaaehtoisilla toimilla. Vuoden 2019 aikana valmistellaan tulevien vuosien pysyvät 1,5 milj. euron henkilöstömenosäästöt siten, ettei työllistäminen vaarannu eikä työmarkkinatuen kuntaosuus tämän johdosta kasva. Lisäksi kaupunginvaltuusto päätti joulukuussa 2018 talousarvio/taloussuunnitelman hyväksymisen yhteydessä, että henkilöstömenoleikkausten lisäksi toimintamenoja tulee leikata kuluvan taloussuunnitelmakauden aikana yhteensä 4 miljoonan

euroa.

Yhteistoimintaneuvottelut käytiin ajalla 21.2.-8.4.2019, joten työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain 13 §:n mukainen kuuden viikon neuvottelu-aika on täyttynyt. Neuvotteluissa on käsitelty lain edellyttämällä tavalla työnantajan suunnittelemaa toimenpiteitä sekä niiden perusteita, vaikutuksia ja vaihtoehtoja, joten työnantaja on täyttänyt lain mukaisen neuvotteluelvoituksensa ennen ratkaisujen tekemistä.

Työnantaja on neuvotteluissa esittänyt, että taloudellisista ja tuotannollisista sekä toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä enimmillään vähennetään - keskushallinnosta vähennetään henkilötövuosina 10,3 viranhaltijaa/työntekijää eläköitymisen, irtisanomisen, määräaikaisen palvelussuhteen päättyessä vakanssien täyttämättä jättämisellä, osa-aikaistamisella tai sisäisesti toisiin tehtäviin siirtämällä. - sivistystoimialalta vähennetään henkilötövuosina 30,5 viranhaltijaa/työntekijää eläköitymisen, irtisanomisen, määräaikaisen palvelussuhteen päättyessä vakanssien täyttämättä jättämisellä, osa-aikaistamisella tai sisäisesti toisiin tehtäviin siirtämällä. - tekniseltä toimialalta vähennetään henkilötövuosina 14,3 viranhaltijaa/työntekijää eläköitymisen, irtisanomisen, määräaikaisen palvelussuhteen päättyessä vakanssien täyttämättä jättämisellä, osa-aikaistamisella tai sisäisesti toisiin tehtäviin siirtämällä. Edellä mainituilla toimenpiteillä saavutetaan vuosille 2019 ja 2020-2022 asetetut henkilöstömenosäästöt. Näiden lisäksi taloussuunnitelmaan sisältyi 49 henkilötövuoden vähennys, joten henkilöstövähennys tulee suunnitelmakaudella olemaan noin 104 htv. Tähän mennessä kaupungin henkilöstöä on vähennetty lähes 200 htv verran vuoden 2013 kuntaliitostilanteesta.

Kaupunginvaltuuston asettamaa säästötavoitetta on teknisellä toimialalla arvioitu kokonaisuutena eikä yksittäisen viran tai toimen kannalta. YT-neuvottelujen tavoitteen saavuttamiseksi on arvioitu toiminnan jatkoon kannalta elintärkeiden tehtävien hoidon mahdollistaminen. Toimiala on joutunut valitsemaan säilytettävät tehtävät ja hyväksymään YT-tavoitteiden saavuttamisen aiheuttamat mahdolliset vaikutukset palvelutasoon, palvelun laajuuteen ja laatuun, kuitenkin noudattaen lakien ja asetusten määräyksiä.

Rakennusvalvontaan kohdistuva henkilöstömenoleikkaus neuvotteluesityksessä, joka luettavissa luottamushenkilöiden extranetissa.

Kunnallinen viranhaltijalaki 37 § toteaa seuraavaa:

”Taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet

Virkasuhde voidaan irtisanoa, kun viranhaltijan tehtävät ovat

vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi taikka muista niihin verrattavista syistä. Irtisanominen edellyttää lisäksi, ettei viranhaltijaa voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa toiseen virkasuhteeseen tai ottaa sellaiseen työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä, tai kouluttaa uusiin tehtäviin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun:

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.”

Viranhaltijoita, jotka hoitavat lakisääteistä virkaa, ei voida irtisanoa taloudellisilla ja/tai tuotannollisilla perusteilla, ellei tätä virkaa ole mahdollista yhdistää johonkin toiseen saman kunnan virkaan tai virka voi olla kahden tai useamman kunnan yhteinen. Osa-aikaistaminen voi kuitenkin olla mahdollista. Tarkastusinsinöörin virka ei ole lakisääteinen tehtävä. Rakennusvalvonnassa lakisääteinen virka on rakennustarkastajan virka.

Kunnan itsehallintoon kuuluu, että kunta voi ratkaista, millä tavoin sen hoidettavina olevat tehtävät suoritetaan ja palvelut tuotetaan. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia tehtäviensä edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Lakisääteisiä tehtäviä lukuun ottamatta kunta voi myös itse päättää hoitamiensa tehtävien ja annettavien palvelujen laajuudesta ja tarvittaessa supistaa tai laajentaa niitä. Tehtävien ja palvelujen laadusta ja laajuudesta päättämiseen liittyy oikeus päättää toimintojen järjestämistavasta. Kunnan hallinnon tai tehtävien uudelleenjärjestely esimerkiksi taloudellisten tai organisatoristen syiden vuoksi voi merkitä tarvittavan henkilöstön vähentämistä. Valituksen perusteena olevasta kuntaliitossopimuksesta voidaan todeta, että sen voimassaolo on päättynyt ennen yhteistoimintaneuvottelujen aloittamista, joten sitä ei voida käyttää perusteena palvelutasoa määriteltäessä.

Rakennusvalvonta on ottanut käyttöön sähköisen rakennuslupien hakujärjestelmän, joka vähentää lupaprosessissa käsiteltävän paperiaineiston määrää selvästi mm. lupapiirustusten ja päätösten osalta. Yhteydet rakentajien, suunnittelijoiden ja lupaviranomaisten välillä voidaan hoitaa sähköisesti järjestelmän kautta aiempien

tapaamisten tai puhelinneuvonnan sijaan. Lupahakemuksia voidaan käsitellä kiireettömästi ilman asiakaskeskeytyksiä prosessin hoituessa suurelta osin sähköisesti. Työtä on voitu uudelleenorganisoida ja yksikkö on vastaanottanut uusina työtehtävinä mm. yksityistieavustusten käsittelyn. Rakennusvalvonnan henkilöstö on koottu samaan toimipisteeseen, millä varmistetaan palvelun saatavuus muuttuneessa toimintaympäristössä.

Rakentaminen on kaupungissa vähentynyt selvästi muuttotappion ollessa vuosittain kuudensadan asukkaan luokkaa. Kerrostaloja ei ole rakennettu eikä valmistunut vuosiin. Kaupunki luovutti vuonna 2019 kaksi omakotitonttia rakentajille. Rakentamisen supistumisen ja lupaprosessien kehittymisen seurauksena rakennusvalvonnasta on tuotannollisin syin ollut perusteltua vähentää viranhaltijoiden määrää.

Valituksen perusteiden mukaan rakennusvalvonnassa tulee 9.12.2019 tehdyn valtuuston päätöksen mukaisesti säilyttää palvelun nykytasolla. Palvelun taso on vuonna 2019 määritelty edellä mainitulla tavalla uudelleen järjestelyin, joten palvelutaso vuonna 2020 asetetulla tasolla.

Työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta taloudellisista tai tuotannollisista syistä, vaikka viranhaltijalle määrätyt työtehtävät olisivatkin vähentyneet sekä olennaisesti että pysyvästi, jos työnantaja voisi sijoittaa viranhaltija toiseen virkasuhteeseen tai ottaa sellaiseen työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä taikka kohtuudella kouluttaa uusiin tehtäviin. Sijoitusvelvollisuus koskee niin koko- kuin osa-aikaisia tehtäviä. Uudelleensijoitusvelvoite koskee vain sellaisia virkasuhteita ja työtehtäviä, joita kunnassa on jo olemassa ja jotka ovat ”avoimena”.

Sijoittaminen toiseen virkasuhteeseen edellyttää, että irtisanottava viranhaltija täyttää asianomaiset kelpoisuusvaatimukset. Viranhaltijalle tulee tarjota ensisijaisesti sellaista virkaa tai virkasuhdetta, joka lähinnä vastaa hänen entistä virkasuhdettaan ja johon hän on ammattitaitonsa ja kykyjensä puolesta sopiva ja tämän jälkeen muuta vastaavaa virkaa. Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa.

Kuulemispöytäkirjojen (3 kpl), jotka ovat luettavissa luottamushenkilöiden extraentissa, mukaan on valituksen tekijälle tarjottu uutta virkaa ja työsopimussuhteisia tehtäviä, joita hän ei ole ottanut vastaan. Hänelle on myös tarjottu työtehtävää irtisanomisajan päättymisen jälkeen.

Valituksen perusteissa on mainittu, että valittajaa koskevat todellisia irtisanomisperusteita ei ole ilmoitettu. Irtisanomisen perusteet on selvitetty asetetuissa henkilöstösäästöissä ja rakennusvalvonnan työtehtävien uudelleen järjestämisessä. Eikä valittaja ole työntarjoamisvelvollisuuden mukaisesti ottanut tarjottuja työtehtäviä vastaan. Samalla kun työntarjoaja on tarjonnut muita tehtäviä niin työnantaja on täyttänyt lojaalisuusvelvoitteen.

Valituksessa esitetty väite YT neuvottelujen kohdistumisesta ikääntyneisiin työntekijöihin on virheellinen, koska YT-menettelyn seurauksena saatiin erilaisia ratkaisuja säästötavoitteen täyttämiseksi. Menettelyn osalta tehtiin mm. tehtävien uudelleen järjestelyjä ja tehtävien täyttämättä jättämisistä työntekijöiden päättäessään palvelussuhteensa.

Valituksen mukaan työntarjoaja on rikkonut syrjintäkieltoa ja tässä noudatetaan käännettyä todistustaakkaa. Kaupunki on osoittanut, että ei ole syyllistynyt syrjintään, koska ennen irtisanomista tarkastusinsinöörille on tarjottu hänen koulutukselleen ja kokemukselleen soveltuvaa virkaa ja työsuhteita, joita hän olisi voinut ryhtyä hoitamaan ilman minkäänlaista katkosta virkasuhteessa. Mattinen on esittänyt osa-aikaista virkaa tai työsuhdetta, koska hän on aikaisemmin ollut osa-aikaisessa virkasuhteessa. Kaupungilla ei ole ollut mahdollisuutta tarjota osa-aikaista virka- tai työsuhdetta. Työntekijä ei voi valita mitä työtehtäviä hän tekee ja mikä on hänen työaikansa tai työpisteen sijoituspaikka. Työntarjoaja katsoo edellä mainitulla tavalla tehtävät, joita irtisanotulle voidaan tarjota. Valittaja on myös perustellut palkkatasolla kieltäytymistä uusista tehtävistä, vaikka hän on myös valituskirjelmässä ilmoittanut olevansa valmis alentamaan palkkaansa.

Valituksessa on myös todettu, että valituksentekijä on lähestynyt rakennus- ja ympäristölautakuntaa asiassa ja asia olisi tullut käsitellä rakennus- ja ympäristölautakunnassa. Voimassa olevan hallintosäännön 5 luvun 34 §:n ja 4 luvun 6 §:n tulkinnan mukaan henkilöstöä koskevat asiat kuuluvat tekniselle lautakunnalle, eikä rakennus- ja ympäristölautakunnalle. Tästä syystä ne on siirretty ja käsitelty teknisessä lautakunnassa. Valituksessa mainitussa tarkastusinsinöörin työtarjouksessa on pyydetty irtisanomisen peruuttamista.

Asian käsitelijällä on harkintavalta siitä mitä selvityksiä hankitaan asian ratkaisussa. Tekninen lautakunta on katsonut, ettei asiassa ole ollut tarkoituksen mukaista hankkia valituksessa mainittuja lausuntoja, koska niillä ei ole ollut asian ratkaisun kannalta merkitystä.

Teknisellä lautakunnalla on ollut kaikki tarvittavat asiakirjat käytössään oikaisuvaatimusta käsitellessään. Valittaja ei ole valituksessa yksilöinyt mistä puuttuvista asiakirjoista on kyse.

Rakennustarkastajan päätös on julkaistu kuntalain 139§:n ja 140 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa ja ollut nähtävillä lain määräämän ajan.

Valittaja on vaatinut palkan suorittamista siihen saakka, kunnes kunnallisvalitus on ratkaistu. Hakija ei ole esittänyt mitään sellaisia perusteita, joilla palkka voitaisiin suorittaa.

Yhteenveto: Lausunnon antaja on edellä mainitussa lausunnossa ottanut kantaa valittajan esittämiin viiteen vaatimukseen. Yhteenvetona voidaan vielä todeta, että valittaja ei ole esittänyt mitään sellaisia perusteita valituksessaan, joilla valitus voitaisiin hyväksyä ja asia palauttaa uudelleen ratkaistavaksi tekniselle lautakunnalle. Valittaja ei myös ole esittänyt mitään perusteita, joilla irtisanominen tulee perua.

valmistelu:

hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimus, 044 417 4041

tekninen johtaja Kari Tikkanen, 044 417 4600

henkilöstöpäällikkö Susanna Laine, 044 417 4060

Teknisen johtajan esitys:

Lautakunta päättää antaa selostusosan mukaisen lausunnon Itä-Suomen hallinto-oikeudelle. Neuvotteluesitys ja kuulemispöytäkirjat liitetään hallinto-oikeudelle lähetettävään lausuntoon.

Päätös: Esitys hyväksyttiin.

Tiedoksi: Itä-Suomen hallinto-oikeus