

Hallintosäännön muuttaminen; toimivalta täyttölupien myöntämiseksi, tulosityksikköjako ja vanhentuneet määräykset

YT 03.05.2024 § 33

Valmistelija hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen
markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394

Selostus Kaupunginjohtajan johtoryhmässä on käsitelty otsikkoasiaa 29.04.2024 § 87 seuraavasti:

”Kaupunginvaltuusto teki 18.3.2024 asiassa § 6 seuraavan päätöksen:

Lisäksi kaupunginvaltuusto velvoittaa keskushallinnon valmistelemaan hallintosääntömuutoksen täyttölupien myöntämisestä.

Virkojen ja työsopimussuhteiden täyttölupien myöntäminen valmistellaan siirrettäväksi hallintosäännössä toimialajohtajien toimivaltaan, oman toimialansa osalta, valtuuston hyväksymän talousarvion ja henkilöstösuunnitelman puitteissa.

Myös kielteisistä täyttölupahakemuksista täytyy tehdä otto-oikeuden alainen päätös. Täyttölupien käsittelylle määriteltävä maksimiaika käsittelyajan pituudelle. Mikäli virkojen tai työsopimussuhteiden täyttämässä ei noudateta valtuuston hyväksymää talousarvioita ja henkilöstösuunnitelmaa, täytyy valtuustolle esittää niiltä osin talousarviomuutosta hyväksyttäväksi.

Kaupunginhallitus voi samassa yhteydessä linjata valmisteltavaksi myös muita, tarpeelliseksi katsomiaan hallintosääntömuutoksia.

Voimassa olevassa hallintosäännössä täyttölupaa koskevia hallintosääntömääräyksiä ovat seuraavat alla mainitut määräykset. Täyttölupaa koskevien määräysten lisäksi on arvioitu tarkoituksenmukaiseksi tarkastella uudelleen jäljempänä mainittuja muitakin määräyksiä. Kunkin määräyksen kohdalla todetaan myös mahdollinen valmisteltu muutos.

64 § Henkilöstövalinnat ja koeajasta määrääminen

--

(Voimassa oleva 6 momentti)

Kaupunginjohtaja päättää täyttöluvan myöntämisestä virkojen ja työsopimussuhteiden täyttämistä varten.

--

Muutosehdotus uusi 6 ja 7 momentti:

Kaupunginjohtaja päättää keskushallinnon virkojen ja toimien täyttöluvista. Toimialajohtaja päättää toimialansa virkojen ja toimien täyttöluvista. Täyttölupa ratkaistaan toimialan tulosalueen, vastuualueen tai tulosityksikön esimiehen hakemuksen perusteella, johon annetaan pöytäkirjapäätös. Hakemus tulee käsitellä viivytyksettä ja viimeistään 30 päivän kuluessa sen vastaanottamisesta.

Täyttölupa voidaan myöntää vain seuraavilla perusteilla:

a) Virka tai toimi on välttämätön lakiin, alemmantasoiseen säädökseen tai sen nojalla annettuun määräykseen perustuvan henkilöstömitoitustarpeen takia; taikka

- b) ilman rekrytointia yksikkö ei suoriudu sille määrätyn tai osoitetun palvelun tuottamisesta; ja
- c) talousarviossa on varattu määräraha viran tai toimen kustannuksiin; ja
- d) virka on otettu huomioon henkilöstösuunnitelmassa, tai jos ei ole, henkilöstöpäällikkö antaa lausuntonsa täyttölupahakemuksesta ja täyttöluvan myöntäjän tulee esittää suunnitelma toimenpiteistä, joilla yksikön rekrytoinnin aiheuttama kustannustason nousu tasapainotetaan ja katetaan rekrytoinnin aikaisen talousarviovuoden ja sitä ensimmäisenä seuraavan taloussuunnitelmavuoden aikana.

Perustelu:

Muutosehdotuksessa voimassa oleva 6 momentti kumotaan ja lisätään sen tilalle uusi 6 momentti sekä sen lisäksi uusi 7 momentti.

Täyttölupamenettelyä koskevassa toimivallan määrittelyssä on pyritty korostamaan täyttölupien merkitystä kaupungin talouden kannalta ja täyttöluvasta päättävän tahon vastuuta kaupungin taloudesta.

Henkilöstöpäällikkö on asiantuntija ottamaan kantaa hakemuksen perusteluihin. Muutettavaksi ehdotettavaa määräystä on luettava yhdessä hallintosäännön 75 §:n kohtien - esimiesasemassa olevan henkilöstön yleiset tehtävät- ja -toimialajohtaja, vastuualueenjohtaja, tulosalueenesimies ja tulosityksikön esimies -kohdan kanssa.

66 § Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen

Viranhaltijan siirtämisestä toiseen virkasuhteeseen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 24 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa päättää kaupunginhallitus tai se, jolla on toimivalta päättää molempiin virkasuhteisiin ottamisesta.

Voimassa oleva 2 momentti

Poiketen, mitä muualla hallintosäännössä on määrätty kaupunginjohtaja voi päätöksellään siirtää viranhaltijan toiseen virkasuhteeseen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 24 § mukaisissa tapauksissa, mikäli virkasuhteen täyttämiseen kaupunginjohtaja ei ole 11 luvun 79 § mukaisesti antanut ulkoista virantäyttölupaa.

Muutosehdotus 2 momenttiin:

Poiketen siitä, mitä muualla hallintosäännössä on määrätty, kaupunginjohtaja voi päätöksellään siirtää viranhaltijan toiseen virkasuhteeseen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 24 § mukaisissa tapauksissa.

Perustelu:

Hallintosäännön kohdan viittaus kaupunginjohtajaan ei esitetyn 64 §:n 6 ja 7 momentin muutosehdotuksen jälkeen ole sisällöltään johdonmukainen, koska myös toimialajohtajat päättävät täyttöluvista. Toisaalta vaatimus täyttöluvan puuttumisesta on tarpeeton.

76 § Viranhaltijoiden erityinen ratkaisovalta ja keskeiset vastualueet

Kaupunginjohtaja

1 johtaa, valvoo ja kehittää kaupunginhallintoa, taloutta sekä muita toimintaa,

2 Päättää keskushallinnon vastuualuejaosta,

3 päättää täyttöluvan myöntämisestä virkojen ja työ sopimussuhteiden täyttämistä varten.

--

Muutosehdotus luettelon 2. kohtaan:

2 Päättää keskushallinnon vastuualuejaosta ja **vastuualueen tulosityksikköjaosta**,

Poistetaan luettelon 3 kohta.

Perustelu:

On epätarkoituksenmukaista, että ylemmästä organisaatiotasosta päättävällä viranhaltijalla ei ole samalla toimivaltaa päättää alemmantasoisemmasta yksikköjaosta ja voimassa oleva määräys jäykistää tarkoituksettomasti kaupunginjohtajan toimivaltaa. Voimassa olevassa hallintosäännössä toimivalta keskushallinnon vastuualueen tulosityksikköjaosta päättämiseen on kaupunginhallituksella. Luettelon 3. kohta on tarpeeton, jos hallintosäännön 64 §:ssä määrätään kaupunginjohtajan toimivallasta päättää täyttöluvista keskushallinnossa.

75 § Keskushallinto ja toimialat

Sivun 39 ensimmäinen kappale:

Kunkin toimialan yhteensopivia tehtäväkokonaisuuksia voidaan koota tulosalueiksi, joista päättää kaupunginvaltuusto. Tulosalueet voidaan jakaa toimielimen omalla päätöksellä eritasoihin tulosityksiköihin. Tulostavoitteista päättää kaupunginvaltuusto.

Muutosehdotuksena siirretään sivun 39 ensimmäinen kappale sivun 37 ja 75 §:n kuudenneksi kappaleeksi ennen otsikkoa Pelastussuunnitelmat ja lisätään sanat ”keskushallintoa lukuun ottamatta” ja ”toimialan” seuraavanlaisesti:

Kunkin toimialan yhteensopivia tehtäväkokonaisuuksia voidaan koota tulosalueiksi, joista päättää kaupunginvaltuusto. Tulosalueet voidaan jakaa keskushallintoa lukuun ottamatta toimialan toimielimen omalla päätöksellä eritasoihin tulosityksiköihin. Tulostavoitteista päättää kaupunginvaltuusto.

Perustelu:

Kappaleen siirto tekee määräyksen sisällön ymmärrettävämmäksi. Sanan ”toimialan” lisääminen ei muuta määräyksen sisältöä, vaan sen tarkoitus on selventää vakiintunutta määräyksen tulkintaa.

Vanhentuneita määräyksiä hallintosäännössä

Hallintosäännössä on määräykset elinkeinojohtajasta, vaikka kyseistä virkaa ei ole enää. Elinkeinojohtajasta määrätään 10 kohdassa liitteen A mukaisesti. Muutetaan elinkeinojohtaja yrityspalvelujohtajaksi tai elinvoimajohtajaksi liitteen mukaisesti.

Esittelijä	Henkilöstöpäällikkö Silvennoinen Virve
Päätösehdotus	Yhteistyötoimikunta käy keskustelun hallintosääntömuutoksista ja antaa asiasta lausunnon.
Päätös	Kokousasiaa ei käsitelty, siirretään seuraavaan kokoukseen.
Tiedoksi	Kaupunginhallitus

YT 13.05.2024 § 36

Valmistelija hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen
markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394

Selostus Yhteistyötoimikunnan kokouksen 3.5.2024 selostusosan mukaisesti.

Esittelijä Henkilöstösuunnittelija Jaana Kankkunen

Päätösehdotus Yhteistyötoimikunta käy keskustelun hallintosääntömuutoksista ja antaa asiasta lausunnon.

Päätös Työnantajan edustajilla ei ollut huomauttamista esityksestä.

Henkilöstön edustajat eivät pidä hallintosäännön osittaismuutosta hyvänä, koska hallintosääntö pitäisi uudistaa kokonaisuutena. Hallintosäännön tarkoituksena on antaa tarpeelliset määräykset kaupungin hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä ja valtuuston toiminnasta. Annettu esitys kuitenkin keskittyy vain rajoitetusti toimivaltasuhteiden ja toiminnan määrittelyyn.

Tiedoksi Kaupunginhallitus

KH 20.05.2024 § 184
307/00.01.01.00.00/2024

Valmistelija hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen
markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394

Selostus Yhteistyötoimikunnan asiassa tekemien päätösten selostusosan mukaisesti ja sen lisäksi seuraavaa.

Hallintosäännössä annetaan lain mukaan tarpeelliset määräykset ainakin kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä ja valtuuston toiminnasta. Hallintosääntö on siis kunnan hallinnon ja toiminnan keskeisin ohjausväline. Hallintosäännön sisällön määrittelyssä tulee noudattaa kuntalain 90 §:ää. Siellä oleva luettelo ei ole tyhjentävä. Hallintosäännön määräysten sisältö on valtuuston harkinnassa. Hallintosääntömääräys ei kuitenkaan saa olla lain vastainen.

Hallintosääntömuutosta on valmisteltu noudattaen kaupunginvaltuuston 18.3.2024 tekemää päätöstä § 6. Kaupunginvaltuusto ei asettanut määräaikaa täyttölupaa koskevien hallintosääntömääräysten valmistelulle. Näin ollen esitys on valmisteltu mahdollisimman ripeästi.

Täyttölupaa koskevia hallintosääntömääräyksiä on muidenkin Suomen kaupunkien ja kuntien hallintosäännöissä. Vantaan kaupungin hallintosäännössä on määräys täyttökiellosta siten, että kaupunginjohtajalla tai hänen määräämällään on oikeus päättää viran täyttökiellosta sekä antaa kiello palkata työntekijöitä kaupungin palvelukseen. Kuopion kaupungin hallintosäännössä määrätään toimivallasta päättää täyttöluvista siten, että niistä päättää kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja palvelualueillaan. Esitetty malli siitä, että täyttölupia myöntää kaupunginjohtaja ja toimialajohtajat toimialallaan, on lisäksi käytössä esimerkiksi Sastamalan kaupungissa. Sulkavan kunnan hallintosäännössä täyttöluvian hakemisen tarve on kytketty muun muassa siihen, voiko viran tai tehtävän täytöstä aiheutua merkittävää taloudellista vaikutusta, kuten vaikutusta määrärahojen riittävyyteen. Rauman

kaupungin hallintosäännössä täyttölupamenettelyyn sisältyy henkilöstöjohtajan kuulemisvelvollisuus.

Asiassa on arvioitu, etteivät esitykset ole vastoin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Esitetyistä muutoksista vaikutukselliset voivat olla täyttölupamenettelyyn ja vastuualueen tulosityksikköjakoon liittyvät toimivaltamääräykset. Tulosityksikköjaolla sellaisenaan ei kuitenkaan ennakoita olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia, koska tällaisella päätöksellä ei voida lähtökohtaisesti muuttaa viranhaltijan tai työsopimussuhteisen tehtäväkuvaa. Täyttöluvan myöntämismenettelyä koskevilla määräyksillä voi olla lähtökohtaisesti henkilöstövaikutuksia, koska määräysten vaikutukset kohdistuvat henkilöstön palvelukseen ottamisen edellytyksiin. Keskeisin muutos täyttölupamenettelyyn on kuitenkin vain se, että toimivalta päättää täyttöluvista annetaan toimialajohtajille kaupunginjohtajan lisäksi.

Muutosesityksillä voidaan saavuttaa jonkin verran hyötyjä. Täyttölupamenettelyä koskevien määräysten yksityiskohtaisuus lisää menettelyn yhdenmukaisuutta ja ennustettavuutta. Talousvaikutuksiin kiinnitetty huomio on perusteltua, vaikka se on jo osa johtamistehtävää. Tulosityksikköjakoa koskevat muutokset parantavat hallintosäännön luettavuutta ja ovat yhdenmukaisia kaupunginjohtajan toimivallan kanssa. Lisäksi muutokset poistavat vanhentuneita määräyksiä. Hallintosäännössä ei yleensä määrätä toimivallan käytön edellytyksistä yhtä yksityiskohtaisesti kuin nyt ehdotetaan täyttölupamenettelyissä. Tämä voi vähäisesti hämärtää hallintosäännön ja ohjeiden välistä suhdetta.

Lapsivaikutusten arviointi	Arviointilomake on oheismateriaalina
Yritysvaikutusten arviointi	Arviointilomake on oheismateriaalina
Esittelijä	Kaupunginjohtaja Laine Janne
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle, että se hyväksyisi hallintosäännön 64 §:n, 66 §:n, 75 §:n ja 76 §:n sekä eräiden muiden elinkeinojohtajaa koskevien määräysten muutokset selostusosan ja liitteen A mukaisesti.
Käsittely	<p>Kaupunginhallitus piti kokoustaun tämän asian käsittelyn aikana klo 18.40-18.55.</p> <p>Panu Peitsaro poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 19.00.</p> <p>Esa Valkonen teki seuraavan muutosehdotuksen: ”<i>Esitän, että pykälä 184 koskien hallintosääntö uudistusta, palautetaan uudelleen valmisteluun. Perustelu: Savonlinnan kaupungilla on valtuuston päättämä sopeutuskehitysohjelma menettely vielä kesken, eikä tiedetä sen lopputulosta. Mielestäni sopeuttamis- kehitysohjelma tulee viedä ensin loppuun.</i>”</p> <p>Juha Kukkonen teki seuraavan Lea Kokon kannattaman muutosehdotuksen: ”<i>Esitän, että asia palautetaan uudelleenvalmisteluun. Valmistelussa otetaan huomioon kaupunginhallituksen kokouksessa käyty keskustelu.</i>”</p>

Puheenjohtaja totesi, että Esa Valkosen muutosehdotus raukesi kannattamattomana.

Puheenjohtaja totesi, että kun asiassa oli tehty kannatettu ehdotus, jonka hyväksyminen keskeyttäisi asian asiallisen käsittelyn tuli asiasta tehdä päätös.

Suoritettussa äänestyksessä asian käsittelyn jatkamisen puolesta annettiin 6 ääntä (Backman Anja, Suomalainen Tuukka, Laamanen Kirsti, Tiainen Jarmo, Pulkkinen Timo, Metsälä Sanna) ja asian uudelleen valmisteluun palauttamisen puolesta 4 ääntä (Valkonen Esa, Kokko Lea, Stenberg Eija, Kukkonen Juha).

Puheenjohtaja totesi, että asian käsittely jatkuu.

Kirsti Laamanen teki Anja Backmanin kannattaman muutosehdotuksen:
*"Hallintosäännön §64 Muutosehdotus uusi 6 ja 7 momentti: poistetaan a ja b lauseke, ja kohdasta c tulee kohta a ja kohdasta d tulee kohta b
Perustelut: esimerkkinä ei lakisääteiset palvelut ja niiden tason määrittäminen kuten katujen kunnossapito, nuorisotoimi, tms."*

Puheenjohtaja totesi, että koska oli tehty esittelijän ehdotuksesta poikkeava kannatettu esitys, oli asiassa suoritettava äänestys. Suoritettussa äänestyksessä esittelijän ehdotuksen puolesta annettiin 0 jaa-ääntä ja Kirsti Laamasen esityksen puolesta 6 ei-ääntä (Pulkkinen Timo, Backman Anja, Suomalainen Tuukka, Laamanen Kirsti, Metsälä Sanna, Tiainen Jarmo) tyhjää äänesti 3 jäsentä (Valkonen Esa, Kokko Lea, Stenberg Eija).

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi Kirsti Laamasen muutosehdotuksen.

Toimenpiteet

Kaupunginvaltuusto

Juha Kukkonen jätti pöytäkirjaan kirjattavaksi kirjallisen eriävän mielipiteensä.

"Kaupunginhallituksen kokous 20.5.2024

§ 184 Hallintosäännön muuttaminen; toimivalta täyttölupien myöntämiseksi, tulosityksikköjako ja vanhentuneet määräykset

Hallintosäännön 64 § Henkilöstövalinnat ja koeajasta määrääminen momenttiin 7 ehdotettu muutosesitys muuttaa koko pykälän käytännössä mielivaltaiseksi. Virka tai toimi voitaisiin siis täyttää, vaikka sen täyttämiseksi organisaatiolla ei olisi tosiasiallista tarvetta.

Kaupunginjohtajan esitys oli seuraava:

Täyttölupa voidaan myöntää vain seuraavilla perusteilla:

a) Virka tai toimi on välttämätön lakiin, alemmantasoiseen säädökseen tai sen nojalla annettuun määräykseen perustuvan

henkilöstömitoitustarpeen takia; TAIKKA

b) ilman rekrytointia yksikkö ei suoriudu sille määrätyn tai osoitetun palvelun tuottamisesta; ja

c) talousarviossa on varattu määräraha viran tai toimen kustannuksiin; ja

d) virka on otettu huomioon henkilöstösuunnitelmassa, tai jos ei ole,

henkilöstöpäällikkö antaa lausuntonsa täyttölupahakemuksesta ja

täyttöluvan myöntäjän tulee esittää suunnitelma toimenpiteistä, joilla

yksikön rekrytoinnin aiheuttama kustannustason nousu tasapainotetaan ja

katetaan rekrytoinnin aikaisen talousarviovuoden ja sitä ensimmäisenä

seuraavan taloussuunnitelmavuoden aikana.

Koska pohjaesityksessä on kohtien a ja b välillä käytetty termiä TAIKKA, se merkitsee, että täyttöluvan olisi pohjaesityksenkin mukaan voinut myöntää myös ei-lakisääteisten toimien täyttämiseen, jos "ilman rekrytointia yksikkö ei suoriudu sille määrätyn tai osoitetun palvelun tuottamisesta".

Muutosesityksen mukainen päätös momentin 7 kohdalla on seuraava, kun momentin kohta a ja b muutosesityksen mukaan poistettiin kokonaan, ja niiden sijaan momenttiin jäivät seuraavat kohdat:

Täyttölupa voidaan myöntää vain seuraavilla perusteilla:

*a) talousarviossa on varattu määräraha viran tai toimen kustannuksiin; ja
b) virka on otettu huomioon henkilöstösuunnitelmassa, tai jos ei ole, henkilöstöpäällikkö antaa lausuntonsa täyttölupahakemuksesta ja täyttöluvan myöntäjän tulee esittää suunnitelma toimenpiteistä, joilla yksikön rekrytoinnin aiheuttama kustannustason nousu tasapainotetaan ja katetaan rekrytoinnin aikaisen talousarviovuoden ja sitä ensimmäisenä seuraavan taloussuunnitelmavuoden aikana.*

Muutosesityksen mukainen hallintosäännön 64 §:n momentti 7 on muuttunut sellaiseksi, että toimialajohtaja voi päättää toimialansa virkojen ja toimien täyttöluvista, vaikka virat tai toimet eivät olisi lakisääteisten tehtävien virkoja tai toimia, TAI että tehtävien täyttäminen ei perustuisi organisaation tarpeisiin. Pohjaesityksessä ei näet edes vaadittu, että täyttölupaa vaativa tehtävä olisi lakisääteinen, sillä täyttöluvan olisi pohjaesityksen mukaan voinut käyttää, jos tehtävän hoitaminen olisi ollut organisaation toiminnalle välttämätön. Kun muutosesitys tuli päätökseksi, toimialajohtajille on annettu valtuus antaa täyttölupa oman mielensä mukaan. Tällaisessa tapauksessa virkamies voi joutua esimerkiksi poliittisen painostuksen kohteeksi, vaikka hän ei itse näkisi täyttöluvan myöntämiselle perustetta. Erityisesti silloin, kun organisaatio on talouden sopeuttamisen tarpeessa, tällainen vapaiden käsien antaminen virkamiehelle ei ole taloudellisesti järkevää.

Jätän eriävän mielipiteen päätökseen sen vuoksi, että en saanut pitää puheenvuoroa jatkuvasti keskustelun aikana muuttuneesta muutosesityksestä ennen äänestystä, vaikka keskustelun aikana yksi hallituksen jäsen vaati nähtäväkseen kirjallisena lopullisen muutosesityksen."