



Järvenpään kaupunki

Arvio mahdollisen valituksen
menestymismahdollisuuksista koskien
Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä
20/0935/2

KPMG Oy Ab

30.11.2020

Sisällysluettelo

1	Taustat ja arvioinnin lähtökohdat	2
1.1	Kaupunginvaltuuston päätös ja päätöshistoria	2
1.2	Hallinto-oikeuden päätöksen perustelut	3
2	Oikeudellinen arviointi	4
2.1	Lähtökohdat	4
2.2	Julkinen hakumenettely	5
2.3	Välijohtopäätös	5
2.4	Sovelletut oikeusohjeet	6
2.4.1	Viranhaltijalain 37 §	6
2.4.2	Viranhaltijalain 24 §	9
3	Yhteenveto ja johtopäätökset	10

1 Taustat ja arvioinnin lähtökohdat

Järvenpään kaupunginvaltuusto on 19.3.2018 (§ 26) päättänyt, että kaupungin silloinen elinkeinojohtaja sijoitetaan kaupunkikehitysjohtajan virkaan 3.5.2018 lukien. Päätös on tehty kunnallisen viranhaltijalain 37 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 2 momentin perusteella, koska merkittävä osa elinkeinojohtajan tehtävistä on siirtymässä palvelualuejohtajan virkatehtäviin.

Helsingin hallinto-oikeus on 16.11.2020 tekemällään päätöksellä 20/0935/2 kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen.

Lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) nojalla hallinto-oikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupaa hakiessaan valittajan on ilmoitettava peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valittaja katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on edellä peruste.

Valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

1.1 Kaupunginvaltuuston päätös ja päätöshistoria

Kaupunkikehitysjohtajan viran täyttämistä on ennen kaupunginvaltuustoa käsitelty henkilöstöasianjaostossa 30.01.2018 (§ 3) sekä kahdesti kaupunginhallituksessa. Henkilöstöasianjaosto on kokouksessaan päättänyt ehdottaa kaupunginhallitukselle, että elinkeinojohtaja Olli Keto-Tokoi siirrettäisiin kaupunkikehitysjohtajan virkaan ajalle 1.3.2018 - 28.2.2019 kunnallisen viranhaltijalain 24 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 5 momentin perusteella.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 05.02.2018 (§ 38) kaupunginhallituksen puheenjohtaja on esittänyt kaupunginhallituksen puheenjohtajiston yhteisen muutosehdotuksen, jonka mukaan elinkeinojohtaja Olli Keto-Tokoi olisi siirretty kaupunkikehitysjohtajan virkaan 7.4.2018 lukien kunnallisen viranhaltijalain 24 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 5 momentin perusteella. Kaupunginhallitus on kuitenkin päättänyt yksimielisesti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi.

Kaupunginhallitus on myöhemmin 13.2.2018 (§ 42) päättänyt esittää siirtoa kokouksessa tehdyn muutosehdotuksen perusteella kaupunginvaltuustolle niin, että elinkeinojohtaja Olli Keto-Tokoi sijoitetaan kaupunkikehitysjohtajan virkaan 3.5.2018 lukien kunnallisen viranhaltijalain 37 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 2 momentin perusteella, koska merkittävä osa elinkeinojohtajan tehtävistä on siirtymässä palvelualuejohtajan virkatehtäviin.

Lisäksi kaupunginhallitus on päättänyt sijoittaa elinkeinojohtaja Olli Ketoin kunnallisen viranhaltijalain 37 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 2 momentin perusteella vt. kaupunkikehitysjohtajaksi ajalle 1.3. - 2.5.2018 tai enintään siihen saakka, kunnes valtuuston virkanimityspäätös kaupunkikehitysjohtajasta saa lainvoiman, koska merkittävä osa elinkeinojohtajan tehtävistä on siirtymässä palvelualuejohtajan virkatehtäviin.

Kaupunginvaltuusto on kaupunginhallituksen tekemän esityksen perusteella kokouksessaan 19.3.2018 päättänyt, että elinkeinojohtaja Olli Keto-Tokoi sijoitetaan kaupunkikehitysjohtajan virkaan 3.5.2018 lukien kunnallisen viranhaltijalain 37 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 2 momentin perusteella, koska merkittävä osa elinkeinojohtajan tehtävistä on siirtymässä palvelualuejohtajan virkatehtäviin. Valtuuston kokouksessa on tehty myös vastaehdotus viran laittamisesta julkiseen hakuun.

1.2 Hallinto-oikeuden päätöksen perustelut

Hallinto-oikeus on kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan peruslähdekohtana, että kunnalla on oikeus päättää, millä tavoin se järjestää toimintansa ja tehtävänsä. Viranhaltijalain 37 §:n mukaisen irtisanomisperusteen täytyminen edellyttää, että kunnan työnantajana päättämät tehtävien uudelleenjärjestelyt tosiasiallisesti vähentävät olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti kunnalla tarjolla olevia tehtäviä tai mahdollisuuksia antaa viranhaltijalle hänen kelpoisuuttaan vastaavia tehtäviä suoritettavaksi.

Ratkaisun perusteluiden osalta hallinto-oikeus on todennut seuraavaa: "Keto-Tokoin elinkeinojohtajana hoitamat tehtävät on organisaatiouudistuksessa jaettu kahteen uuteen, eli uuden organisaation kaupunkikehitysjohtajan ja myöhemmin perustetun elinvoimajohtajan, virkaan. Keto-Tokoin hoitamia tehtäviä ei ole miltään osin yhdistetty kenenkään toisen virkasuhteessa jo olevan viranhaltijan tehtäviin. Organisaatiomuutos ei ole muutoinkaan merkinnyt tarvittavan henkilöstömäärän tai tarjolla olevan työn vähentymistä tai ratkaisevasti muuttanut tarjolla olevien tehtävien laatua. Uudelleenjärjestelyn myötä kaupungin henkilöstömäärä on tältä osin tosiasiallisesti lisääntynyt yhdellä, eli kyse ei ole ollut taloudellisen tilanteen vuoksi toteutetusta säästötoimenpiteestä. Kaupungilla ei siten olisi näissä oloissa ollut viranhaltijalain 37 §:n mukaista taloudellista tai tuotannollista perustetta Keto-Tokoin irtisanomiseen. Näin ollen häntä ei ole myöskään valtuuston käyttämällä perusteella eli viranhaltijalain 37 §:n nojalla hänen virkasuhteensa irtisanomisen välttämiseksi voitu ottaa ilman julkista hakumenettelyä kaupunkikehitysjohtajan virkasuhteeseen".

Asiallisesti ratkaisu on perustunut siihen, ettei kaupungilla ole ollut viranhaltijain 37 §:ssä tarkoitettu irtisanomisperustetta, jolla 37 §:n 2 momentin mukainen siirto olisi voitu perustella.

2 Oikeudellinen arviointi

2.1 Lähtökohdat

Kaupunginvaltuusto on päätöksellään 22.1.2018 § 6 muuttanut kaupunkikehitysyksikön palvelualueeksi, ja kaupunginhallitus on päättänyt 5.2.2018 (§ 37) uuden palvelualuejohtajan eli kaupunkikehitysjohtajan viran perustamisesta.

Organisaatiomuutoksen yhteydessä elinkeinojohtajan tehtävät kaupunkikehityksen johtajana ovat siirtyneet uuteen kaupunkikehitysjohtajan virkaan. Elinkeinojohtajan virkaan jäljelle jääneet tehtävät on siirretty sittemmin uuden elinvoimajohtajan viran tehtäviin, jotka ovat koostuneet osin myös uusista tehtävistä.

Henkilöstöjaoston päätösesityksen sekä kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjan 5.2.2018 perusteella elinkeinojohtajan siirtoa kaupunkikehitysjohtajan virkaan on valmisteltu kunnallisen viranhaltijain 24 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 5 momentin perusteella. Henkilöstöjaoston esitys on koskenut siirtoa määräajaksi 1.3.2018 - 28.2.2019. Kaupunginhallitus on muuttanut esitystä sitä, että siirto olisi ollut pysyvä, mutta tapahtunut edelleen 24 §:n mukaisena siirtona.

Kaupunginhallituksen kokouksen 5.2.2018 § 38 perusteella asiaan on pyydetty lausunto ulkopuoliselta työoikeuteen erikoistuneelta asianajotoimistolta. Kaupunginhallituksen 13.2.2020 tekemän päätöksen mukaan ”saadun lausunnon perusteella on mahdollista, että elinkeinojohtaja siirretään kunnallisen viranhaltijain 24 §:n perusteella toiseen virkasuhteeseen mutta on suositeltavaa, että elinkeinojohtajan asemaa tarkastellaan kunnallisen viranhaltijain 37 §:n perustuen, ja hänet tulisi siten sijoittaa suoraan perustettuun palvelualuejohtajan virkaan”.

Kaupunginhallituksen päätöspöytäkirjassa on muun ohella todettu, että saadun asiantuntijalausunnon mukaan taloudelliset ja tuotannolliset perusteet virkasuhteen irtisanomiseksi ovat olemassa, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai yksikön tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi taikka muista niihin verrattavista syistä. Jotta tehtävien voitaisiin katsoa vähentyneen olennaisesti, on vähentymisen oltava vähäistä suurempaa. Lisäksi vähentymisen tulisi kohdistua viranhaltijan ensisijaisiin ja pääasiallisiin tehtäviin.

Kaupunginhallituksen päätöksessä on todettu, että ”viranhaltijan tehtävien voidaan katsoa vähentyneen olennaisesti ja pysyvästi esimerkiksi silloin, kun uudelleenjärjestelyn seurauksena viranhaltijan virkatehtävistä olennainen osa siirretään osaksi toista virkaa. Kunta voi itsehallintonsa nojalla päättää varsin vapaasti siitä, millä tavoin se tuottaa kunnan järjestettävänä olevat palvelut ja tehtävät edellyttäen, että järjestelyt ovat aitoja eikä niihin ryhdytä esimerkiksi individuaaliperusteisen irtisanomissuojan kiertämiseksi”.

Kaupunginhallitus on päättänyt kokouksessaan saadun asiantuntijalausannon perusteella esittämään, että elinkeinojohtaja sijoitetaan kaupunkikehitysjohtajan virkaan 3.5.2018 lukien kunnallisen viranhaltijalain 37 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 2 mom:n perusteella, koska merkittävä osa elinkeinojohtajan tehtävistä on siirtymässä palvelualuejohtajan virkatehtäviin.

Lisäksi kaupunginhallitus on päättänyt sijoittaa elinkeinojohtaja Olli Keto-Tokoin kunnallisen viranhaltijalain 37 §:n ja Järvenpään kaupungin hallintosäännön 4 luvun 46 §:n 2 mom:n perusteella vt. kaupunkikehitysjohtajaksi ajalle 1.3. - 2.5.2018 tai enintään siihen saakka, kunnes valtuuston virkanimityspäätös kaupunkikehitysjohtajasta saa lainvoiman, koska merkittävä osa elinkeinojohtajan tehtävistä on siirtymässä palvelualuejohtajan virkatehtäviin.

2.2 Julkinen hakumenettely

Viranhaltijalain 4 §:n mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä. Virkasuhteeseen voidaan ottaa ilman hakumenettelyä, kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoimena olevaan virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi, taloudellisista ja tuotannollista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen, 22 §:ssä tarkoitettu virkasuhteen tarjoaminen osa-aikaiselle viranhaltijalle, 24 §:ssä tarkoitettu tai muussa laissa säädetty viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, muun työnantajan palveluksessa olevan henkilön ottaminen virkasuhteeseen lain tai sopimuksen nojalla tapahtuvan toiminnan siirtämisen yhteydessä taikka muu näihin rinnastettava johtosäännössä määrätty peruste.

Arvioinnin kohteena olevassa tilanteessa, kun on katsottu, että taloudellisista ja tuotannollista syistä johtuva irtisanomisperuste olisi ollut käsillä, on julkinen hakumenettely sivuutettu sillä perusteella, että kyseessä on taloudellisista ja tuotannollista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen.

2.3 Välijohdtopäätös

Hallinto-oikeus on päättänyt kumoamaan kaupunginvaltuuston päätöksen sillä perusteella, että kaupungilla ei ole ollut viranhaltijalain 37 §:n mukaista taloudellista tai tuotannollista perustetta Keto-Tokoin irtisanomiseen, muun muassa siksi, että organisaatiomuutos ei ole merkinnyt tarjolla olevan työn vähentymistä tai ratkaisevasti muuttanut tarjolla olevien tehtävien laatua. Hallinto-oikeus ei ole ottanut kantaa viranhaltijalain 24 §:n mukaisiin edellytyksiin koskien viranhaltijan siirtämistä toiseen tehtävään, koska tällaista päätöstä ei ole tehty. Lisäksi siirtämisen edellytykset poikkeavat 37 §:n mukaisista edellytyksistä ja siirto edellyttää muun muassa viranhaltijan tilaisuutta tulla kuulluksi.

2.4 Sovelletut oikeusohjeet

2.4.1 Viranhaltijalain 37 §

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.

Virkasuhteen irtisanomisen perusedellytys on, että viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi taikka muista niihin verrattavista syistä. Tehtävien olennaisen ja pysyvän vähentymisen on oltava vähäistä suurempaa, jotta viranhaltijan virkasuhde voidaan irtisanoa. Irtisanominen on mahdollista silloin kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi sekä silloin, kun työnantajan mahdollisuudet tarjota työtä ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi¹.

37 §:n 2 momentilla pyritään esimerkein kuvaamaan tapauksia, joissa työsopimuksen irtisanomisen perusteeksi ilmoitettua taloudellista ja tuotannollista syytä ei ainakaan voida pitää irtisanomisen todellisena syynä. Työsopimuslakia (55/2001) koskevassa hallituksen esityksessä² todetaan säännöksen tarpeellisuuden osalta seuraavaa: ”Työnantaja ei tietenkään saa irtisanoa työsopimusta näennäisin tai tekaistuun perustein. Tältä kannalta voimassa olevan lain 37 a §:n 2 momentin säännös ei ole aivan välttämätön. Käytännön kannalta näyttää kuitenkin edelleen tarpeelliselta, että laista kävisi jollain tavalla ilmi sekin, että vähäisillä tai näennäisillä taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä ei saa kiertää tämän luvun 2 §:ssä tarkoitettuja irtisanomisperusteita. Tämän vuoksi esitetään edelleen säädettäväksi kahden esimerkin avulla, milloin taloudelliseksi ja tuotannolliseksi väitettyä irtisanomisperustetta ei ainakaan voida pitää asiallisena ja painavana³.”

¹ KHO 14.3.2008 T 530

² HE 157/2000, s. 102

³ Viranhaltijalain esitöissä todetaan vastaavilta osin, että ”Pykälän 2 momentissa esitetään Pykälän 2 momentissa esitetään työsopimuslakia vastaavasti edelleensäädettäväksi kahden esimerkin avulla, milloin taloudelliseksi ja tuotannolliseksi väitettyä irtisanomisperustetta ei ainakaan voida pitää asiallisena ja

Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnan hallinnon tai tehtävien uudelleenjärjestely esimerkiksi taloudellisten tai organisatoristen syiden vuoksi voi merkitä tarvittavan henkilöstön määrän vähentämistä. Jos tehtävien uudelleenjärjestely merkitsisi viranhaltijan virantoimituspaikan muuttamista toiselle paikkakunnalle eikä viranhaltija perustellusta syystä siirry uudelle paikkakunnalle, viranhaltija voidaan irtisanoa 37 §:n perusteella. Kunta voi päätöksellään myös suunnata palvelutuotantoon uudella tavalla esimerkiksi lopettamalla jonkun palvelun tai supistamalla palvelun antamista tai ostamalla palvelun ulkopuoliselta palvelujen tuottajalta. Perustelut vastaavat viranhaltijalain kumotun palvelussuhdeturvain perusteluita⁴. Jälkimmäistä koskeneissa esitöissä todettiin lisäksi, että Viran lakkauttaminen ei ehdotuksen mukaan enää sinänsä olisi viranhaltijan irtisanomisperuste. Kunnalla olisi edelleenkin oikeus päättää virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta. Kunnan oikeus irtisanoa viranhaltija viran lakkauttamisen jälkeen edellyttäisi (tuolloin voimassa olleen palvelusturvain) 7 §:ssä mainittua irtisanomisperustetta. Arvioinnin kohteena olevassa tapauksessa elinkeinojohtajan virkaa ei ole lakkautettu. Kaupunginhallituksen vastineessa hallinto-oikeudelle on kuitenkin katsottu, että virka on tosiasiaa tullut lakkautetuksi. Henkilöstöjaoston päätöksen 30.1.2018 § perusteluosassa on kuitenkin todettu, että ”kaupunkikehityksen henkilöstömäärä kasvaa yhdellä, koska vapautuva elinkeinojohtajan virka tullaan täyttämään uudelleen”.

Kaupunginhallituksen 13.2.2018 päätöksessä on asiantuntijalausuntoon viitaten todettu, että viranhaltijan tehtävien voidaan katsoa vähentyneen olennaisesti ja pysyvästi esimerkiksi silloin, kun uudelleenjärjestelyn seurauksena viranhaltijan virkatehtävistä olennainen osa siirretään osaksi toista virkaa. Päätöksessä on lisäksi todettu, että kunta voi itsehallintonsa nojalla päättää varsin vapaasti siitä, millä tavoin se tuottaa kunnan järjestettävänä olevat palvelut ja tehtävät edellyttäen, että järjestelyt ovat aitoja eikä niihin ryhdytä esimerkiksi individuaaliperusteisen irtisanomissuojan kiertämiseksi.

Työn vähentymisen osalta on selvää, että vähentyminen voi johtua työnantajasta riippumattomista syistä tai työnantajan omista toimenpiteistä, kuten toimintojen uudelleenjärjestelystä. Kuten todettua, kunta voi harkintansa mukaan päättää, millä tavoin sen hoidettavina olevat tehtävät suoritetaan ja palvelut tuotetaan.

Viranhaltijalain 37 §:n 2 momentissa säädetään työsopimuslakia vastaavasti edelleen kahden esimerkin avulla, milloin taloudelliseksi ja tuotannolliseksi väitettyä irtisanomisperustetta ei ainakaan voida pitää asiallisena ja painavana. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan asiallista ja painavaa perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä työnantajalla tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua.

painavana. työsopimuslakia vastaavasti edelleen säädettäväksi kahden esimerkin avulla, milloin taloudelliseksi ja tuotannolliseksi väitettyä irtisanomisperustetta ei ainakaan voida pitää asiallisena ja painavana”. (HE 196/2002 s. 59)

⁴ HE 44/1996, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 19

Hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, että Keto-Tokoin hoitamia tehtäviä ei ole ”miltään osin yhdistetty kenenkään toisen virkasuhteessa jo olevan viranhaltijan tehtäviin”. Perustelun osalta on osin epäselvää, miltä osin hallinto-oikeus arvioi, että päättämisedellytysten käsillä olon osalta on merkityksellistä, että viranhaltijan tehtävät siirrettäisiin toisen jo virkasuhteessa olevan viranhaltijan tehtäviin. Käsitksemme mukaan virkasuhteen päättämisperusteen edellytysten käsillä olon edellytykset liittyvät tehtävien vähentymiseen ja mahdollinen viranhaltijan sijoittaminen toiseen virkaan edellyttää käytännössä virkaa, johon voidaan sijoittaa. Sijoittaminen toiseen virkaan ei käsitksemme mukaan edellytä, että uudelleenjärjestelyn kohteena olevat tehtävät olisi siirretty toisen viranhaltijan tehtäväksi, vaan lähtökohtaisesti sijoittaminen nimenomaan edellyttää ”vapaana” olevaa tehtävää.

Hallinto-oikeus viitanee toteamalla siihen, että tällä seikalla on vaikutusta arvioitaessa työn vähentymistä. Niin ikään vaikuttaa ainakin osin epäselvältä, onko elinkeinojohtajan virkaa lakkautettu, eli onko elinkeinojohtajan muita tehtäviä ylipäätään osana järjestelyä siirretty vielä päätöksentekohetkellä osaksi toista virkaa. Kuitenkin näkemyksemme mukaan tehtävien vähentymisen arvioinnin kannalta ei ole yksiselitteisen selvää, että esimerkiksi uudelleenjärjestelyn yhteydessä toiseen virkaan siirrettyjen tehtävien osalta olisi ratkaisevaa, onko kyseinen virka täytetty vai ei. Toisaalta on selvää, että organisaatiomuutos ei tosiasiallisesti ole merkinnyt henkilöstömäärän tai tarjolla olevan työn vähentymistä tai ratkaisevasti muuttanut tarjolla olevien tehtävien laatua. Kuten hallinto-oikeus toteaa, uudelleenjärjestelyn myötä kaupungin henkilöstömäärä on tältä osin tosiasiaa lisääntynyt yhdellä, eli kyse ei ole ollut taloudellisen tilanteen vuoksi toteutetusta säästötoimenpiteestä. Henkilöstömäärän lisääntyminen mainitaan myös henkilöstöasiainjaoston päätöksessä.

Kaupunginhallituksen päätöksessä 13.2.2018 todetaan, että ”koska taustatietojen mukaan elinkeinojohtajan virkaa ollaan tosiasiaa muuttamassa alemman tasoiseksi viraksi, ja elinkeinojohtajan tehtävistä suurinta osaa ollaan siirtämässä osaksi palvelualuejohtajan tehtäviä, voidaan perustellusti esittää, että elinkeinojohtajan virkaa ollaan muuttamassa niin olennaisesti, että taloudellinen ja tuotannollinen irtisanomisperuste on käsillä. Tällöin kaupungilla on velvollisuus tarjota elinkeinojohtajan viranhaltijalle irtisanomisen vaihtoehtona ensisijaisesti virkaa, joka lähinnä vastaa hänen tämänhetkistä virkasuhdettaan. Ottaen huomioon uudelleenjärjestelysuunnitelmat tehtävien siirron osalta, on hyvin todennäköistä, että juuri palvelualuejohtajan virka vastaa lähinnä hänen tämänhetkistä virkasuhdettaan.”

Työn olennaista ja pysyvää vähentymistä kokevan perusteen osalta vaikuttaa käsitksemme mukaan jo kaupunginhallituksen päätöksenkin perusteella siltä, että uudelleenjärjestely ei ole viranhaltijain 37 §:n 2 momentin 2 kohdan edellyttämällä tavalla tosiasiallisesti vähentänyt työnantajalla tarjolla olevia tehtäviä. Käytännössä virkajärjestelyn lopputuloksena näyttää syntyneen yksi uusi virka, johon on yhdistetty osa elinkeinojohtajan tehtävistä ja lisäksi muita tehtäviä.

Poiketen työsopimuslain vastaavasta säännöksestä⁵ viranhaltijain esimerkkisäännös viittaa työn vähentymisen ohella myös siihen, ettei irtisanomisperustetta ole, jos irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti muuta

⁵ TSL 7 luvun 3 § 2 mom 2 kohta

tehtävien laatua. Hallinto-oikeuden ratkaisussa ei nimenomaisesti ole otettu kantaa tehtävien laadun muuttumiseen, mutta päätöksessä on kuitenkin todettu, että uudelleenjärjestely ei ole ”ratkaisevasti muuttanut tarjolla olevien tehtävien laatua.”

Tehtävien laadun muuttumista koskevaa edellytystä ei nimenomaisesti avata myöskään viranhaltijalain esitöissä, jotka pitkälti vastaavat työsopimuslain perusteluita poikkeavasta sanamuodosta huolimatta⁶. Oikeuskäytännön perusteella on joka tapauksessa selvää, että tehtävien samankaltaisuuden osalta tietty olennaisuusarvio on erojen kannalta ratkaiseva, ei täsmällinen vastaavuus⁷. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on työn vähentymisen osalta katsottu, että pelkästään esimerkiksi työntekijän hoitaman tehtävän nimikkeen muuttaminen ei merkitse, että työ vähentyisi olennaisesti lain tarkoittamalla tavalla, jos toimenkuva muutoin pysyy pääasiassa ennallaan⁸. Koska elinkeinojohtajan tehtävät on käytännössä jaettu kahteen muuhun tehtävään niin, että elinkeinojohtajan tehtävistä suurin osa siirtyi osaksi palvelualuejohtajan tehtäviä, voidaan katsoa, ettei myöskään tehtävien tosiasiallinen laatu ole ainakaan olennaisesti muuttunut.

Lisäksi on todettava, että viranhaltijalaissa työn vähentyminen on liitetty nimenomaisesti viranhaltijan tehtävien olennaiseen ja pysyvään vähentymiseen esimerkiksi uudelleen järjestelyn myötä. Työsopimuslaissa viitataan yleisemmin *tarjolla olevan työn* vähentymiseen. Toisaalta jos vähentymistä arvioitaan pelkästään viran puitteissa, mahdollistaisi tämä kuitenkin säännösten yhteisen taustaperiaatteen vastaisesti käytännössä kaikissa tilanteissa viran uudelleenjärjestelyn siten, että päättämisperuste olisi käsillä viranhaltijan omien tehtävien vähentymisen myötä, vaikka tehtävät eivät tosiasiallisesti vähentyisikään.

2.4.2 Viranhaltijalain 24 §

Viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa taikka siirtoon on muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa.

Viranhaltija voidaan perustellusta syystä siirtää enintään vuoden määräajaksi oman työnantajan toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, edellyttäen, ettei viranhaltijan varsinainen palkka vähene. Viranhaltijalle annettu määräys voidaan milloin tahansa peruuttaa ja

⁶ HE 196/2002 s. 60: Momentin 2 kohdassa esitetään säädettäväksi, että asiallista ja painavaa taloudellista ja tuotannollista irtisanomisperustetta ei olisi myöskään, jos tehtävien uudelleenjärjestelystä ei ole tosiasiallisesti aiheutunut työn vähentymistä. Jos esimerkiksi kone- ja laitehankinnoista tai muista työmenetelmien muutoksista ei olisi aiheutunut tehtävien vähentymistä tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, mutta muun muassa työn sisältö ja vaativuus olisivatkin muuttuneet siten, että viranhaltijat eivät suoriutuisi siitä aikaisemmin valmiuksin, tulisi työnantajan yleensä kouluttaa viranhaltijat niin, että he voisivat jatkaa muuttuneissa tehtävissä.

⁷ KHO 3.6.2019 T 2605

⁸ Työsopimuslaki, Äimälä-Kärkkäinen, 2017 5. uudistettu painos, s. 554

asianomainen on velvollinen siirtymään välittömästi takaisin entiseen virkasuhteeseen siihen kuuluvien palkkaeduin. Peruutus tulee voimaan heti.

Viranhaltijalle on ennen 1 ja 2 momentissa tarkoitettua siirtämistä tai 2 momentissa tarkoitettua peruuttamista varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Henkilöstöjaosto on ensivaiheessa ollut siirtämässä elinkeinojohtajaa kaupunkikehitysjohtajan virkaan alle vuoden määräajaksi (24 § 2 mom). Kaupunginhallitus on muuttanut esitystä koskemaan pysyvää siirtoa (24 § 1 mom), mutta päättänyt palauttaa asian valmisteluun. Asiassa hankitun asiantuntijalausannon perusteella on pidetty mahdollisena, että ”elinkeinojohtaja siirretään kunnallisen viranhaltijalain 24 §:n perusteella toiseen virkasuhteeseen”. Kaupungin henkilöstöasiainjaoston päätösesityksessä 30.01.2018 (§ 3) on todettu, että kaupungilla on aiemmin sovellettu vastaavissa tilanteissa käytäntöä, jossa viranhaltija on siirretty toiseen virkaan viranhaltijalain 24 §:n ja kaupungin hallintosäännön vastaan määräyksen nojalla (§ 72 toimialajohtajan siirtäminen palvelualuejohtajaksi, valtuusto 10.10.2011).

Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen julkista hakumenettelyä noudattamatta edellyttää viranhaltijalain 24 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä. Edellytysten täytyessä säännös mahdollistaa siirtämisen ilman julkista hakumenettelyä, mutta ei perusta kenellekään oikeutta tulla siirretyksi uuteen virkaan. Virkaa täytettäessä voidaan aina käyttää selkeänä pääsääntönä olevaa julkista hakumenettelyä. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voida johtaa edellä mainituista säännöksistä poikkeavaa oikeutta tulla siirretyksi virkaan ilman hakumenettelyä.⁹ Kuitenkin olosuhteiden perusteella voidaan arvioida, että erityisesti huomioiden elinkeinojohtajan tehtävistä suurin osa on siirtynyt osaksi palvelualuejohtajan tehtäviä, on mahdollista, että viranhaltijalain edellytykset koskien 24 §:n mukaista siirtoa olisivat olleet käsillä.

Valituksessa on katsottu, että kaupungilla ei olisi ollut myöskään perustetta siirtää elinkeinojohtajaa virkaan viranhaltijalain 24 §:n nojalla. elinkeinojohtajan viran varsinaisia tehtäviä ole ollut tarkoitus siirtää kaupunkikehitysjohtajalle. Kaupunkikehitysyksikön hallinnolliseen johtamiseen liittyvien tehtävien on ollut tarkoitus kuulua elinkeinojohtajan tehtäviin vain kehitysjohtajan virkavapauden ajan. Kaupunkikehitysyksikön johtaminen ja tehtävät järjesteltiin sisäisesti jakamalla ne yrityspalvelujohtajan ja kaavoituspäällikön kesken kehitysjohtajan virkavapauden ajaksi, ja elinkeinojohtaja (silloinen yrityspalvelujohtaja) antoi suostumuksensa virkatehtävien määräaikaisiin muutoksiin. Hallinto-oikeus ei ole ottanut kantaa viranhaltijalain 24 §:n soveltumiseen ja siirron edellytyksiin, mikä on lähtökohtana ymmärrettävä, koska valituksen kohteena ollut ratkaisu on perustunut viranhaltijalain 37 §:ään.

3 Yhteenveto ja johtopäätökset

Viranhaltijalain 37 §:n mukaan virkasuhde voidaan irtisanoa, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi muun muassa asianomaisen yksikön

⁹ KHO:2013:147

tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi. Perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä työnantajalla tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua.

Hallinto-oikeus on kumonnut valtuuston päätöksen sillä perusteella, ettei irtisanomisperustetta ole ollut käsillä, koska virkajärjestely ei ole tosiasiallisesti vähentänyt tehtäviä tai ratkaisevasti muuttanut tehtävien laatua.

Käsityksemme mukaan tilanteessa, jossa tehtävät eivät ylipäätään ole vähentyneet, ei viranhaltijalain 37 §:n voida lähtökohtaisesti katsoa tulevan sovellettavaksi. Niin ikään on otettava huomioon, että tehtävien olennaisesta ja pysyvästä vähentymisestä ei asiassa nimenomaisen säännöksen perusteella ole kyse ainakaan silloin, kun irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä työnantajalla tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua.

Hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ovat verrattain suoraviivaisia eikä päätöksessä erityisesti oteta kantaa siihen, missä määrin tapauksen erityispiirteillä on tai ei ole ollut vaikutusta asiassa. Ratkaisu on luonteeltaan yleispiirteinen. Päätös kuitenkin nojaa vahvasti sille peruslähtökohdalle, että irtisanomisperusteen käsillä olo edellyttää tehtävien tosiasiallista vähentymistä, mikä on myös lähtökohta lain sanamuodon puitteissa. Niin ikään kun otetaan huomioon lain tavoitteet eli muun muassa sen estäminen, ettei irtisanomisen perusteeksi vedota kuin tosiasiallisiin perusteisiin, on viime kädessä kuitenkin ratkaisevaa se, olisiko kaupungilla ollut oikeus irtisanoa virkasuhde, eikä se, onko kaupungilla ollut mahdollisuus tehtävään sijoittamisen tueksi vedota irtisanomisperusteeseen. Kun tehtävät eivät ole vähentyneet, ei irtisanomisperustetta lähtökohtaisesti ole käsillä.

Toisaalta tapaukseen liittyy myös hallinto-oikeuden ratkaisua vastaan puhuvia seikkoja, kuten se, että käsityksemme mukaan suhteellisen vakiintuneesti on katsottu, että virkaan liittyvät tehtävät voivat vähentyä esimerkiksi sen johdosta, että viran tehtävät uudelleenjärjestelyssä jaetaan muille viranhaltijoille / virkoihin tai muulle henkilöstölle. Tällöin tosiasiallisesti jaon kohteena olevan viran tehtävät vähenevät pysyvästi. Hallinto-oikeuden ratkaisussa tämä seikka on sivuutettu sillä perusteella, että tehtävien tosiasiallinen määrä tai henkilöstömäärä ei ole vähentynyt. Tältä osin ratkaisu ei ole kaikilta osin ainakaan selkeästi perusteltu. Selvää on, että irtisanomisperusteen kiertämisen estämiseksi pelkät muodolliset virkamuutokset eivät ole mahdollisia, vaan tehtävien pitää tosiasiallisesti vähentyä. Kuitenkin kaupungilla on oikeus järjestää toimintojaan parhaaksi katsomallaan tavalla myös siten, että joidenkin viranhaltijoiden tehtävät muuttuvat olennaisesti.

Toisaalta asiakokonaisuudessa vähemmälle huomiolle hallinto-oikeuden ratkaisussa ovat jääneet valittajien näkemykset siitä, että elinkeinojohtaja olisi vain määräaikaaisesti hoitanut kaupunkikehitysjohtajan tehtäviä, joiden on ollut tarkoitus siirtyä palvelualuejohtajan/kaupunkikehitysjohtajan tehtävään. Niin ikään valittajan näkemys siitä, ettei elinkeinojohtajan tehtävää ole lakkautettu, on jäänyt ratkaisussa vaille kannanottoa. Tältä osin kaupunginhallitus on todennut, että "elinkeinojohtajan virka erillisenä tehtäväkokonaisuutena on käytännössä lakannut, vaikka muodollista lakkauttamispäätöstä ei välittömästi tehtykään". Henkilöstöasiainjaoston päätöksen perusteluosassa kuitenkin viitataan elinkeinojohtajan paikan vapautumiseen. Hallinto-

oikeus ei ole myöskään ottanut kantaa siihen, missä määrin uusi elinvoimajohtajan virka olisi ollut aiempaa elinkeinojohtajan virkaa vastaava. Valittajien mukaan elinvoimajohtajan tehtävä eli uusi virka, joka koostui osin uusista tehtävistä ja osin elinkeinojohtajan virkaan jäljelle jääneistä tehtävistä, muodostui käytännössä elinkeinojohtajan tehtävistä ilman elinkeinojohtajan määräaikaisesti hoitamien kaupunkikehitysjohtajan tehtävien hoitoa.

Edellä mainitut väitteet ovat käytännössä jääneet hallinto-oikeudessa vaille kannanottoa johtuen työn vähentymistä koskevasta ensisijaisesta johtopäätöksestä. Mahdollisessa jatkovalitusvaiheessa tulisi mahdollisesti myös ratkaistavaksi kysymys siitä, mikä on tehtävien tosiasiallinen sisältö ja keskinäinen vastaavuus, onko elinkeinojohtaja hoitanut kaupunkikehityksen tehtäviä ainoastaan määräaikaisesti sekä kysymys siitä, olisiko elinvoimajohtajan tehtävä tullut lakkauttaa, jotta irtisanomisperusteen olisi voitu katsoa olevan käsillä.

Näkemyksemme mukaan edellä todetuin perustein jatkovalituksen menestymismahdollisuuksiin on kokonaisuutena arvioiden suhtauduttava varauksella siinäkin tilanteessa, että työn katsottaisiin vastoin hallinto-oikeuden päätöstä vähentyneen viranhaltijalain 37 §:n edellyttämällä tavalla.

Asiassa ei näkemyksemme mukaan ole erikseen tarpeen valitusmahdollisuuden arvioimiseksi arvioida viranhaltijalain 24 §:n soveltumista, koska valituksen kohteena ollutta päätöstä ei ole tehty 24 §:n nojalla, eikä hallinto-oikeus ole ottanut perusteen soveltumiseen kantaa. Valituksessa on katsottu, että siirto ei olisi ollut myöskään ko. perusteella mahdollinen.