

Tammelan kunnan päätöksentekoprosessissa ja kokousmenettelyssä noudatettavat hyvän hallinnon periaatteet

Kunnallinen päätöksenteko perustuu kuntalakiin ja kunnan hallintosäännön määräyksiin. Valtuusto päättää hallintosäännön sisällöstä ja muutoksista. Kunnan hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä. Tämän asiakirjan periaatteet ohjaavat ja neuvovat toimintaa yleisellä tasolla.

HYVÄN HALLINNON PERUSTEET

Perustuslaissa esitetään vaatimus hyvästä hallinnosta ja hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä.

- **Yhdenvertaisuus:** kohdellaan tasapuolisesti, johdonmukaisesti ja syrjimättömästi
- **Suhteellisuus:** keinot mitoitetaan oikein suhteessa lopputulokseen, kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enempää kuin haitan tai vaaran poistaminen edellyttää
- **Objektiviteetti:** viranomaisen toiminta on asiallista ja puolueetonta
- **Luottamuksensuoja:** viranomaisen toiminta on ennakoitavaa ja johdonmukaista, oikeellista ja virheetöntä
- **Tarkoitussidonnaisuus:** viranomainen käyttää valtaa vain siihen mihin lain mukaan on tarkoitettu. Viranomainen ei saa ylittää toimivaltaansa.
- **Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus:** järjestettävä siten, että asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen velvollinen tiedottamaan toiminnastaan (tarkemmin laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 § 20).
- **Neuvontavelvollisuus.** Tarvittaessa ohjattava toimivaltaiseen viranomaiseen.
- **Hyvän kielenkäytön vaatimus:** asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä
- **Viranomaisten yhteistyövelvoite:** avustaa hallintotehtävien hoidossa

KOKOUSMENETTELYSTÄ YLEISESTI

Yksittäisen asian kokouskäsittely sisältää seuraavat vaiheet:

- asian esittely
- kunnanhallituksen tai esittelijän päätösehdotus (= pohjaehdotus)
- keskustelu
- päätösehdotusten selostus
- päätöksen tekeminen (yksimielisyys, äänestys, vaali)
- päätöksen toteaminen
- asian käsittelyn päättäminen

Läsnäolo- ja puheoikeus

Toimielimen on harkittava huolellisesti, keiden henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeus on kunkin käsiteltävän asian ja hyvän päätöksenteon kannalta perusteltua. Läsnäolo- ja puheoikeus on niillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla, jotka on nimenomaisesti mainittu hallintosäännössä. Muiden henkilöiden mahdollisesta läsnäolo- ja puheoikeudesta toimielimen on kulloinkin tehtävä perusteltu päätös.



Esteellisyys

Luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27 – 30 §:ssä.

Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Esteellisen valtuutetun ei tarvitse poistua kokoustilasta, koska valtuuston kokoukset ovat julkisia. Riittää, että hän poistuu omalta paikaltaan.

Muiden luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyysperusteet ovat hallintolain mukaan seuraavat:

- **osallisuusjävi:** henkilö tai hänen läheisensä on asianosainen
- **edustusjävi:** henkilö tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
- **intressijävi:** asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa henkilölle tai hänen läheiselleen
- **palvelussuhde- tai toimeksiantojävi:** henkilö on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
- **yhteisöjävi:** henkilö tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
- **yleislausekejävi:** luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Palvelussuhde kuntaan ei tee luottamushenkilöä taikka viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.

Yhteisöjäviä ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi edellä kuvatussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään, taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Asianomaisen luottamushenkilön, viranhaltijan tai työntekijän on itse arvioitava ja ilmoitettava esteellisyydestään hyvissä ajoin ennen asian käsittelyä. Kun kyse on toimielimen käsiteltävänä olevasta asiasta, ilmoitus on tehtävä sekä toimielimen sihteerille, että esteellisen sijaan tulevalle luottamushenkilölle (varajäsenelle) tai viranhaltijalle ja esteellisyyden peruste.

Mikäli esteellisyydestä syntyy erimielisyyttä, puheenjohtajan on saatettava henkilön esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi.

Kunnallishallinnossa ei sovelleta ns. toisen asteen jäviä, joten osallistuminen saman asian käsittelyyn eri toimielimissä ei itsessään aiheuta esteellisyyttä. Sama henkilö voi siten osallistua asian käsittelyyn kaikissa sen eri vaiheissa.

Valmistelu

Valtuustolle asiat valmistelee kunnanhallitus lukuun ottamatta tarkastuslautakunnalle ja tilapäiselle valiokunnalle säädettyjä erityisiä valmistelutehtäviä. Tarkastuslautakunta valmistelee valtuustolle hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat ja tilapäinen valiokunta luottamushenkilöiden erottamista epäluottamuksen perusteella ja kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevat asiat.

Asian esittelijät ovat viranhaltijoita ja toimivat virkavastuulla. Asian valmistelijana toimivat kunnan virka- tai työsuhteiset työntekijät. Luottamushenkilöt eivät osallistu asian valmisteluun esim. muokkaamalla asian selostusosaa tai päätösehdotusta, koska esittelijällä on oikeus laatia päätösehdotus sellaiseksi, josta esittelijä katsoo voivansa kantaa myös juridisen vastuun. Luottamushenkilöiden tehtävänä on tehdä esittelyn pohjalta päätös joko esittelyn mukaisesti tai muutettuna.

Asian valmistelu käsittää päätökseen vaikuttavien tosiseikkojen (mukaan lukien taloudelliset vaikutukset, yhteys strategiaan ja tulostavoitteisiin yms.) ja oikeussääntöjen (kuten lain ja hallintosäännön) selvittämisen, mahdollisten päätösvaihtoehtojen analysoinnin sekä esittelijän kannanoton. Hyvän hallinnon lähtökohta on, että päätöksenteon pohjaksi selvitetään mahdollisuuksien mukaan eri vaihtoehtoja. Esittelijä tekee valmistelun pohjalta oman päätösehdotuksensa.

Merkittävässä asioissa poliittinen ohjaus tulee saada riittävän ajoissa. Tätä varten järjestetään valtuustoseminareja, valtuustoinfoja sekä toimielinten iltakouluja, työpajoja ja lähetekeskusteluja.

Esittely

Esittely yhdistää asian valmistelun päätöksentekoon. Esittelyn tarkoituksena on informoida päätöksentekijää, selostaa tosiseikat ja sovellettavat oikeussäännöt sekä ilmaista esittelijän kannan mukainen päätösehdotus.

Valtuuston kokousta lukuun ottamatta asioista päätetään viranhaltijan esittelystä. Esittelijän velvollisuus on tehdä päätösehdotus asian ratkaisijalle. Valmistelun tulokset selostetaan esityslistassa. Päätösehdotus on mahdollista tehdä vasta kokouksessa, jos siihen on perusteltu syy.

Esittelijä on päätöksentekijän ohella aina vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole ilmoittanut eriväätä mielipidettä. Mahdollisesta erivästä mielipiteestään huolimatta esittelijä vastaa aina siitä, että päätöksenteon pohjaksi annetut tiedot ovat totuudenmukaisia ja oikeita.

Asiaa ei voida toimielimessä päättää ilman valmistelua ja virkamiesesittelyä. Toimielin voi kuitenkin ylimääräisenä asiana käsitellä valmistelukehotuksen tai selvityspyynnön.

Pohjaehdotus

Esittelijän ja valtuustossa kunnanhallituksen (tarkastuslautakunnan / tilapäisen valiokunnan) päätösehdotus on käsittelyn pohjana. Jos pohjaehdotusta muutetaan ennen kuin toimielin on tehnyt asiassa päätöksen, pohjaehdotuksena on muutettu ehdotus.

Esittelijällä on aina oikeus poistaa asia esityslistalta ennen kuin päätös on kokouksessa tehty.

Keskustelu ja sen aikana tehdyt ehdotukset

Asian esittelyn ja päätösehdotuksen tekemisen jälkeen asiasta varataan tilaisuus keskustella. Puheenjohtaja antaa puheenvuorot siinä järjestyksessä, kun niitä on pyydetty. Asian käsittelyjärjestystä koskeva puheenvuoro sekä edelliseen puheenvuoroon liittyvä huomautus voidaan antaa välittömästi. Puhujan on pysyttävä käsiteltävänä olevassa asiassa, eikä pitkitettävä kokousta tarpeettomasti. Jollei näin tapahdu, puheenjohtajan on puututtava asiaan. Jos kokouksessa syntyy hallitsematon epäjärjestys, kokous on viime kädessä keskeytettävä. Kun puheenvuoroja ei ole enää pyydetty, puheenjohtaja julistaa keskustelun päättyneeksi.

Keskustelun kuluessa toimielimen jäsenet voivat tehdä päätösehdotuksia (muutos- / lisäysehdotuksia). Toimielimen jäsenten on toimitettava tällaiset päätösehdotukset ensisijaisesti sähköiseen kokoushallintaan tai sähköpostitse toimielimen jäsenille ja sihteerille.

Toimielimen jäsenet voivat keskustelun kuluessa tehdä myös pöydällepanoehdotuksen tai palautusehdotuksen. Pöydällepano tarkoittaa käytännössä sitä, että asian käsittely siirtyy myöhempään kokoukseen. Pöydällepanon aikana esittelijällä on oikeus muuttaa päätösehdotustaan. Asian palauttamisella asia saatetaan uudelleen valmisteltavaksi.

Jos keskustelun kuluessa tehdään kannatettu ehdotus asian pöydällepanosta tai jokin muu ehdotus, jonka hyväksyminen keskeyttäisi asian käsittelyn, seuraavien puhujien on puheenjohtajan kehotuksesta rajoitettava puheenvuoronsa koskemaan vain tätä ehdotusta ja siitä on tehtävä päätös ennen kuin keskustelua itse asiasta jatketaan. Jos ehdotus hyväksytään, puheenjohtaja keskeyttää asian käsittelyn; jos se hylätään, jatkuu käsittely.

Yksimielinen päätös ja äänestys

Pohjaehdotus ei vaadi erillistä kannatusta päästäkseen äänestykseen toimielimen jäsenen tekemän kannatetun ehdotuksen kanssa. Toimielimen jäsenen tekemä kannattamaton ehdotus sen sijaan raukeaa. Jos vastaehdotusta ei ole tai se on kannattamattomana rauennut, puheenjohtajan asiana on todeta päätös.

Jos pohjaehdotuksen lisäksi on tehty kannatettuja ehdotuksia, on suoritettava äänestys. Puheenjohtajan on todettava rauenneet ehdotukset ja ne ehdotukset, joista äänestetään. Äänestys on toimitettava avoimesti. Äänestys on toimitettava ensisijaisesti sähköisen kokousjärjestelmän kautta ja toissijaisesti nimenhuudolla. Jos kyseessä on virkavaali, äänestys toimitetaan suljettuna lippuäänestyksenä.

Toimielimen on puheenjohtajan esityksestä hyväksyttävä äänestystapa ja äänestysjärjestys, jos äänestyksiä on toimitettava useampia. Äänestys toimitetaan ns. parlamentaarista äänestystapaa noudattaen. Kaksi samaa asiaa koskevaa, pohjaehdotuksesta eniten poikkeavaa kannatettua päätösehdotusta asetetaan vastakkain ja niistä voittanut ehdotus asetetaan edelleen vastakkain seuraavan kannatetun päätösehdotuksen ja viimeksi pohjaehdotuksen kanssa. Kokonaan hylkäämistä tarkoittava ehdotus on äänestyksessä viimeisenä muut äänestykset voittanutta vastaan.

Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä. Äänen mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee. Toimielimen jäsenellä on myös mahdollisuus äänestää tyhjä. Tyhjiä ääniä ei oteta lukuun enemmistöä laskettaessa.

Eriävä mielipide

Toimielimen jäsenellä ja esittelijällä on tietyn edellytyksin oikeus ilmoittaa päätökseen eriävä mielipide. Toimielimen jäseneltä tämä edellyttää, että hän on asian käsittelyssä ilmaissut olevansa asiasta eri mieltä, joko teke-

mällä vastaehdotuksen tai äänestämällä päätöstä vastaan. Esittelijältä tämä puolestaan edellyttää, että päätös poikkeaa hänen tekemästään päätösehdotuksesta.

Eriävä mielipide on ilmoitettava välittömästi sen jälkeen, kun päätös on tehty. Perustelut eriävään mielipiteeseen toimitetaan ensisijaisesti sähköiseen kokoushallintaan tai sähköpostitse toimielimen sihteerille. Kirjalliset perustelut eriävään mielipiteeseen voi liittää pöytäkirjan tarkastamisajankohtaan saakka. Eriävän mielipiteen ilmoittanut vapautuu päätöksen tuottamasta oikeudellisesta vastuusta. Esittelijä kuitenkin vastaa aina päätöksestä, ellei hän ole nimenomaisesti ilmoittanut eriävää mielipidettä. Toimielimen jäsenen vastuusta vapautumiseen riittää myös se, että hänen äänestyskäyttäytymisensä ilmenee toimielimen pöytäkirjasta.

Vaali

Henkilövalinnassa suoritetaan vaali. Vaali tulee kysymykseen vasta, kun tehdään henkilön lopullinen valinta. Jos henkilön valinta kuuluu esimerkiksi valtuustolle, kunnanhallituksen ehdotuksesta valtuustolle päätetään äänestämällä, eikä vaalilla.

Vaalipäätös voi olla yksimielinen, jolloin varsinaiseen vaalitoimitukseen ei tarvitse lainkaan ryhtyä. Vaali toimitetaan ensisijaisesti enemmistövaalina, jolloin valituksi tulee se tai ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä. Vaali toimitetaan suljettuna lippuäänestyksenä.

Vaalitoimituksesta säädetään hallintosäännössä.

Pöytäkirja

Toimielimen kokouksesta on aina laadittava pöytäkirja, joka on luonteeltaan päätöspöytäkirja. Siihen merkitään ainoastaan ne tiedot, jotka hallintosäännössä säädetty (järjestäytymistiedot, käsittelytiedot ja laillisuustiedot).

Pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä vastaa toimielimen puheenjohtaja. Mikäli pöytäkirjan tarkastajat eivät hyväksy laadittua pöytäkirjaa, se hyväksytään toimielimen seuraavassa kokouksessa.

Pöytäkirjattu päätös on edellytys sille, että päätös voidaan panna täytäntöön. Pöytäkirjalla on ns. julkinen luotettavuus: asian katsotaan olevan niin kuin se on kirjattu pöytäkirjaan, jollei muuta näytetä.

Pöytäkirjan laatimisesta ja sen sisällölle asetettavista vaatimuksista on määrätty tarkemmin hallintosäännössä.

Otto-oikeus

Otto-oikeudella tarkoitetaan kunnanhallituksen ja lautakunnan mahdollisuutta puuttua alaistensa toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksiin ottamalla asiat uuteen käsittelyyn. Hallintosäännössä on määräykset siitä, millä taholla on oikeus päättää asian ottamisesta kunnanhallituksen käsittelyyn ja toisaalta lautakunnan käsittelyyn.

Kun otto-oikeutta käytetään ja aiemmin päätetty asia otetaan kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi, alun perin tehty päätös lakkaa olemasta voimassa. Samassa yhteydessä, kun kunnanhallitus tai lautakunta päättää otto-oikeuden käyttämisestä, se voi päättää myös itse asiasta. Kunnanhallituksella ja lautakunnalla on mahdollisuus arvioida asiaa ja aiemmin tehtyä päätöstä täysin itsenäisesti. Päätös voidaan käsittelyn jälkeen pysyttää, kumota, sitä voidaan muuttaa eli tehdä asiassa uusi päätös tai asia voidaan palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.

Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus ja asiakirjojen julkisuus

Kuntalain 83 § säättää, että luottamushenkilöllä on oikeus saada tietoja, joita hän toimensa hoitamisessa pitää tarpeellisena. Tämä koskee myös tietoja, jotka eivät ole vielä julkisia, mutta ei kuitenkaan koske salassa pidettäviä asiakirjoja. Tiedonsaantioikeuden arvioinnissa huomioidaan luottamushenkilön asema (esim. kunnanhallituksen jäsenellä laajempi kuin lautakunnan jäsenellä). Tiedonsaantioikeus kohdistuu olemassa olevaan tietoon, luottamushenkilö ei voi vaatia tuottamaan erilaisia koosteja, yhteenvetoja tai selvityksiä.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki sääntelee viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa. Jokaisesta julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiakirjasta tulee julkinen viimeistään, kun asian käsittely on päättynyt (lukuun ottamatta salassa pidettäviä asiakirjoja). Ennen julkiseksi tulemista tiedon antaminen julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa. Valmistelijan ja esittelijän on edelleen huolehdittava siitä, että salassa pidettäviä tietoja ei saa tietoonsa muu kuin siihen oikeutettu henkilö.

Julkisuuslain 24 §:ssä on luettelo yleisimmistä salassapitoperusteista. Asiakirjan salassapito on eräissä tapauksissa ehdoton. Esimerkiksi kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot, oppilaan ja hänen perheensä henkilökohtaisia oloja sekä oppilashuoltoa koskevat tiedot ovat aina salassa pidettäviä. Myös tiedot yksityiselämän piirissä esitetyistä mielipiteistä, elintavoista, yhdistys- tai harrastustoiminnasta, perhe-elämästä sekä niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista ovat aina salassa pidettäviä. Toisinaan salassapito määräytyy sen mukaan aiheutuuko tiedon antamisesta vahinkoa, kuten esimerkiksi julkisyhteisön tai julkista tehtävää hoitavan yhteisön liike- tai ammatillisaisuudet, samoin kun yksityistä elinkeinotoimintaa koskevat liike- ja ammatillisaisuudet.

Luottamushenkilö on velvollinen pitämään saamansa tiedot salassa. Salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta on säädetty rangaistus rikoslaissa. Salassa pidettäviä tietoja ei saa luvatta ilmaista sivullisille, eikä salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja saa käsitellä tai säilyttää siten, että ne voivat joutua sivullisten käsiin. Salassa pidettävää tietoa ei saa käyttää hyväksi (esim. liikesalaisuus). Myös perheenjäsenet ja muut läheiset henkilöt ovat tässä mielessä sivullisia. Toimielimen jäsenten ja varajäsenten on erityisesti syytä huolehtia siitä, että paperiset salassa pidettävät asiakirjat palautetaan kunnan toimesta hävitettäväksi.

Kokousten julkisuus

Valtuuston kokoukset on pidettävä julkisina, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä. Tällöin suljettuun käsittelyyn on kuitenkin oltava painava syy.

Kunnan muiden toimielinten kokoukset pidetään lähtökohtaisesti suljettuina. Toimielin voi kuitenkin tarvittaessa päättää pitää kokouksensa julkisena. Toimielimen suljetussa kokouksessa ei saa olla läsnä yleisöä eikä muita sivullisia. Jäsenten lisäksi kokouksessa voivat olla läsnä vain ne, joilla on kokoustehtäviä sekä hallintosäännön nojalla läsnäoloon oikeutetut luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Hyvään hallintotapaan kuuluu, että suljettujen toimielinten kokouksessa käydyt keskustelut pidetään luottamuksellisina.

Salassa pidettäviä asioita käsiteltäessä valtuuston tai muun toimielimen kokousta ei voida pitää julkisena tai asiaa käsitellä julkisesti.

Lahjat ja vieraanvaraisuus

Lahjan ja vieraanvaraisuuden arviointi on aina tapauskohtaista. Lähtökohtana on henkilön oma arvio toiminnan hyväksyttävyydestä. Luottamus viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen on omiaan heikentymään, jos taloudellisen etuuden tai lahjan saaminen saattaa ulkopuolisen silmin vaikuttaa viranomaistoiminnan puolueettomuuteen.



Khall 19.10.2020 § 236
Kvalt 21.10.2020 § 60

ja riippumattomuuteen. Vaikka etujen vastaanottaminen ei täyttäisi rikoksen tunnusmerkistöä, saattaa tulkinnanvaraisten etujen vastaanottaminen aiheuttaa negatiivista julkisuutta.

Oikeuskansleri on kehottanut vieraanvaraisuuden tarjoamisen tilanteissa jokaista kysymään itseltään:

- Miksi minulle tarjotaan tällainen etuus?
- Millaisista motiiveista otan etuuden vastaan?
- Miltä asia näyttäisi julkisuudessa?

Tarjotuista eduista on aina mahdollista kieltäytyä.

