



**KUNNAN
KUNTO**

**KUNNAN
HALLINTO:
Useimmin kysytyt
kysymykset**

Toimittaneet:

Alexander Eriksson ja Stiina Torkkel

ISBN 978-952-293-849-7 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2022

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin 09 7711

www.kuntaliitto.fi

Lukijalle

Tämä julkaisu perustuu Kuntaliiton hallintojuristeille vuosina 2017–2021 lähetettyihin kysymyksiin. Julkaisu käsittelee yleisimpiä hallinto-oikeudellisia kysymyksiä kunnissa. Nämä juridiset aiheet ovat oppaassa jaoteltuina seitsemään kategoriaan: esteellisyys, julkisuus ja tietosuoja, toimivalta, luottamushenkilöt, henkilöstö, päätöksentekomenettely ja muutoksenhaku. Jokaisessa kategoriassa on kymmenen alakategoriaa, ja jokainen juridinen kysymys on esitetty Q&A-muodossa, jotta lukijan on helppo saada lyhyt ja ytimekäs vastaus.

Kuntaliiton lakiyksikön hallintojuristit ovat valinneet kysymykset julkaisuun. Aiheet on valittu niiden yleisyyden, tärkeyden ja pedagogisen tarkoituksen perusteella. Kaikki kysymykset ovat Suomen kuntien viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä yleisesti askarruttavia kysymyksiä; ja monet sellaisia, joihin Kuntaliiton juristit viikoittain ottavat kantaa. Julkaisu kiteyttää siten tärkeimmät hallinto-oikeudelliset kysymykset ja antaa pikakoulutuksen kunnallisoikeudesta.

Jokaisen viranhaltijan ja luottamushenkilön kannattaisi toisin sanoen tutustua julkaisuun.

Tekstissä käsitellään erityisesti kuntalakia, mutta myös hallinto-, julkisuus- ja viranhaltijalakia. Julkaisun lopusta löydät lisää aineistoa luvuissa käsiteltyihin aiheisiin.

Julkaisun ovat toimittaneet **Alexander Eriksson** ja **Stiina Torkkel**.

Helsingissä, 2.5.2022

Alexander Eriksson

Sisältö

Lukijalle	3
1 Esteellisyys	6
1.1 Osallisuus- tai asianosaisjäävi	8
1.2 Edustusjäävi	8
1.3 Intressijäävi	8
1.4 Palvelussuhdejäävi	9
1.5 Yhteisöjäävi	9
1.6 Yleislausekejäävi	10
1.7 Esteellisyyden ulottuvuus ja kynnys	11
1.8 Kunnan työntekijät: esimies-alaissuhde ja esteellisyys	13
1.9 Tarkastuslautakunnan esteellisyysskysymykset	14
1.10 Esteellisyys ja tilapäinen valiokunta	14
2 Julkisuus ja tietosuoja	16
2.1 Viranomaisen asiakirjan määritelmä	17
2.2 Julkiseksi tulemisen ajankohta	18
2.3 Yksilöity pyyntö	18
2.4 Osajulkisuus	20
2.5 Asianosaisen tiedonsaantioikeus	21
2.6 Omien tietojen tarkastusoikeus	23
2.7 Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus	24
2.8 Henkilötietojen luovuttaminen	25
2.9 Tiedonhallinta	26
2.10 Julkisuus ja tietosuoja kunnan yhtiössä	27
3 Toimivaltakysymykset	28
3.1 Asioiden käsittely ja valmistelu valtuustossa – kenellä on toimivalta?	29
3.2 Toimivalta suoraan lain nojalla	30
3.3 Hallintosääntö toimivallan perustajana	30
3.4 Toimivallan siirto ja delegointi	32
3.5 Toimivallan siirtyminen vaalien vuoksi	33
3.6 Operatiivinen ja strateginen toimivalta	34
3.7 Kunnan toimielinten väliset toimivaltakysymykset	34
3.8 Otto-oikeus ja toimivalta	35
3.9 Toimivallan ylitys	37
3.10 Poikkeusolot ja toimivalta	38

4	Luottamushenkilöt	39
4.1	Valtuustokausi ja jatkuvuusperiaate	40
4.2	Luottamushenkilön läsnäolo- ja toimenhoitovelvollisuudet	41
4.3	Luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset	41
4.4	Luottamushenkilön sananvapaus	42
4.5	Epäasiallinen käytös	43
4.6	Luottamushenkilön loikkaus toiseen puolueeseen tai ryhmään	43
4.7	Luottamushenkilön ero luottamustehtävästä	44
4.8	Toimielimen valintamenettely	45
4.9	Tasa-arvolain huomioonottaminen toimielimien kokoonpanossa	46
4.10	Toimielimen erottaminen	48
5	Henkilöstö	49
5.1	Julkinen hakumenettely ja poikkeukset	50
5.2	Suostumusmenettely	51
5.3	Ansiovertailu	51
5.4	Virhe virkavaalissa	52
5.5	Julkisen vallan käyttö virkasuhteen perusteena	53
5.6	Yhteinen virka ja sopimus viranomais tehtävän hoitamisesta	55
5.7	Sivutoimi	56
5.8	Sidonnaisuudet	56
5.9	Viranhaltijan siirto kunnanjohtajan virkaan	57
5.10	Kunnanjohtajan johtajasopimus ja erokorvaus	58
6	Päätöksentekomenettely	59
6.1	Käsittelyvelvollisuus	60
6.2	Valtuustoaloite ja yleinen aloiteoikeus	60
6.3	Kokouskutsu ja asioiden valmistelu	61
6.4	Pöytäkirjaukset	64
6.5	Eriävä mielipide	65
6.6	Sähköiset kokoukset ja allekirjoitukset kunnassa	66
6.7	Virheen korjaaminen	67
6.8	Otto-oikeuden vaikutus asian käsittelyyn	69
6.9	Vaali ja kuntalain 105 §	70
6.10	Päätöksen täytäntöönpano ja hallituksen laillisuusvalvonta	71
7	Muutoksenhaku	73
7.1	Muutoksenhakuun sovellettava laki	74
7.2	Muutoksenhakukelpoinen päätös?	75
7.3	Kenellä on muutoksenhakuoikeus?	76
7.4	Päätöksen tiedoksianto	77
7.5	Valitusosoitus	79
7.6	Oikaisuvaatimusviranomaisen	80
7.7	Lainvoimaisuus	80
7.8	Oikaisuvaatimuksen käsittely	81
7.9	Oikaisuvaatimuksen suhde hallintolain itseoikaisuun	82
7.10	Kunnallisen muutoksenhaun oikeudelliset rajaukset	83
	Aiheesta lisää	85



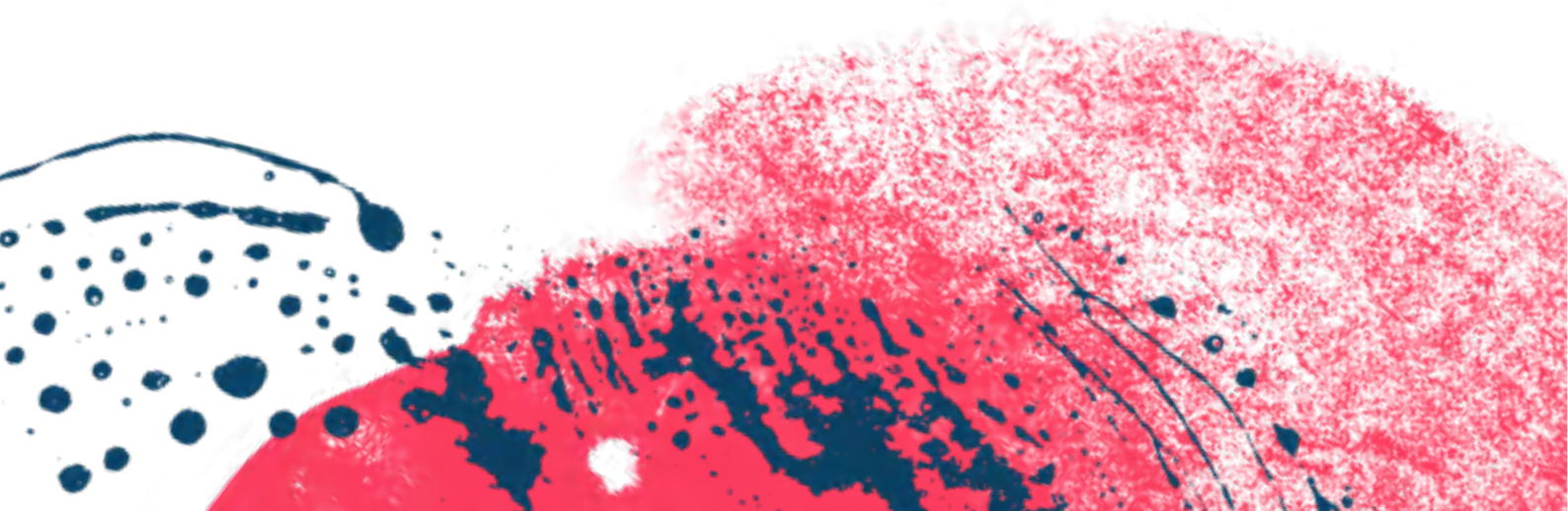
1 Esteellisyys

Esteellisyys on eri asia kuin vaalikelpoisuus. Esteellisyys liittyy yksittäisen asian käsittelyyn viranomaisissa, kun taas vaalikelpoisuudessa on kyse siitä, voidaanko henkilöä ollenkaan valita tiettyyn toimielimeen. Esteellisyys arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarkoituksena on turvata asioiden puolueeton käsittely ja estää henkilökohtaisten intressien vaikutus kunnallisessa päätöksenteossa.

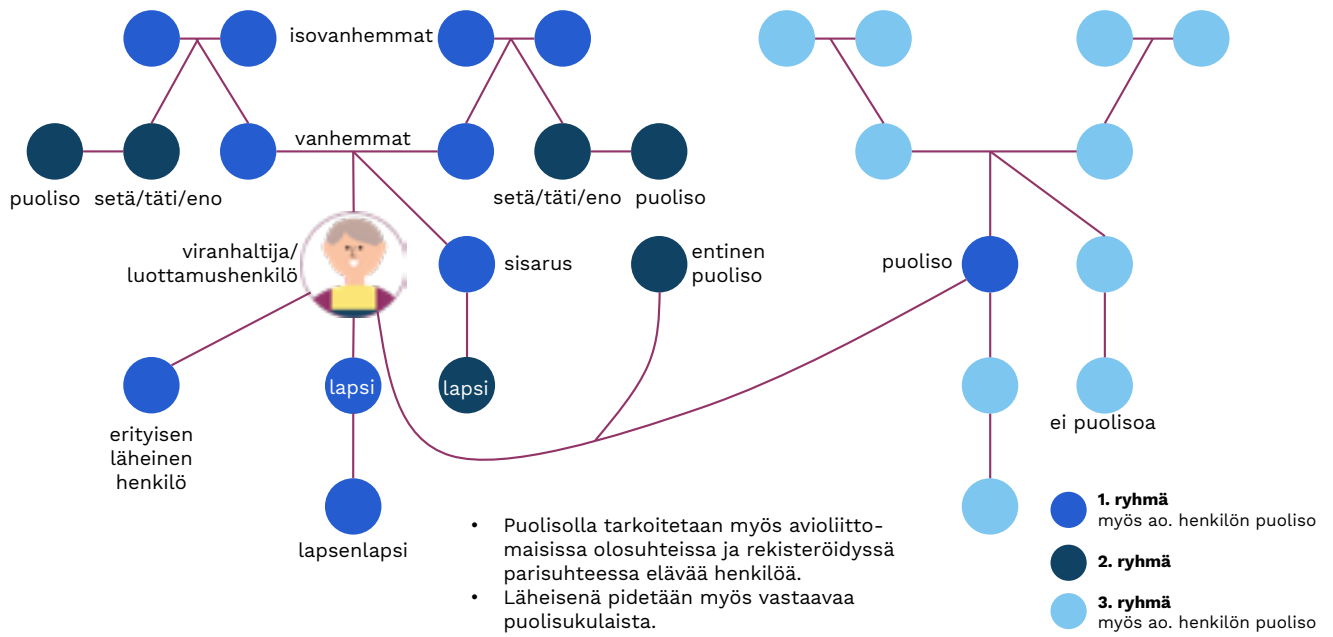
Esteellinen henkilö ei saa osallistua hallintoasian käsittelyyn viranomaisessa. Käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia hallintomenettelyssä suoritettavia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön. Esteellisyys koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita valmistelun alusta täytäntöönpanoon asti, ei kuitenkaan puhtaasti teknisiä toimia.

Esteellisyyttä arvioidaan kunnan toimielimissä hallintolain 27–30 §:n mukaisesti. Jääviysperusteet löytyvät lain 28.1 §:stä ja niihin lukeutuvat muun muassa osallisuusjäävi, intressijäävi ja palvelussuhdejäävi. Kuntalain 97.3 ja 97.4 §:ssä säädetään muutamista poikkeuksista em. hallintolain sääntöihin.

Valtuutetun esteellisyyttä valtuustossa arvioidaan sen sijaan kuntalain 97.1 §:n nojalla: valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Oikeuskäytännössä esteellisyyttä valtuustossa on yleensä tulkittu suppeasti. Näin ollen esteellisyys valtuustossa ei tule kyseeseen yhtä usein kuin toimielimessä, kuten esimerkiksi lautakunnassa tai valiokunnassa. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Epäselvässä tilanteessa on suositeltavaa, että henkilö itse jäävää itsensä.



Hallintolain 28.2-3 §:ssä tarkoitetut läheiset



1.1 Osallisuus- tai asianosaisjävi

KYSYMYS: Lautakunta teki päätöksen asiasta. Tein ko. pykälää koskevan oikaisuvaatimuksen. Nyt lautakunta käsittelee lausunnon antamista tekemääni oikaisuvaatimukseen. Olenko lautakunnan jäsenenä esteellinen osallistumaan lausunnon käsittelyyn?

VASTAUS: Virkamies – ja luottamushenkilö – on hallintolain (434/2003) 28.1 § 1 kohdan mukaan esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Asianosaisella tarkoitetaan henkilöä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee (hallintolaki 11 §). Koska olet tehnyt asiassa oikaisuvaatimuksen, olet asianosaisen asemassa ja siten esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn hallintolain 28.1 § 1 kohdan mukaan.

Valtuuston kokoukset ovat julkisia. Tämän vuoksi esteellisenkään valtuutetun ei tarvitse poistua kokoustilasta. Riittää, että hän poistuu omalta paikaltaan yleisölle varattuihin tiloihin. Esteellisen valtuutetun tilalle kutsutaan varavaltuutettu.

1.2 Edustusjävi

KYSYMYS: Virkamiesyhdistyksen pääluottamusmies on paikallisneuvotteluissa ehdottanut, eräiden viranhaltijoiden palkkojen tarkistamista. Voiko hän käsitellä tätä asiaa myös kunnanhallituksessa?

VASTAUS: Henkilö on esteellinen edustusjävin perusteella, jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (hallintolaki 28.1 § kohta 2). Tämä esteellisyysperuste **rajoittuu yleensä siihen asiaan**, jossa henkilö tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa henkilöä tai yhteisöä, joka on asianosainen taikka hyödyn saaja tai vahingon kärsijä.

Pääluottamusmieshän edustaa järjestön jäseniä, joille on asian ratkaisusta nähtävästi odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Eli tätä kautta hän olisi esteellinen kunnanhallituksessa käsittelemään työsuhdekorjausta, jos hän on jo edustanut paikallisneuvotteluissa työntekijäpuolta.

1.3 Intressijävi

KYSYMYS: Meillä on ensi viikolla sivistyslautakunnan kokous, jolloin tulemme käsittelemään koulun lakkauttamista. Yhdellä lautakunnan jäsenellä on lapsi tässä lakkautusuhan alla olevassa koulussa. Onko päättäjä esteellinen käsittelemään tätä asiaa?

VASTAUS: Kyllä, kyseinen luottamushenkilö on esteellinen käsittelemään asiaa. Sovellettavaksi tässä tapauksessa tulee lähinnä ns. intressijävi, eli

hallintolain 28.1 § 3 kohta: virkamies – ja luottamushenkilö – on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen hallintolain 28.2 § 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen. Jos päättäjän oma tai läheisen lapsi joutuu mahdollisesti vaihtamaan koulua, hänellä on lähtökohtaisesti intressi asiassa.

KYSYMYKSET: Lautakunnassa on luottamushenkilö, joka on tehnyt kuntalaisaloitteen oikeusministeriön palvelun kautta. Se sisältää aloitteen koulujen liikuntatuntien kehittämisestä kunnassa. Asia tulee nyt esille sivistyslautakunnassa. Onko ko. päättäjä esteellinen käsittelemään asiaa kokouksessa? Kyseessä ei vaikuta olevan häntä itseään tai läheisiään koskeva asia, eikä ole kyse oikaisuvaatimuksesta.

VASTAUS: Aloitteen allekirjoittaja ei ole esteellinen aloitteessa tarkoitettun asian käsittelyssä pelkäämään sen vuoksi, että hän on tehnyt aloitteen. Aloitteen allekirjoittaja tulee esteelliseksi käsittelemään aloitteessa tarkoitettua asiaa **vain siinä tilanteessa, että aloite on tehty omassa tai läheisen intressissä eikä aloitteen tarkoittama asia koske laajaa henkilökuntaa.** Esteellisyys arvioidaan siten tapauskohtaisesti ja useimmiten aloitteet koskevat sellaisia kuntalaisten yhteisiä asioita, etteivät aloitteen allekirjoittajat ole esteellisiä.

1.4 Palvelussuhdejäävi

KYSYMYKSET: Meillä on kaupunginhallituksen kokous, jossa käsitellään rakennusurakkaa. Kaupunginhallituksen jäsen työskentelee yhdelle urakkatarjouksen jättäneelle yritykselle. Ko. yritystä ei olla esittämässä urakan tekijäksi. Onko jäsen päätöksen teossa jäävi?

VASTAUS: Virkamies – ja luottamushenkilö – on esteellinen palvelussuhdejäävin perusteella käsittelemään asiaa, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (hallintolaki 28.1 § 4 kohta). Kaupunginhallituksen jäsen on siten esteellinen käsittelemään rakennusurakka-asiaa. Hänen työnantajansa on urakkatarjouksen jättäneenä asianosaisen asemassa.

1.5 Yhteisöjäävi

KYSYMYKSET: Voiko kunnan viranhaltija valmistella päätösehdotusta, jossa kunta nimenomaisesti myöntäisi tukea kuntakonserniin kuuluvalle osakeyhtiölle, jossa ko. viranhaltija toimii toimitusjohtajana?

VASTAUS: Yhteisöjäävi, eli hallintolain 28.1 §:n 5 kohta, tulee kyseeseen, kun viranhaltija tai luottamushenkilö valmistele tai käsittelee asioita, joissa jokin yhtiöstä on asianosainen tai asioita, joista olisi erityistä hyötyä tai haittaa ko. yritykselle. Henkilö on esteellinen hallintolain 28.1 § 5 kohdassa tarkoitettun

yhteisöjäävin perusteella, mikäli hän tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu ns. perhepiiriin kuuluva 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 on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Ko. kunnan viranhaltija, joka toimii myös yhtiön toimitusjohtajana, on siten kyllä esteellinen käsittelemään ao. yhtiön asiaa, jos siitä seuraisi erityistä hyötyä tai haittaa yhtiölle.

KYSYMYS: Voiko kunnanhallituksen jäsen osallistua asian käsittelyyn, jossa päätetään kriittisen lausunnon antamisesta kuntayhtymälle, jonka yhtymähallituksen jäsen ko. luottamushenkilö on?

VASTAUS: Kuntalain (410/2015) 97.4 § mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä. **Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.** Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Tämän säännöksen nojalla ko. luottamushenkilön ei, käsittelyn tasapuolisuuden takia, kannattaisi osallistua päätöksentekoon.

Mikäli luottamushenkilö olisi pelkästään kuntayhtymän valtuuston jäsen, eikä yhtymähallituksen jäsen, tilanne olisi toisin. Yhteisöjäävi tai kuntalain 97.4 § ei tällöin tulisi sovellettavaksi, koska valtuustoa ei voida rinnastaa hallitukseen eikä hallintoneuvostoon.

1.6 Yleislausekejäävi

KYSYMYS: Kunnanhallitus on kunnanjohtajan ehdotuksen mukaan päättänyt antaa varoituksen viranhaltijalle. Kunnanjohtaja on jo aiemmin antanut huomautuksen ko. viranhaltijalle. Kunnanjohtajan ja varoituksen saaneen viranhaltijan välit ovat jo kauan olleet riitaisia ja huonoja. Voiko tämä historia aiheuttaa esteellisyyttä kunnanjohtajan osalta?

VASTAUS: Henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä, eli hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan – yleislausekejäävin – nojalla. Tällä perusteella pyritään siihen, että käsittely näyttää

objektiivisesti kansalaisen näkökulmasta katsottuna puolueettomalta. Tätä perustetta voidaan soveltaa monessa tilanteessa, myös jos henkilöllä on vahva ennakoasenne tiettyä asiaa kohtaan. Jos on olemassa näyttöä kunnanjohtajan negatiivisesta asennoitumisesta ko. viranhaltijaa kohtaan, tämä vaarantaisi kunnanjohtajan puolueettomuuden ja hänen esteellisyytensä perustuisi siten yleislausekejäviin.

Tässä tapauksessa kunnanhallituksen tulisi menettelyvirheen vuoksi myös ratkaista asia uudelleen, koska kunnanjohtaja ei olisi saanut toimia esittelijänä tai valmistelijana, eikä käsitellä asiaa muutoinkaan.

1.7 Esteellisyyden ulottuvuus ja kynnys

KYSYMYS: Minulla olisi muutama kysymys esteellisyyden ulottuvuudesta. Kaupunginhallituksessa oli syksyllä kuntalain 43 §:n mukainen prosessi kohdistettuna kaupunginjohtajaan. Tämä prosessi päättyi marraskuussa kaupunginhallituksen itseoikaisupäätökseen, jossa kumottiin prosessiin liittyvät päätökset. Jääväsin itseni asiassa, koska prosessi oli hyvin epäselvä sisältönsä vuoksi.

Prosessiin liittyvistä menettelykysymyksistä johtuen olen joulukuussa pyytänyt asiantuntijalausunnon.

Mielestäni prosessissa on tapahtunut virheitä ja epäselvyyksiä. Nyt on esitetty, että olen esteellinen, koska jääväsin itse aiemmin syksyllä asian käsittelyssä, joka on päättynyt.

Tämän valmistelun osalta olen toiminut itsenäisesti, koska hallintosäännön mukaan minulle kuuluu kaupungin päätöksenteon lainmukaisuuden valvonta. Eihän sillä on enää merkitystä, että olen jäävänyt itseni toisessa asiassa, joka on jo päättynyt?

VASTAUS: Esteellisyyuskysymyksessä ei ole merkitystä sillä, että olet edellä mainitulla tavalla jäävänyt itsesi viime syksyn käsittelyssä. Tämä käsittely oli jo edellä kuvatulla tavalla päättynyt eikä sitä ole avattu uudelleen. Esteellisyyssääntely on nimenomaan tapauskohtainen eikä virkamiehen asemaa laajemmalti koskeva säännös. Lähtökohtaisesti jokaisen virkamiehen katsotaan toimivan siten itsenäisesti, että hän ei ole virkahierarkkisesti riippuvainen esimiehistään. Suomessa ei ole myöskään erikseen säännelty esimiesjäviyttä.

” Kunnallishallinnossa ei sovelleta ns. toisen asteen jääviä.

KYSYMYKSET: Käytettyään otto-oikeuttaan lautakunta päätti, että kaikki virkaan hakeneet tulee haastatella uudestaan. Koska lautakunta on käyttänyt otto-oikeutta esittelijän tekemään päätökseen, onko esittelijän enää mahdollista tehdä uutta esitystä?

VASTAUS: Kunnallishallinnossa ei sovelleta ns. toisen asteen jääviä. Pääsääntöisesti esteellisyys ei voi perustua yksin siihen, että henkilö on jo aikaisemmin viranhaltijana valmistellut asiaa, tehnyt päätöksen asiassa, tai viranhaltijana tai luottamushenkilönä toisessa toimielimessä käsitellyt samaa asiaa. Esteellisyys arvioidaan tiukemmin lupa- ja valvonta-asioissa, jossa kunta on luvanhakija tai valvonnan kohteena on kunnan harjoittama toiminta, mutta näistä asioista ei nyt ole kysymys.

Se, että toisen asteen jääviä ei sovelleta hallinnossa, näkyy myös KHO:n oikeuskäytännössä koskien päätöksen tehneen viranhaltijan mahdollista esteellisyyttä omasta päätöksestään tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Esteellisyys oikaisuvaatimuksen käsittelyssä arvioidaan tässä tapauksessa hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan ns. yleislausekejäävin nojalla, ”luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu”. Oikaisuvaatimuksella jatketaan saman asian käsittelyä samassa tai ylemmässä viranomaisessa hallintoasiana. **Oikaisuvaatimuksenalaisten päätösten tehnyt viranhaltija ei oikeuskäytännön mukaan yleensä ole esteellinen oikaisuvaatimuksen käsittelyssä.**

Esimerkiksi sosiaalijohtajaa (KHO 1.3.2001 T 344) tai sairaalajohtajaa (KHO 8.6.2000 T 1894) ei ole pidetty yleislausekkeessa tarkoitetulla tavalla esteellisenä toimimaan lautakunnan sihteerinä tai esittelemään asiaa sillä perusteella, että hän oli ratkaissut lautakunnan alaisena viranhaltijana asian, jota koskeva oikaisuvaatimus oli lautakunnan käsiteltävänä.

Jos kuitenkin oikaisuvaatimuksen esittäjä on esimerkiksi esittänyt kovaa kritiikkiä päätöksen tehnyttä viranhaltijaa tai hänen menettelyään kohtaan, voi tämä horjuttaa luottamusta viranhaltijan kykyyn toimia puolueettomasti ja riippumattomasti esittelytilanteessa. Joissakin tilanteissa oma-aloitteinen jääväminen on siten perusteltua ja suositeltavaa.

Käytetyn otto-oikeuden johdosta aiempi viranhaltijapäätös on menettänyt merkityksensä. Asia esitellään ja käsitellään lautakunnassa ns. puhtaalta pöydältä. Aiempi ratkaisu ei sido lautakuntaa.

KYSYMYKSET: Omistan osakkeita rakennusyrityksessä, joka on mukana kaupungin järjestämässä tarjouskilpailussa. Tosin omistusosuuteni on ainoastaan 1,66 %. Voiko tätä osuutta pitää merkittävänä osuutena ja siten aiheuttaa esteellisyysperusteen?

VASTAUS: Esteellisyysarvioinnissa 1,66 % omistusosuus ei ole merkittävä osuus, ja sen ei ainakaan lähtökohtaisesti pitäisi aiheuttaa esteellisyyttä. Yleisesti

voin myös todeta, että olemme lähteneet siitä, että viitearvo merkittävästä osakkeenomistuksesta olisi 20 %:n ääniosuus perustuen eduskunnan sidonnaisuusohjeeseen ja oikeuskäytäntöön esteellisyydestä. Tämä rajanvetokaan ei kuitenkaan ole selkeä ja oikeuskäytännössäkin on suhtauduttu siihen eri tavoin. Omistusosuutta tulee arvioida tapauskohtaisesti.

KYSYMYKSET: Minulla on pikkulapsia, jotka minä todennäköisesti tulevaisuudessa tulen laittamaan kielikylpyyn. Olenko ollut jäävi, kun olen viranhaltijana valmistellut asian kaupunginhallitukselle, joka on sittemmin tehnyt periaatelinjauksen kielikylpytoiminnan aloittamisesta. Asun itse tulevan kielikylpykoulun lähellä.

VASTAUS: Spekulaatiivisia eli mahdollisesti tapahtuvia asioita ei lähtökohtaisesti huomioida. Kaupunginhallituksen linjauksella ei ratkaista yksittäisten oppilaiden pääsyä kielikylpyopetukseen. Kunnanhallituksen linjaus on mahdollistanut sen, että lapsesi on voinut hakea kielikylpykoulun kielikylpyopetukseen. Suhtaudun epäillen siihen, että nämä olosuhteet riittäisivät perusteeksi esteellisyydelle.

KYSYMYKSET: Tulemme käsittelemään kunnanhallituksessa ensi vuoden talousarviota. Olen palvelussuhteessa kunnan 100 % omistamaan tytäryhtiöön, jonka tulevaisuus tietysti jossain määrin riippuu seuraavan vuoden talousarviosta. Olenko esteellinen osallistumaan talousarvion käsittelyyn kunnanhallituksessa?

VASTAUS: Talousarvio on niin laaja päätös, että siinä harvemmin esteellisyyksiä syntyy. Yhteisöjäävi voisi tulla kyseeseen lähinnä, jos ko. yhtiön asioita käsiteltäisiin erikseen omana asianaan. Kysymys on oikeastaan siitä, millä varmuudella tehty talousarvioratkaisu vaikuttaisi ao. yhtiöön. Päätökset määrärahan käytöstä tehdään kuitenkin erikseen. KHO:n ratkaisussa tähän problematiikkaan on otettu kantaa seuraavasti:

KHO 2018:24: Korkein hallinto-oikeus katsoi, että lisämäärärahan myöntäminen sivistyslautakunnalle oli liittynyt niin kiinteästi opetusryhmän perustamista koskevaan kunnan ja Saava Oy:n väliseen sopimukseen, että tämä yhteys oli otettava huomioon arvioitaessa A:n esteellisyyttä osallistua lisämäärärahaa koskevan asian käsittelyyn kunnanhallituksessa.

1.8 Kunnan työntekijät: esimies-alaisuhde ja esteellisyys

KYSYMYKSET: Hallintojohtaja on tehnyt viranhaltijapäätöksellä valinnan viestintäpäälliköksi. Henkilö on istuva valtuuston puheenjohtaja. Hallintojohtajalla oli toimivaltuudet tehdä valinta eikä muotovirhettä prosessissa ole. Vaikka prosessi on herättänyt kunnassa laajasti epäilyjä suosimisesta, ei siitä ole löytynyt virhettä. Lähinnä esteellisyys olisi oikaisuvaatimuksen mukaan syntynyt sen perusteella, että valtuuston puheenjohtaja edustaa elintä, joka valitsee johtavat viranhaltijat. Mikä on Kuntaliiton mielipide asiasta?

VASTAUS: Muodollista esteellisyysperustetta ei tästä asetelmasta löydy. Lähinnä kyseeseen tulee pohdinta siitä, soveltuisiko hallintolain 28.1 § 7 kohta, eli yleislausekejääviä, tilanteeseen: luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu ”muusta erityisestä syystä”. Näiden tietojen valossa en itse tästäkään löydä esteellisyysperustetta.

Suomessa ei ole erikseen säännelty esimiesjäävyyttä. Kuntaliiton vakiintunut tulkinta on ollut, **ettei esimies-alaissuhde sellaisenaan aiheuta esteellisyyttä**, ellei asiaan liity erityisiä intressejä tai seikkoja kuten esimerkiksi esimiehen ja alaisen erityisen läheinen suhde. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on tosin katsonut henkilön olevan esteellinen käsittelemään nimityspäätöstä, kun virkaa hakenut ja valituksi tullut oli hänen nykyinen esimiehensä. Toisaalta KHO on (15.10.2020/H445) katsonut, että esteellisyysperusteet eivät olleet käsillä tapauksessa, jossa kunnansihteeri oli valmistellut ja esitellyt kunnanhallitukselle kunnanjohtajan virkavaalia koskevaa asiaa tilanteessa, jossa kunnansihteeri oli ollut virkaa hakeneen va. kunnanjohtajan alainen. Kunnansihteerin ja kunnanjohtajan välit olivat täysin ammatilliset.

1.9 Tarkastuslautakunnan esteellisyyskysymykset

KYSYMYKSET: Meillä on luottamushenkilö, joka on jäsen kahdessa lautakunnassa, joista toinen on tarkastuslautakunta. Onko tämä henkilö tarkastuslautakunnassa esteellinen käsittelemään asioita, jotka koskevat toista lautakuntaa?

VASTAUS: Tarkastuslautakunnan jäsenet ovat esteellisiä arvioimaan toimialoja, joissa he ovat itse olleet mukana päätöksentekijöinä. Ko. luottamushenkilön tulisi siten jäädä itsensä, kun tarkastuslautakunnassa käsitellään toisen lautakunnan asioita, joiden käsittelyyn päättäjä on osallistunut.

KYSYMYKSET: Onko tarkastuslautakunnan jäsen esteellinen arvioimaan toisen lautakunnan asioita, jos hän on toiminut sen lautakunnan varajäsenenä, mutta ei koskaan saanut kutsua kokoukseen, eikä siten tosiasiallisesti osallistunut lautakunnan toimintaan?

VASTAUS: Lautakunnan varajäsen ei ole osallistunut kokouksiin, joten tällöin esteellisyyttä ei lähtökohtaisesti ole, koska ei ole kyse ”oman toiminnan” arvioinnista.

1.10 Esteellisyys ja tilapäinen valiokunta

KYSYMYKSET: Valtuuston kokouksessa käsitellään aloitetta koskien toimielimen erottamista. Ovatko toimielimen jäsenet esteellisiä näitä aloitteita käsittelevien pykäläaikana valtuustossa? Tulemme muun muassa käsittelemään tilapäisen valiokunnan asettamista asian selvittämiseksi.

VASTAUS: Harjula – Prättälä: ”Kuntalaki – tausta ja tulkinnat” (2019) kommentaarissa todetaan seuraavasti: ”Jos erotettavat luottamushenkilöt ovat myös valtuutettuja, he eivät KHO:n päätöksen mukaan ole kuitenkaan esteellisiä käsittelemään erottamistaan valtuustossa (KHO 1998:19). Päätöksessä korostetaan toimielimen erottamisen kollektiivisuutta ja sovellettua parlamentarismia osana kunnan poliittista järjestelmää.”

Valtuutettuna kunnanhallituksen jäsen ja varajäsen voivat osallistua asian käsittelyyn ja päätöksentekoon, kun valtuusto päättää tilapäisen valiokunnan asettamisesta sekä mahdollisesti aikanaan kunnanhallituksen erottamisesta.

KYSYMYS: Mikäli päätämme asettaa tilapäisen valiokunnan selvittämään asiaa, voiko erotettavissa olevan toimielimen jäsen toimia tilapäisen valiokunnan jäsenenä? Entä luottamushenkilö, joka on tehnyt aloitteen ko. toimielimen erottamisesta?

VASTAUS: Tilapäisen valiokunnan työskentelyssä sovelletaan valtuutetun esteellisyysperustetta, eli kuntalain 97.1 §, tiukempia hallintolain 28.1 §:n esteellisyysperusteita. Erotettavissa olevan toimielimen jäseniä ei ole syytä valita tilapäisen valiokunnan jäseneksi, koska he olisivat esteellisiä osallistumaan tilapäisen valiokunnan työskentelyyn. Luottamushenkilön erottamista koskevan aloitteen allekirjoittaja sen sijaan voidaan valita tilapäiseen valiokuntaan.




2 Julkisuus ja tietosuoja

Kuntien toiminnan avoimuutta säätelevät julkisuus- ja tietosuojalainsäädäntö. Julkisuuslaki koskee lähinnä viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa. EU:n tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa säädetään henkilötietojen käsittelystä. Julkisuuslakia uudistetaan parhaimmillaan.

Julkisuuslain taustalla on perustuslain 12 §:ssä turvattu julkisuusperiaate. Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, paitsi lain nojalla salassa pidettävät asiakirjat.

Kuntien tavanomaisimmat kysymykset koskevat viranomaisen asiakirjan määrittelyä, tietopyynnön käsittelyä ja henkilötietojen luovutusta.



2.1 Viranomaisen asiakirjan määritelmä

KYSYMYKSET: Ovatko kaikki viranomaiselle toimitetut asiakirjat viranomaisen asiakirjoja vai voidaanko suoraan sanoa jostain asiakirjasta, että se ei olisi käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu?

VASTAUS: Pääsääntöisesti viranomaisen asiakirjana pidetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 5.2 §:n mukaisesti viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa

- jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut
- joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Sen sijaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä esimerkiksi viranomaisen palveluksessa olevalle hänen **muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi** lähetettyä kirjettä taikka viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja.

Kaikki viranomaiselle toimitetut asiakirjat eivät siten ole julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja. Kun edellytyksenä on, että viranomaiselle toimitettu asiakirja liittyy asian käsittelyyn viranomaisessa taikka sen toimialaan tai tehtäviin, viranomaisen asiakirjoina ei voida esimerkiksi pitää työntekijälle lähetettyä henkilökohtaista kirjettä.

KYSYMYKSET: Jos asiakirja on toimitettu viranomaiselle asian selvittämistä varten, esimerkiksi ennakkomateriaalia jotakin tarkastusta varten, onko ko. materiaali silloin viranomaisen asiakirja?

VASTAUS: Kyllä, edellä mainituin perustein, pitäisin tätä viranomaisen asiakirjana, ks. kuntalain 5.2 §:ssä: "...toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa."

KYSYMYKSET: Jos viranomainen määrää asiakasta toimittamaan hänelle jonkin asiakirjan hallintopäätöksellä tai asiakas todentaa korjausmääräyksen korjatuksi esimerkiksi valokuvilla tai sähköpostilla, niin ovatko nämä asiakirjat viranomaisen asiakirjoja?

VASTAUS: Viranomaisen tekemä hallintopäätös on viranomaisen asiakirja. Korjausmääräykseen liittyvät selvitykset ovat myös edellä mainituin perustein asian käsittelyyn liittyvinä viranomaisen asiakirjoina.

2.2 Julkiseksi tulemisen ajankohta

KYSYMYKSET: Kysymykseni koskee asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohtaa hankinta-asian suhteen. Onko asia julkinen valmistelun aikana, vai vasta sitten, kun lautakunnan esityslista julkaistaan?

VASTAUS: Hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia samalla tavalla kuin kunnan muihinkin asiakirjoihin. Julkisuuslain 6 §:ssä ja 7 §:ssä on säädetty asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Tavallisesti asiakirja tulee julkiseksi, kun se valmistuu tai se saapuu viranomaiselle. Viimeistään päätöksen tekeminen asiassa merkitsee, että asiaan liittyvät asiakirjat tulevat julkisiksi.

Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen antama tarjouspyyntö liiteasiakirjoineen tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai muulla tavalla varmennettu. Sen sijaan hankintaa koskeva tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasian käsittelyä varten annetut selvitykset ja muut asiakirjat tulevat julkiseksi vasta, kun hankintasopimus asiassa on tehty (6 § 1 momentin 3 kohta).

Julkista hankintaa koskevat osallistumishakemukset, tarjoukset sekä muut hankintaa koskevat asiakirjat – pois lukien salassa pidettävää tietoa – tulevat julkisiksi vasta, kun sopimus on tehty (7 § 2 momentti). Tarjousten osalta on huomattava, että hankintamenettelyssä asianosaisella on kuitenkin oikeus saada tietoa tarjousasiakirjoista esimerkiksi muutoksenhakua varten jo ennen näiden tuloa yleisesti julkiseksi.

Hankintapäätös tulee julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan julkiseksi päätöksen allekirjoittamisella tai varmentamisella muulla vastaavalla tavalla. Sama koskee päätöstä tarjoajan tai ehdokkaan poissulkemisesta tarjouskilpailusta sekä päätöstä hankinnan keskeyttämisestä.

Tiedon antaminen asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä tullut julkiseksi, on viranomaisen harkinnassa. Harkinnassa on otettava huomioon, ettei tiedon antamista saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Lisätietoa julkisista hankinnoista löytyy Hankinnat.fi-sivuilta.

2.3 Yksilöity pyyntö

KYSYMYKSET: Kunnalle on saapunut pyyntö asiakirjojen toimittamisesta: ”Haluaisin saada kopiot niistä vuokrasopimuksista, joilla Muumilaakson kuntayhtymä on vuokrannut käyttöönsä ne tilat, jotka palautettiin jäsenkuntien omistukseen 2009. Kenen kanssa solmituista vuokrasopimuksista tässä yhteydessä on kyse? Jos niistä saisi vuokrasopimuskohtaiset erittelyt esimerkiksi 10 suurimman osalta.

Vuoden 2020 talousarviossa kuntayhtymän toimintamenot ovat noin XX miljoonaa euroa, josta ostopalveluihin kohdistuu XX miljoonaa euroa. Samoin tästä olisi hyvä saada erittelyt, mistä ostopalvelut muodostuvat olennaisilta osin, eli minkälaisista palvelusopimuksista on kyse ja mihin hintaan niitä ostetaan vuositasolla. Laajojen sivumäärien osalta toivon kopioituja kirjelähetyksiä. Olen saamani aineiston pohjalta luvannut tehdä tietyn tasoisen kokonaisselvityksen ennen kuntavaaleja.”

KYSYMYKSENI: Miten meidän tulisi toimia, riittääkö TP 2020, kun siitä ilmenee pyydettyt tiedot vai tuleeko meidän laatia kysyjälle kaikki pyydettyt asiat listatunne pyytämällä tavalla? Kysyjä on itse pyydetyn aineiston pohjalta luvannut tehdä jonkinlaisen kokonaisselvityksen ennen kuntavaaleja. Voimmeko esimerkiksi pyytää kysyjää itse tulemaan tekemään yhteenvedot ko. asiakirjoista pyytämistään asioista? Vai onko meidän todella tehtävä nämä pyydetty yhteenvedot hänelle ja korvauksetta?

VASTAUS: Julkisuuslain 13 §:ssä säädetään asiakirjan pyytamisestä. Säännöksen mukaan pyyntö on yksilöitävä riittävästi **siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee**. Hallinto-oikeuden professori **Olli Mäenpää** on teoksessaan Julkisuusperiaate (2020, s. 289–291) ottanut kantaa tietopyynnön yksilöintiin ja todennut muun muassa seuraavaa:

”Jokaisella on julkisuusperiaatteen nojalla oikeus itse päättää, minkälaisia julkisia tietoja hän haluaa saada viranomaisen tallenteista ja tietoaineistoista. Viranomaisella ei siten ole toimivaltaa määritellä asiakirjajulkisuutta rajoittavien oikeusvaikutuksien, millaisilla hakuperusteilla tietoa voidaan hakea viranomaisen tallenteista. Tietopyynnöltä voidaan kuitenkin edellyttää tiettyjä vähimmäisvaatimuksia, joista säädetään julkisuuslaissa.

Tietopyynnön kohteena voi julkisuuslain mukaan olla asiakirja tai siinä oleva tieto. Pyyntö saada asiakirja tai tieto sen sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa tai tietoa pyyntö koskee (JulkL 13.1 §). Pyyntö on siis tehtävä mahdollisimman selkeästi ja riittävän yksiselitteisesti.

Pyyntö on yksilöity riittävästi, kun viranomainen voi sen perusteella selvittää, mitä asiakirjaa tai tietoa pyyntö koskee. Näin ollen pyynnössä ei tarvitse ilmoittaa esimerkiksi asiakirjan täsmällistä otsikkoa tai rekisterinumeroa. Riittävänä voidaan pitää, että asiakirjan asiasisältö tai asia, jota se koskee, käy ilmi pyynnöstä.

[...]

Sen sijaan asiallisesti rajoitukseton tai muuten erittäin laaja tietopyyntö ei täytä julkisuuslain mukaista yksilöintivaatimusta.

[...]

Yksilöintivaatimuksella on merkitystä myös siksi, että viranomaista ei julkisuuslain nojalla voida velvoittaa esimerkiksi laatimaan selvityksiä tiettyä asia-aluetta tai kokoamaan tietoja jotain kysymysryhmää yleensä koskevista julkisista asiakirjoista. Viranomaisella ei myöskään ole velvollisuutta laatia tiedostoistaan julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettua tietoaineistoa esimerkiksi yhdistelemällä tietoja eri käyttötarkoituksia varten tallennetuista tiedoista tai muuttamalla tietojenkäsittelyohjelmiaan.”

Julkisuuslain 34 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta perittävistä maksuista. Pääsääntöisesti kunta ei voi periä maksua tietopyynnön takia. **Maksu peritään kuitenkin silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen tämän lain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteiden avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.**

Lopuksi on todettava, että tietopyyntö ainakin osittain on sellainen, joka edellyttää toimenpiteitä, joihin viranomaisella ei ole velvollisuutta.

” Asiallisesti tai ajallisesti rajoitukseton tai muuten erittäin laaja tietopyyntö ei täytä yksilöintivaatimusta.

2.4 Osajulkisuus

KYSYMYKSET: Miten näkisit toimittajan pyynnön asiakirjojen osalta, jotka on kunnanhallituksessa käsitelty salassa pidettävänä. Toimittaja todennäköisesti haluaa valituskelpoisen päätöksen, jotta hän voi oikeusteitse vaatia asiakirjoja. Kuinka mielestäsi asiassa tulisi menetellä? Toimittajan pyyntö alla.

”Pyydän Muumilaakson kunnalta tietoja kunnanhallituksen pöytäkirjoissa salatuista päätöksistä. Tietopyyntö koskee kunnanhallituksen pöytäkirjoissa olevien, salattujen päätösten otsikkoa ja sisältöä seuraavilta kokouspäivämääriltä: ... [pitkä lista]...

Pyydän tietoja julkisuuslain nojalla. Pyydän erittelemään kunkin salatun päätöksen salaamisperusteen tarkemmin kuin vain pelkän lain pykälän, joka on mahdollisesti pöytäkirjassa jo ollut kirjattuna perusteena. Mikäli kunta katsoo, ettei pyytämiäni tietoja voida luovuttaa, pyydän asiasta valituskelpoisen päätöksen.”

VASTAUS: Julkisuuslaki velvoittaa antamaan tietoja olemassa olevasta viranomaisen asiakirjasta pois lukien tietysti lain nojalla salassa pidettävät tiedot. Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate (2020) s. 158: ”Osajulkisuuden toteuttaminen edellyttää, että on mahdollista erottaa toisistaan yksittäiseen asiakirjaan sisältyvä julkinen ja salainen tieto. Jos tällainen erottelu on toteutettavissa niin, että salassa pidettävä tieto samalla voidaan suojata, viranomaisella on velvollisuus antaa tieto asiakirjan julkisesta osasta.”

Velvoitetta ryhtyä laatimaan uusia asiakirjoja tai koonteja ei ole. Toimittaja on yksilöinyt tietyt kunnanhallituksen kokoukset ja ilmoittaa, että ”tietopyyntö koskee kunnanhallituksen pöytäkirjoissa olevien, salattujen päätösten otsikkoa ja sisältöä”.

Otsikot on yleensä laadittu siten, että ne eivät paljasta salassa pidettäviä tietoja ja otsikot olette jo antaneetkin toimittajalle. Julkisuuslain 10 §:n mukaan ”kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon”. Arvelisin otsikkotietojen perusteella, että osa tietopyynnön kohteena olevista päätöksistä on sellaisia, jotka eivät kokonaisuudessaan ole salassa pidettäviä ja joista julkiset tiedot voitaisiin antaa ilman että salassapitovelvoite vaarantuu.

Valtaosassa päätöksiä salassapitoperusteeksi on merkitty julkisuuslain § 24, kohta 6. Kyseisen kohdan salassapito on määräaikaista. ”Kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle”. **Sen jälkeen, kun kantelu on ratkaistu, salassapidolle täytyy olla joku muu lainkohta.**

Siltä osin, kun pyydettyjä tietoja ei anneta, viranomaisella on velvollinen tekemään asiasta hallintopäätöksen, mikäli päätöstä pyydetään. Hallintopäätös tulee perustella ja siihen liitetään hallintovalitusosoitus. Ennen päätöksentekoa täytyy selvittää, kenellä kunnassa on toimivalta tehdä edellä mainittu päätös.

2.5 Asianosaisen tiedonsaantioikeus

KYSYMYS: Kunnan viranhaltija on saanut varoituksen. Onko perusteita olla antamatta hänelle adressin allekirjoittaneiden työntekijöiden nimiä?

Taustaa: Useimmat kyseisen viranhaltijan alaisista (10 kpl) olivat toimittaneet adressin koskien viranhaltijan käytöstä. Työnantaja antoi virkamiehelle varoi-

tuksen, laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta, 17 § 2 mom. pohjaten. Nyt varoituksen saanut on tehnyt tietopyynnön saada tietoonsa adressin allekirjoittaneiden nimet, jotta hän voisi kartoittaa, mistä on kysymys. Adressin toimittaneet työntekijät ovat huolissaan, eivätkä haluaisi nimiään julki. He pelkäävät jatkossa ”vastatoimia” heitä kohtaan. Väkivallan uhkaan emme usko. Onko mahdollista evätä viranhaltijan tietopyyntö, vaikka hän kai on asianosaisena ko. asiassa julkisuuslain 11 § tarkoittamassa merkityksessä?

VASTAUS: Ensinnäkin tilannetta on tutkittava sovellettavan salassapitoperusteen näkökulmasta. Julkisuuslain 24.1 §:n 15 kohdan mukaisen tarkastussalaisuuden mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

Asiaan osallinen voi olla henkilö, joka on tehnyt valvontaviranomaiselle ilmoituksen havaitsemastaan epäkohdasta. Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) perustelujen mukaan valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen. Muun muassa tietosuojan tai työsuojelun alueilla voi vaarantua halukkuus saattaa vireille tarkastuksia lakien noudattamisen valvomiseksi, jos tieto vireillepanijasta ei jäisi luottamukselliseksi. Toinen kysymys toki on, voiko tämä salassapitoperuste soveltua adressin allekirjoittajien kohdalla, esimerkiksi siten, että se katsottaisiin työsuojeluilmoitukseksi tms.

Vaikka tieto ilmoituksen kohteesta tai ilmoituksen tekijästä katsottaisiin salassa pidettäväksi, asianosaisella voi olla oikeus saada kyseinen tieto julkisuuslain 11 §:ssä säädetyn asianosaisen tiedonsaantioikeuden nojalla.

Asianosaisjulkisuudesta voidaan poiketa, jos on todennäköistä, että ilmoittaja joutuisi tietojen paljastuessa vakavaan hengen tai terveyden vaaraan. Alla on korkeimman hallinto-oikeuden tapaus, jossa on käsitelty tätä kysymystä:

KHO 2013:32: Yhtiön entinen työntekijä oli lähettänyt Tekesille sähköpostiviestejä, jotka koskivat yhtiön liiketoimintaa. Yhtiö, jonka tiedossa oli viestien lähettäjän nimi, oli pyytänyt sähköpostiviestejä ja niihin annettuja vastauksia Tekesiltä. Sähköpostiviestit olivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla. Tietojen antaminen viestien sisällöstä yhtiölle, jota oli pidettävä julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuna asianosaisena, ei ollut enää viestien lähettäjän nimen tultua sen tietoon vastoin julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.

2.6 Omien tietojen tarkastusoikeus

KYSYMYKSET: Tilanne on se, että huoltaja on pyytänyt nähdäkseen kameravalvonnan tallenteet lapsensa päiväkodin pihaa kuvaavista kameroista. Tarkoituksena tässä on selvittää leikkialueella sattunut vahinko.

Käsittääkseni tallenteet olisi luovutettava, mutta muuttaako tilannetta se, että kyseessä ovat lapset ja huoltajat? Asianosaisen on käsittääkseni vähintäänkin lupa näihin tutustua. Olenko tässä aivan harhateillä, kun myös luovuttaisin tallenteen asiakkaalle, koska oletettavasti ulkopuoliset tulisi sumentaa tms.?

VASTAUS: Julkisuuslain 12 §:ssä säädetään seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä.”

Lähtökohtana on siten myös, että kuvattavalla julkisuuslain 12 §:n nojalla on tarkastusoikeus itseään koskeviin kameravalvonnan yhteydessä syntyviin kuvatalenteisiin. Kun kysymyksessä on päiväkotikäinen rekisteröity, tarkastusoikeutta hänen puolestaan käyttää huoltaja.

Kameravalvontaan kohdistuvasta tarkastusoikeuden toteuttamisesta ei ole käytännössä ohjeistettu tai säädetty tarkemmin. Lähtökohtaisesti tarkastusoikeuden toteuttamista arvioidaan samoin kuin kirjallisessa muodossa olevien henkilötietojen tarkastusta. Rekisteröidyllä on tarkastusoikeus vain itseään koskeviin tietoihin. Rekisteröidyllä on asetuksen mukaan oikeus saada jäljennös häntä koskevista tiedoista. Rajoituksista omia tietoja koskevaan tarkastusoikeuteen on säädetty tietosuojalain (1050/2018) HE:ssä ja henkilötietolain (523/1999, kumottu) 27 §:ssä.

Kameravalvonnan yhteydessä kerättäviin kuvatalenteisiin usein sisältyy myös muita ihmisiä, ja lähtökohtaisesti rekisteröidyllä ei ole oikeutta saada tietoa kuin omista tiedoistaan eli tässä tapauksessa kuvastaan tallenteella. Tämän toikin esille ja tiedustelit muiden henkilöiden sumentamista kuvista tms. Tällainen menettely on toki suositeltava, jos se on teknisesti toteutettavissa. Asiaan vaikuttaa, luovutatteko henkilölle itse kuvatiedoston vai tulosteita nauhalta. Jos sumentaminen ei ole teknisesti mahdollista, en näkisi tallenteilla olevien muiden henkilöiden näkymistä kuitenkaan ongelmallisena, kun kyse ei tässä tapauksessa ole salassa pidettävistä tiedoista. Tallenteet ovat julkisuuslain nojalla myös viranomaisen asiakirjoja ja niihin sovelletaan julkisuuslain asiakirja-julkisuus- ja salapitosäännöksiä. Kun luovutetaan tietoja viranomaisen henkilörekisteristä, tulee noudattaa Julkl16.3§ sääntelyä.

2.7 Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus

KYSYMYKSET: Toimin sairaalaosaston esimiehenä. Nykyisen hallintosääntömme mukaan valitsen ko. osaston työntekijät. Meillä on tällä hetkellä erään viran haku avoimena. Haku on toteutettu Kuntarekryn kautta, joten kaikki hakemukset ovat siellä digitaalisessa muodossa. Paperisia hakemuksia ei ole tullut. Varsinaisen hakuaika on päättynyt jo, mutta valintaa ei vielä ole tehty. Haastattelut ovat menossa.

Sosiaali- ja terveyslautakuntamme jäsen haluaa nähdä kaikkien toimeen hakeneiden hakemukset. Luottamushenkilö vetoaa luottamushenkilön tiedonsaantioikeuteen. Pohdin sitä, mitkä tiedot katsotaan tässä tilanteessa poistettaviksi henkilötiedoiksi, jotta tietosuojatoteutus toteutuu varmasti. Muumilaakso on pieni paikkakunta ja esimerkiksi henkilön työhistoria voi antaa vahvoja epäilyksiä siitä, kuka hakija on kyseessä.

Kolme hakijaa kutsuttiin haastattelulle. Haastattelulle päässeet osallistuivat myös soveltuvuustestiin. Testin tulokset ovat tietääkseni salassa pidettäviä julkisuuslain 24 § 1 mom. 29 kohdan mukaan. Onko luottamushenkilöllä oikeus tutustua myös näihin tuloksiin? Entä, onko mahdollista laskuttaa tietoja pyytäneitä henkilöitä tehdystä työstä esimerkiksi tuntipalkkani mukaisesti?

VASTAUS: Luottamushenkilöllä on laaja tietojensaantioikeus. **Olli Mäenpään** Julkisuusperiaate (2020, s. 260) mukaan: ”Luottamushenkilöllä on kuntalain 83 §:n mukaan oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän pitää toimessaan tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Koska tiedonsaantioikeus määräytyy luottamushenkilön toimen tarpeiden mukaan, se on erilaisilla luottamushenkilöillä laajuudeltaan erilainen. Valtuuston ja kunnanhallituksen jäsenen oikeus saada tietoja ulottuu periaatteessa kaikkiin kunnan toimintaan liittyviin asiakirjoihin. Lautakunnan jäsenen osalta vastaava oikeus rajoittuu lähinnä lautakunnalle kuuluviin asioihin. Luottamushenkilö arvioi lähtökohtaisesti itse, mitä tietoja hän pitää tarpeellisina.”

Lautakuntatasolla jäsenellä on siten oikeus toimialaansa liittyviin julkisiin asiakirjoihin rajoituksetta ja lisäksi salassa pidettäviin tietoihin, mikäli ne koskevat käsittelyyn tulossa olevaa asiaa. Tässä tilanteessa ja ottaen huomioon, että lautakunnalla on otto-oikeus päätökseesi, lautakunnan jäsenellä on oikeus hakemusasiakirjoihin.

Salassa pidettäviä ovat arviointimateriaali ja tulokset. Julkisuuslain 24.1 §:n 29 kohdassa suojataan henkilön persoonaan ja ominaisuuksiin liittyviä tietoja. Kunnan toimielimen jäsenenä luottamushenkilöllä on kuitenkin ym. perusteiden mukaan oikeus saada tieto myös salassa pidettävistä asiakirjoista ja asioista, mikäli toimielimen päätöksenteko perustuu niihin tai mikäli hänen tehtävänsä muuten

edellyttävät tiedon saantia niistä. Myös nämä tulokset tulee antaa luottamushenkilölle, ainakin jos he niitä haluavat.

On varmasti paikallaan muistuttaa vaitiolovelvollisuudesta salassa pidettävistä tiedoista. Tästä velvollisuudesta säädetään julkisuuslain 23 §:ssä: ”Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä...”

Luottamushenkilön tietopyynnön vastaamisesta ei voi periä maksua.

2.8 Henkilötietojen luovuttaminen

KYSYMYKSET: Kaupungin viranhaltijapäätöksistä on vuokrattujen tonttien osalta henkilötiedot, mukaan lukien osoitteet, mustattu verkkosivuilta muutoksenhakuajaksi. Olen ohjeistanut, että vaikka yksityishenkilön henkilötieto on julkisuuslain mukaista julkista tietoa niin julkisiakaan henkilötietoja ei tulisi julkaista kaupungin verkkosivuilla ilman erityistä perustetta. Julkaistaessa henkilötietoja yleisessä tietoverkossa on huomiota kiinnitettävä tietosuojalain mukaisesti sääntöihin henkilötietojen käsittelystä ja sen takia yksityishenkilön henkilötietojen osalta ko. tiedot voitaisiin mustata nettisivuilta julkaistavista viranhaltijapäätöksistä.

Onko tulkintani asiasta ollut oikea ja onko perusteluiksi löydettävissä muita seikkoja kuin yllä esitetty?

VASTAUS: Näin olemme Kuntaliitossa asiasta myös ohjeistaneet. Kuntalain 140 §:n mukaan pöytäkirjaa julkaistaessa se saa sisältää ainoastaan tiedon-saannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Mitä tahansa julkisiksiakaan katsottavia henkilötietoja, esimerkiksi yksityishenkilöiden nimiä tai osoitteita, ei tule viedä tietoverkkoon. Nämä tiedot eivät yleensä itse päätöksen tiedoksiannon kannalta ole olennaisia. Näin ollen näiden tietojen verkkoon laittamista tulee välttää.

Sen sijaan esimerkiksi henkilövaalia koskevissa asioissa valitun ja varalle valitun henkilön nimen sekä mahdollisesti ammattia ja koulutusta koskevien tietojen julkaiseminen voi olla tarpeellista. Myös luottamushenkilöitä koskevissa asioissa, kuten henkilön valinta toimitukseen ja sieltä eroaminen, voidaan henkilön nimiä julkaista myös verkossa.

KYSYMYKSET: Kaupunki on vuokrannut maata yksityishenkilölle. Vuokratun maapalstan läheisyydessä asuu henkilö, joka tunnetusti on häirinnyt alueella liikkujia. Häiriköivä asukas on ollut nyt yhteydessä kuntaan ja pyytänyt tietoja siitä, kuka peltoaluetta vuokraa. Vuokraajalle on luvattu aikanaan, jotta kunta ei julkista yhteystietoja, juuri siitä syntyvän häirinnän todennäköisyyden vuoksi.

Voiko kunta kieltää vuokraajan henkilötietojen luovuttamisen häiriköivälle asukkaalle johonkin lakiin vedoten, vaikka käsittääkseni itse maanvuokrasopimus on julkinen asiakirja?

VASTAUS: Julkisuuslain 16.3 §: ”Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos **luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja**”.

Käytännössä hänellä tulisi olla tietosuojaa-asetuksen mukainen käsittelyperuste henkilötietojen käsittelylle. Jos hän käyttäisi tietoja yksinomaan henkilökohtaiseen tai kotitalouttaan koskevaan käyttöön, edellytys täyttyy sillä. Häiriköinti ei nähdäkseni ole vain henkilökohtainen käyttö, joten epäilen, että tuo poikkeus ei sovellu häneen.

Tämä koskee vain kopion antamista tai sähköisessä muodossa lähettämistä. Paikan päällä tai suullisesti annettavaan tietoon ei tarvita käsittelyperustetta. Jos henkilö pyytää tiedot näin nähtävilleen, niin pyyntöä ei ole perusteltua evätä.

2.9 Tiedonhallinta

KYSYMYKSET: Mitä laki tarkalleen sanoo kunnan velvollisuudesta ”vieraskäyttöisten” koneiden käyttäjien todentamisesta? Ja päteekö sama esimerkiksi kirjaston asiakaskoneille? Millä tavalla laki vaatii, että asiakaskoneiden käyttäjät tunnistetaan?

VASTAUS: Koska kysymyksessä on siis palvelu, jota kirjasto tarjoaa, ja asiakkaat itse tulostavat nämä tulosteet, joissa saattaa olla henkilötietoja, ei kirjasto itse ole tapauksessa henkilötietojen käsittelijä. Katseet kohdistuvatkin tietosuojan sijaan tietoturvaan.

Tiedonhallintalaki asettaa tiettyjä velvoitteita tietoturvallisuuden osalta. Lain 13 § säättää mm., että tiedonhallintayksikön on varmistettava tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan.

Vaikka pääasiassa tiedonhallintalaki koskee kunnan omaa tiedonhallintaa, tämän voisi tulkita soveltuvan myös tässä tilanteessa, kun kirjasto tarjoaa tulostuspalvelua asiakkaalleen. Tosiaan tarkoituksenmukaisin keino ei tässä ole poistaa tulostimia kokonaan. Joissain kirjastoissa on jo otettu käyttöön turvatulostus eli tulosteen saa tulostimesta ulos vasta, kun tulostimelle kirjaututaan esimerkiksi kirjastokortin avulla. Suosittelisin tietoturvan kannalta siirtymistä kohti turvatulostusta.

Viranomaisen yleisön saataville asettamien tietojärjestelmien tulee olla tietoturvallisia, vaikka asiakkaat tulostaisivat sieltä henkilökohtaisia papereitaan. Toki asiakkaalla säilyy oma huolellisuusveloitteensa. Tässä tapauksessa kirjaston johto oli havainnut tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit, mutta ei selvinnyt, olivatko he tehneet asiassa riskiarvioinnin, tai kuuluuko se suunnitelmaan jossain vaiheessa. Ainakin johto oli pyrkinyt toimillaan ennaltaehkäisemään vastaavien tietoturvaa loukkaavien tapausten uusiutumista, mikä oli sinänsä hyvä asia.

Osaa tulostinlaitteista ollaan vaihtamassa ja uusienkin laitteiden yhteydessä ”viranomaisen on varmistettava hankinnoissaan, että hankittavaan tietojärjestelmään on toteutettu asianmukaiset tietoturvaluustoimenpiteet.” (13 § 4 mom.).

Lain 5 §:n mukainen tiedonhallintamallin toteuttaminen tullee ajankohtaiseksi kirjastoissa jossain aikavälillä – tämän vuoden loppuun mennessä (2021) määrätty aikataulu (30 §) lienee optimistinen, mutta edelleen mahdollinen.

Tähän tapaukseen soveltuvat myös nuo tiedonhallintalain vaatimukset. Etenkin tässä tapauksessa pitäisi tehdä 13 §:n mukainen riskiarvio ja sitä kautta arvioida 16 ja 17 §:n mukaisesti tunnistautumisen ja lokitietojen keräämisen tarve. Jonkin tasoinen tunnistautuminen olisi tässä tapauksessa kyllä perusteltua. Riskiarvioinnista sitten riippuu, riittääkö esimerkiksi käyttäjätunnusten luominen vai tarvitaanko ihan vahva tunnistautuminen.

2.10 Julkisuus ja tietosuoja kunnan yhtiössä

KYSYMYKSET: Kuntalainen on pyytänyt kunnan vuokratyöyhtiön Muumilaakson Kiinteistöt Oy:n tilinpäätöstietoja ja toimintakertomuksen. Muumilaakson kunta omistaa yhtiön 100 %:sti. Onko oikein tulkittu, että kunnalla ei ole velvollisuutta antaa pyydettyjä tietoja?

Entä onko yhtiöllä oikeus olla antamatta ko. tietoja? Jos yhtiö antaa esimerkiksi osan pyydettyistä tiedoista, voiko yhtiö vaatia kuntalaista maksamaan kopio yms. kulut?

VASTAUS: Kuntien tytäryhtiöt eivät kuulu voimassa olevaan julkisuuslain soveltamisalaan. Yhtiön hallussa olevien asiakirjojen julkisuus määräytyy muun muassa osakeyhtiölain mukaan. Yhtiön harkinnassa on, mitä tietoja se antaa pyytäjille ja periikö se näistä maksuja.

Kirjanpitolain 3:9 §:n mukaan jäljennös yhtiön tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta on ilmoitettava rekisteröitäväksi patentti- ja rekisterihallitukselle. Kaupparekisteriin ilmoitetut yhtiön tiedot ovat julkisia, ja niistä voi henkilö tilata otteen.

Kunnan hallussa oleviin eri yhtiöitä koskeviin asiakirjoihin sovelletaan kuitenkin julkisuuslakia (julkisuuslain 5.2 §). Eli jos tiedot ovat kunnan hallussa, ne on annettava pyytäjälle julkisuuslain mukaisesti.

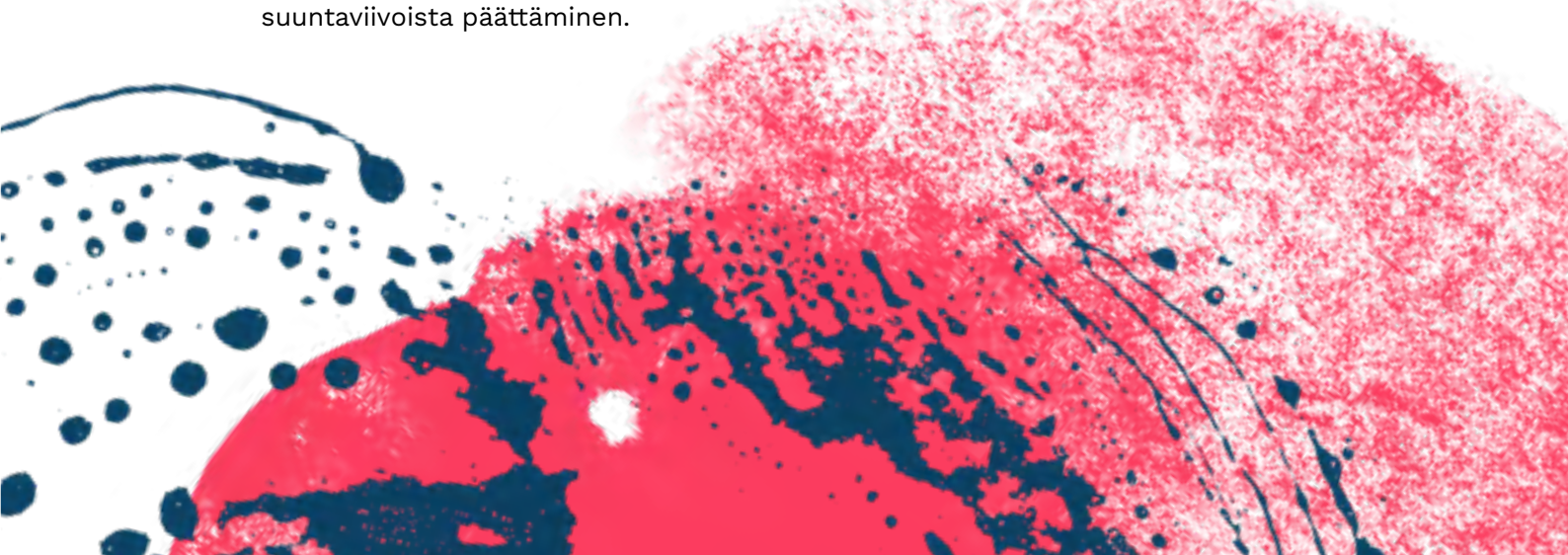


3 Toimivalta- kysymykset

Säännökset kunnan päätöksentekojärjestelmästä löytyvät kuntalaista. Kunnan itsehallinnon periaatteen mukaisesti kunnalle on kuitenkin jätetty tietty liikkumavaraa kunnan hallinnon järjestämisessä. Hallintosäätöön on mahdollista sisällyttää säännöksiä toimielinten ja viranhaltijoiden tehtäväjaosta. Laissa annettua toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää muille viranomaisille.

Kunnassa sovelletaan toimivaltarajojen jäykkyyden periaatetta. Se tarkoittaa, että ylempi viranomainen ei voi ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Tästä periaatteesta on kuitenkin poikettu kuntalain 92 §:n otto-oikeuden myötä: kunnanhallitus voi suoraan lain nojalla ottaa käsiteltäväkseen omalla tehtäväalueellaan yksittäisen asian, jossa alempi viranomainen on tehnyt päätöksen. Kunta voi hallintosäännössään myös antaa lautakunnalle ja johtokunnalle otto-oikeuden.

Toinen tärkeä toimivaltasääntö koskee viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä toimivaltarajaa. Viranhaltijat vastaavat operatiivisesta toimivallasta, mikä tarkoittaa, että he päättävät luottamushenkilöiden tekemien päätösten pohjalta käytännön toiminnasta ja operatiivisesta johtamisesta. Ammatillinen ja operatiivinen johtaminen tarkoittaa tiivistettynä valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation johtamista. Luottamushenkilöiden toimivaltaan taas kuuluvat poliittinen ja strateginen johtaminen eli tavoitteenasettelusta ja toiminnan suuntaviivoista päättäminen.



3.1 Asioiden käsittely ja valmistelu valtuustossa – kenellä on toimivalta?

KYSYMYKSET: Kunnanhallitus käsitteli kokouksessaan toimitilan hankesuunnitelmaa ja päätti yksimielisesti esittää toimitilan hankesuunnitelman kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi. Kunnanvaltuuston puheenjohtajisto oli kunnanhallituksen kokouksessa mukana, ja kunnanvaltuuston puheenjohtaja ilmoitti, ettei anna viedä ko. pykälää valtuuston X kokoukseen. Miten tilanteessa pitää toimia? Voiko valtuuston puheenjohtaja yksin päättää, mitä asioita valtuuston käsiteltäväksi otetaan ja voiko hän yksin siirtää jonkin pykälän käsiteltäväksi myöhemmin pidettävässä kokouksessa?

VASTAUS: Kuntalain 94 §:n mukaan valtuuston kokouksen kutsuu koolle puheenjohtaja. Vaikka valtuuston esityslistan sisältö käytännössä määräytyy kunnanhallituksen valmistelun pohjalta, **on puheenjohtajalla kutsun antajana mahdollisuus määritellä asialista ja jättää jokin hallituksen valtuustolle valmistelema asia tietyn kokouksen asialistan ulkopuolelle.** Pääsääntö ja hyvä hallinto olisi, että asiat tulisivat valtuuston listalle, kun hallitus on esityksen tehnyt. Joskushan voi olla syystä tai toisesta tarpeen siirtää käsittelyä, mutta sille on yleensä olemassa jokin peruste. Puheenjohtajalla on siis oikeus näin menetellä.

KYSYMYKSET: Kunnassa on ollut vireillä kouluverkkoasia. Esittelijän päätösehdotus kaupunginhallitukselle kuului: Kunnanhallitus päättää esittää kunnanvaltuustolle, että koulu lakkautetaan vuoden 2019 aikana. Kunnanhallitus kuitenkin päätti, että ko. koulua ei lakkauteta.

Näen asian niin, että kunnanhallitus voi itsenäisesti tuon asian harkita ja päätös ei sisältänyt esitystä valtuustolle. Koulun lakkauttaminen olisi valtuuston asia, mutta lakkauttamatta jättäminen ei välttämättä. Estettä ei tietenkään olisi ollut sille, että hallitus olisi siirtänyt asian valtuuston päätettäväksi. Tämänhän voi toki viedä uudestaan hallitukseen, jos sellaiseen päädytään. Miten te näette tämän toimivaltakysymyksen?

VASTAUS: Valtuusto tekee päätöksensä kunnanhallituksen valmistelun pohjalta. Lähtökohtaisesti kunnanhallituksen harkinnassa on, viekö se koulun lakkauttamista koskevan asian valtuuston päätettäväksi. Tässä harkinnassa kunnanhallituksen tulee kuitenkin ottaa huomioon valtuuston asiasta mahdollisesti aikaisemmin tekemät päätökset. Jos valtuusto on esimerkiksi talousarviossa varautunut koulun lakkauttamiseen, tulisi kunnanhallituksen viedä koulun lakkauttamatta jättämistä koskeva ehdotuksensa valtuuston käsittelyyn, koska hyväksytty talousarvio sitoo hallitusta.

Kuntalain 94 §:n 2 momentin mukaan valtuusto on kutsuttava koolle vähintään neljäjäsenen valtuutetuista sitä pyytäessä ilmoitetun asian käsittelyä varten.

Tällainen asia on samaisen lainkohdan mukaan valmistettava hallituksessa kiireellisesti. Eli kyllä valtuustolla viime kädessä on keinot asia valtuuston esityslistalle saada.

3.2 Toimivalta suoraan lain nojalla

KYSYMYKSET: Voiko kaupunginhallitus käyttää otto-oikeuttaan lautakunnan alaisen viranhaltijan päätökseen, vaikka hallintosäännössä ei olisi määräystä lautakunnan otto-oikeudesta sen alaisen viranhaltijan päätökseen, saati hallituksen otto-oikeudesta tällaiseen päätökseen?

VASTAUS: Toimivalta allokoidaan kunnassa ja kuntayhtymässä kahdella tavalla, joko hallintosäännön määräysten tai lainsäädännön kautta. Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että vain kunnanhallitus voi ottaa suoraan lain nojalla hallituksen jaoston sekä hallituksen alaisen viranomaisen päättämiä (kuntalain 92.1 §) asioita käsiteltäväkseen. Sen sijaan lautakunnan kohdalla vaaditaan kunnan hallintosääntöön määräys, jotta toimielin voisi käyttää otto-oikeutta päätökseen, jossa lautakunnan alainen viranomainen on tehnyt päätöksen (kuntalain 92.2 §).

Kunnan organisaatio valtuustoa ja tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta toimii kunnanhallituksen alaisena. Muiden toimielinten lisäksi yksittäiset viranhaltijat, joilla on oikeus tehdä hallintopäätöksiä, toimivat hallituksen alaisina. Kaupunginhallituksella on siten otto-oikeus suoraan lain nojalla esittämässään tapauksessa.

Hallintosäännön määräysten lisäksi on tavanomaista, että erityislainsäädäntö linjaa, kenelle tietyt tehtävät kuuluvat. Erityislainsäädännössä on säännöksiä, jotka määräävät tietyille viranhaltijalle tai toimielimelle tietyt tehtävät. Esi-merkkinä tästä kuntalain § 40, joka delegoi tiettyjä tehtäviä kunnanhallituksen puheenjohtajalle.

3.3 Hallintosääntö toimivallan perustajana

KYSYMYKSET: Meillä on ollut jo pidemmän aikaa epäselvyyttä rakentamiseen liittyvässä toimivallan jaossa.

Hallintosäännössämme sanotaan, että kunnanhallituksen toimivalta ko. asiassa menee niin, että hallitus päättää pääpiirustuksista, lopullisista kustannusarvioista sekä päättää urakkasopimuksesta siltä osin, kun toimivaltaa ei ole annettu valiokunnalle.

Kunnan toimintaympäristövaliokunnan toimivallasta todetaan hallintosäännössä, että ko. valiokunta päättää rakennustöiden suoritustavasta, aloittamisesta ja urakkasopimuksista, mikäli urakkasumma ei ole niin iso, että asia

kuuluu kunnanhallitukselle. Mikäli asia ei kuulu hallitukselle, toimintaympäristövaliokunta valmistelee myös urakat ja hankinnat.

Kunnanhallitus on hyväksynyt toimintaympäristövaliokunnan kustannusrajat, ja nyt käsillä olevat hankkeet selvästikään eivät maksa niin paljon, että asia kuuluisi kunnanhallituksen toimivaltaan.

Mikään rakennushanke, suunnittelutyö tai niiden osa ei kuitenkaan kierrä toimintaympäristövaliokunnan käsittelyn kautta.

Voiko valiokunnan tällä tavalla ohittaa rakennushankkeissa. Onko kunnanhallituksella toimivaltaa päättää ko. asioista?

VASTAUS: Toimivaltakysymyksissä lähtökohtana ovat hallintosäännön määräykset, ja niitä tulisi noudattaa. Kunnan hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä. Jos esimerkiksi hallintosäännöllä määrätyistä toimivaltarajoista poiketaan, päätöksen tehnyt viranomainen ylittää toimivaltansa. Kuntaliitto ei ota kantaa määräysten sanamuotoihin ja tulkintaan. Mutta jos asia hallintosääntönne mukaan kuuluisi valiokunnan valmistella tai päättää, niin näin tulisi tehdä. Hallinnossa on pääsääntönä ns. toimivaltarajojen jäykkyyssperiaate, jonka mukaan ylempi viranomainen ei voi ilman nimenomaista oikeuttavaa säännöstä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Asiasta olisi hyvä keskustella ao. valmistelijan ja esittelijän kanssa.

KYSYMYKSET: Mikäli emme pääse sopuun hallintosäännön toimivaltakysymyksistä, voimmeko vain erillisellä valtuustopäätöksellä todeta, miten yksittäisessä asiassa etenemme?

VASTAUS: Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille ainoastaan säätämällä tästä kunnan hallintosäännössä. Toimivaltaa ei voida siirtää erillisillä valtuuston päätöksillä.

” Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille ainoastaan säätämällä tästä kunnan hallintosäännössä.

” Hallintosääntö voi tulla voimaan, vaikka asian hyväksymistä koskeva päätös ei olisi lainvoimainen.

KYSYMYKSET: Kunnassa on hallintosäännön päivitystyö työn alla. Voidaanko soveltaa päivitettyä hallintosääntöä heti kun sitä koskeva päätös on tehty, vaikka asian hyväksymistä koskeva päätös ei olisi lainvoimainen?

VASTAUS: Hallintosäännössä on kysymys kunnan sisäisen hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Tästä syystä on vakiintuneesti katsottu, että hallintosääntöä voidaan soveltaa heti kun se tai sen muutos on hyväksytty. Päivitettyä hallintosääntöä voidaan soveltaa heti siitä tehdyn päätöksen jälkeen. Hallintosääntö voi siten tulla voimaan, vaikka asian hyväksymistä koskeva päätös ei olisi lainvoimainen. Tästä syystä hallintosääntöä voidaan noudattaa heti kun sitä koskeva päätös on tehty. Tämä edellyttää, että kokouksen pöytäkirja on tarkastettu.

3.4 Toimivallan siirto ja delegointi

KYSYMYKSET: Olemme tekemässä kuntayhtymällemme uutta hallintosääntöä. Kuntalain mukainen otto-oikeus ei mahdollista sitä, että ylempi viranhaltija voisi käyttää otto-oikeutta alemman viranhaltijan päätöksiin. Koska organisaatiomme tulee olemaan suuri, on tarve tällaiselle mekanismille, ja haluamme sen jotenkin ilmaista hallintosäännössä.

Miten tällainen tilanne voitaisiin ratkaista hallintosäännössä? Kuuluisiko tällainen määräys olla henkilöstöasioita koskevassa toimivallassa vai viranhaltijoiden yleisessä päätösvallassa? Vai ratkeaako asia tavallisella työnjohdollisella direktio-oikeudella?

VASTAUS: Viranhaltijalla ei kuntalain mukaan ole otto-oikeutta toisen viranhaltijan päätökseen, vaan lain mukaan päätösvaltaa otto-oikeuden nojalla voi käyttää vain kunnanhallitus tai hallintosäännön nojalla lautakunta ja liikelaitoksen johtokunta. Päätösvaltan delegointi kunnassa perustuu hallintosääntöön. Kun hallintosäännössä toimivaltaa on delegoitu tietylle viranhaltijalle, ei tällaisen viranhaltijan esimiehenä toimiva toinen viranhaltija voi ottaa asiaa päätettäväkseen, ei edes hallintosäännön määräyksellä. Se olisi kuntalain vastaista.

Kuntalain 91 §:n mukaan hallintosäännössä voidaan mahdollistaa delegoidun päätösvaltan edelleen delegointi. Alemmalle viranomaiselle voidaan hallintosäännöllä antaa oikeus siirtää toimivalta myös ylemmälle viranomaiselle. Esimerkiksi viranhaltija voi hallintosäännön valtuuttamana saattaa hänelle delegoidun asian toimituksen ratkaistavaksi. Tämä on erotettava otto-oikeuden

käyttämisestä, koska edelleendelegoinnissa ensisijaisesti toimivaltainen viranomainen itse päättää asian käsittelyn pois siirtämisestä. Tällaisella hallintosääntömääräyksellähän saisitte myös halutessanne joustavuutta päätöksentekojärjestelmäänne. Hallintosäännössä on siten mahdollista määrätä esimerkiksi, että hallintosäännön mukaan päätösvaltainen viranhaltija voi siirtää päätösvaltaansa muulle viranhaltijalle. Kuntalain mukaan hallintosäännön nojalla ensisijaisesti päätösvaltainen viranhaltija ei voi näissäkään tapauksissa ottaa asiaa itselleen päätettäväksi, vaan otto-oikeus on tällöinkin kunnanhallituksella, tai hallintosäännön salliessa lautakunnalla. Jos kunnan elin, tai tässä tapauksessa viranhaltija, on delegoinut jonkin asian ratkaisemisen alaiselleen viranhaltijalle, ei kunnan tai viranhaltija voi asiaa käsitellä.

Edelleendelegointipäätöstä voidaan aina tietysti muuttaa, mutta tällöin muutos koskee kaikkia tähän päätöskategoriaan kuuluvia päätöksiä. Subdelegointipäätös katsotaan samalla tavalla yleiseksi kuin hallintosäännön määräys. Subdelegointi ei siten koske yksittäisiä tapauksia.

Delegointipäätöksiin voidaan sisällyttää delegointia koskevia ehtoja. Delegointija subdelegointipäätöksissä voidaan esimerkiksi ennalta määrätty kriteerit täyttävät päätökset tietyssä päätöskategoriassa jättää delegoinnin ulkopuolelle. Näkisin asian kuitenkin niin, ettei ole mahdollista asettaa sellaisia ehtoja, jotka käytännössä tarkoittaisivat kuntalain otto-oikeutta koskevien säännösten kiertämistä. Kuntalain 91.2 § edelleendelegoinnista esim. rajaa toimivallan edelleen siirtämisen siten, ettei näin siirrettyä toimivaltaa voida siirtää enää edelleen.

3.5 Toimivallan siirtyminen vaalien vuoksi

KYSYMYKSET: Onko aiemmilla lautakunnilla vielä toimivaltaa valtuuston toimikauden jälkeen vai onko ainoastaan kaupunginhallituksella toimivalta siihen saakka, kun varsinaisen toimikauden jälkeen valitaan uudet lautakunnat ja muut toimielimet. Onko ns. vanhan valtuuston puheenjohtajilla puhe- ja läsnäolo-oikeus hallituksen kokouksissa edelleen?

VASTAUS: Kuntalain 79 §:n mukaan luottamus henkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Eli vanhat toimielimet, hallitus ja lautakunnat, jatkavat siihen saakka, kunnes uudet on valittu. Vuonna 2021, kun kuntavaalit siirtyivät, vanhan valtuuston ja sen valtuutettujen toimikausi kuitenkin päättyi 31.7.

Kun uusi toimielin on valittu, ei vanha voi enää tehdä päätöksiä.

Koska vanhan valtuuston toimikausi on päättynyt, ei vanhan valtuuston puheenjohtajilla ole asemaansa liittyvää puhe- ja läsnäolo-oikeutta esimerkiksi hallituksen kokouksissa.

3.6 Operatiivinen ja strateginen toimivalta

KYSYMYS: Minkä verran lautakunnan puheenjohtajalla on valtuuksia ohjailla valmistelijaa ja esittelijää siitä, mitä asioita toimielimen esityslistalle valmistellaan? Lautakunnalta ei ole pyydetty asiassa erikseen kannanottoa, eikä sillä hallintosäännön mukaan sellaista roolia tai toimivaltuutta ole annettu.

VASTAUS: Lautakunnan puheenjohtaja ei voi ohjailla esittelijää valmistelemaan asioita. Asioiden valmistelu kuuluu viranhaltijoiden operatiiviseen toimintaan. Puheenjohtaja voi sen sijaan tehdä ehdotuksen asian ottamiseksi lautakunnan käsiteltäväksi ylimääräisenä asiana. Nyt kun kyseessä on kaava-asia, jota käsitellään muissa toimielimissä, en tiedä miten lautakunta olisi toimivaltainen asiassa.

KYSYMYS: Kunnassamme on tarkoitus yhdistää kaksi koulua hallinnollisesti yhden rehtorin alaisuuteen. Kouluja ei ole tarkoitus lakkauttaa. Pohdimme nyt, kenellä on asiassa toimivalta.

VASTAUS: Hallintosääntönne ei ihan suoraa vastausta tähän anna. Vaikka toimialajohtaja päättää ”työvoiman käytöstä, operatiivisista tehtävistä ja vastuualueista”, katsoisin, että kysymys on myös **tietynlaisesta linjanvedosta ja periaatepäätöksestä**. Tämä puoltaisi sitä, että kysymys olisi sivistyslautakunnalle kuuluvasta toimivallasta, koska lautakunta luottamushenkilöineen päättää toimialan ”organisaatiosta ja strategisista tehtäväalueista”. Eihän tämä ihan yksiselitteinen ole, mutta se olisi tulkintani. Olisi myös luontevaa, että lautakunta esittäisi rehtorinviran lakkauttamista kunnanhallitukselle ko. päätöksen yhteydessä.

3.7 Kunnan toimielinten väliset toimivaltakysymykset

KYSYMYS: Kunnanhallituksessa on tarkoitus käsitellä tekemääni rekrytointipäätöstä, joka on tehty puoli vuotta sitten. Rekrytointiprosessissa ei ole huomautettavaa, mutta hallitus nostaa päätöksen esiin koska yksi työntekijä on tyytymätön laadittuun päätökseen. Miten muotoilen kunnanhallitukselle asian oikein termein lain hengessä, että nyt he ovat puuttumassa alemman viranomaisen toimivaltaan?

VASTAUS: Toimivaltarajojen jäykkyudesta toteamme verkkosivullamme: ”Hallinnossa on pääsääntönä, että ylempi viranomainen ei voi ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Tätä voidaan luonnehtia toimivaltarajojen jäykkyudeksi. Periaate on voimassa myös kunnallishallinnossa. Esimerkiksi edes valtuusto ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu kunnanhallituksen tai lautakunnan ratkaistavaksi.”

Hallintosääntönne mukainen pääsääntö on, että työsuhteisten henkilöiden osalta päätösvalta on viranhaltijoilla, olennainen etenkin Y.X §: ”Muilta osin alaisensa henkilöstön valitsee tulosalueen päällikkö”. Kunnanhallituksen yleistoimivalta koskee vain virkasuhteisia, ja sekin vain silloin, jos muuta ei ole säädetty. Kunnanhallituksella ei ole hallintosäännössä määrätty toimivaltaa tähän asiaan liittyen, joten se ei ole toimivaltainen käsittelemään asiaa.

KYSYMYS: Koululaisten väistötiloja on käsitelty eri toimielimissä, ja luulimme viimeisimmän päätöksen tulleen valtuustosta, kunnes asia vietiin vielä kerran hallitukseen vuokrasopimuksen allekirjoitukseen liittyen. Siihen olikin liitetty myös sijoituspaikan vaihto, jota perusteltiin kustannuksilla ja synergiaeduilla. Nähdäkseni nämä perustelut olisivat olleet sivistyslautakunnan toimivaltaan kuuluvaa. Ne vietiin suoraan hallitukseen. Onko hallituksen päätöstä mahdollisuutta ottaa asiantuntijalautakuntaan vielä käsiteltäväksi? Kuntamme hallintosäännön mukaan enemmistöllä on mahdollisuus ottaa mitä tahansa asioita käsittelemään. Jos olisi tarve avata hallituksen päätös vastaamaan aikaisemmin lautakunnassa, hallituksessa ja valtuustossa päätettyä laajuutta ja sijaintia, onko mahdollista?

VASTAUS: Kun kunnanhallitus toimivaltaisena viranomaisena on tehnyt asiassa päätöksen, asia tulee uudelleen vireille ja päätettäväksi vain kunnanhallituksen päätöksellä. Lautakunta ei voi velvoittaa kunnanhallitusta käsittelemään ja ratkaisemaan uudelleen kunnanhallituksen toimivaltaan kuuluvaa asiaa.

3.8 Otto-oikeus ja toimivalta

KYSYMYS: Onko ylempi viranomainen, esimerkiksi kunnanhallitus, jotenkin sidottu alemman viranomaisen päätökseen, jos ylempi viranomainen käyttää otto-oikeuttaan ko. ratkaisuun?

VASTAUS: Otto-oikeuden käyttäminen tarkoittaa, että alemman viranomaisen käsittelemä asia siirtyy kokonaan ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi. Ylempi viranomainen ei ole sidottu alemman viranomaisen tekemään ratkaisuun. Ylemmällä viranomaisella on asiaa käsitellessään vastaava toimivalta kuin alemmalla viranomaisella on ollut.

” Otto-oikeus: alemman viranomaisen käsittelemä asia siirtyy kokonaan ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi.

KYSYMYKS: Lautakunnalle on tullut oikaisuvaatimus päätöksen johdosta. Voiko kunnanhallitus käyttää otto-oikeuttaan samasta pykälästä, vaikka se tietää, että asiasta on jätetty oikaisuvaatimus, jota lautakunta ei ole ehtinyt käsitellä?

VASTAUS: Kunnanhallitus voi ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä lautakunnassa käyttää asiassa otto-oikeuttaan kuntalain 134.3 §:n mukaisesti. Tällöinkin otto-oikeutta on käytettävä oikaisuvaatimusajan kuluessa, eli kuntalain 92.4 §:n mukaisesti.

Kun toimielin on käyttänyt otto-oikeutta kuntalain 92 §:n mukaisesti, ja päätöksestä on samanaikaisesti tehty oikaisuvaatimus, on tulkinnanvaraista, mikä merkitys oikaisuvaatimuksella tässä tilanteessa on. Kun kunnanhallitus tai lautakunta käsittelee asiaa otto-oikeuden nojalla, sen on luonnollisesti syytä ottaa huomioon ne näkökohdat, jotka oikaisuvaatimuksessa on esitetty. Oikaisuvaatimuksessa esitetyt vaatimukset eivät tällöin sido samalla tavoin kuin silloin, kun asiaa käsitellään pelkästään oikaisuvaatimuksen perusteella. **Aiempi päätöshän on menettänyt merkityksensä otto-oikeuden käytön johdosta.** Muodollisesti lausunnon antaminen oikaisuvaatimuksen johdosta raukeaa, ja asian käsittelyssä oikaisuvaatimus voidaan merkitä tiedoksi. Käsiteltävänä ei varsinaisesti ole oikaisuvaatimus, vaan itse asia käsitellään otto-oikeuden nojalla uudelleen. Tällöin uutta päätöstä ei myöskään voida katsoa sellaiseksi ”oikaisuvaatimuksen johdosta annetuksi päätökseksi” (135 §), josta voidaan suoraan tehdä kunnallisvalitus, vaan päätökseen on ensin haettava oikaisua.

KYSYMYKS: Lautakunta on kokouksessaan päättänyt käyttää otto-oikeuttaan päällikön tekemään viranhaltijapäätökseen. Kyseinen viranhaltijapäätös on toimitettu asianosaisille ja asetettu yleisesti nähtäväksi.

Asianhan voi ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä. Määräaika ko. päätöksen osalta on käsityksemme mukaan päättynyt.

Kysymys kuuluukin, miten teknisen lautakunnan tekemä otto-oikeuden käyttämispäätös pannaan täytäntöön, kun ilmoitus otto-oikeuden käyttämisestä on tehty vasta ym. määräajan jälkeen.

VASTAUS: Jos ilmoitusta otto-oikeuden käyttämisestä ei ole tehty määräajassa, lautakunta ei voi ottaa asiaa käsiteltäväkseen. Otto-oikeutta voi kuntalain 92.4 §:n mukaan käyttää siihen asti, kunnes kunnan jäsenen tai asianosaisten oikaisuvaatimusaikaa on jäljellä. Määräpäivä kunnan jäsenen ja asianosaisten kohdalla voi päättyä eri aikaan.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että otto-oikeuden käyttämisessä on kaksi vaihetta. Ensimmäinen vaihe käsittää päätöksen saattaa jo tehty hallintopäätös kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Päätös otto-oikeuden käyttämisestä on syytä merkitä asiakirjaan, jotta otto-oikeuden käyttämisestä ei syntyisi epäselvyyttä.

Otto-oikeuden käyttämisen toisessa vaiheessa kunnanhallitus käsittelee ottamansa asian, jolloin otto-oikeuden alainen hallintopäätös voidaan muun ohessa korvata uudella hallintopäätöksellä. Varsinainen käsittely otto-oikeuden käytön johdosta voi siis tapahtua oikaisuvaatimusajan jälkeen. Pääasia on, että ensimmäiseen vaiheeseen kuuluva ilmoitus otto-oikeuden käyttämisestä on tehty oikaisuvaatimusajan sisällä.

3.9 Toimivallan ylitys

KYSYMYS: Kunnassa on ollut riitaa siitä, pitäisikö asian mennä valtuuston päättäväksi, vai riittääkö, että asia on käsitelty kunnanhallituksessa. Asia koskee valtuutettujen palkkioita ja perusteita näiden saamiseksi. Kuntalain 14.2 §:n 11:n kohdan nojalla ko. asia kuuluu ainakin lähtökohtaisesti valtuustolle. Kunnanhallituksen puheenjohtaja on kuitenkin sitä mieltä, että tarvetta valtuustokäsittelyyn ei ole. Kenellä on asiassa toimivalta?

VASTAUS: Olet oikeassa siinä, että ko. asia edellä mainitun pykälän nojalla ainakin lähtökohtaisesti kuuluu valtuustolle. Tässä vanhaa oikeuskäytäntöä, joka edelleen pätee.

KHO 1960 II 734: Omakoti- ja pienkiinteistöyhdistyksen toimitettua kauppalanhallitukselle valtuustolle osoitetun kirjallisen esityksen kauppalan omistamien tonttien vuokraehtojen muuttamisesta kauppalanhallitus ei voinut kieltäytyä saattamasta valtuuston käsiteltäväksi sen toimivaltaan kuulunutta asiaa.

KHO 10.12.1969 T 6454: Kunnan jäsenen pyydettyä kaupunginhallituksen toimenpidettä kunnallisen hautausmaan perustamiseksi kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta ratkaista valtuuston toimivaltaan kuulunutta asiaa.

KHO 1983 II 40: Kaupunginhallitus oli mennyt toimivaltaansa ulommaksi, kun se oli päättänyt olla ryhtymättä toimenpiteisiin asemakaavamuutoshakemuksen johdosta saattamatta asiaa valtuuston käsiteltäväksi.

KYSYMYS: Kunta on pyytänyt urakkatarjousta toimitilan rakentamisesta ja sivuuttanut hankinnassa kunnan teknisen lautakunnan, jolle kunnan hallintosäännön mukaan kuuluu tämänkokoisten hankkeiden hankesuunnitelmien ja kustannusarvion hyväksyminen. Kunnan teknisellä lautakunnalla ei ole tietoa hankkeesta. Saako näin toimia?

VASTAUS: Tässä on antamiesi tietojen perusteella kysymys selvästä toimivallan ylityksestä ja hallintosäännön vastaisesta menettelystä. Kunnan sisäisestä

toimivallan ylityksestä on kyse, kun kunnan viranomaisen ylittää toimivaltansa tekemällä päätöksen, jonka tekeminen lain tai hallintosäännön mukaan kuuluu toiselle kunnan viranomaiselle. Ensimmäinen kysymys on, olisiko asia vielä mahdollista käsitellä teknisessä lautakunnassa ja korjata tapahtunut virhe. Toimivallan ylitys on myös yksi kunnallisvalituksen perusteista, jolla päätös voidaan hallintotuomioistuimessa kumota.

3.10 Poikkeusolot ja toimivalta

KYSYMYS: Kunnassamme on keskusteltu siitä, miten meidän tulevaisuudessamme tulisi menetellä erityistoimivallan käyttöön ottamiseksi.

Olisiko sellainen sääntö hyvä, jossa todetaan, että erityistoimivalta otetaan käyttöön Muumilaakson kunnassa koronaviruksen (COVID-19) aiheuttamassa häiriötilanteessa ja tarvittaessa valtioneuvoston määrittelemissä poikkeusoloissa? Kunnanhallitus esittäisi siis valtuustolle, että valtuusto päättää ottaa erityistoimivallan käyttöön turvaamaan mahdollisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen päätöksenteon. Kunnanjohtaja saisi tässä tilanteessa hallintosäännön määrittelemästä toimivallasta poiketen käyttää lautakuntien ja kunnanhallituksen päätösvaltaa peruspalvelujen turvaamiseksi, kun asia koskee toimenpiteiden yhteensovittamista.

VASTAUS: Erityistoimivaltaa ei tulisi perustella nyt ollenkaan valmiuslailla, vaan erityistoimivalta tulisi rakentaa hallintosääntöön ”leivottavalla” liitteellä, jossa kuvataan, milloin kunnanjohtajalla on oikeus tehdä laajemmin päätöksiä tietyissä häiriötilanteissa, ja toki poikkeusoloissakin. Poikkeusolot eivät ole nyt enää voimassa, eikä valmiuslakia tältä osin ole aktivoitu.

Suosittelisin siis tekemään hallintosääntöön lisäpykälät tai erillisen pienen liitteen.

Teillä hallintosäännössännehän on jo mahdollisuus delegoida toimielimen päätöksellä. Sehän mahdollistaa kokoustamisen etänä. Toimielimet voivat siis tehdä sähköisissä kokouksissa nyt päätöksiä, jos hallintosääntönne sen mahdollistaa.

Perusteluina tälle hallintosäännön lisäykselle, joka voidaan **valtuuston päätöksellä** lisätä hallintosääntöönne, voisi esittelytekstiin kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

”Pääsääntönä on, että liitteen poikkeavaa toimivaltaa käytetään vain sen verran, kuin tilanne edellyttää. Jos toimielimet pystyvät kokoontumaan ja tekemään tilanteen edellyttämät päätökset, ei erityistä toimivaltaa tarvita.”



4 Luottamushenkilöt


Luottamushenkilöillä on keskeinen asema edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kuntien päätöksenteossa. Valtuutetut eli valtuustossa istuvat luottamushenkilöt käyttävät ylintä päätösvaltaa kunnassa.

Luottamustehtävälle luonteenomaista on:

- vapaaehtoisuus
- erottamattomuus
- määräaikaisuus
- jatkuvuus
- virkavastuu
- poliittinen vastuu.

Luottamushenkilön tulee kuntalain 69.2 §:n nojalla edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamustehtävään valitulla on toimenhoitovelvollisuus ja hän hoitaa tointaan virkavastuulla.

Luottamushenkilön asemasta säädetään kuntalain 10 luvussa.



4.1 Valtuustokausi ja jatkuvuusperiaate

KYSYMYKSET: Meillä on meneillään luottamushenkilöorganisaation muutos, jonka on tarkoitus tulla voimaan valtuustokauden vaihtuessa. On todennäköistä, että puolueet eivät pysty päättämään toimielinten paikkajaosta vielä heti elokuun alussa, ja alustavasti uuden valtuuston ensimmäinen kokous sijoittuu vasta elokuun viimeiselle viikolle. Tämä tuottaa jatkuvuuden kannalta joitakin ongelmia.

Esimerkiksi joidenkin lautakuntien vastuualueet ja luonteet ja luonnollisesti myös nimet muuttuvat 1.8.2021 alkaen. Lienee niin, että näissä tapauksissa vanhat toimielimet eivät enää voi elokuun alussa kokoontua, kun toimielintä ei sellaisenaan ole enää olemassa hallintosäännön mukaan?

VASTAUS: Luottamustoimen hoitamisen jatkuvuusperiaatteen nojalla luottamustehtäviin valitut hoitavat tehtäväänsä niin pitkään kunnes uudet luottamushenkilöt on valittu tilalle, tämä ilmenee myös kuntalain 79.2 §:stä. Jatkuvuusperiaate vaatii kyllä, että myös toimielin säilyy. Jos toimielintä ei enää ole olemassa, on käsitykseni mukaan mahdotonta kutsua sitä koolle.

KYSYMYKSET: Valtuustokauden päättämispäivämäärän siirtyessä 2021 tulkittiin järkevästi, että kunnallisten toimielinten toimikaudet jatkuvat ilman valtuuston uusia päätöksiä. Nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto eivät ole kuntalain mukaan varsinaisia toimielimiä. Koskeeko siis toimikauden jatkuminen niitä vai pitäisikö niiden toimikauden jatkumisesta päättää erikseen?

VASTAUS: Myös vaikuttamistoimielinten osalta on mahdollista katsoa, että kausi jatkuu ilman erillispäätöksiä yleislainsäädännön nojalla.

KYSYMYKSET: Päivitämme hallintosääntöä. Keskusteluun on noussut kysymys, voidaanko hallintosääntöön kirjata ”kunnanhallituksen jäsenet valitaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan”, vai estääkö kuntalaki edellä mainitun kirjauksen?

VASTAUS: Hallintosääntöön voidaan kirjata kunnanhallituksen kahden vuoden toimikausi. Kuntalain 32 § antaa valtuustolle mahdollisuuden päättää valtuuston toimikautta lyhyemmästä kunnanhallituksen toimikaudesta.

” Luottamushenkilö pysyy toimessaan, kunnes toinen henkilö on valittu tilalle.

4.2 Luottamushenkilön läsnäolo- ja toimenhoitovelvollisuudet

KYSYMYS: Meillä oli erään valiokunnan kokouksessa tilanne, jossa varsinainen henkilö ei ollut ilmoittanut esteestä, mutta myöhästyi kokouksesta. Paikalla oli kaupunginhallituksen edustaja, joka oli myös ko. valiokunnan myöhästyneen varsinaisen jäsenen varajäsen. Hän ilmoitti olevansa paikalla varajäsenenä ja näin kirjattiin. Hetken kuluttua varsinainen jäsen kuitenkin saapui paikalle. Puheenjohtaja kielsi häntä osallistumasta kokoukseen, koska varajäsen oli jo paikalla. Toimiko puheenjohtaja oikein?

VASTAUS: Olisi ollut asianmukaista toimia niin, että varsinaisen jäsenen saapumista kokoukseen, pöytäkirjaan olisi merkitty, että varajäsen oli paikalla esimerkiksi pykälien 1 ja 2 aikana ja varsinaisen jäsenen pykälästä 3 eteenpäin.

KYSYMYS: Meillä on herännyt kysymys siitä, mikä on valtuutetun velvollisuus olla läsnä kokouksissa. Pitääkö poissaolon syy ilmoittaa ja kenelle? Onko siitä olemassa jossakin ohjeistus, miten toimitaan luottamushenkilöiden kanssa näiden poissaolojen suhteen.

VASTAUS: Luottamustehtävään valitulla on **toimenhoitovelvollisuus**. Jäsenen pitää osallistua toimielimen kokouksiin, paitsi jos hän on estynyt saapumaan kokoukseen. Poissaolo ei siten ilman hyväksyttävää syytä ole sallittua. Luottamushenkilön on muistettava, että hän kuntalain 85 §:n mukaisesti hoitaa tointaan virkavastuulla, ja häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Poissaolojen ilmoittamisesta säädetään hallintosäännössänne, jossa todetaan, että valtuutetun, joka ei pääse kokoukseen, viipymättä tulee ilmoittaa esteestä valtuuston puheenjohtajalle tai sihteerille. Saatuaan valtuutetulta tai muuten luotettavasti tiedon esteestä puheenjohtajan tai sihteerin on kutsuttava valtuutetun sijaan kuntalain 17§:n 1 momentissa tarkoitettu varavaltuutettu. Varavaltuutetut kutsutaan kokoukseen noudattaen heidän vaalituloksensa mukaista sisääntulojärjestystä.

Ei tarvitse siis tarkkaa syytä ilmoittaa, kunhan syy kuitenkin arvioidaan hyväksytyksi.

4.3 Luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset

KYSYMYS: Onko kuntalain 82 § mukaan mahdollista päättää, että korvaus maksetaan todellisen ansionmenetyksen mukaan, kuitenkin enintään 35 €/tunti. Voiko siis lain mukaan kunta asettaa enimmäisrajan 35 €/tunti? vai tuleeko se poistaa?

VASTAUS: Kuntalain 82 §:n säännös edellyttää, että ansionmenetyksestä suoritetaan korvausta, mutta korvauksen ei tarvitse olla täysimääräinen. On mahdollista rajoittaa ansionmenetykskorvauksen maksamista siten, että sitä maksetaan enintään 35 €/tunti. Kunnanvaltuusto päättää, kuntalain 14.2 §:n 11 kohdan mukaisesti, luottamushenkilöiden taloudellisista etuuksista.

KYSYMYKSI: Täytyykö maksaa kokouspalkkiota luottamushenkilölle, vaikka hän ei osallistuisi kokoukseen?

VASTAUS: Ei makseta. Ainoastaan luottamushenkilöllä, joka osallistuu kokoukseen, on oikeus saada kokouspalkkiota.

4.4 Luottamushenkilön sananvapaus

KYSYMYKSI: Voiko kunnan luottamushenkilöitä ohjata olemaan hiljaisia kunnassa suunnitteilla olevista asioista? Onko adressin allekirjoittanut luottamushenkilö esteellinen käsittelemään asiaan liittyviä asioita?

VASTAUS: Kannan ottaminen vireillä oleviin asioihin ei sinänsä ole kiellettyä, luottamushenkilöllä on mielipiteenvapaus siinä kuin muillakin. Tapauskohtaisesti on kuitenkin syytä miettiä, onko se aina tarkoituksenmukaista, kun asiaa kuitenkin toimielimissä käsitellään. Tärkeintähän on, että kannat tulevat käsittelyssä esiin. Adressin tai vastaavan allekirjoittamisessa on myös kysymys mielipiteen ilmauksesta eikä se sellaisenaan aiheuta esteellisyyttä. Esteellisyyden syntyminen edellyttäisi jotain muuta, erityisesti omaa henkilökohtaista asian ratkaisuun liittyvää intressiä.

KYSYMYKSI: Saako luottamushenkilö vapaasti kertoa suljetun kokouksen keskusteluista?

VASTAUS: Jos kokous on ollut suljettu kuntalain 101.3 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä, kokouksen keskustelut on tarkoitettu luottamuksellisiksi. Jos kokouksen keskusteluja on paljastettu, toiminta on vähintäänkin hyvän hallintotavan vastaista. Harjula – Prättälä: ”Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat” (2019), s. 635 todetaan seuraavaa: ”Keskustelujen paljastamista ei kuitenkaan pidetä salassapitorikoksena rikoslain (39/1889) 40:5 §:n mukaan, vaan lähinnä hyvän hallintotavan vastaisena. Omien mielipiteiden esittelylle ei ole esteitä, mutta muiden puheenvuoroista kertominen voi vaikeuttaa sitä luottamuksellisuutta, jota hyvä kokoustyöskentely edellyttää.” Ja edelleen, että ”Toimielimen luottamushenkilöjäsen ei ole toimielimen alainen, eikä toimielin voi nimenomaisesti kieltää luottamushenkilöä kertomasta suljetun kokouksen keskusteluista ulkopuolisille.”

Viranhaltijan ja luottamushenkilön aseman eroista teoksessa todetaan, että ”Tässä voidaan luottamushenkilön ja viranhaltijan välillä tehdä ero, koska viranhaltija toimii toimielimen alaisena. Jos viranhaltija nimenomaisesti kiellosta huolimatta kertoo keskusteluista, hän saattaa syyllistyä virkavelvollisuuden rikkomiseen (rikoslain 40:9–10 §).”

Siten yksinomaan kokouskeskustelujen paljastamisen perusteella lienee vaikeaa ainakaan luottamushenkilöä kohtaan ryhtyä tehokkaiisiin toimiin. Paljastusta voidaan kuitenkin luonnollisesti paheksua. **Luottamuksellisiksi tarkoitettujen kokouskeskustelujen paljastaminen on omiaan vaikeuttamaan luottamuksellisuutta, jota tällainen toimielimen päätöksentekomenettely edellyttää. Pahimmillaan paljastaminen voi jopa lamauttaa toimielimen työskentelyn.**

Asia on kuitenkin toisin, jos luottamushenkilö on paljastanut salassa pidettäviä tietoja. Tämä on kielletty julkisuuslain 23 §:n nojalla.

4.5 Epäasiallinen käytös

KYSYMYS: Eräs valtuutettu on käyttäytynyt erittäin asiattomasti kunnanvaltuuston kokouksen aikana. Mitä me voimme tehdä, jotta tämä ei tapahtuisi uudestaan? Onko asian käsittely julkinen?

VASTAUS: Luottamushenkilölle ei voi antaa huomautusta tai varoitusta kuten viranhaltijalle.

Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt toimessaan velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle (kuntalaki 85.2 §). Velvollisuuksien vastaisen menettelyn on liityttävä luottamustehtävän hoitoon, mutta ei edellytetä virkarikosepäilyä. Esimerkiksi henkilön vakava, epäasiallinen, kunnan edun vastainen käyttäytyminen voi johtaa kunnanhallituksen selvitysvelvollisuuteen.

Luottamushenkilön velvollisuuksiensa vastaisesti käyttäytyminen voi muun kuin valtuutetun osalta johtaa siihen, ettei hän enää nauti valtuuston luottamusta. Tämä voi käynnistää kuntalain 34 §:n mukaisen prosessin, jossa valtuusto voi epäluottamuksen perusteella erottaa toimielimeen valitsemansa jäsenet. Erottaminen koskee tällöin kaikkia asianomaiseen toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Asian käsittely, kuten selityksen vaatiminen asianomaiselta, on julkista.

4.6 Luottamushenkilön loikkaus toiseen puolueeseen tai ryhmään

KYSYMYS: Onko ohjetta tai sääntöä, miten paikkajako menee, jos valtuutettu vaihtaa ryhmää kesken vaalikauden? Jääkö esimerkiksi hallitus- tai lautakuntapaikka sille ryhmälle, josta hän lähtee? Paikathan jaetaan äänestystuloksen mukaan kullekin ryhmälle.

VASTAUS: Puoluevaihdot voivat vaikuttaa kunnan poliittiseen tilanteeseen merkittävästi. Luottamustehtävät jaetaan kunnassa vaalituloksen perusteella ja

loikkaus johtaa siten suhteellisuuden horjuttamiseen. Kuntalain kannalta tilanne henkilön vaihtaessa ryhmää tai perustaessa oman ryhmän on seuraava:

- Henkilön ”omissa käsissä” on se, pyytääkö hän eroa niistä toimielinten jäsenyyksistä, joihin hänet on valittu aiemman ryhmänsä ”mandaatille”. Jos luottamushenkilö itse pyytää eroa, tällaisessa tilanteessa se kyllä säännömukaisesti myönnetään.
- Valtuusto voi kuntalain 34 §:n nojalla erottaa toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamis päätös koskee aina **kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä**. Vastaavalla perusteella myös vain puheenjohtajisto voidaan erottaa. Kysymyksessä on kuitenkin työläs prosessi, sillä valtuuston pitää yleensä asettaa tilapäinen valiokunta valmistelemaan erottamista. Siitä, voidaanko toimielimen jäsen erottaa ryhmän vaihdon perusteella, ei kuitenkaan ole vielä oikeuskäytäntöä. Julkaisun kirjoitusprosessin aikana Helsingin hallinto-oikeudessa on yhä vireillä Espoon kaupunkiin liittyvä tapaus, jossa on kyse siitä, voidaanko kuntalain 34 §:n nojalla erottaa koko toimielimen jäsenet yhden luottamushenkilön puolueloikkauksen takia.
- Yksittäistä luottamushenkilöä ei voida erottaa ko. perusteella.
- Valtuutettua ei voi erottaa epäluottamuksen perusteella.

KYSYMYS: Jos pari valtuutettua perustaa uuden valtuustoryhmän kesken kauden, onko tällä uudella ryhmällä ollenkaan varavaltuutettuja?

VASTAUS: Selvää on, että loikkaus toiseen puolueeseen tai uuden ryhmän perustaminen ei voi vaikuttaa vaalitulokseen. Tällaiset tapahtumat eivät suoraan vaikuta myöskään muun toimielimen jäseneksi valitun luottamushenkilön asemaan. Varavaltuutetut määräytyvät vaalituloksen mukaan. Uuden ryhmän perustaneiden valtuutettujen ollessa estyneitä heidän sijaansa kutsutaan varavaltuutetut samalla tavalla kuin ennen heidän eroamistaan ryhmistään, eli kokoukseen kutsutaan entisen puolueen tai valitsijajyhdistyksen varavaltuutettu. Jos siis puolueeseen A kuulunut valtuutettu X loikkaa puolueeseen B, kutsutaan X:n ollessa estynyt tai esteellinen varavaltuutettu edelleenkin puolueesta A.

4.7 Luottamushenkilön ero luottamustehtävästä

KYSYMYS: Hallituksen jäsen on jättänyt eroilmoituksen: ”Irtisanoudun tällä päivämäärällä kaikista luottamustoimistani henkilökohtaisista syistä.” Onko tämä riittävän yksilöity ja pätevä syy kuntalain 70 §:n mukaisesti?

VASTAUS: Luottamushenkilö voi erota pätevästä syystä kesken toimikauden (kuntalaki 70 §). Pätevinä syinä erota luottamustoimesta on pidetty muun muassa sairautta sekä vaikeuksia sovittaa luottamustoimen hoitaminen työhön tai perhe-elämään. Nämä ovat tyypillisiä henkilökohtaisia syitä myöntää ero. Poliittiset erimielisyydet tai haluttomuus osallistua vaikeiden asioiden käsitteelyyn eivät sen sijaan ole eron myöntämisperusteita.

” Luottamushenkilö voi erota kesken toimikauden vain päteväksi katsottavasta syystä.

Vetoaminen yleisesti henkilökohtaisiin syihin on aika yleinen ja epämääräinen eroperuste. Toisaalta jos on aidosti kysymys henkilökohtaisista syistä, vaatimus niiden tarkentamiseen saattaa syystä riippuen olla luottamushenkilön kannalta kiusallista.

Katsoisin, että vetoamista yleisesti henkilökohtaisiin syihin voidaan pitää eron myöntämisperusteena, jollei ole perusteltua syytä epäillä, että eron pyytämisen taustalla on tosiasiaa muita eron myöntämisen kannalta epäasiallisia perusteita.

KYSYMYS: Meillä on luottamushenkilö, joka on pyytänyt eroa ja syyksi maininnut luottamuspulan lautakunnassa.

VASTAUS: Syyn pätevyden arvioi tässä tapauksessa valtuusto. Pätevä syy voi olla periaatteessa mikä tahansa tehtävän hoitamista vaikeuttava asia, kuten työkiireet tai terveydentila. Mielipide-eroja ei oikeuskäytännössä ole pidetty pätevänä syynä eroamiselle.

KHO 28.12.1988 T 5239: Lautakunnan jäsenelle oli myönnetty pyynnöstä ero sillä perusteella, ettei hän luottanut esittelijän menettelyyn käsiteltäessä jäsenen omistamien maiden yleiskaavaehdotusta. Luottamustoimesta kieläytymiselle ei katsottu olleen pätevää syytä.

4.8 Toimielimen valintamenettely

KYSYMYS: Meillä on vaikea tilanne kunnassa. Tarkoituksenamme on valita toimielinten jäsenet ja puheenjohtajistot seuraavassa valtuustokokouksessa, emmekä ole onnistuneet pääsemään yksimielisyyteen paikkajaosta. Naapurikunnat ovat kyllä onnistuneet saavuttamaan yksimielisyyden. Miten meidän tulisi menetellä? Riskinä on myös, että jotkut äänestykset päättyvät tasatulokseen.

VASTAUS: Jokaisessa kunnassa on oma käytäntönsä ja kulttuurinsa luottamushenkilöpaikkojen jakamisessa. Yleinen käytäntö on, että valtuuston poliittiset ryhmät neuvottelevat ennakolta paikkojen jaosta, ja valtuusto voi neuvottelutuloksen perusteella yksimielisesti valita jäsenet ja varajäsenet sekä puheenjohtajistot kunnan toimielimiin.

Mikäli neuvotteluissa ei onnistuta saamaan yksimielisyyttä, joudutaan toimielimet ja niiden puheenjohtajistot valitsemaan toimittamalla vaali, yleensä suhteellinen vaali. Ensin valitaan jäsenet ja varajäsenet ja sen jälkeen niiden keskuudesta puheenjohtajisto. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa, jollei valtuusto ole päättänyt puheenjohtajamallista (kuntalaki 31.1, 2 kohta), eli mallista, jossa lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat erillisessä vaalissa valitaan kunnanhallituksen jäsenistä.

Silloin kun äänet menevät enemmistövaalissa tasan tai vertausluvut ovat suhteellisessa vaalissa samat, vaalin ratkaisee arpa.

KYSYMYS: Voidaanko hallintosäännössä määrätä, että kunnanhallituksen jäsenet ovat valtuutettuja ja kunnanhallituksen varajäsenet ovat valtuutettuja ja varavaltuutettuja? Voidaanko myös asettaa vastaavia vaatimuksia lautakuntien jäsenille?

VASTAUS: Näin voidaan menetellä. Varsinaisille jäsenille voidaan asettaa tiukemmat vaatimukset kuin varajäsenille. **Valtuusto voi hallintosäännössä päättää toimielinten kokoonpanosta (kuntalaki 31 §).**

Valtuusto voi hallintosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyihin lautakuntiin voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntia kuntalain 31.1 § 1 kohdan mukaan voidaan kutsua valiokunniksi. Hallintosäännön **määräyksellä** asianomaisen toimielimen **kokoonpanolle** asetettu vaatimus sitoo myös valtuustoa itseään sen valitessa toimielintä. Jollei kokoonpano vaalin jälkeen vastaa hallintosäännön määräystä, vaali on toimitettava uudelleen.

KYSYMYS: Valtuuston varapuheenjohtaja on eronnut luottamustehtävistään. Valtuusto joutuu siten valitsemaan uuden varapuheenjohtajan. Voiko valtuusto, jos se on yksimielinen, valita henkilön eronneen tilalle ilman vaalia? Vai onko koko puheenjohtajistosta pidettävä vaali?

VASTAUS: Kysymyksessä on ns. täydennysvaali, eli vain eronneen varapuheenjohtajan tilalle valitaan uusi. Vaalipäätös voi myös olla yksimielinen, jolloin ei tarvita varsinaista vaalitoimitusta.

4.9 Tasa-arvolain huomioonottaminen toimielimien kokoonpanossa

KYSYMYS: Kunnanvaltuusto on valinnut lautakuntiin varajäsenet siten, että valinta ei noudata tasa-arvolain vaateita. Varsinaiset jäsenet on valittu tasa-arvolain mukaisesti. Päätöksestä ei ole valitettu, mutta tilintarkastaja on kiinnittänyt asiaan huomiota hallintoa tarkastaessaan. Pienessä kunnassa valinnat ovat olleet alun perinkin vaikeita, eikä valintoja haluta avata.

Voimmeko vain hallituksessa todeta, että varajäseniä ei ole ollut käytettävissä ko. toimiin?

VASTAUS: Tasa-arvolain 4 a §:n mukaan vaatimus eri sukupuolten edustuksesta koskee kaikkia kunnan ja kuntayhtymän toimielimiä lukuun ottamatta kuntien valtuustoja.

Sukupuolikiintiö koskee sekä varsinaisia että varajäseniä. Kiintiön on siten valintatilanteessa toteuduttava varsinaisten ja varajäsenten kohdalla erikseen. Varsinaisen jäsenen ja hänen henkilökohtaisen varajäsenensä ei kuitenkaan tarvitse olla samaa sukupuolta. Kokoustilanteessa toimitelimen saattaa kuitenkin toimia kokoonpanossa, joka ei vastaa tasa-arvolain vaatimuksia, ja tällä ei ole vaikutusta toimitelimen päätösten laillisuuteen.

Sukupuolikiintiöstä voidaan poiketa erityisestä syystä. Tällainen syy voi olla esimerkiksi se, että jollakin erityisalalla on vain nais- tai miespuolisia asiantuntijoita. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnalla on ollut oikeus poiketa tasa-arvolain sukupuolikiintiöstä lähinnä silloin, kun toimitelimiin valitaan jäseniä virkamies- tai luottamushenkilöaseman perusteella. Tällöin on yleensä kyse toimikunnista. Lautakunnan osalta poikkeaminen voinee tulla kysymykseen vain ns. valiokuntamallissa.

Lähtökohtana on, että jos toimitelimen kokoonpano ei ole tasa-arvolain 4a §:n mukainen, on vaali toimitettava uudestaan. Se, ettei valintoja haluta avata uudelleen, ei nähdäkseen ole riittävä syy olla muuttamatta lautakunnan kokoonpanoa tasa-arvolain mukaiseksi.

KYSYMYS: Kysymykseni koskee kulttuuritoimikuntaa. Toimikunta on tarkoitettu ns. työnyrkiksi kunnan kulttuurisektorille, jossa ei ole varsinaista palkattua henkilöstöä. Toimikunta järjestää tapahtumia ja osallistuu muun muassa messupäivystyksiin. Toimikunta varajäsenineen on kirjattu hallintosääntöön. Sen nimeää hallitus.

Hallitus totesi valitessaan, ettei varajäseniä tarvita, koska toimikunta on luonteeltaan operatiivinen. Toimikunnan valinnassa ei noudatettu tasa-arvolakia.

VASTAUS: Toimikunnan osalta noudatetaan tasa-arvolain 4 a §:n mukaista vaatimusta eri sukupuolten edustuksesta. Katsoisin, ettei pelkkä jäsenen kiinnostus asioihin ole riittävä peruste tasa-arvolain vaatimusten syrjäyttämiseen. En suosittelisi asian jättämistä hallintosäännön muuttamisen varaan.

Toimitelinten jäsenten ja varajäsenten valintaa koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta, ja tätä kautta kokoonpano saadaan oikaistuksi tasa-arvolain mukaiseksi. Jos valintapäätös saa lainvoiman, koska päätökseen ei ole haettu muutosta, toimitelimen päätöksiä ei saa kumoon sillä perusteella, että kokoonpano on tasa-arvolain kiintiösäännöksen vastainen. **Valintapäätöksen lainvoimaisuus on tässä ratkaiseva asia.**

4.10 Toimielimen erottaminen

KYSYMYKSET: Kaupunginvaltuusto on asettanut tilapäisen valiokunnan valmistelemaan kaupunginhallituksen puheenjohtajiston erottamista. Tilapäinen valiokunta tulee esittämään hallituksen puheenjohtajiston erottamista.

Mikäli valtuusto päätyy erottamaan kaupunginhallituksen puheenjohtajiston, jatkavatko he edelleen kaupunginhallituksen jäseninä, vai erotetaanko heidät hallituksesta kokonaan? En löytänyt kuntalaista tähän yksiselitteistä kantaa.

VASTAUS: Käsityksemme on, että kun puheenjohtajisto erotetaan, erottamis päätös tarkoittaa, että puheenjohtajisto erotetaan toimielimestä. Toimielimeen valitaan uudet jäsenet erotettujen puheenjohtajistoon kuuluneiden tilalle. Myös puheenjohtajistoon kuulunut henkilö voi tulla valituksi uudelleen jäseneksi. Tämän jälkeen toimielimen jäsenistä valitaan puheenjohtajisto.

KYSYMYKSET: Ovatko kaupunginhallituksen nykyisen puheenjohtajiston jäsenet valtuustossa esteellisiä puheenjohtajiston erottamispöytäkirjan aikana?

VASTAUS: Suosittelemme kunnanhallituksen puheenjohtajistolle oma-aloitteista jääväämistä varovaisuusperiaatetta noudattaen. Yleisestikin suosituksemme on, että epäselvässä tilanteessa luottamushenkilön kannattaa jäädä itsensä.

Oikeuskäytäntöä ei juuri tästä asiasta puheenjohtajiston osalta ole. Harjula – Prättälä: ”Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat”: ”Jos erotettavat luottamushenkilöt ovat myös valtuutettuja, he eivät KHO:n päätöksen mukaan kuitenkaan ole esteellisiä käsittelemään erottamistaan valtuustossa (KHO 1998:19). Päätöksessä korostetaan toimielimen erottamisen kollektiivisuutta ja sovellettua parlamentarismia osana kunnan poliittista järjestelmää. Pormestarin ja apulaispormestarin kohdalla esteellisyydentulkinta on toinen, koska heidät erotetaan yksittäisinä henkilöinä. Sama lienee tilanne puheenjohtajiston erottamisessa.”

KYSYMYKSET: Erotetaanko em. tilanteessa myös puheenjohtajiston varajäsenet kaupunginhallituksesta?

VASTAUS: Ei ole perusteita erottaa ko. varajäseniä. Mikäli puheenjohtajisto erotetaan, kunnanhallitusta täydennetään valitsemalla heidän tilalleen varsinaiset jäsenet.

KYSYMYKSET: Onko erotettu puheenjohtajisto esteellinen kaupunginhallituksen uusien jäsenten valintapöytäkirjan aikana?

VASTAUS: Uusia jäseniä valittaessa kukaan ei ole esteellinen. KHO 1963 II 53 Valtuuston puheenjohtaja, joka oli ehdolla luottamushenkilön vaalissa, sai ottaa osaa päätöksentekoon.



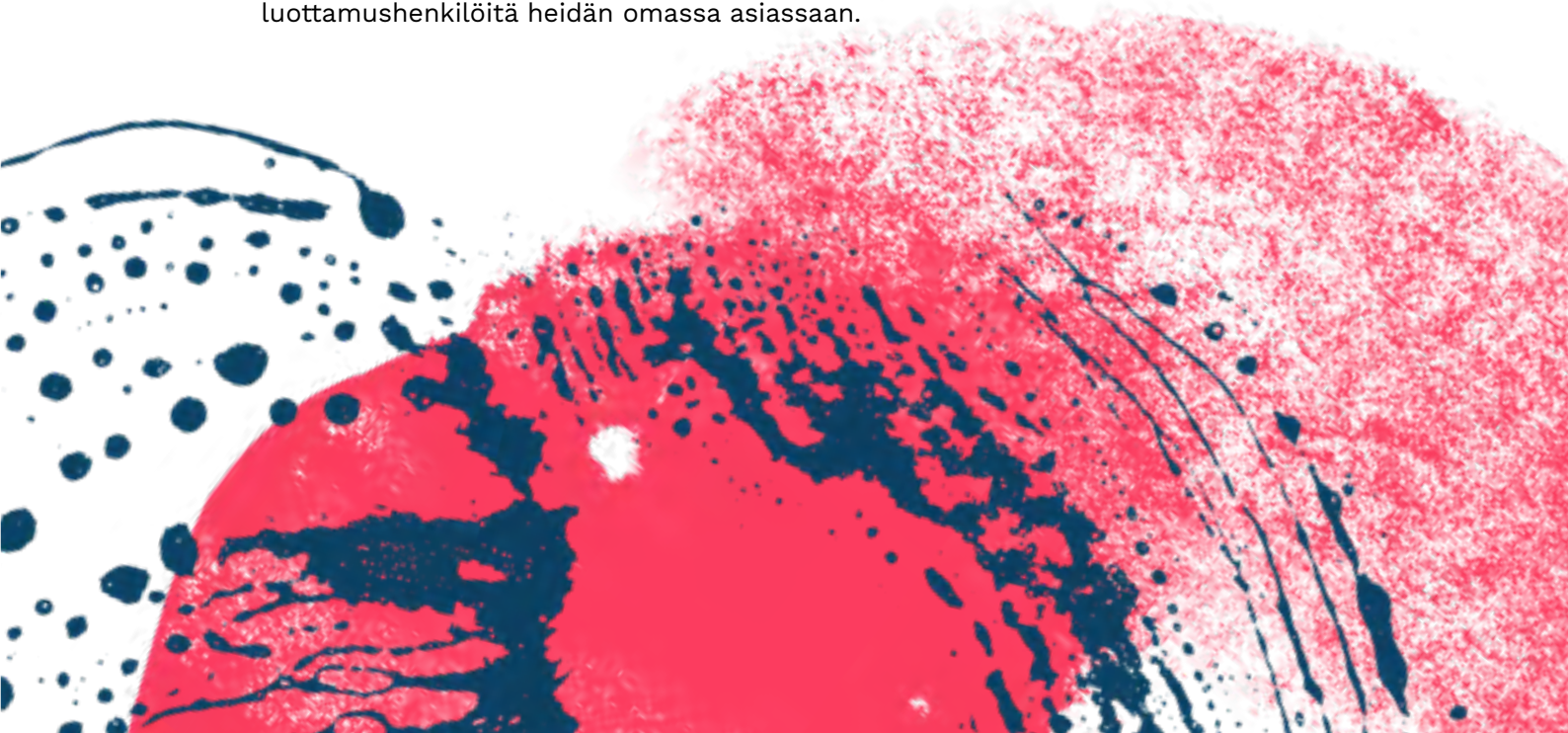
5 Henkilöstö

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimus-suhteessa kuntaan. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virka-suhteessa.

Organisaatio- ja henkilöstömuutokset ovat lisääntyneet kunnissa. Muun muassa virkojen täyttömenettelyt ovat viime vuosina herättäneet kunnissa juridisia kysymyksiä. On aiempaa tavanomaisempaa, että kunnilla on tarve siirtää viran-haltijoita toiseen virkasuhteeseen, joko väliaikaisesti tai vakinaisesti ja ilman julkista hakumenettelyä. Tämä edellyttää, että tietyt edellytykset viranhaltija-laissa täytyvät. Toimen täyttämässä ei päde yhtä tiukat muotosäännökset kuin virantäytössä.

Kunnanjohtajien irtisanomistapaukset ovat lisääntyneet erityisesti 2020-luvulla. Tällöin johtajasopimuksen tärkeys pelisääntökirjana on kasvanut.

Kuntien henkilöstöjohtamiskysymyksissä palvelee myös KT Kuntatyönantajat. Se tukee kuntien ja kuntayhtymien työnantajatoimintaa muun muassa antamalla suosituksia palvelussuhdetta, tuloksellisuutta ja työelämän laatua koskevissa asioissa. KT Kuntatyönantajat ei sen sijaan palvele kunnan työntekijöitä eikä luottamushenkilöitä heidän omassa asiassaan.



5.1 Julkinen hakumenettely ja poikkeukset

KYSYMYKSET: Olisin tiedustellut toimen muuttamista viraksi. Tällä hetkellä toimessa työskentelevä palveluohjaajamme tulee jatkossa käyttämään julkista valtaa. Hänen tulee tehdä yksilöön liittyviä päätöksiä, muun muassa päätöksiä harkinnanvaraisesta toimeentulotuesta.

Voimmeko siirtää nykyisen toimenhaltijan suoraan virkaan, vai pitääkö virka laittaa auki? Itse näen, että meillä on ammattilainen, jonka voisimme siirtää suoraan virkaan ilman hakumenettelyä.

VASTAUS: Julkisesta hakumenettelystä – sekä tästä pääsäännöstä poikkeavasta mahdollisuudesta ottaa virkasuhteeseen ilman hakumenettelyä – säädetään kunnan ja hyvinvointialueiden viranhaltijasta annetun lain (304/2003, viranhaltijalaki) 4 §:ssä. Voidakseen soveltaa tätä poikkeusta tarvitaan viranhaltijalain 4.3 §:ssä määritetty peruste.

Virkasuhteeseen voidaan viranhaltijalain 4.3 §:n mukaan ottaa ilman hakumenettelyä, kun kysymyksessä on

- sijaisuus
- avoinna olevaan virkaan ottaminen määräajaksi
- taloudellisista tai tuotannollisista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen
- virkasuhteen tarjoaminen osa-aikaiselle viranhaltijalle
- viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen
- muun työnantajan palveluksessa olevan henkilön ottaminen virkasuhteeseen lain tai sopimuksen nojalla tapahtuvan toiminnan siirtämisessä
- muu näihin rinnastettava kunnan hallintosäännössä määrätty peruste.

Jos kyse on toistaiseksi voimassa olevan virkasuhteen täyttämisestä, työsuhhteista työntekijää ei siten teidän tapauksessanne voida ilman hakumenettelyä siirtää virkasuhteeseen.

KYSYMYKSET: Kunnanjohtajamme on eronnut tehtävästään. Virkaa on hoitanut vs.-nimikkeellä talous- ja hallintojohtaja. Voinko esittää kunnanhallitukselle ja siitä valtuustolle, että kyseinen henkilö valitaan vt. kunnanjohtajaksi ilman mitään hakua siihen asti, kun saadaan valittua uusi kunnanjohtaja?

VASTAUS: Virkasuhteeseen voidaan viranhaltijalain 4.3 §:n mukaan ottaa ilman hakumenettelyä, kun kysymyksessä on avoinna olevaan virkaan ottaminen määräajaksi.

Henkilö voidaan valita hoitamaan kunnanjohtajan virkaa määräajaksi ilman hakumenettelyä.

” Kunta vertailee ansiovertailussaan hakijoiden koulutusta, työkokemusta ja henkilökohtaisia ominaisuuksia.

5.2 Suostumusmenettely

KYSYMYKSET: Kunnallisen esimiehen virkasuhdeoppaassa lukee seuraavasti: ”Kunnanjohtajan virkaan voidaan valita henkilö, joka ilmoittautuu virkaan hakuajan jälkeen mutta ennen virkavaalin toimittamista.”

Onko tähän olemassa mitään tarkennuksia: kenelle suostumus tulee antaa tai mitä tietoja siinä yhteydessä pitää ilmoittaa. Ilmeisesti suostumuksen voi vain ilmoitusluontoisesti antaa. Miten nämä suostumuksensa antaneet käsitellään virkavalinnassa? Pyydetäänkö heiltä todistuksia tai tarkempia tietoja, jotta voidaan tehdä hakijavertailua, vai lisätäänkö vain nimi valtuuston pykälään, jotta valtuutettujen on mahdollista äänestää myös suostumuksensa antaneita henkilöitä?

VASTAUS: Kunnanjohtajan virkaan voidaan ottaa henkilö, joka ilmoittautuu virkaan hakuajan päättymisen jälkeen, mutta ennen virkavaalin toimittamista, ja tietysti sillä edellytyksellä, että kyseinen henkilö täyttää kunnan päättämät viran kelpoisuusehdot ja pärjää ansiovertailussa.

Suostumukselle ei ole viranhaltijalain 5 §:ssä asetettu muotovaatimuksia. Suostumus kannattaa pyytää kirjallisena. Selvitys kelpoisuudesta on suositeltavaa tehdä heti asian valmisteluvaiheessa, kun on tiedossa henkilön halukkuus virkaan, jotta hänet voidaan kutsua esimerkiksi haastatteluun. Lähtökohtana on siis samanlainen valintaprosessi kunnanjohtajan viran hakijoille ja virkaan suostumuksensa antaneille.

5.3 Ansiovertailu

KYSYMYKSET: Meillä on virkavalintoja tulossa. Onko jonkinlaista mallipohjaa siitä, mitä kaikkea ansiovertailusta tulee löytyä?

VASTAUS: Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta ei sisällä säännöksiä virantäytön yhteydessä suoritettavasta ansiovertailusta. Perustuslain (731/1999) 125 §:n 2 momentin säännös kuitenkin edellyttää, että hakijoiden ansioita vertaillaan keskenään. Ansiovertailussa otetaan huomioon hakijoiden koulutus, työkokemus sekä muut tehtävän hoitamisen kannalta merkitykselliset tiedot ja taidot, jotka voidaan katsoa lisäansioiksi. Ansioita arvioitaessa otetaan myös huomioon viran tai tehtävän kelpoisuusvaatimukset ja muut etukäteen vahvistetut valintaperusteet, konkreettiset työtehtävät sekä henkilökohtaiset ominaisuudet.

Hakijoiden ansioita, eli koulutusta, työkokemusta ja henkilökohtaisia ominaisuuksia, on vertailtava keskenään huolellisesti ja tasapuolisesti, ja kokonaisarvioinnin perusteella hakuilmoituksen kelpoisuusvaatimukset parhaiten täyttävä eli ansioitunein hakija on valittava virkaan. Kokonaisarvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös haastattelussa ilmenneet seikat sekä haastattelun ja mahdollisen soveltuvuusarvioinnin perusteella saatu käsitys hakijan sopivuudesta tehtävään. Valintapäätöksestä on ilmentävä, miten hakijoiden ansioita, haastatteluhavaintoja ja soveltuvuustestien tuloksia on vertailtu keskenään.

Kysyt, onko meillä jonkinlaista pohjaa siitä, mitä kaikkea ansiovertailusta tulee löytyä. Kuntaliiton lakimiehet ovat laatineet asiaa koskien liitteenä olevan [lyhyen muistion](#) vuonna 2017. (Muistion teksti päivitetään vuoden 2022 aikana.) Varsinaista mallipohjaa ei ole.

5.4 Virhe virkavaalissa

KYSYMYKSET: Miten meidän tulisi menetellä, jos virkavalinnasta valitetaan ja hallinto-oikeus päättää, että viran täyttöprosessissa tehdyn menettelyvirheen vuoksi kunnan viranhaltijan valintaa koskeva päätös kumotaan? Tapauksessamme valintapäätöksen olisi tullut perustua konkreettisemmin esitettyyn ansiovertailuun. Voiko kunta yksinkertaisesti uusia vanhan viranhaltijan valintaa koskevan hallintopäätöksen ja samalla täydentää päätöksen perusteluja? Asettaako ajan kuluminen jotakin yleistä hallintojuridista problematiikkaa tai vaatimuksia päätökselle tai sen valmisteluprosessille? Vai voidaanko uusi päätös perustaa vanhoihin edellisen päätöksen tekohetkellä saatavilla olleisiin selvityksiin? Täytyykö uutta päätöstä varten hankkia uutta tuoreempaa selvitystä? Voidaanko uuden päätöksen perustana olevia vanhoja selvityksiä pitää riittävinä, muun muassa hallintolain 31 §:n vaatimustaso huomioiden? Täytyykö hakijoita kuulla, haastatella tai muulla tavoin uusia myös päätöksen taustalla olevaa valmisteluprosessia?

VASTAUS: Vaihtoehtona viran uudelleen haettavaksi julistamiselle on virantäytömenettelyn jatkaminen siitä vaiheesta, että hallinto-oikeuden toteama laillisuusvirhe saadaan korjattua. Ensin kannattaa katsoa, saako hallinto-oikeuden päätös lainvoiman. Seuraava vaihe on esimerkiksi sähköpostilla selvittää, ketkä virkaa hakeneista edelleen ovat mukana ja ketkä peruuttavat hakemuksensa. Muulla tavoin hakijoita ei tarvitse kuulla eikä uusia selvityksiä tai haastatteluja tarvitse tehdä.

Päätöksenteon ja ansiovertailun perusteena ovat aikanaan toimitetut viranhakemukset liitteineen. Haastattelut olivat merkittävä osa valmistelua, joten on valitettavaa, että ilmeisesti tässä tapauksessa haastatteluista ei tehty muistioita. Toivottavasti esityslistalle on aikanaan kirjattu haastatteluista edes joitakin johtopäätöksiä ja kannanottoja.

Ansiovertailussa voidaan huomioida vain hakuajan päättymiseen mennessä suoritettut koulutukset ja hankittu työkokemus sekä muu perehtyneisyys viran tehtävälueeseen. Harkintanne mukaan ansioyhteenvedoa voidaan täydentää yhdenmukaisin perustein. Keskeistä on ansiovertailun kirjaaminen kunnan-hallituksen esityslistalle kunnanhallituksen päätösehdotuksen perusteluksi.

Hallinto-oikeus ei ottanut kantaa muihin valitusperusteisiin. Ne kannattaa huomioida kunnanhallituksen päätösehdotuksen perusteluissa. Mikäli virka julistetaan uudelleen haettavaksi, ansiovertailussa huomioidaan uuden hakuajan päättyessä hakijoilla oleva koulutus ja työkokemus ja vastaavat ansiot.

KYSYMYS: Mikäli päätämme julistaa viran uudelleen haettavaksi, minulla olisi pari kysymystä:

- Monesti hakuajan pidennyksissä ja uusilla hakukierroksilla huomioidaan vanhatkin hakijat. Onko olemassa jokin nimenomainen oikeusohje, jonka mukaan vanhat hakijat on syytä ottaa automaattisesti huomioon uudessa haussa? Vai voidaanko haku aloittaa vapaasti ns. puhtaalta pöydältä?
- Onko hallinto-oikeuden päätöksen lainvoimaisuus ehdoton edellytys uuteen hakuun ryhtymiselle? Voidaanko valitusajan kuluessa kuitenkin käynnistää uuden päätöksen valmistelu eli aloittaa hakuaika jne.?

VASTAUS: Kunnallisen viranhaltijalain 4.2 §:n mukaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä viranomainen voi perustellusta syystä päättää hakuajan jatkamisesta, uudesta hakumenettelystä tai virkasuhteen täyttämättä jättämisestä.

Vaihtoehdot:

- Jos hakuaikaa jatketaan, aiemmat hakemukset automaattisesti otetaan huomioon.
- Jos virka julistetaan uudelleen haettavaksi, voidaan päättää, että aiemmat hakemukset huomioidaan tai että niitä ei huomioida. Asia on kunnan vapaasti harkittavissa.

Vierastan ajatusta julkaista hakuilmoitus ennen hallinto-oikeuden päätöksen lainvoimaisuutta. Olennaista on se, että valintapäätöstä ei tehdä ennen KHO:n päätöstä, mikäli asia olisi vireillä KHO:ssa.

5.5 Julkisen vallan käyttö virkasuhteen perusteena

KYSYMYS: Olisin varmistanut, onko kuntalaissa määräystä sille, voiko viranhaltijan esimiehenä olla työsuhteessa oleva henkilö, vai pitäisikö esimiehenkin olla viranhaltija?

VASTAUS: Kuntalain 87 §:n mukaan **tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa**. Lyhyesti sanottuna julkisen vallan käyttäminen tarkoittaa

- lakiin, hallintosäätöön tai päätökseen edelleen delegoinnista perustuvaa oikeutta yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta
- oikeutta yksipuolisesti antaa velvoittava määräys tai
- muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen.

Esittelytehtävissä käytetään julkista valtaa. Hallintopäätöksen valmistelutehtävä voi sisältää julkisen vallan käyttöä, jos valmistelulla on merkittävä vaikutus päätöksentekoon.

Työnantajan tavanomaiseen työjohto-oikeuteen kuuluvan vallan käyttäminen ei ole julkisen vallan käyttämistä. **Työsuhteinen esimies voi tehdä työnjohdollisia päätöksiä.**

Toimivaltaa tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä ei sen sijaan voida delegoida työsuhteiselle. Asiasta säädetään kuntalain 91 §:ssä.

Ei siten sinänsä ole juridista estettä, että viranhaltijan esimies on työsuhteinen, kunhan esimiehen tehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Toisaalta kuntalain mukaan virkasuhdetta tulisi käyttää vain tehtävissä, joihin kuuluu julkisen vallan käyttöä, joten lienee harvinaista, että viranhaltijalla on työsuhteinen esimies.

KYSYMYKSIÄ: Voiko työsuhteinen esimies toimia valmistelijana? Tapauksessamme hän harvoin joutuisi valmistelemaan asioita.

VASTAUS: Julkisen vallan käyttö edellyttää virkasuhdetta. Kaikki toimielimen asioiden valmistelutehtävät eivät kuitenkaan ole julkisen vallan käyttöä. Oikeuskirjallisuudessa (Harjula – Prättälä: ”Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat” (2019) s. 563) on kuitenkin todettu seuraavaa: ”Julkisen vallan käyttöä voidaan tarkastella myös kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin esimerkiksi *valmistelutoimenpiteet* voivat olla julkisen vallan käyttöä tehtävien kokonaisuuden osana. Hallintopäätöksen valmistelutehtävä voi joskus sisältää julkisen vallan käyttöä, **jos valmistelulla on merkittävä vaikutus päätöksentekoon.** Tällainen valmistelutehtävä voi olla esimerkiksi **tarkastus, jonka tulokseen päätös perustuu.**”

Katsoisin, ettei henkilön välttämättä tarvitse olla virkasuhteessa, jotta hänet voitaisiin joskus nimetä asiassa valmistelijaksi. Asian valmistelijahan on esimerkiksi työsuhteinenkin lakimies, joka kirjoittaa ja valmistelee hallinto-oikeudelle annettavan lausunnon tai vaikkapa sopimuksen toimielimen hyväksyttäväksi. Antamienne tietojen perusteella näkisin kuitenkin, että ko. tapauksessa olisi kyllä kuitenkin mahdollista, ellei jopa suositeltavaa, että ko. henkilö olisi virkasuhteessa, jos hän toimii sekä esimies- että valmistelijaroolissa. Vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, hänen tulee

olla kuntaan virkasuhteessa. Esimerkiksi hallintopäätöksen tekijän tulee aina olla viranhaltija.

5.6 Yhteinen virka ja sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta

KYSYMYKSET: Olemme perustamassa kuntalain mukaista yhteistä virkaa naapurikunnan kanssa.

Mitä asioita on huomioitava viran perustamisessa? Huomioidaanko siinä viran perustamisen yhteydessä jo vastuut työnantajan velvoitteiden hoitamisesta ja kustannusten perusteista ja jakautumisesta vai onko tästä erillinen sopimus?

VASTAUS: Asiasta säädetään kuntalain 53 §:ssä. Molemmat kunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta, ja viranhaltija on virkasuhteessa näihin kuntiin, mutta työnantajan velvollisuuksista vastaa vain yksi kunnista. Toinen kunnista osallistuu kustannuksiin tekemänne yhteisen sopimuksen mukaisesti. Järjestelyssä mukana olevien kuntien on sovittava ainakin työnantajan velvoitteiden hoitamisesta vastaavasta kunnasta sekä kustannusten perusteista ja jakautumisesta. Suorittaessaan virkatehtäviä toisessa kunnassa, esimerkiksi esitellessään asioita toisen kunnan toimielimessä, viranhaltija on velvollinen noudattamaan tämän toimielimen antamia ohjeita. Varsinaista sopimusmallia ei ole.

KYSYMYKSET: Voiko kunta ostaa ostopalveluna sosiaalityöntekijän työtä? Voiko rekrytointiyritys ottaa rekrytointipalkkion, ja heidän työntekijälleen tehdään virkamääräys kuntaan? Onko rekrytointiyrityksen sosiaalityöntekijä tällöin virkasuhteessa kuntaan?

VASTAUS: Koska kyseisessä tehtävässä käytetään julkista valtaa, on se siis tehtävä virkasuhteessa. Tämä edellyttää, että tehtävää varten on perustettu virka kuntalain 88 §:n mukaisesti, ja virkaan valitsemisessa noudatetaan viranhaltijalain määräyksiä. Siten suoraan ostopalveluna yksityiseltä työnantajalta tämä ei ole mahdollista. Voitte kyllä käyttää rekrytointifirmaa avuksi hakuprosessissa, mutta se ei poista viranhaltijalain mukaista julkista hakumenettelyä eikä kelpoisuusvaatimuksia.

Kuntalain 54 § mahdollistaa kuntien ja kuntayhtymien välisen yhteistyön. Kunnat voivat esimerkiksi sopia, että kunnan A sosiaalityöntekijä hoitaa sosiaalityöntekijän virkatehtävät B:n kunnassa. Sopimukseen on otettava määräykset tehtävän sisällöstä eli yksilöitävä ne viranomaistehtävät, jotka annetaan toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi.

5.7 Sivutoimi

KYSYMYKSET: Onko kunnan johtavalla viranhaltijalla oikeus pitää johtajan toimensa ohella sivutointa, joka on samanaikainen viranhaltijan tehtävän kanssa?

VASTAUS: Kunnan viranhaltijan sivutoimista säädetään viranhaltijalain 18 §:ssä. Jos sivutoimi edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien suorittamiseen, on siihen saatava lupa työnantajalta.

Muusta sivutoimesta, siis toimesta, joka ei edellytä työajan käyttöä, viranhaltijan on tehtävä ilmoitus työnantajalle. Työnantaja voi viranhaltijaa kuultuaan kieltää tällaisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen, jos sivutoimen hoitaminen haittaa viranhaltijan virkatehtävien asianmukaista suorittamista tai viranomaisen toimintaa muutoin. Työajan ulkopuolella tehtävä sivutoimi ei saa tehdä viranhaltijaa esteelliseksi virkatehtävässään, eikä vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa eikä muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimena ei myöskään saa harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaisi työnantajaa.

KYSYMYKSET: Jos kunnan johtava viranhaltija hoitaa myös kunnan 100 % omistaman yhtiön toimitusjohtajan tehtäviä, tuleeko hänen pyytää kunnanhallituksesta sivutoimilupa toimitusjohtajan tehtäviä varten, vaikka ko. tehtävä periaatteessa kuuluu kunnan toimintaan?

VASTAUS: Viranhaltijalain 18.1 §:n mukaan sivutoimella tarkoitetaan virkasuhdetta, palkattua työtä ja pysyväisluonteista tehtävää, joista viranhaltijalla on oikeus kieltäytyä, sekä ammatin, elinkeinon ja liikkeen harjoittamista. Eli kysymys tulisi nähdäkseni olla viranhaltijan virkatehtävien ulkopuolisesta tehtävästä.

Työajan käyttäminen sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen edellyttää sivutoimilupaa. Muusta sivutoimesta, joka siis ei edellytä työajan käyttöä, on viranhaltijan tehtävä ilmoitus työnantajalle.

5.8 Sidonnaisuudet

KYSYMYKSET: Toimin kunnan viranhaltijana. Nyt kunnan tarkastuslautakunta on päättänyt kartoittaa kaikkien viranhaltijoiden sidonnaisuudet uudelleen. Tarkastuslautakunnan pyyntö on: ”**uusi sidonnaisuusilmoitus koskien rakennusalaan liittyvää liiketoimintaa**”.

Toimin myös maanviljelijänä naapurikunnassa. Maatilan yhteydessä omistan pienen liikeyrityksen, jossa myyn paikallisesti valmistettuja tuotteita. **Minkäänlaista liiketoimintaa tai omaisuutta minulla ei ole kunnassa, jossa toimin viranhaltijana.**

Työsuhteen alkuun olen tehnyt sivutoimilupahakemuksen, jossa on yksiselitteisesti mainittu tämä maatalous- ja muu yritystoiminta. Tämä oli tällöin OK. Miten neuvoisitte toimimaan?

VASTAUS: Sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen. Johtavan viranhaltijan tulee kuntalain 84.1 §:n mukaan tehdä sidonnaisuusilmoitus sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä virkatehtävien hoitamisessa. Nämä sidonnaisuudet voivat olla esimerkiksi johtotehtäviä ja luottamustoimia elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä tai merkittävää varallisuutta.

Tilanteet ovat usein tulkinnanvaraisia. **Kuntalain mukainen sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus koskee niitä tietoja, joilla voidaan objektiivisesti arvioiden voivan olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa.** Katsoisin, ettei naapurikunnassa harjoitetulla liiketoiminnalla, joka on hyvin vähäistä, olisi merkitystä virkatehtävien hoitamisessa. On hyvin epätodennäköistä, että esimerkiksi jokin esteellisyystilanne voisi tästä liiketoiminnasta syntyä.

5.9 Viranhaltijan siirto kunnanjohtajan virkaan

KYSYMYKSET: Nykyinen kunnanjohtajamme on irtisanoutunut. Kunnan viranhaltijakunnassa on pitkän kokemuksen omaavia henkilöitä. Mikä on lain tulkinta tässä tapauksessa, voidaanko siirtää viranhaltija suoraan kunnanjohtajan tehtävään ilman julkista hakumenettelyä?

VASTAUS: Viranhaltijan siirtämisestä toisen virkasuhteeseen ilman erillistä hakumenettelyä säädetään viranhaltijalain 24 §:ssä. Viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen edellyttäen, että

- Hän täyttää viran kelpoisuusvaatimukset.
- Virkaa voidaan pitää hänelle sopivana.
- Hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu ja
- Perusteena siirtoon on
 - Toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa tai
 - Muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa.

Tässä tapauksessa kysymys olisi siirtämisestä korkeampaan virkaan. Oletan, että henkilö täyttää viran kelpoisuusvaatimukset eikä palkka alene ja että hän on itse suostuvainen siirtoon. On myös huomattava, että jos henkilö on nyt määräaikaisessa virassa, määräaikaisuus ei voi muuttua toistaiseksi olevaksi siirron johdosta. Kunnalla on laaja harkintavalta päättää virkasiirrosta eli myös muu

hyväksyttävä syy perusteena riittää, kunhan lisäksi laissa mainitut edellä todetut edellytykset täyttyvät.

5.10 Kunnanjohtajan johtajasopimus ja erakorvaus

KYSYMYKSI: Pyytäisin neuvoa johtajasopimukseen liittyvässä asiassa. Meillä on johtajasopimuksessa kohta, jossa kunnanjohtaja sitoutuu irtisanoutumaan 12 kuukauden palkkaa vastaavaa erakorvausta vastaan, mikäli kunnanhallitus ja kunnanjohtaja yhdessä toteavat, ettei kunnanjohtaja nauti hallituksen luottamusta.

Kysymykseni kuuluu, miten tätä johtajasopimuksen kohtaa sovelletaan? Eli miten käytännössä prosessi nyt etenee? Miten tulisi tehdä tämä ”yhdessä toteaminen” ja miten tulee kirjata se, että kunnanjohtajan jättämä eropyyntö on nimenomaan johtajasopimuksen X kohdan tarkoittama menettely ristiriitatilanteissa?

Tuleeko johtajasopimuksesta huolimatta sovellettavaksi lainmukainen irtisanomisaika niin, että irtisanominen tulee voimaan vasta normaalin irtisanomisajan kuluttua kunnanjohtajan jättämästä ilmoituksesta?

Mitä tehdään, jos tilanne muuttuu siten, että kunnanjohtaja ei aio irtisanoutua johtajasopimuksen mukaisesti?

VASTAUS: Hyväksi havaittu menettelytapa on se, että kunnanjohtaja ja kunta tekevät käytännössä sopimuksen siitä, että yhteisesti todetussa luottamuspulatilanteessa kunnanjohtaja irtisanoutuu ja kunta maksaa hänelle johtajasopimuksen mukaisen erakorvauksen. Sopimus viedään kunnanhallitukseen hyväksyttäväksi, ja sen jälkeen kunnanjohtaja jättää irtisanoutumisilmoituksen. Sopimuksessa tulee todeta, että osapuolet ovat yhdessä todenneet, että kyse on johtajasopimuksen X kohdassa tarkoitettu tilanne.

Kunnanjohtajan irtisanoessa virkasuhteensa irtisanomisaika on vähintään kaksi kuukautta. Kunnanjohtajan pyynnöstä tai suostumuksella voidaan noudattaa lyhyempää irtisanomisaikaa. Irtisanomisajalta maksetaan palkka, jollei johtajasopimuksessa ole sovittu, että erakorvaus sisältää irtisanomisajan palkan.


Jos kunnanjohtaja ei luottamuspulatilanteessa irtisanoudu erakorvausta vastaan, kunnassa voidaan käynnistää kuntalain 43 §:n mukainen menettely kunnanjohtajan irtisanomisesta tai siirtämisestä toisiin tehtäviin.



6 Päätöksen- tekomenettely

Useat eri toimielimet käsittelevät ja päättävät kunnan asioista. Kunnan päätöksentekomenettelyä ohjaa mm. kuntalaki ja hallintolaki sekä kunnan hallintosääntö, jotka tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. Menettelyvirhe voi johtaa päätöksen kumoamiseen. Tässä luvussa käsitellään tapauksia, jotka liittyvät muun muassa asioiden valmisteluun ja käsittelyyn, kokousteknisiin asioihin ja täytäntöönpanoon.

Lisäksi kunnan tulisi päätöksentekomenettelyssään huomioida aina hyvän hallinnon periaatteet, kuten hallintolain 7 §:ssä oleva palveluperiaate.



6.1 Käsittelyvelvollisuus

KYSYMYS: Lautakunnalle on lähetetty kirje, jossa oli ehdotus tilan vuokraamisesta yhdistykselle. Lautakunta kokousti ja päätti jatkaa nykyistä toimintamallia, joka sulkee pois ehdotuksen mukaisen toiminnan.

Vuokraajaehdokkaat ovat nyt sitä mieltä, että heidän kirjeensä olisi pitänyt käsitellä. Vuokraajat olivat kyseisen kokouksen jälkeisistä sähköpostiviesteistään päätellen tietoisia, mitä päätös tarkoitti. He pyysivät kuitenkin kokouksen jälkeen vielä tarkempia tietoja ko. kannanotolle, vaikka asia oli jo lautakunnan mielestä loppuun käsitelty.

Mitähän virheitä olemme mahtaneet tehdä? Ilmeisesti kirjeeseen ei ole muodollisesti vastattu. Tämä selittyy muun muassa sillä, että vuokraajaehdokkaat kommunikoiivat asiasta lautakunnan jäsenille ja puheenjohtajalle ennen sen käsittelyä. Lisäksi yhdistyksen silloinen puheenjohtaja, ilmoitti jo ennen kokouksen käsittelyä, että he nimenomaan kieltäytyvät toimimasta yhteistyössä kunnan kanssa.

VASTAUS: Hyvää hallintoa olisi ollut, että kirjeeseen olisi vastattu. Hyvään hallintoon kuuluu, että vastataan kohtuullisessa ajassa asiallisiin ja riittävän yksilöityihin tiedusteluihin. Oikeuskansleri saa lukuisia kanteluja siitä, että valtion tai kunnan viranomainen ei ole vastannut tiedusteluihin. Koska esitys oli tehty lautakunnalle ilmeisestikin sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, lautakunnan olisi tullut se käsitellä. Minusta voisitte viedä asian lautakuntaan ja todeta, ettei esitys anna aihetta toimenpiteisiin, mikäli lautakunnan kanta sellainen on. Esitys on mielestäni verrattavissa aloitteeseen, joten päätökseen, jossa todetaan, ettei se anna aihetta enempään toimenpiteisiin, tulee liittää muutoksenhakukielto.

Mikäli viranomaiselta pyydetään tarkempia perusteluja kannanotolle tai toimenpiteelle, jota viranomainen katsoo jo perustelleensa riittävästi, pyyntöön voidaan vastata myös toteamalla, että viranomaisella ei ole lisättävää asiassa aikaisemmin esittämäänsä. Edellä mainittua vastausta ei tarvitse viedä lautakunnan käsiteltäväksi, vaan lautakunnan alainen viranhaltija voi antaa vastauksen omista nimissään.

6.2 Valtuustoaloite ja yleinen aloiteoikeus

KYSYMYS: Olemme päivittämässä hallintosääntömme pykälää, jotka koskevat valtuustoaloitetta.

Jos valtuusto lähettää aloitteen kaupunginhallitukselle valmisteltavaksi, tulee se nähdäkseni jotenkin valmistella, vaikka lopputulos olisi se, ettei aloite anna aihetta toimenpiteisiin, eikö niin? Onko lain tasolla olemassa jotain sääntöjä tästä?

VASTAUS: Valtuustoaloitteista ei säädetä laissa, mutta siitä huolimatta aloiteoikeus on katsottu olevan kaikissa kunnissa ilman sitä koskevaa nimenomaista sääntelyä. Valtuutetun aloitteiden käsittelystä tulisi olla tarpeelliset määräykset hallintosäännössä.

Jos valtuusto lähettää aloitteen hallitukselle valmisteltavaksi, tulee se jotenkin valmistella, vaikka lopputulos olisi se, ettei aloite anna aihetta toimenpiteisiin. Tarkoituksenahan on, että valtuutettu saa asioita vireille tekemällä valtuustoaloitteen.

KYSYMYS: Jos valtuutettu on tyytymätön kaupunginhallituksen käsittelyyn valtuustoaloitteesta, voiko hän hakea muutosta kaupunginhallituksen päätökseen?

VASTAUS: Päätös, jonka kunta antaa sille tulleesta aloitteesta, myös valtuustoaloitteesta, ei pääsääntöisesti ole muutoksenhakukelpoinen. Syynä muutoksenhakukieltoon on se, että päätös ei yleensä sisällä *asiasisällöllisesti* lopullista ratkaisua. Se, että aloite on todettu loppuun käsitellyksi ei ole sisällöllinen ratkaisu. Aloitteen tekijä ei ole myöskään asianosaisen asemassa. Aloitteeseen vain annetaan vastaus aloitteen tekijälle.

Aloitteella ei saa asiaa sillä tavoin vireille, että viranomaisella olisi velvollisuus päätöksellään ratkaista asia. Tässä mielessä aloite eroaa esimerkiksi hakemuksesta tai oikaisuvaatimuksesta.

KYSYMYS: Miten kunnan saamat aloitteet tulisi antaa tiedoksi valtuustolle?

VASTAUS: Valtuutettujen lisäksi myös kunnan asukkailla ja kunnassa toimivilla yhteisöillä ja säätiöillä on aloiteoikeus. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet. Menettelytavoista voi olla tarkempia määräyksiä kunnan hallintosäännössä. Käsitellessään asian valtuusto voi samalla todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun.

Kannattaa tutustua Kuntaliiton [mallihallintosäännössä](#) eri aloitetyypeistä oleviin säännöksiin.

6.3 Kokouskutsu ja asioiden valmistelu

KYSYMYS: Voiko valtuuston puheenjohtaja yksinään päättää, mikä asia otetaan valtuustokokouksen esityslistalle tai otetaanko sieltä jokin asia pois? Eli voiko valtuustopuheenjohtaja kieltäytyä ottamasta jotain asiaa käsiteltäväksi?

VALTUUSTO: Valtuuston puheenjohtajan tehtävänä on nimensä mukaisesti johtaa valtuustoa ja toimia sen puheenjohtajana. Asiat valtuustoon valmistelee kunnanhallitus pois lukien tarkastuslautakunnan ja tilapäisen valiokunnan valmistelemaat asiat. Kunnanhallituksessa taasen asiat päätetään virkavalmistelun

ja -esittelyn pohjalta., joten näin ollen valtuuston puheenjohtajan osallistuminen asioiden valmisteluun, siten kuin esittelijä ja muut valmistelijat vakiintuneesti tekevät, ei ole kuntalain mukaan mahdollista. **Operatiivinen valmistelu ei ole luottamushenkilön tehtävä.** Valtuuston puheenjohtajallahan on jo kuntalain 18 §:n mukaan puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnanhallituksen kokouksessa, joten hän voi kokouksessa ottaa halutessaan kantaa myös valtuuston päätettäviksi tuleviin asioihin.

Tiettyjä asioita, kuten esimerkiksi virkavalintaa, valmistelemaan toki voidaan perustaa työryhmiä tai vastaavia, joissa on luottamushenkilöitä. Tärkeitä asioita valmistelemaan voidaan asettaa myös toimikuntia.

Valtuuston puheenjohtajalla on kokouskutsun antajana lähinnä mahdollisuus määrittellä asialista ja jättää jokin hallituksen valmistelema asia tietyn kokouksen asialistan ulkopuolelle. Valtuuston puheenjohtajan oikeutta määrätä kokouksessa käsiteltävistä asioista rajoittaa kunnanhallituksen valmisteluvastuu ja siihen liittyvä oikeus saada valmistelemansa asiat valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston puheenjohtaja ei voi pysyvästi estää hallituksen valmisteleman asian saattamista valtuuston käsiteltäväksi, koska hallituksella on kuntalain 94.2 §:n nojalla oikeus vaatia valtuusto kutsuttavaksi koolle ”ilmoittamansa asian käsittelyä varten”.

Kokouskutsun antajana puheenjohtajalla on siten mahdollisuus jättää yksittäinen hallituksen valmistelema asia pois kutsua seuraavan kokouksen asialistalta. Tällöin hänen on hyvä valmistautua pyydettyä perustelemaan sinänsä poikkeuksellinen toiminta.

KYSYMYKSI: Valtuustokokouksessa on kiistanalainen asia käsiteltävänä. Mikäli valtuusto epäselvyyksien ja eriävien käsitysten takia jättää asian pöydälle, saako asian esittelyä muuttaa uutta käsittelyä varten ja voiko päätösehdotus olla toinen?

VASTAUS: Lainsäädännössä ei säädetä kysymästäsi asiasta. Lähtökohtana on, että jos asia jätetään pöydälle, se tuodaan samanlaisena seuraavaan kokoukseen. **Pöydällepanon ajatuksena on, että päätösehdotus pysyy samana.** Mikäli asiaan tulee uutta selvitystä, ei pöydällepano kuitenkaan estä asian lisävalmistelua.

” Operatiivinen valmistelu ei ole luottamushenkilön tehtävä.

” Pöydällepanon ajatuksena on, että päätösehdotus pysyy samana.

KYSYMYKSET: Onko mahdollista ottaa asiaan liittyvä, kokouskutsussa mainitsematon asia käsiteltäväksi valtuustokokouksessa kiireellisenä asiana?

VASTAUS: Kuntalain 95:ssä säädetään seuraavasti: ”Valtuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 93 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Jos asia on kiireellinen, valtuusto voi päättää ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos asiaa ei ole valmisteltu, päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti.”

Asian on oltava kiireellinen. **Asian kiireellisyys tarkoittaa, ettei asiaa enää seuraavassa kokouksessa ehditä käsitellä tai että käsittelyn siirtäminen aiheuttaisi kunnalle merkittävää oikeudellista, taloudellista tai muuta haittaa.** Kiireellisyys arvioidaan kuitenkin tapauskohtaisesti.

Oikeuskäytännössä kiireellisenä asiana on pidetty muun muassa

- valtuutetun erottamista toimestaan (KHO 1976 II 29)
- vaalikelpoisuuden menetetyksi toteamista (KHO 1935 I 8)
- viranhaltijan irtisanomista (KHO 1960 II 735)
- määrärahojen peruuttamista (1937 II 735)
- tilapäisen valiokunnan asettamista (ks. KHO 29.8.1997 T 2043 35 §:n selityksessä).

Sen sijaan kiireellisenä asiana ei pidetty

- kunnanhallituksen jäsenten vaalia (KHO 1963 II 323)
- viranhaltijan vaalia (KHO 1934 II 6)
- johtosäännön hyväksymistä (KHO 11.4.1979 T 1816)
- tontinvuokrasopimuksen ehtojen muuttamista vuoden alkupuolella, kun muutos tuli ajankohtaiseksi vasta seuraavan vuoden vaihteessa (KHO 14.3.1988 T 972) eikä
- koulukiinteistön myyntiä (KHO 12.12.1994 T 6073).

KYSYMYKSET: Nykyisessä hallintosäännössämme kokouksen koollekutsumisaika on viisi päivää ennen kokousta. Jos käy tilanne, että kysymyksiin liittyvien yhteistyöongelmien takia tarvitsemme kokouksen koolle lyhyemmällä varoitusaikalla, miten toimimme?

VASTAUS: Kunnan hallintosäännössä ilmaistua koollekutsumisaikaa tulee noudattaa. Virhe kokouskutsun lähettämisessä voi johtaa päätöksen kumoamiseen. Puheenjohtajan tulee aina kokouksen alussa selvittää, onko kokous kutsuttu laillisesti koolle hallintosäännön määräysten mukaisesti.

Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että päätös pysyy voimassa, mikäli virhe ei ole vaikuttanut lopputulokseen. Esimerkiksi KHO 1961 II 110 JA 560: Kokousta ei ollut kutsuttu koolle säädettyssä järjestyksessä. Valitus päätöksen syntymisestä virheellisessä järjestyksessä kuitenkin hylättiin, koska kaikki valtuutetut olivat läsnä eikä kukaan huomauttanut kutsumisessa tapahtuneesta virheestä.

Eli käytännössä jos kaikki jäsenet ovat paikalla oikeaan aikaan, puheenjohtaja toteaa virheen eikä kukaan moiti asiaa, kokous voidaan todeta virheestä huolimatta lailliseksi. Pääsäännöksi tällaista menettelyä ei kuitenkaan ole tarkoitettu.

6.4 Pöytäkirjaukset

KYSYMYKSET: Kunnassamme pelätään, että alle puolet luottamushenkilöistä on paikalla laillisuutta ja päätösvaltaisuutta todetessa, eli kokous ei tällöin olisi päätösvaltainen. Säännösten mukaan kokous on päätösvaltainen, kun riittävä määrä toimielimen jäseniä on läsnä. Jollei näin ole, kokousta ei voida lainkaan pitää. Miten tässä tilanteessa tehdään pöytäkirjan kanssa tai miten tämä muutoin dokumentoidaan?

VASTAUS: Puheenjohtajan tehtävänä on todeta kokouksen laillisuus ja päätösvaltaisuus. Oletettavasti puheenjohtaja toteaa, että kokous ei ole päätösvaltainen ja että kokousta ei voida pitää.

Pöytäkirja laaditaan seuraavasti: Pöytäkirjaan merkitään läsnäolijat. Pykälään «Laillisuus ja päätösvaltaisuus» kirjataan puheenjohtajan toteamus, että kokous ei ole päätösvaltainen, koska ...

Muilta osin esityslista ei jää osaksi pöytäkirjaa. Pöytäkirjaan tulee puheenjohtajan ja pöytäkirjanpitäjän allekirjoitukset.

KYSYMYKSET: Luottamushenkilön mukaan lautakunnan viime kuussa pitämässä kokouksessa kaikkia kannatettuja esityksiä ei otettu mukaan pöytäkirjaan, kun asiaa käsiteltiin kokouksessa. Osa kannatetuista esityksistä on kirjattu tekstiin, osaa taas ei. Kysymykseni on, että pitääkö kaikki asiaan liittyvät esitykset kannatuksineen sekä esitykset, joita ei ole kannatettu, kirjata käsiteltävän asian tekstiosaan?

VASTAUS: Kyllä pöytäkirjassa tulisi olla tieto esityksistä ja niiden kannatuksista. Nettisivujemme [Pöytäkirjan laatiminen ja tarkastaminen](#) mukaan asian käsittelytietoja ovat tiedot, jotka koskevat

- asiaotsikkoa
- asian selostusta
- päätösehdotusta
- esteellisyyttä

- tehtyjä ehdotuksia ja niiden kannatusta
- asiassa kuultavina olleiden lausumia
- äänestyksiä
- äänestystapaa
- äänestysjärjestystä
- äänestysesitystä sekä äänestyksen tulosta
- vaaleja, vaalin tapaa ja vaalin tulosta
- päätöksen toteamista sekä
- eriävää mielipidettä.

KYSYMYS: Pöytäkirjatarkastajana toimiva luottamushenkilö ei suostu allekirjoittamaan pöytäkirjaa, koska tietoja puuttuu. Miten lautakunnan tulisi toimia tässä tilanteessa?

VASTAUS: Jos pöytäkirjan tarkastajat eivät hyväksy pöytäkirjaa, se tarkastetaan toimielimen seuraavassa kokouksessa. Kun pöytäkirja julkaistaan, on mahdollista erikseen todeta, että se on tietyn pykälän osalta tarkastamatta. Pöytäkirjan tarkastamisella on tärkeä oikeusvaikutus: **Päätöksen katsotaan syntyneen vastaisita koskevan pöytäkirjan allekirjoittamisella ja tarkastamisella.** Lähtökohtaisesti päätöksen täytäntöönpanon edellytys on, että pöytäkirja on tarkastettu.

6.5 Eriävä mielipide

KYSYMYS: Olen yksi lautakunnan valmistelijoista. Esittelijänä toimiva esimiesheni on tehnyt päätösehdotuksen, joka ei vastaa minun alkuperäistä esitystäni. Voinko valmistelijana tehdä jotakin, jotta en olisi vastuussa päätöksestä?

VASTAUS: Pelkästään valmistelijana ei sinulla ole mahdollisuutta jättää eriävää mielipidettä päätökseen. Vaikutusmahdollisuutesi rajoittuvat organisaation sisäiseen vaikuttamiseen. Kuntalain 106.1 §:ssä säädetään ”Päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, **sekä asian esittelijällä,** jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide.”

KYSYMYS: Meillä oli viime kokouksessa eräs luottamushenkilö, joka äänesti tyhjää asiasta äänestäessämme. Nyt hän kysyy, vapautuuko tyhjää äänestänyt juridisesta vastuusta ko. päätöksessä.

VASTAUS: Kuntalain 106.2 §:ssä säädetään että ”päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä.” Kun kuntalain 106.1 §:ssä lisäksi todetaan, että eriävän mielipiteen ilmoittamiseen vaaditaan, että päätöksentekoon osallistunut on joko tehnyt vastaehdotuksen **tai** äänestänyt päätöstä vastaan, tämä tulee tulkita niin, että **tyhjää äänestänyt on vastuussa päätöksestä, mikäli ei ole jättänyt eriävää mielipidettä.** Eriävän mielipiteen voi jättää, jos on tehnyt vastaehdotuksen.

Kuntalain 106 § mukaan ilmoitus eriävästä mielipiteestä on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Tässä tilanteessa ko. luottamushenkilö on siten juridisesti vastuussa lautakunnassa tehdystä päätöksestä, jos hän pelkästään on äänestänyt tyhjää.

6.6 Sähköiset kokoukset ja allekirjoitukset kunnassa

KYSYMYKSI: Pöytäkirjat on allekirjoitettu normaaliaikana perinteiseen tapaan kynällä, mutta näin korona-aikana olemme lähettäneet pöytäkirjat sähköpostitse tarkistettavaksi. Onko tämä validi tapa toimia vai täytyykö allekirjoitukset pyytää pöytäkirjaan vielä perinteisellä tavalla?

VASTAUS: Käsin kirjoitettua allekirjoitusta ei tarvitse olla, ellei hallintosäännössänne määrätä toisin. Yleisellä tasolla allekirjoitusvaatimus on harvinainen kunnissa. Allekirjoittaminen on lähinnä hyvän hallinnon mukaista. Kuntaliiton sivuilta löydät [ohjeet sähköisistä allekirjoituksista kunnissa](#).

Tuo, että pöytäkirjan oikeellisuus kuitataan sähköpostitse, on ihan käypä käytäntö. Pöytäkirjat teillä varmaan arkistoidaan vielä paperisina, joten olisi hyvää hallintoa arkistoversiot jossakin vaiheessa vielä oikeastikin allekirjoittaa.

KYSYMYKSI: Kuntalain 101 §:ssä säädetään kokouksen julkisuudesta. Pääsääntöhän on, että yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata valtuuston kokousta. Onko Kuntaliiton tulkinta se, että valtuuston sähköistä kokouksen seuraaminen voidaan järjestää pelkästään internetin kautta? Vai onko kunnan tarjottava aina myös fyysinen tila, jossa voi seurata sähköistä valtuuston kokousta?

VASTAUS: Kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 242/2020 vp on todettu sähköisten kokousten osalta seuraavaa: ”Kyseisen pykälän 4 momentin mukaisesti yleisölle tulisi huolehtia mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Voimassa oleva laki ei edellytä, että yleisöllä tulisi olla poikkeuksetta mahdollisuus seurata sähköisenä kokouksena pidettävää julkista kokousta kokouspaikalla tai muussa kunnan osoittamassa tilassa, vaikka tätä voidaan julkisuusperiaatteen kannalta pitää ensisijaisena lähtökohtana.

” **Toimielimen kokoukset ovat suljettuja, ja keskustelut luottamuksellisia.**

Mahdollisuus seurata julkista sähköistä kokousta tai julkista kokousta, johon osa osallistuu sähköisen yhteyden avulla, voidaan siten toteuttaa myös esimerkiksi yksinomaan suorana verkkolähetyksenä. Tällöin kunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että kokousten seuraamisen mahdollistavat tavat ovat saavutettavia, maksuttomia ja helppokäyttöisiä.”

”Kunta voi tarvittaessa ottaa hallintosääntöönsä tarkempia määräyksiä siitä, millä tavoin yleisöjulkisuus käytännössä toteutetaan täysin sähköisissä kokouksissa sekä kokouksissa, joihin osa osallistuu sähköisen yhteyden avulla ja osa varsinaiselta kokouspaikalta. Yleisöjulkisuutta yleisessä tietoverkossa toteutettaessa kunnan on otettava huomioon myös tarvittavat henkilötietojen suoja ja henkilötietojen käsittelyä koskevat velvoitteet ja esimerkiksi poistettava yleisessä tietoverkossa olevista kokoustallenteista henkilötiedot viimeistään siinä vaiheessa, kun niiden käsittelylle ei enää ole laissa säädettyjä edellytyksiä.”

Pelkkä verkkolähetykskin on siis mahdollinen, vaikka yleisön seuraaminen kokouspaikalla tai kunnan osoittamassa muussa fyysisessä tilassa pidetään ensisijaisena vaihtoehtona. Mikäli sähköisten kokousten yleisöjulkisuus toteutetaan yksinomaan suorana verkkolähetyksenä, kunnan tulee huolehtia siitä, että kokousten seuraamisen mahdollistavat sähköiset tavat ovat ”saavutettavia, maksuttomia ja helppokäyttöisiä.”

KYSYMYKSET: Kokouksen kuluessa, aina erään jäsenen mikrofonin ollessa auki, kuuluu selvästi, että hänen kanssaan samassa tilassa kokousta seuraa ja hänelle neuvoja antaa ylimääräinen henkilö. Tietyn asian kohdalla kuuluu selvästi, että ulkopuolinen henkilö osallistuu vastaehdotuksen muotoiluun. Tämän kuulevat selvästi kokouksen muut läsnäolijat.

Pidämme tilannetta tietysti erittäin vakavana, koska toimielimen kokoukset ovat suljettuja, ja keskustelut luottamuksellisia. Mikä olisi tällaisessa tilanteessa hallinnollisesti oikea tapa edetä?

VASTAUS: Kyllä tässä tapauksessa ehdottomasti haetaan selvitystä ko. henkilöltä asiasta. Etenkin, jos kokouksessa on käsitelty salassa pidettävää materiaalia, voi pahimmillaan olla kyseessä salassapitovelvollisuuden rikkomisesta.

Selvityksen pyytämisen jälkeen hallituksen on arvioitava, pitääkö koko kokous uusia, jos siellä on ollut ulkopuolinen paikalla.

6.7 Virheen korjaaminen

KYSYMYKSET: Kuntalainen otti meihin yhteyttä ja ilmoitti huomanneensa valtuuston kokousten pöytäkirjojen äänestyslupoliitteissa – siis nimilistassa, jossa nimet kuka on äänestänyt mitenkään – virheen. Kyseessä on puhdas kirjoitusvirhe, jossa henkilön sukunimi on vaihtunut. Henkilö on muutoin kirjattu oikein

pöytäkirjaan, eikä ole riskiä sekoittaa häntä kehenkään toiseen. Kyseinen nimi on vain lipsahtanut väärin äänestysluetteloon yhden kirjaimen erolla. Tähän eivät pöytäkirjantarkastajat tai puheenjohtaja ole kiinnittäneet huomiota.

Onko tämä korjattava kaikista pöytäkirjoista ja julkaistava pöytäkirjat uudelleen? Vai riittääkö korjata käsin arkistoituihin pöytäkirjoihin kirjoitusvirheen korjauksena?

Niin tai näin, niin tämmöisen virheen korjaaminen ei varmaankaan käynnistä muutoksenhakuaikaa uudelleen, jos pöytäkirjat julkaistaisiin uusiksi?

VASTAUS: Kun olette huomanneet kirjoitusvirheen, teillä on velvollisuus korjata se hallintolain 51.1 §:n perusteella. Korjaaminen on kyllä tehtävä kaikkiin pöytäkirjan versioihin.

Muutoksenhakuaikaan sillä ei kuitenkaan ole vaikutusta. Tämänkaltaisella kirjoitusvirheellä ei siis onneksi ole vaikutusta valitusprosessiin.

KYSYMYKSET: Kunnan hallintosäännön mukainen, viranhaltijan viranhaltijapäätöksenä myönnettävien rakennusten enimmäiskoko on hallintopäätöksessä nyt ylitetty. Hallintosäännön mukaan päätöksessä myönnetty koko kuuluu lautakunnan toimivaltaan. Millä tavalla asia kuuluu oikaista?

VASTAUS: Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Ennen päätöksentekoa mahdollista asianosaista on kuultava päätöksen korjaamisesta ja selvítettävä korjaamisen perusteet riittävästi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen, ks. [hallintolain 50.2 §](#) (FINLEX).

Asiavirheen korjaamista koskevassa päätöksessä voidaan aikaisempaa päätöstä korjata vain joiltakin osin tai päätös voidaan poistaa kokonaan. Tämä riippuu virheen sisällöstä.

Tässä tapauksessa päätös poistettaneen kokonaan, kun kyse on eri viranomaisen päätöksestä, kun aiempi päätös. Asiaa uudelleen käsiteltäessä on tarpeen mukaan hankittava uutta selvitystä, ja asianosaiselle on luonnollisesti varattava tilaisuus tulla kuulluksi virheen korjaamisen johdosta, jollei erityistä syytä kuulemisesta poikkeamiseen ole esitettävissä. Aikaisemman esittelytekstin muuttaminen ei ole pakollista, mutta edellä mainitut seikat on otettava valmis- telussa huomioon.

KYSYMYKSET: Sivistyslautakunnassa haluaisimme korjata melko ilmeisen asiavirheen. Nyt asianosainen väittää, että tämä ei ole mahdollista, koska uusi korjattu päätös aiheuttaisi hänelle vahinkoa, joka käytännössä olisi aika pieni. Miten tulisi edetä?

VASTAUS: Kannattaa korjata oikaisuvaatimuksen käsittelyssä tapahtunut asiavirhe. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen, ellei virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä, ks. [hallintolain 50.2 §](#) (FINLEX). Mikäli virhe ei siis johdu asianosaisen omasta menettelystä, näkisin, että te ette saa korjata virhettä asianosaisen vahingoksi ilman hänen suostumustaan.

6.8 Otto-oikeuden vaikutus asian käsittelyyn

KYSYMYS: Lautakunnassa on käsitelty salaisena tiedotusasiaa asiaa, jonka salassapitoperuste perustuu julkisuuslain 24 §:n kohtiin 17, 19 ja 20. Kaupunginhallitus haluaisi mahdollisesti ottaa asian käsittelyynsä. Erään lautakunnan jäsenen on todettu olevan kyseisessä asiassa esteellinen intressi- ja yhteisöjäävin nojalla, mutta jäsen ei kuitenkaan itse koe näin, ja on siksi ottanut yhteyttä kaupunginhallituksen puheenjohtajaan. Olisin siis tiedustellut, onko toisella toimielimellä oikeus ottaa käsittelyyn toisen toimielimen käsittelemää salaista asiaa?

VASTAUS: Lähtökohtaisesti kaupunginhallitus voi käyttää otto-oikeutta lautakunnan päätöksiin [kuntalain 92 §:ssä](#) (FINLEX) säädetyillä edellytyksillä. Mahdollisuuteen käyttää otto-oikeutta ei vaikuta se, liittyykö asiaan salassa pidettäviä tietoja.

Sen sijaan kuntalain 92 §:n 5 momentissa otto-oikeuden ulkopuolelle on rajattu muun muassa yksilöön kohdistuvat sosiaalitoimen asiat.

KYSYMYS: Jos kaupunginhallituksen puheenjohtaja käyttää otto-oikeutta valintapäätökseen, jonka on tehnyt hallintojohtaja, ja asia näin tulee kaupunginhallituksen listalle, täytyykö kaupunginjohtajalta esittelijänä olla päätösesitys vai onko päätösesitys kaupunginhallituksen puheenjohtajan?

VASTAUS: Puheenjohtajan päätös liittyy ainoastaan otto-oikeuden käyttöön, eli puheenjohtaja on päättänyt, että otto-oikeutta asiassa käytetään. Tehty päätös ei vaikuta asian sisällölliseen käsittelyyn hallituksessa. Kaupunginjohtaja tekee päätösesityksen tässäkin asiassa. Hallituksen jäsenillä ml. puheenjohtajalla on keskustelun päätteeksi mahdollisuus tehdä vastaehdotuksia.

KYSYMYS: Onko kaupunginhallituksella otto-oikeus päätökseen, jos lautakunta tekee lähinnä valmistelupäätöksen? Eli esimerkiksi jos lautakunta päättää, että asia palautetaan viranhaltijan käsiteltäväksi.

VASTAUS: Jos lautakunta tekee asiassa päätöksen, on kunnanhallituksella siihen otto-oikeus. Kunnanhallitus voi käyttää otto-oikeutta, vaikka päätös olisi valmistelua, esimerkiksi pöydällepano- tai palautuspäätös.

6.9 Vaali ja kuntalain 105 §

KYSYMYS: Minulla on kysymys suhteelliseen vaaliin liittyen. Kuntalain 105 §:n mukaan: ”Luottamushenkilöiden vaali toimitetaan suhteellisena, jos sitä vaatii läsnä olevista toimielimen jäsenistä vähintään määrä, joka saadaan jakamalla läsnä olevien lukumäärä valittavien lukumäärällä lisättynä yhdellä. Jos osamääräksi tulee murtoluku, se korotetaan lähinnä ylempään kokonaislukuun.”

Miten tuo lisättynä yhdellä pitäisi tulkita? Kunnassa on esimerkiksi lautakunta, jossa 9 jäsentä. Miten suoritetaan jakolasku?

VASTAUS: Jos teillä on kokouksessa läsnä olevia valtuutettuja esimerkiksi 43 ja valittavia luottamushenkilöitä 9, laskukaava olisi: $43 : (9 + 1) = 4,3$. Luku pyöristetään lähimpään kokonaislukuun eli 5. Vaali on siis esimerkkitapauksessa toimitettava suhteellisena, jos sitä vaatisi vähintään viisi henkilöä.

KYSYMYS: Miten sähköisessä kokouksessa toimitetaan vaali suljetuin lipuin lain edellyttämällä tavalla?

VASTAUS: Kuntalain 105 §:n mukaisesti vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu. Tämä edellyttää käytettävältä sovellukselta seuraavia asioita:

- Toimielimen jäsen on voitava tunnistaa luotettavasti.
- Annettu ääni on toimitettu kokouspaikalle salatulla sähköisellä yhteydellä.
- Äännet on voitava laskea niin, ettei äänen antajaa ja äänen sisältöä voida keskenään yhdistää.

KYSYMYS: Meillä on johtavan viranhaltijan valinta valtuuston työpöydällä. Kyseessä on siis virkavaali. Miten meidän tulisi toimittaa ko. vaali?

VASTAUS: Kunnan viranhaltijaa valittaessa vaalin toimittamistapana on aina enemmistövaali, jos henkilöstövalinnassa valittavana on yksi henkilö. Kuntalain 105 §:n mukaan virkavaali on vaadittaessa toimitettava suljetuin lipuin. Riittää, että yksikin vaaliin osallistuva vaatii suljettua vaalia. Kannatusta tähän ei tarvita. Puheenjohtajakin voi suoraan määrätä vaalin toimitettavaksi suljetuin lipuin, silloin puheenjohtaja on ikään kuin ”vaatinut” suljetuin lipuin toimitettavaa vaalia.

Jos kukaan ei vaadi suljettua vaalia, vaali on avoin, ja voidaan toimittaa nimenhuudolla niin, että jokainen ilmoittaa ehdokkaansa nimen. Tämä toimintapa on kuitenkin käytännössä harvinainen.

6.10 Päätöksen täytäntöönpano ja hallituksen laillisuusvalvonta

KYSYMYKSET: Kunnanhallitus teki päätöksen maksaa kunnan entiselle työntekijälle korvauksen, koska hänen työsuhteensa päätettiin perusteettomasti. Päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen. Valituksissa on haettu täytäntöönpanokieltoa. Voidaanko päätös panna täytäntöön, vaikka kieltoa on haettu? Vai täytyykö odottaa hallinto-oikeuden päätöstä täytäntöönpanokiellosta?

VASTAUS: Jos arvioitte täytäntöönpanon kuntalain 143 §:n mukaisesti mahdolliseksi, voitte lähtökohtaisesti panna päätöksen täytäntöön. Kun valituksessa kuitenkin on vaadittu täytäntöönpanokieltoa, voisi olla hyvä odottaa hallinto-oikeuden kantaa tähän. Asiaan vaikuttaa tietenkin myös se, mihin valitus perustuu. Jos valitus on ilmeisen perusteeton, hallinto-oikeus tuskin kieltää päätöksen täytäntöönpanoa. Asiaa ja sen aikataulua voitte tiedustella ko. hallinto-oikeudesta.

Kunnanhallituksella on harkintavaltaa täytäntöönpanon suhteen. Kuntalain 143 § mahdollistaa päätöksen täytäntöönpanon ennen päätöksen lainvoimaisuutta sillä edellytyksellä, että oikaisuvaatimus tai valitus ei käy täytäntöönpanon takia hyödyttömäksi.

Mikäli korvaus maksetaan ennen päätöksen lainvoimaisuutta, kuntalain 143 § edellyttää, että korvauksen saajalta tulisi saada sitoumus korvauksen palauttamisesta, mikäli kunnanhallituksen korvauksen maksamista koskeva päätös kumotaan. Muulla tavalla ei voida vastata siihen lainsäädännön edellytykseen, että valitus ei saa käydä hyödyttömäksi.

KYSYMYKSET: Meillä on perinteisesti tehty vähän toimenpideoitteita ja jos on tehty, valtuusto on yksimielisesti hyväksynyt ne. Viime aikoina on kuitenkin tehty toimenpideoitteita, joiden kannatus on jakautunut ja jotka ovat olleet sisälöltään sellaisia, että me viranhaltijat olemme joutuneet pohtimaan, muuttaako tai laajentaako esitetty toimenpideoite päätöstä. Kuinka toimitaan, jos viranhaltijat toteavat, että toimenpideoite on ristiriidassa päätöksen kanssa, koska se laajentaa päätöstä?

VASTAUS: Asiasta säädetään hallintosäännössänne. Teidän on varmistuttava siitä, että toimenpideoite ei riko hallintosääntöäänne.

Valtuusto päättää pääsääntöisesti asiasta. Kun kyseessä ei ole vastaehdotus, niin en näe, että se tarvitsee kannatusta taakseen. Koska aloite osoitetaan kaupunginhallitukselle, on kaupunginhallituksen tehtävänä todeta ristiriita jo kuntalain 96 §:n perusteellakin. Kuntalain 96 § säättää seuraavasti: ”Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä

taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta.”

Kunnanhallituksen laillisuusvalvonta antaa mahdollisuuden korjata laillisuusvirheet, jotka korjaamattomina voivat johtaa valitusprosessiin hallinto-oikeudessa. Jos hallitus katsoo, että päätös on lainvastainen, sillä on velvollisuus viedä asia valtuuston uuteen käsittelyyn. Hallituksen on ilmoitettava, miltä osin se katsoo päätöksen lainvastaiseksi.

Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi. Hallituksen on siten arvioitava, onko päätös toimenpideoitteen yhteydessä lainmukainen. On muistettava, että täytäntöön panematta jättämisen tulee perustua nimenomaan laillisuuskytymyksiin, eikä esimerkiksi siihen, että päätös ei hallitusta miellytä.



7 Muutoksenhaku


Muutoksenhaun kohteena voivat yleensä olla kunnan viranomaisen lopulliset päätökset. **Valmistelua tai täytäntöönpanoa koskeviin päätöksiin ei voi hakea muutosta.** Hallintopäätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaan, ellei erikseen ole säädetty muutoksenhausta hallintovalituksella.

Valtuuston päätökseen haetaan muutosta suoraan hallinto-oikeudelle tehtävällä kunnallisvalituksella. Muiden toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksiin haetaan ensi vaiheessa muutosta oikaisuvaatimuksella.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on kunnan sisäistä hallintomenettelyä, ja hallinto-oikeudelle tehtävän kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe.

Kuntien tyypillisiä kysymyksiä muutoksenhausta ovat muun muassa päätöksen muutoksenhakukelpoisuuteen, päätöksen tiedoksiantoon ja oikaisuvaatimuksen käsittelyyn liittyvät pohdinnat.

Kunnan muutoksenhakujärjestelmää käsitellään kuntalaissa, hallintolaissa ja erityislainsäädännössä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa.



” Valmistelua tai täytäntöönpanoa koskeviin päätöksiin ei voi hakea muutosta.

7.1 Muutoksenhakuun sovellettava laki

KYSYMYKSET: Kuntalaissa säädetään, että kunnan tekemiin hallintopäätöksiin haetaan ensin muutosta kuntalain oikaisuvaatimusmenettelyllä. En luottamushenkilönä ole tyytyväinen teknisen lautakunnan päätökseen rakennusjärjestyksen hyväksymisestä. Kuntamme viranhaltijat sanoivat, että en voi tähän päätökseen vaatia oikaisua.

VASTAUS: Pääsääntöisesti oikaisuvaatimus on kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä voi tehdä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimus voi perustua joko erityislainsäädäntöön tai kuntalakiin. On myös tarkistettava, voiko käsillä olevaan päätökseen edes vaatia oikaisua. Vai pitääkö suoraan pitää tehdä valitus – joko kunnallisvalitus tai hallintovalitus – hallinto-oikeuteen?

Sinun on siten erotettava, onko kysymyksessä erityislakiin, tässä tapauksessa maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) perustuva oikaisuvaatimus vai kuntalain oikaisuvaatimus. Mikäli tapauksessa on kyse rakennusjärjestyksen hyväksymisestä, tästä säädetään nimenomaisesti MRL 188 §:ssä: ”Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen **saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen** siten kuin kuntalaissa säädetään.” Tällöin kuntalain oikaisuvaatimusmenettelyä ei sovelleta, vaan haetaan heti muutosta kunnallisvalitusmenettelyn mukaisesti.

Mikäli päätös liittyy MRL:n alaan, mutta kyseessä olevasta päätöksestä ei ole nimenomaisia muutoksenhakusäännöksiä MRL:ssä, kyseeseen voi tulla kuntalain mukainen oikaisuvaatimusmenettely (kuntalain 134 §). Mikäli erityislainsäädännöstä ei löydy säännöksiä valitusmenettelystä, sovelletaan siten kuntalain muutoksenhakumenettelyä.

Kunnalla on hallintolain 47 §:n mukaan velvollisuus mainita oikeasta valitusviranomaisesta valitusosoituksessa. Hyvän hallinnon mukaista on ehdottomasti myös mainita, mistä valitusmenettelystä on kyse.

7.2 Muutoksenhakukelpoinen päätös?

KYSYMYS: Kaupunginhallitus on tehnyt päätöksen talousarviossa määrärahojen varaamisesta uuden koulun rakentamista varten. Lopullista päätöstä hankkeesta kaupungissa ei ole vielä tehty, ja päätösvalta tämänkokoisessa hankkeessahan kuuluu kaupunginvaltuustolle. Voiko kaupunkilainen tehdä oikaisuvaatimuksen kaupunginhallituksen päätöksestä, kun kyse on ainoastaan valmistelusta?

VASTAUS: Kuntalain 136 §:ssä säädetään seuraavasti: ”Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.”

Määrärahan varaaminen talousarviossa investointiin ei lähtökohtaisesti vielä ole valituskelpoinen päätös, koska investoinnin toteuttaminen edellyttää vielä omat päätöksensä. Talousarvioon otettu määräraha ei siis velvoita kuntaa tuota määrärahaa käyttämään. Nähdäkseni talousarvioon otetusta määrarahasta tehdyllä valituksella ei ole suurta menestymisen mahdollisuutta. Hankesuunnitelman valmistelu ja siitä päättäminen samoin kuin luonnos- ja pääpiirustusten hyväksyminen ovat lähtökohtaisesti **valmistelua**, eivätkä siten valituskelpoisia.

KYSYMYS: Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt laajan toimenpideohjelman kaupungin koulujen kehittämiseksi. Kuntalain 136 § mukaan, jos päätös on valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei siitä ole muutoksenhakuoikeutta. Valmisteluohjeet ja periaatepäätöksethän ovat perinteisesti katsottu tällaisiksi päätöksiksi. Kyseinen valtuuston päätös on kuitenkin kuntalaisten näkökulmasta merkittävä, joten olemme kuitenkin alkaneet pohtia, olisiko tämä muutoksenhakukelpoinen päätös. Toimenpideohjelma on lopullinen eikä siis valmisteluluonteinen.

VASTAUS: Toimenpideohjelma on tosiaan juridisesti vaikeampi kysymys. Harjula – Prättälä: Kuntalaki-teoksessa (2019) asiasta on todettu näin (tekstikorostus kirjoittajan):

”Eräät muutkin kunnan hyväksymät suunnitelmat on katsottu valituskelpoisiksi. Valituskelpoisuuteen on vaikuttanut ilmeisesti se, että kysymys on ollut **kunnan lopullisesta kannasta**, vaikka itse ratkaisun tekeminen on kuulunutkin muulle viranomaiselle, tai se, että suunnitelmalla on myöhemmässä päätöksenteossa vaihtoehtoja rajaava vaikutus.”

KHO 1991 A 26: ”Päätös suunnitelmasta katsottiin valituskelpoiseksi, kun se sisälsi kunnan kannanoton asiaan ja suunnitelma oli tarkoitettu otettavaksi huomioon maankäytössä.”

Koska kyseessä on kuitenkin hyvin tulkinnanvarainen tilanne, niin en näe virheenä sitä, että esityslistan mukaan olette päätyneet muutoksenhakukieltoon. Hallinto-oikeus voi ottaa sitten sitovamman kannan siihen, olisiko kysymyksessä

ollut muutoksenhakukelpoinen päätös. Joka tapauksessa muutoksenhaku on mahdollista ohjelman mukaisia päätöksiä tehtäessä, joten kuntalaisten oikeusturva ei tästä kärsi ainakaan suuresti.

KYSYMYS: Jos tai kun kaupunginhallitus hyväksyy uuden koulun peruskorjauksen pääpiirustukset ja kustannusarvion ensimmäisen vaiheen osalta, onko kunnanhallituksen päätöksessä muutoksenhakuoikeutta? Jos muutoksenhaku on niin, onko se normi oikaisuvaatimus kunnanhallitukselle?

VASTAUS: Muutoksenhakuoikeus riippuu siitä, onko kyse valtuuston päätöksen täytäntöönpanosta vai ensimmäisestä päätöksestä. Jos kyse on täytäntöönpanosta, päätös on muutoksenhakukiellon alainen, jos ei, niin päätös on muutoksenhakukelpoinen, jolloin oikaisuvaatimus tulee tehdä kaupunginhallitukselle. Ks. kuntalain 134 § ja 136 §.

KYSYMYS: Onko kaupunginhallituksen käsiteltävä oikaisuvaatimus, vaikka oikaisuvaatimusohjeessa todetaan, että oikaisuvaatimusta ei voi tehdä?

VASTAUS: Jos oikaisuvaatimus tehdään asiassa, joka ei ole muutoksenhakukelpoinen, se tulee jättää tutkimatta. Tutkimattajättämispäätös on valituskelpoinen lopullinen päätös, johon tulee liittää kunnallisvalitusosoitus.

7.3 Kenellä on muutoksenhakuoikeus?

KYSYMYS: Meillä on Nuuskamuikkusen kunnassa työsuhteista suunnitteluammattilaista koskeva yhteistoimintasopimus Muumilaakson kunnan ja Mymmelikaupungin kanssa. Muumilaakson kunta on isäntäkunta, ja työntekijä heidän palkkalistoillaan. Muut kunnat maksavat sopimuksessa mainittujen prosenttien mukaan palvelusta.

Kunnanhallituksemme on irtisanonut sopimuksen irtisanomisehtojen mukaisesti xx.yy.

Kysymys: Voiko ko. suunnitteluammattilainen tehdä kunnanhallituksen tekemästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen?

VASTAUS: Oikaisuvaatimuksen ko. päätöksestä voi tehdä asianosainen ja Nuuskamuikkusen kunnan jäsen. Mikäli ko. viranhaltija ei ole Nuuskamuikkusen kunnan jäsen, tulee arvioida, vaikuttaako Nuuskamuikkusen kunnanhallituksen päätös irtisanoa kolmen kunnan tekemä yhteistoimintasopimus työsuhteessa olevan suunnitteluammattilaisen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun siten välittömästi, että häntä olisi pidettävä asiassa kuntalain 137 §:ssä tarkoitettuna asianosaisena.

Yhteistoimintasopimuksessa on sovittu suunnitteluammattilaisen työajan jakautumisesta sopimuskuntien kesken. Työajasta 40 % jakautuu Nuuskamuikkusen

kunnalle. Katsoisin että Nuuskamuikkusen kunnanhallituksen päätöksellä on siinä määrin merkittäviä vaikutuksia suunnitteluammattilaisen työsuhteen ehtoihin, että antaisin päätöksen oikaisuvaatimusohjeineen hänelle tiedoksi. Siitäkin huolimatta, että hänen työsuhdettaan ei osa-aikaisteta ko. päätöksellä. Nuuskamuikkusen kunnanhallituksen päätös kuitenkin oletukseni mukaan mahdollistaa työnantajan, eli isäntäkunnan, päätökselle työsuhteen osa-aikaistamiseen. Muutoksenhakuoikeudessa on hieman tulkinnanvaraa.

Totean vielä, että laillisuusperusteita oikaisuvaatimuksen hyväksymiseen lienee vaikea löytää. Kunnalla on harkintavaltaa siinä, minkälaista yhteistyötä se tekee toisten kuntien kanssa silloin kun ei ole kysymys lakisääteisestä kuntien yhteistoiminnasta.

KYSYMYS: Lautakunta päätti henkilövaalissa valita virkaan henkilön A. Henkilö B jätti oikaisuvaatimuksen, ja se hyväksyttiin. Tulkitsenko oikein, että henkilö A voi tehdä päätöksestä kunnallisvalituksen?

Kuntalaki 137 §: Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. **Jos päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus.**

VASTAUS: Olet tulkinnut tilannetta oikein: A on asianosainen, joten hänellä on valitusoikeus. Ensiksi päätökseen haetaan oikaisua kuntalain 134 §:n mukaan, niin kuin B on tehnyt. Tämän jälkeen – mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut – päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin, kuntalain 137 § nojalla, se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen. A on tässä tapauksessa ehdottomasti asianosaisen roolissa. Asianosainen voi tehdä kuitenkin oikaisuvaatimuksen myös kunnan jäsenen ominaisuudessa, mikäli hän on kunnan jäsen.

7.4 Päätöksen tiedoksianto

KYSYMYS: Päätös on toimitettu asiakkaalle ke 31.3. sähköpostilla ja asiakkaalta on saatu vastaanottokuittaus sähköpostitse 31.3. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (kuntalaki 138 §). Tämä on selvä. Sen sijaan se, että asianosaisen, käyttäessämme tavallista sähköistä tiedoksiantoa, katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä, herättää kysymyksen.

VASTAUS: Toimitusajalla pyritään varmistumaan siitä, että tiedoksiannon kohde ehtii tosiasiallisesti vastaanottaa asiakirjan ennen laissa säädettyä tiedoksi-saantiajankohtaa. Yleensä vastaanottaja saa asiakirjan jo ennen säädetyn

tiedoksisaantiajan alkamista. Kolme päivää lasketaan siis mukaan, kun lasketaan tiedoksisaannin ajankohtaa. ”Jollei muuta näytetä” liittyy tilanteisiin, jossa on kysymys tiedoksisaannin viivästyttämisestä, eli tuon kolmannen päivän ylittämisestä, tai tiedoksisaannin epäonnistumisesta.

KYSYMYKSI: Riittääkö, että kunta julkaisee vain pöytäkirjan ja esityslistan kuntayhtymän kotisivulla, vai vaaditaanko erillinen kuulutus tai tiedosto, jossa todetaan, että pöytäkirja on saatavilla kuntayhtymän verkkopalvelussa?

Entä kun viranhaltija on tehnyt viranhaltijapäätöksen työsuhteeseen ottamisesta, onko silloin myös julkaistava nämä päätökset verkossa, jotta kuntalainen voi tehdä oikaisuvaatimuksen?

VASTAUS: Kuntalain 140 §:n mukaisessa päätöksen tiedoksiannossa kunnan jäsenelle riittää, että toimielimen pöytäkirja julkaistaan verkossa. Erillinen kuulutus pöytäkirjan julkaisemisesta kuntayhtymän verkkosivulla ei ole tarpeen. Ymmärsin, että kysymyksesi koski nimenomaan kuntalain 140 §:n mukaista menettelyä.

Jos työsuhteeseen ottamisesta on tehty hallintopäätös, päätös tulee antaa tiedoksi muille kuin asianosaisille, eli jäsenkunnille ja jäsenkuntien jäsenille, [kuntalain 140 §:ssä](#) (FINLEX) säädetyllä tavalla. Jos näin ei toimita, muutoshakuaika ei ala kulua eikä päätös saa lainvoimaa.

Jos työsuhteinen tehtävä on ollut haettavana, päätös ja oikaisuvaatimusohjeet täytyy antaa tehtävään valitun lisäksi hakijoille tiedoksi [kuntalain 139 §:ssä](#) (FINLEX) säädetyllä tavalla.

KYSYMYKSI: Jos päätös työntekijän valinnasta tehdään 7.12, julkaistaan verkossa 7.12 ja lähetetään kaikille hakijoille sähköpostilla tiedoksi 7.12, onko oikaisuvaatimusaika silti 7 + 14 päivää?

VASTAUS: Kunnan jäsenen ja asianosaisen tiedoksisaanti voidaan laskea tapahtuvan eri päivinä riippuen tiedoksiantotavasta:

Kuntalain 140.3 §:n mukaan kunnan jäsenille tiedoksisaanti katsotaan tapahtuneen 7 päivän kuluttua päätöksen verkkoon laittamisesta.

Sähköpostitiedoksiannossa asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta 19 §).

Asianosaiset voivat tehdä oikaisuvaatimuksen myös kunnan jäsenen ominaisuudessa, mikäli he ovat ko. kunnan jäseniä. Tällöin heidän oikaisuvaatimusaikansa olisi silti 7 + 14 päivää.

7.5 Valitusosoitus

KYSYMYS: Meillä on tehty lautakunnassa päätös virkaan valinnasta. Ote on lähetetty Kuntarekryn kautta hakijoille. Otteesta on puuttunut oikaisuvaatimusohje. Yksi hakijoista on lähettänyt oikaisuvaatimuksen asiassa. Vaatimuksessa muun muassa mainitaan tästä oikaisuvaatimusohjeen puutteesta sivulauseessa. Lähinnä saamamme oikaisuvaatimus koski kuitenkin kelpoisuutta. Onko kyseessä muotovirhe, kun oikaisuvaatimusohje on jäänyt pois?

Lautakunta on käsitellyt oikaisuvaatimusta kokouksessaan, ja siellä kunnanjohtaja ohjeisti, että pitää lähettää uudet päätösotteet kirjeitse (eikä Kuntarekryn kautta) oikaisuvaatimusohjeineen muille hakijoille sekä oikaisuvaatimusta vaatineelle hakijalle kunnallisvalitusohje kirjeitse (eikä Kuntarekryn kautta).

VASTAUS: Asiassa sovelletaan hallintolain 49.1 ja 49.3 §:ää, joita sovelletaan myös oikaisuvaatimusohjeisiin:

”Jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, **viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus.**”

Valitusaika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.”

Asianosaisille tulee nyt lähettää oikaisuvaatimusohjeet. Ilmeisesti verkossa julkaistussa lautakunnan pöytäkirjassa oli mukana oikaisuvaatimusohjeet, jolloin päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenille on mennyt lain mukaan. Muutoksenhakuohjemallit löytyvät [Kuntaliiton sivustolta](#).

KYSYMYS: Miten tulee menetellä, jos muutoksenhakuohjeessa olisi virhe?

VASTAUS: Hallintolain 49.2 §:n mukaisesti: ”Jos valitusosoitus on virheellinen, viranomaisen on annettava uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään valitusosoituksessa mainitussa tai säädetyssä valitusajassa”. Voitte myös omatoimisesti tehdä tuon korjauksen. Jos korvaatte virheellisen valitusosoituksen, niin muutoksenhaku-aika alkaa kulua tämän uuden valitusosoituksen tiedoksisäännästä.

KYSYMYS: Haluaisin kysyä valitusosoituksen sisällöstä. Tarvitseeko ”Kunnallisvalitusosoitus valtuuston päätös” -lomakkeella enää lopussa olla maininta ”Pöytäkirja on xx.xx.xxxx viety nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon”, kun se on jo merkitty pöytäkirjan kansilehdellä?

VASTAUS: Hallintolain 47 §:ssä säädetään valitusosoituksen sisällöstä. Siinä on mainittava valitusaika ja mistä se lasketaan. Vaikka tuo verkkoon viemisen päivämäärä lukisi pöytäkirjassa, tulisi valitusosoituksessakin mainita päivämäärä, jolloin pöytäkirja on viety nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon.

7.6 Oikaisuvaatimusviranomainen

KYSYMYS: Onko kuntalain mukainen oikaisuvaatimus osoitettava ylemmälle viranomaiselle vai sille viranomaiselle, joka päätöksen on tehnyt? Voiko lautakunnan alaisena toimiva jaosto käsitellä oikaisuvaatimuksen?

VASTAUS: Kuntalain 134 §:n mukaan oikaisuvaatimus lautakunnan päätöksestä tehdään lautakunnalle. Tämä todetaan myös [Kuntalain oikaisuvaatimus -verkko-sivullamme](#) olevassa tekstissä. Toivottavasti lihavoidut kohdat selventävät asiaa:

”Kunnanhallituksen, kunnanhallituksen jaoston ja kunnanhallituksen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus kunnanhallitukselle. Vastaavasti **lautakunnan**, lautakunnan jaoston ja lautakunnan alaisen viranomaisen **päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus lautakunnalle**. Kun toimielin on otto-oikeuden käyttämisen nojalla tehnyt uuden muutoksenhakukelpoisen päätöksen, siihen haetaan oikaisua yllä mainittujen sääntöjen mukaisesti.”

Jaosto ei ole toimivaltainen käsittelemään kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta. Tämä tulee suoraan kuntalaista. Hallintosäännössä ei voida määrätä toisin eikä hallintosääntönne määräys mielestäni koske kuntalain mukaista muutoksenhakua.

Oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle on rajattu valtuuston päätökset. Valituskelpoisiin valtuustopäätöksiin liitetään kunnallisvalitusosoitus hallinto-oikeudelle, ks. kuntalain 135 §.

7.7 Lainvoimaisuus

KYSYMYS: Tarkistan, milloin päätös tulee lainvoimaiseksi: Teimme kunnanhallituksen kokouksessa päätöksen oikaisuvaatimuksen johdosta. Pykälä tarkastettiin kokouksessa. Varmistan, mikä on ensimmäinen arkipäivä, jolloin voimme tehdä asiaan liittyviä toimenpiteitä laillisesti?

VASTAUS: Päätös on lainvoimainen, kun siihen ei voi hakea muutosta. Eli tässä tapauksessa 14 päivän kuluessa päätöksen julkaisemisesta netissä tai oikaisuvaatimuksen johdosta annetun päätöksen jälkeen 30 päivää julkaisemisesta, kuten kuntalain 138 §:ssä säädetään.

Kuitenkin kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

KYSYMYS: Laskujemme mukaan julkiseen tietoverkkoon asetetun päätöksen viimeinen valituspäivä on perjantai, niin onko se lainvoimainen vasta lauantaina vai vasta maanantaina?

VASTAUS: Valitusajan laskemiseen sovelletaan määräaikalakia (150/1930). Oikaisu- ja valitusaikaa laskettaessa on otettava huomioon seuraavat säännökset:

- Sitä päivää, josta muutoksenhaku-aika lasketaan alkavaksi, ei lueta määräaikaan (2 §).
- Jos määräajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joului- tai juhannusaatto taikka arklauantai, saa oikaisuvaatimuksen tai valituksen tehdä ensimmäisenä arkipäivänä tämän päivän jälkeen (5 §).
- Oikaisuvaatimus tai valitus on tehtävä viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä (6 §).

Viimeinen päivä, jolloin voi hakea muutosta, on ym. sääntöjen nojalla siten perjantaina ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämän jälkeen päätös on lainvoimainen.

7.8 Oikaisuvaatimuksen käsittely

KYSYMYS: Pyytäisin ohjeistusta seuraavaan. Kyseessä on kiinteistö, johon kohdistuu useita rakennusoikeuksia. Osapuolet A ja B omistavat kiinteistön puoliksi.

Osapuolilla on hallinnanjakosopimus vuodelta 2013. Osapuoli A:n osa myytiin uudelle omistajalle 2019, ja hallinnanjakoa koskee myös uutta omistajaa. Osapuoli A sai lainhuudon ½ kiinteistöstä myöhemmin samana vuonna. A haki rakennuslupaa lainhuudon ja hallinnanjakosopimuksen perusteella. Osapuolta B kuultiin naapurina, hän vastusti rakennushanketta. Osapuoli B on nyt riitauttanut sen, miten uudet omistajat ovat saaneet osan A haltuunsa, muun muassa siihen viitaten, että aikaisempi omistaja on myynyt osuuden vastoin hallinnanjakosopimusta, ja/eli vastoin B:n etuosto-oikeutta. Osapuoli B on jättänyt haasteen käräjäoikeuteen. Samalla osapuoli B on jättänyt oikaisuvaatimuksen rakennuslupapäätökseen sillä perustelulla, että osapuoli A on saanut ½ kiinteistöstä haltuunsa väärin perustein, eikä näin ollen ole laillista saantoa kiinteistöön.

Pitäisikö asiassa odottaa käräjäoikeuden ratkaisua vai hylätä oikaisuvaatimus sillä perustein, että A hallinnoi rakennuspaikkaa lainhuudon ja hallintajakosopimuksen perusteella?

VASTAUS: Onneksi tässä tapauksessa molemmat esittämäsi tavat ovat mahdollisia. Jos hylkääte oikaisuvaatimuksen nykyisen oikeustilan perusteella, henkilö voi myöhemmin hakea päätöksen purkua muuttuneen oikeustilan perusteella.

Jos taas odotatte tuomioistuimen ratkaisua, teidän tulisi odottaa siihen asti, että ratkaisu on lainvoimainen.

KYSYMYKSET: Osapuoli A on jättänyt asiaan liittyvän tietopyynnön, jossa hän vaatii salassa pidettäviä tietoja. Oletetaan, että kunnan tekninen lautakunta päättää, ettei se käytä otto-oikeutta teknisen johtajan päätökseen asiasta. Pitääkö lautakunnan tässäkin tapauksessa erikseen käsitellä oikaisuvaatimusta, joka koskee samaa asiaa, vaikka se on jo ottanut kantaa asiaan? Vai voidaanko asia jättää tutkimatta? Riskinä nimittäin on, että heti kokouksen jälkeen tulee uusi oikaisuvaatimus asiasta.

VASTAUS: Oikaisuvaatimuksen käsittelyä ei voida "kuitata" sillä, että aiemmin on tehty päätös olla käyttämättä oikaisuvaatimuksenlaisen päätökseen otto-oikeutta. Hallintolain 49 §:n mukaan oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen on sidottu niihin vaatimuksiin, joita oikaisuvaatimuksessa esitetään, eikä se voi käsitellä asiaa laajemmin.

Otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen toimitella voi

- muuttaa hallintopäätöstä
- kumota päätöksen tai
- hylätä oikaisuvaatimuksen.

7.9 Oikaisuvaatimuksen suhde hallintolain itseoikaisuun

KYSYMYKSET: Toimin sivistysjohtajana ja olen tehnyt oppilasta koskevan päätöksen vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta. Päätöksen teon jälkeen ilmeni, ettei kyseiselle päätökselle ole perusteita. Tein asiasta uuden päätöksen. Nyt tuosta jälkimmäisestä on tullut oikaisuvaatimus sivistyslautakunnalle. Lähinnä varmistan, että voiko tämän asian käsitellä sivistyslautakunnassa vai pitäisikö huoltajaa ohjeistaa tekemään jotain muuta?

VASTAUS: Ensimmäinen päätös on siis korjattu itseoikaisulla, hallintolain 50 §:n nojalla, ja se korvaa vanhan päätöksen. Kun uuteen päätökseen kohdistuu oikaisuvaatimus, se voidaan käsitellä normaaliin tapaan.

KYSYMYKSET: Olemme aikaisemmin hyväksyneet ilmeisen virheellisen päätösesityksen. Kyseessä on päätös panna toimeen yt-neuvottelujen tulos. Näistä päättävät hallintosäännön mukaan lautakunnat tai valtuusto. Alkuperäisessä päätöksessä kuitenkin esitettiin nimenomaan, että yt-neuvottelujen tulos pannaan kaupunginhallituksen päätöksellä toimeen. Päätöksestä on tullut oikaisuvaatimus.

Käsitlemme seuraavaksi oikaisuvaatimuksen, josta esitetään, että sitä ei oteta käsittelyyn oikaisuvaatimuskieltoon vedoten. Miten näet, voiko kaupunginhallitus tässä pykälässä tehdyllä päätöksellä lähettää yt-neuvottelujen tuloksen vielä hallintosäännön mukaisiin asianomaisiin päätöselimiin? Vai miten tulisi menetellä?

VASTAUS: Kun kunnanhallituksen päätös on valmistelua valtuustolle, siihen kohdistuneita oikaisuvaatimuksia ei oteta kunnanhallituksessa tutkittavaksi. Asiaan voidaan hakea muutosta vasta valtuuston päätöksen jälkeen. Näin teillä ilmeisesti on meneteltykin.

Jos kunnanhallitus katsoo, että asian käsittelyssä on tapahtunut virhe, se voi korjata asian itseoikaisulla. Eli asia käsitellään uudelleen kunnanhallituksessa. Asiassa tehdyt oikaisuvaatimukset eivät vaikuta asian itseoikaisuun. Viranomainen voi korjata päätöksessään olevan asiavirheen tai kirjoitusvirheen, vaikka päätöksestä olisi tehty oikaisuvaatimus.

Jos korjattavaan päätökseen on haettu oikaisua, ja viranomainen, joka oikaisuvaatimuksen käsittelee, ei ole sama kuin se, joka korjaa päätöksessä olevan oikaistavan asia- tai kirjoitusvirheen, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava alkuperäiselle viranomaiselle. Tämä koskee myös päätöstä, johon on haettu muutosta sekä päätöstä, josta on vireillä erikseen säädetty menettely.

Korjaamisasian käsittely ei vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen. **Jos viranomainen on ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä jo korjannut päätöksessään olleen asiavirheen, raukeaa alkuperäisestä päätöksestä tehty oikaisuvaatimus.**

Asiavirheen korjaaminen tarkoittaa, että aiempi päätös poistetaan, asia käsitellään uudelleen ja tehdään uusi päätös. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä uudesta päätöksestä.

7.10 Kunnallisen muutoksenhaun oikeudelliset rajaukset

KYSYMYS: Yhteistoimintalain 23 §:n mukaan yt-lakiin perustuvat riita-asiat ja hyvitysvaatimukset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Kuntalainen on tehnyt yhtymävaltuuston päätöksestä kunnallisvalituksen, jossa yhtenä valitusperusteluna on se, että yhtymävaltuusto olisi tehnyt päätöksen yt-lain vastaisesti. Voiko hallinto-oikeus tutkia asiaa tuosta yt-lain näkökulmasta?

VASTAUS: Kyseistä lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä avataan asiaa: ”Tähän lakiin perustuvat riita-asiat ja hyvitysvaatimukset käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa. Tällöin hallintotuomioistuimet **eivät tutki tätä lakia koskevia menettelyvirheväitteitä tai muuta tähän lakiin perustuvia riita-asioita.** Näin

ollen mahdolliset oikaisuvaatimukset ja kunnallisvalitukset jätetään tutkimatta” (HE 267/2006 vp. s. 24).

Hallinto-oikeus ei siten tällaisessa tapauksessa tutki kuntalaisen kunnallisvalitusta.

KYSYMYKSET: Yksityishenkilö on vaatinut kunnalta vahingonkorvausta jäteauton aiheuttamista vaurioista yksityistielle. Tekninen lautakunta oli katsonut, ettei kunta ollut vahingonkorvausvelvollinen. Nyt ko. henkilö on toimittanut kuntaan lautakunnan päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen. Voiko tätä oikaisuvaatimusta käsitellä lautakunnassa, kun kyseessä on siviilioikeudellinen vaatimus?

VASTAUS: Samaa vahingonkorvausasiaa voidaan käsitellä yhtäältä hallintolainkäytön järjestyksessä ja toisaalta yleisessä tuomioistuimessa. Näin ollen teknisen lautakunnan (= toimivaltainen viranomaisen) vahingonkorvausvaatimukseen antamaan päätökseen (= kunnan viranomaisen lopullinen kannanotto asiaan) on liitettävä kuntalain mukaiset ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseen, ja lautakunnan oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen liitettävä kunnallisvalitusosoitus.

Kunnan toimivaltaisen viranomaisen vahingonkorvausvaatimukseen antama päätös on vain kannanotto kunnan korvausvelvollisuuteen. Päätökseen tulee kuitenkin liittää oikaisuvaatimusohjeet, koska päätöksen ei katsota sisältävän vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, vaan kyseessä on kunnan viranomaisen lopullinen kannanotto asiaan. Kunnanhallituksen tai lautakunnan oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen liitetään kunnallisvalitusosoitus.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat ratkaisuihissaan todenneet, että kunta ei voi siirtää vakuutusyhtiölle lain mukaista velvollisuuttaan tehdä hallinnollinen päätös kunnalle esitettyyn vahingonkorvausvaatimukseen.

Hyvän hallinnon mukaista on neuvoa mahdollisuudesta saattaa yksityis-oikeudellinen vahingonkorvausvaatimus haastehakemuksella käräjäoikeuden käsiteltäväksi sekä mainita kunnallisvalitusosoituksessa, **ettei hallinto-oikeus ota tutkittavakseen vahingonkorvausta koskevaa valitusperustetta.**

Kunnallisvalitus voi näissä tapauksissa yleensä menestyä vain toimivallan ylityksen tai menettelyvirheen perusteella.

Aiheesta lisää

Yleistä taustatietoa

- [Laki ja hallinto -osio Kuntaliiton verkkopalvelussa](#)
- [Julkisten hankintojen tietopankki, hankinnat.fi-sivusto](#)
- [Lakiyksikön julkaisut](#)
- [Turpakäräjät-soittolista, videomuotoista ohjeistusta \(Youtube.com\)](#)
- [Kuntapäättäjä-verkkopalvelu](#)

Luku 1. Taustatietoa esteellisyteen

- [Esteellisyys-verkkosivuosio](#)
- [Valtuutetun esteellisyys valtuustossa](#)
- [Esteellisyysperusteet: Kunnan luottamushenkilöt pl. valtuutetut](#)

Luku 2. Taustatietoa julkisuuteen ja tietosuojaan

- [Julkisuus ja tietosuoja -verkkosivuosio](#)
- [Luottamushenkilön oikeus salassa pidettäviin tietoihin. Videomuotoinen Turpakäräjät-ohjeistus. Youtube.com](#)
- [Milloin kunta voi julkaista henkilötietoja verkossa. Videomuotoinen Turpakäräjät-ohjeistus. Youtube.com](#)
- [Ostolaskujen avaaminen avoimena datana, mitä tietosuoja ja julkisuuslaki sanovat? Videomuotoinen Turpakäräjät-ohjeistus. Youtube.com](#)

Luku 3. Taustatietoa toimivaltakysymyksiin

- [Päätöksentekojärjestelmän lähtökohdat](#)
- [Otto-oikeus](#)
- [Kunnan hallintosääntö](#)
- [Toimielimet ja johtaminen](#)

Luku 4. Taustatietoa luottamushenkilötyöhön

- [Luottamushenkilön asema](#)
- [Kunnanhallituksen, lautakuntien ja muiden toimielinten valinnat. Kuntaliiton yleiskirje \(2021\)](#)
- [Luottamushenkilön virheellinen ja rikollinen menettely ja sen seuraukset. Kuntaliiton julkaisu \(2018\)](#)
- [Luottamushenkilöille suunnattuja Turpakäräjät-tallenteita](#)
- [Kuntapäätätjä-palvelu, luottamushenkilöille suunnattu verkkopalvelu](#)

Luku 5. Taustatietoa henkilöstökysymyksiin

- [KT-Kuntatyönantajien verkkopalvelu](#)

Luku 6. Taustatietoa päätöksentekomenettelyyn

- [Päätöksentekojärjestelmän lähtökohdat](#)
- [Asian valmistelu](#)
- [Asian kokouskäsittely](#)
- [Suhteellinen vaali](#)
- [Kuntiin tulevat yhteydenotot: Antaako kunta päätöksen, vastauksen vai ei kumpaakaan? Videomuotoinen Turpakäräjät-ohjeistus. Youtube.com](#)

Luku 7. Taustatietoa muutoksenhakuun

- [Muutoksenhaku-verkkosivuosio](#)
- [Kunnallisvalitus](#)
- [Kuntalain oikaisuvaatimus](#)
- [Muutoksenhakuopas 2020. Käytännön käsikirja kuntien ja kuntayhtymien henkilöstölle. Kuntaliitto, 2020](#)