

KUNTAPÄÄTTÄJÄN KOKOUSKÄSIKIRJA

2025



KUNTA
LIITTO

Kuntapäättäjän kokouskäsikirja

Toimittaja: Anu Rätty

Kuvat: Suomen Kuntaliitto

ISBN 978-952-293-924-1 (painettu)

ISBN 978-952-293-925-8 (pdf)

2. uudistettu painos

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2025

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, 00530 Helsinki

Puhelin 09 7711

www.kuntaliitto.fi

Sisällysluettelo

Alkusanat	4		
1 Päätöksenteon sääntely	5		
1.1 Perustuslaki	5		
1.2 Hyvän hallinnon perusteet	7		
1.3 Sovellettava lainsäädäntö	7		
1.4 Hallintosääntö ja kunnan ohjeet	8		
Yhteenveto	9		
2 Toimielimet ja toimivalta	11		
2.1 Toimielimet	11		
2.2 Valtuuston yleinen päätösvalta	11		
2.3 Toimivallan siirtäminen	12		
2.4 Otto-oikeus	12		
2.4.1 Kunnanhallituksen otto-oikeus	13		
2.4.2 Otto-oikeuden käyttäminen määräajassa ja vaikutukset	13		
2.4.3 Otto-oikeuden ulkopuolelle rajatut asiat	13		
2.4.4 Menettely	14		
2.4.5 Lautakunnan ja liikelaitoksen johtokunnan otto-oikeus	14		
Yhteenveto	15		
3 Luottamushenkilöt	17		
3.1 Asema	17		
3.2 Oikeudet ja velvollisuudet	18		
3.3 Tietojensaantioikeus	19		
Yhteenveto	20		
4 Kokoukset	21		
4.1 Kokouskutsu ja esityslista	22		
4.1.1 Sähköinen kokouskutsu	22		
4.1.2 Päätösten valmistelu	23		
4.2 Varsinainen kokous	24		
4.2.1 Puheenjohtaja	24		
4.2.2 Päätösvaltaisuuden ja laillisuuden toteaminen	24		
4.2.3 Yksittäisen asian käsittelyvaiheet	25		
4.3 Sähköinen kokous	30		
4.3.1 Julkinen sähköinen kokous	31		
4.3.2 Tekniikka ja tietosuoja	31		
4.3.3 Suljettu vaali sähköisessä kokouksessa	32		
4.3.4 Sähköisen kokouksen erityispiirteitä verrattuna varsinaiseen kokoukseen	32		
4.4 Sähköinen päätöksentekomenettely	32		
4.5 Pöytäkirja	33		
Yhteenveto	36		
5 Esteellisyys	37		
5.1 Esteellisyyden ratkaiseminen	37		
5.2 Esteellisyyden vaikutus	38		
5.3 Valtuutetun esteellisyys valtuustossa	38		
5.4 Muiden luottamushenkilöiden ja henkilöstön esteellisyys	39		
5.5 Esteellisyys kaksoisrooleissa	41		
Yhteenveto	42		
6 Avoimuus	43		
6.1 Viranomaisen asiakirjojen julkisuus ja salassapito	43		
6.1.1 Asiakirjan julkiseksi tuleminen	44		
6.1.2 Salassapitoperusteet ja vaitiolovelvollisuus	44		
6.2 Kokouksen julkisuus	44		
6.2.1 Julkinen ja suljettu kokous	44		
6.2.2 Suljetun kokouksen keskustelut	45		
6.3 Kunnan viestintä	45		
6.4 Henkilötietojen suoja eli tietosuoja	46		
Yhteenveto	47		
Lisätietoa	48		
Muutama perussana – sanasto	49		

Alkusanat

Hyvä lukija, arvoisa luottamushenkilö,

parhaat onnittelut valituksi tulemisesta! Kunnan luottamushenkilönä Sinulla on tärkeä rooli paikallis-hallinnon demokratian toteuttajana. Tehtävään sisältyy merkittävä valta ja vastuu, joka on toisaalta poliittista vastuuta äänestäjiä kohtaan, mutta myös oikeudellista vastuuta päätöksentekijänä. Tämä käsikirja on kirjoitettu auttamaan Sinua työssäsi ja edistämään kuntasi hyvää tulevaisuutta - se on vastuullisen kuntapäättäjän kaiken toiminnan tavoitteena.

Käsikirja julkaistaan kuntavaalivuodeksi 2025, ja ensimmäistä kertaa yhtäaikaaisesti järjestetään myös hyvinvointialuevaalit. Käsikirja on tarkoitettu auttamaan kunnan luottamushenkilöitä toimimaan tehtävässään kunnan hallinnossa. Kuntaa koskeva sääntely koskee sellaisenaan myös kuntayhtymiä, jollei tekstissä erikseen toisin mainita. Hyvinvointialueuudistus muutti paikallishallintoa merkittävästi. Kuntien yleinen toimiala säilyi, mutta vuoden 2022 lainsäädännöllä perustettiin Suomeen 22 hyvinvointialuetta, jotka vastaavat erityistehtäväänään sosiaali-, terveys- ja pelastustoimesta.

Käsikirja keskittyy kunnan päätöksentekoon, hallintoon ja kokousmenettelyyn. Näin ollen käsikirjasta on hyötyä

myös kunnan henkilöstölle - ja jokaiselle, joka haluaa ymmärtää, miten asiat kunnassa päätetään. Käsikirjan tarkoitus on antaa lukijalle perustiedot kunnan hallinnosta, sitä koskevasta lainsäädännöstä, luottamushenkilön asemasta, esteellisyydestä ja kokousmenettelystä. Jokaisen luvun perään on koottu yhteenveto, jossa kerrataan kyseisen luvun keskeiset asiat, ja myös tilaa omille muistiinpanoille.

Käsikirja on jatkoa sarjaan, jonka aloitti Suomen Kuntaliiton johtavan lakimiehen Heikki Harjulan kirjoittama, vuonna 2012 julkaistu ja 2017 päivitetty Kunnan kokousmuisti. Vuonna 2021 kirja sai nimen Kuntapäättäjän käsikirja lakimies Saija Haapalehdon lisätessä opukseen sähköistä kokousta ja päätöksentekomenettelyä koskevat osiot. Julkisuutta ja tietosuojaa koskevia kysymyksiä on myös käsitelty laajemmin. Tämä uusi versio kattaa lainsäädännön ja toimintaympäristön tuoreimmat muutokset ja on näin ollen ajantasainen tietopaketti jokaiselle arvokasta demokratiatyötä tekeväälle. Olemme koonneet käsikirjaan myös korostettuja nostoja puheenjohtajan erityisistä tehtävistä ja kunnan toimintakulttuurin kehittämisestä.

Helsingissä syyskesällä 2024

Anu Rätty ja Sari Rautio

1

Päätöksenteon sääntely

Kuntalaki säätelee kuntien toimintaa, mutta myös mm. perustuslaki ja hallintolaki asettavat raameja kunnan hallinnolle. Nämä on hyvä jokaisen luottamushenkilön tunnistaa, ja tähän lukuun on koottuna näiden lakien keskeisimmät pykälät. Luvusta löytyy myös otteita julkisuuslaista, kielilaista, vaalilaista ja yhdenvertaisuuslaista.

1.1 Perustuslaki

Suomen perustuslakiin (731/2000) sisältyvät keskeiset säännökset valtion rakenteiden ja kansallisen päätöksenteon perusteista sekä yksilön perusoikeuksista ja oikeusaseman lähtökohdista. Normihierarkiassa perustuslaki on korkein kansallinen säädös. Lähtökohtana on, että perustuslain säännökset otetaan huomioon muita lakeja säädettäessä eikä sen kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä sovelleta.

Kuntia ja niiden itsehallintoa koskevat erityisesti seuraavat perustuslain säännökset:

14 § Vaali- ja osallistumisoikeudet

- Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.
- Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

121 § Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

- Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.
- Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.
- Kunnilla on verotusoikeus.
- Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.
- Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Kuntien ja muiden viranomaisten hallintoa ja päätöksentekoa koskevat muun muassa seuraavat perustuslain säännökset:

2 § Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

- Yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.
- Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.
- Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

6 § Yhdenvertaisuus

- Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.
- Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.
- Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.
- Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä.

12 § Julkisuus

- Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.
- Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

17 § Oikeus omaan kieleen

- Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.
- Lailla turvataan jokaisen oikeus käyttää viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä.

- Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

21 § Oikeusturva

- Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus:
 - hakea muutosta päätökseen
 - tulla kuulluksi
 - saada perusteltu päätös
- Käsittelyn julkisuus turvataan lailla.

118 § Vastuu virkatoimista

- Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.
- Esittelijä on vastuussa siitä mitä hänen esittelystään on päätetty.
- Virkamies on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.
- Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta.

124 § Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

- Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.
- Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

1.2 Hyvän hallinnon perusteet

Hallintolain (434/2003) 2 luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista. Perusteisiin kuuluvia periaatteita ja säännöksiä tulee noudattaa kunnan ja muunkin viranomaisen toiminnassa ja hallintoasian käsittelyssä. Hyvän hallinnon perusteita ovat:

- Hallinnon oikeusperiaatteet
 - Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate).
 - Viranomaisen on käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate).
 - Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (objektiviteettiperiaate) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate).
 - Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojaperiaate).
- Palveluperiaate
 - Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.
- Neuvontavelvoite
 - Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.
 - Viranomaisen antama neuvonta on maksutonta.
- Hyvän kielenkäytön vaatimus
 - Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

- Viranomaisten yhteistyövelvoite
 - Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

1.3 Sovellettava lainsäädäntö

Hallintolaki on yleislaki, jossa on säädetty hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan kunnan viranomaisissa sekä muissakin viranomaisissa. Laissa on säädetty muun muassa hallintoasian vireilletulosta, käsittelemisestä ja ratkaisemisesta, esteellisyydestä sekä päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Hallintolaki täydentää kuntalain sääntelyä.

Kuntalaki (410/2015) sisältää kunnan toiminnan ja hallinnon keskeiset säännökset. Laki sisältää säännökset muun muassa kunnan nimestä, tehtävistä, taloudesta, toimielimistä, päätöksentekomenettelystä, luottamushenkilöistä, asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksista sekä kuntien yhteistoiminnasta.

Kuntalaki on luonteeltaan erityislaki verrattuna esimerkiksi hallintolakiin, joka on yleislaki. Se tarkoittaa, että hallintolain säännöksiä sovelletaan kunnan hallinnossa ja päätöksenteossa vain niiltä osin, kun kuntalaissa ei ole säädetty toisin.

Hallintolain ja kuntalain lisäksi kunnan viranomaisen toiminnassa sovelletaan useita muitakin säädöksiä. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (621/1999) sisältää säännökset koskien viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa sekä asiakirjapyyntöjen käsittelyä. Julkisuuslakia ollaan ajantasaistamassa. Työryhmän ehdotusten tavoitteena

on selkeyttää ja ajantasaistaa julkisuuslain sääntelyä. Kuntapäätäjiä koskee erityisesti tietopyyntöjen käsitte-lyä koskevat menettelysäännökset suhteessa voimassa olevaan lakiin, tiedonsaantioikeuden täsmentäminen viranomaisen asiakirjasta ja mahdollinen soveltamisalan laajennus kuntaomisteisiin yhteisöihin. (Lisätietoa julkisuuslain ajantasaistamisesta: Oikeusministeriön sivusto oikeusministerio.fi)

Kielilaki (423/2003) sisältää säännökset muun muassa hallintoasian käsittelykielestä sekä viranomaisen työkielestä. Lailla turvataan jokaisen oikeus käyttää viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Kunta voi olla joko yksikielinen tai kaksikielinen.

Vaalilaissa (714/1998) säädetään kuntavaalien toimittamisesta.

EU:n yleisessä tietosuojaa-asetuksessa (GDPR) ja tietosuojalaissa (1050/2018) säädetään henkilötietojen suojasta ja käsittelystä.

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) säättää syrjinnän ehkäisemisestä. Sen pohjalta häirintänä on kiellettyä sellainen puhe tai ilmaisu, jolla johonkin vähemmistöryhmään kuuluvan henkilön ihmisarvoa loukataan. (Lisätietoa vihapuheesta: yhdenvertaisuus.fi)

Lue lisää lainsäädännöstä ja sen kunnan toiminnalle asettamista vaatimuksista: www.kuntaliitto.fi/laki.

1.4 Hallintosäätö ja kunnan ohjeet

Jokaisella kunnalla ja kuntayhtymällä tulee olla oma hallintosäätö. Kuntalain mukaisesti valtuusto hyväksyy hallintosäännön ja tekee siihen tarvittaessa muutoksia. Hallintosäännön määräyksiä tulee noudattaa kunnan hallinnossa. Myös valtuusto on itse sidottu antamiinsa

hallintosäännön määräyksiin, ja hallintosäätöä vastoin toimimalla voi aiheutua menettelyvirhe. Hallintosäätö ei saa olla ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

KHO 16.2.1979 T 789 ja KHO 16.2.1979 T 795:

Valtuusto ei voinut erillisellä päätöksellä poiketa voimassa olleen johtosäännön mukaisista viran pätevyysvaatimuksista.

Valtuuston kokouksista säädetään tarkemmin kunta-laissa. Sieltä löytyvät pykälät muun muassa valtuustoasioiden valmistelusta, valtuuston kokoontumisesta, valtuustossa käsiteltävistä asioista sekä valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta (kuntalain 93–96 §).

Kunnan kokousmenettelyn perusteista säädetään kuntalaissa, mutta käytännön kokousmenettely jää pitkälti hallintosäännön määräysten varaan. Kaikkia toimielimiä koskevat kuntalain säännökset esteellisyydestä, toimielimen päätöksentekotavoista, kokouksen julkisuudesta, kokouksen johtamisesta ja puheenvuoroista, päätösvaltaisuudesta, äänestyksestä, vaalista, eriävästä mielistä sekä pöytäkirjasta. Nämä löytyvät kuntalain pykälistä 97–107 §.

Hallintosäätö on valtuuston ainoa tapa delegoida kunnan päätösvaltaa. Valtuusto ei voi delegoida päätösvaltaa yksittäisillä päätöksillä. Valtuusto ei myöskään voi delegoida sellaista päätösvaltaa, joka on laissa säädetty tietyn toimielimen tai viranomaisen tehtäväksi. Valtuusto ei voi esimerkiksi hallintosäännössä delegoida talousarvion hyväksymistä lautakunnalle, koska se on kuntalaissa säädetty valtuuston tehtäväksi. Kuntaliitto on julkaissut [Delegointioppaan](#), josta löytyy lisää tietoa delegoinnista.

Kuntalain 90 §:ssä säädetään, mitä hallintosäännössä pitää ainakin olla mukana. Hallintosäätöön voidaan

sisällyttää määräyksiä muistakin asioista. Kuntaliitto on laatinut [Kunnan hallintosääntömallin](#), jota voi käyttää kunnan tai kuntayhtymän hallintosäännön laatimisessa mallina.

Kaksikielisessä kunnassa hallintosääntö on hyväksyttävä molemmilla kielillä (kielilain 29.3 §). Kuntalain 109 §:n mukaan hallintosäännön on oltava saatavilla kunnan verkkosivuilla.

Kunnalla voi olla hallintosäännön lisäksi muitakin sääntöjä, ohjeita ja strategioita, joista osa on lakiperusteisia ja osa vapaaehtoisia. Kaikkien sääntöjen ja ohjeiden tulee perustua voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näitä tulee luonnollisesti myös noudattaa toiminnassa ja päätöksenteossa. Mikäli ohje on ristiriidassa lainsäädännön kanssa, sovelletaan lainsäädännön vaatimuksia.

Muita ohjeita tai sääntöjä voivat esimerkiksi olla:

- matkustussääntö
- kunnan eettiset ohjeet
- viestintäohje ja sosiaalisen median toimintaohje
- tietoturvaohje

Kuntalain 37 §:n mukaan jokaisessa kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuustokaudessa. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman pitää toteuttaa kuntastrategiaa (kuntalain 110 §).

Puheenjohtajan kannattaa tutustua perusteellisesti oman kunnan hallintosääntöön. Sen lisäksi on hyvä vertailla oman kunnan hallintosääntöä Kuntaliiton hallintosääntömalliin ja esimerkiksi naapurikuntien vastaaviin.

Hyvä tapa on koota kaikki kunnan eri ohjeet yhteen paikkaan.

Mistä löydät teidän kuntanne oman hallintosäännön?

Koska se on päivitetty?



Yhteenveto

Tämän luvun keskeiset asiat:

- Hallintolain mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.
 - Hallinnon oikeusperiaatteita tulee noudattaa viranomaisen toiminnassa ja hallintoasian käsittelyssä.
 - Kuntalaki sisältää kunnan toiminnan ja hallinnon keskeiset säännökset.
 - Jokaisella kunnalla ja kuntayhtymällä tulee olla hallintosääntö.
 - Valtuusto hyväksyy hallintosäännön ja tekee siihen tarvittaessa muutoksia.
 - Valtuusto delegoi päätösvaltaansa hallintosäännöllä.
-

Kuntalaki 90 § Hallintosääntö

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:
 - a) toimielimistä ja johtamisesta;
 - b) kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä;
 - c) henkilöstöorganisaatiosta;
 - d) taloudenhoidosta;
 - e) hallinnon ja talouden tarkastuksesta;
 - f) sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta;
- 2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:
 - a) toimivallan siirtämisestä;
 - b) toimielinten kokoontumisesta;
 - c) varajäsenten kutsumisesta;
 - d) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;
 - e) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;
 - f) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan tai pormestarin läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;
 - g) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;
 - h) toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä;
 - i) esittelystä;
 - j) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta;

- k) asiakirjojen allekirjoittamisesta;
- l) asiakirjahallinnon järjestämisestä;
- m) asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista;
- n) 23 §:ssä tarkoitetun aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista;
- o) viestinnän periaatteista;
- p) menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi;

- 3) valtuuston toimintaan liittyvistä seuraavista asioista:
 - a) valtuuston kokousmenettelystä;
 - b) varavaltuutetun kutsumisesta valtuutetun tilalle;
 - c) valtuutetun aloitteen käsittelystä;
 - d) valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä;
 - e) kokouksiin osallistumisesta ja kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti;
 - f) valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa, jos ne ovat tarpeen kokouksen kulun turvaamiseksi.

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaissa (423/2003) ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen kunnan hallinnossa.

Lisäksi hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

2

Toimielimet ja toimivalta

2.1 Toimielimet

Kunnan toimielimet ovat kunnan viranomaisia ja ne voivat käyttää julkista valtaa. Viranomaisen toimivallalla tarkoitetaan sen oikeutta käsitellä asia.

Kuntalain 30 §:n mukaan kunnan pakolliset toimielimet ovat valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Näiden lisäksi valtuusto voi asettaa lautakuntia, valiokuntia, johtokuntia ja jaostoja. Kunnan toimielinorganisaation päättää valtuusto hallintosäännössä. Kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla myös muu toimielin voi asettaa toimikunnan määrätyn tehtävän hoitamista varten.

Kaksikielisessä kunnassa tulee olla opetustoimen hallintoon kuuluva erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten tai yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Kunnan vaikuttamistoimielimet, kuten nuorisovaltuusto sekä vammais- ja vanhusneuvosto, eivät ole kunnan varsinaisia toimielimiä. Yksittäinen viranhaltija voi toimia viranomaisen asemassa, mutta ei ole toimielin.

2.2 Valtuuston yleinen päätösvalta

Kunnan päätösvaltaa käyttää lähtökohtaisesti kunnan asukkaiden vaaleilla valitsema valtuusto. Kuntalain 14.1 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Valtuustolla on säännöksen mukaisesti yleinen päätösvalta kunnassa ja valtuuston tulee tehdä kunnassa keskeisimmät päätökset.

Päätösvalta asiassa kuuluu valtuustolle, mikäli laissa ei ole toisin säädetty tai valtuusto ei ole delegoinut toimivaltaa hallintosäännöllä muulle kunnan viranomaiselle. Esimerkiksi etuostolaissa on säädetty erikseen asiaan liittyvästä toimivallasta:

Etuostolaki 21.1 §: Lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnanhallitus. Kunnanhallitus voi päätöksestään ilmenevässä laajuudessa siirtää sen ratkaisemisen, ettei kunta käytä etuosto-oikeuttaan, määräämänsä viranhaltijan tehtäväksi.

2.3 Toimivallan siirtäminen

Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei ole mahdollista siirtää työsopimussuhteiselle henkilölle. Valtuuston toimivallan siirtämistä koskevat ratkaisut tapahtuvat aina hallintosäännön määräysten kautta. Valtuusto ei siten voi siirtää toimivaltaa yksittäisillä päätöksillä.

Toimivallan siirtämisessä on joitakin rajoituksia:

- Toimivaltaa ei voida siirtää asioissa, joista valtuuston on lain mukaan päätettävä.
- Toimivaltaa ei voida siirtää asioissa, jos toimivalta on laissa annettu kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai muulle kunnan viranomaiselle tai jos laissa on toimivallan delegointia koskevia säännöksiä.
- Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle (kuntalaki 91.3 §).
- Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta voi päättää vain toimielin (kuntalaki 88.1 §).

Hallintosäännön delegointimääräykset voidaan kirjoittaa väljästi ja ne voivat sisältää myös ehtoja toimivallan käyttämiselle. Valtuusto voi yksittäistapauksissa myös varata itselleen oikeuden ottaa asian ratkaistavakseen.

Valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa

edelleen. Tällöin valtuusto siirtää toimivallan viranomaiselle asiassa, jolla on oikeus päätöksellään siirtää toimivalta edelleen toiselle viranomaiselle. Tällöin viranomaista, jolle toimivalta siirretään edelleen, ei välttämättä määrätä hallintosäännössä. Tämä todetaan ilmaisulla ”tai määräämälleen”.

Kunnassa tulee huolehtia siitä, että saatavilla on ajantaisaiset tiedot toimivaltaisista viranomaisista myös silloin kun päätösvaltaa on delegoitu edelleen päätöksillä, eikä hallintosäännön määräyksillä.

Toimivaltarajojen jäykkyydellä tarkoitetaan sitä, että ylempi viranomainen ei voi puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Kunnassa esimerkiksi valtuustolla ei ole päätösvaltaa sellaisessa asiassa, missä se on delegoinut päätösvalan hallintosäännössä toiselle viranomaiselle. Kuntalain 92 §:ssä säädetty otto-oikeus on kuitenkin poikkeus toimivaltarajojen jäykkyydestä kunnan hallinnossa.

2.4 Otto-oikeus

Otto-oikeudella tarkoitetaan ylemmän toimielimen mahdollisuutta ottaa käsiteltäväkseen sellainen asia, jossa alempi viranomainen on tehnyt päätöksen.

Otto-oikeuden käyttäminen tarkoittaa, että alemman viranomaisen tekemä päätös menettää oikeudellisen merkityksensä, ja asia siirtyy kokonaan otto-oikeutta käyttäneen toimielimen käsiteltäväksi. Otto-oikeus on keskeinen ohjausväline kunnan hallinnossa ja toiminnassa.

2.4.1 Kunnanhallituksen otto-oikeus

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Kunnan organisaatio valtuustoa lukuun ottamatta toimii kunnanhallituksen alaisena. Otto-oikeus suoraan lain nojalla onkin ainoastaan kunnanhallituksella. Valtuustolla ei ole otto-oikeutta kunnanhallituksen päätöksiin. Tarkastuslautakunta on valtuuston alainen toimielin, ja sen päätöksiin ei kunnanhallituksella ole otto-oikeutta.

Kuntalain 92 §:ssä on säädetty kunnanhallituksen oikeudesta ottaa alaisensa viranomaisen tekemä päätös käsiteltäväkseen. Kunnanhallituksen alaisia viranomaisia ovat käytännössä kaikki kunnan toimielimet ja viranhaltijat, pois lukien valtuusto.

Päätöksen kunnanhallitukselle kuuluvan otto-oikeuden käyttämisestä voi tehdä kunnanhallitus kokouksessaan, kunnanhallituksen puheenjohtaja/pormestari, kunnanjohtaja tai hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija. Hallintosäännössä tämä oikeus voidaan antaa esimerkiksi kunnanhallituksen esittelijälle. Jokaisella on rinnakkainen ja toisista riippumaton oikeus päättää otto-oikeuden käyttämisestä. Puheenjohtajan tai viranhaltijan tekemä päätös kunnanhallituksen otto-oikeuden käyttämisestä on suositeltavaa kirjata, jotta otto-oikeuden käyttäminen määräajassa voidaan tarvittaessa näyttää toteen.

2.4.2 Otto-oikeuden käyttäminen määräajassa ja vaikutukset

Otto-oikeutta voidaan käyttää vain asiassa tehtyyn päätökseen. Otto-oikeutta tulee käyttää sen ajan

kuluessa, jossa päätöksestä on tehtävä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimusaika lähtee kulumaan päätöksen tiedoksiannosta. Jos ilmoitusta otto-oikeuden käyttämisestä ei ole tehty määräajassa, kunnanhallitus, lautakunta tai johtokunta ei voi ottaa asiaa käsiteltäväkseen.

Kun päätökseen on käytetty otto-oikeutta, se tarkoittaa, että asia siirtyy kokonaan kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Kunnanhallituksella on asiassa sama toimivalta kuin alemmalla viranomaisella, ja se on velvollinen tekemään asiassa päätöksen. Alemman viranomaisen ratkaisut eivät sido kunnanhallitusta sen päätöksen-teossa. Kunnanhallitus voi asiaa käsitellessään:

- tehdä asiassa uuden päätöksen
- päättää, että aikaisempi päätös pidetään voimassa, kumotaan tai muutetaan
- palauttaa asian päätöksen tehneen viranomaisen käsiteltäväksi.

2.4.3 Otto-oikeuden ulkopuolelle rajatut asiat

Otto-oikeutta ei voida käyttää kaikkiin kunnassa tehtäviin päätöksiin. Otto-oikeus koskee lähtökohtaisesti kuntalain nojalla viranomaiselle delegoituja asioita. Joissakin asioissa yksilön oikeusturva tai asian joutuisa käsittely edellyttävät viranomaisen itsenäistä ratkaisuvalltaa.

Otto-oikeuden ulkopuolelle on rajattu:

- lain tai asetuksen mukaiset lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat
- yksilöön kohdistuvat, esimerkiksi opetustoimen asiat sekä
- 51 §:ssä tarkoitettulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirretyt asiat, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.

Kuntalain 52.2 §:n mukaisesti kunnat voivat yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa sopia, ettei vastuukunnan kunnanhallituksella ole oikeutta ottaa yhteisen toimielimen päättämää asiaa käsiteltäväkseen. Sopimusta vastaava määräys on tarkoituksenmukaista ottaa myös vastuukunnan hallintosääntöön, vaikka sopimusmääräys on sitova ilman hallintosäännön määräystäkin.

2.4.4 Menettely

Otto-oikeuden käyttämiseen liittyvästä menettelystä tulisi ottaa tarpeelliset määräykset kunnan hallintosääntöön. Sovittava olisi ainakin siitä, miten alemmat viranomaiset antavat tiedon otto-oikeuskelpoisista päätöksistä ylemmälle viranomaiselle (kunnanhallitus, lautakunta tai liikelaitoksen johtokunta). Ylempi viranomainen voi myös ennalta päättää hallinnollisen työn vähentämiseksi, ettei se käytä otto-oikeutta tietyissä asiaryhmissä, jolloin tällaisia päätöksiä ei myöskään tarvitse tuoda sille tiedoksi. Ilmoituksesta huolimatta ylempi viranomainen voi tarvittaessa käyttää otto-oikeutta ilmoituksessa mainituissa asioissa.

Yleensä toimielin käyttää otto-oikeutta siinä vaiheessa, kun päätöspöytäkirja tuodaan sille tiedoksi. [Kuntaliiton hallintosääntömallissa](#) on ottokelpoisen päätöksen ilmoittamisesta todettu seuraavaa:

”Ilmoitus on tehtävä neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta. Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta. Ilmoitus tehdään sähköisesti toimielimen puheenjohtajalle ja esittelijälle.

Päätökset niissä asioissa, joista ei tarvitse ilmoittaa, voidaan otto-oikeuden estämättä panna täytäntöön, jollei yksittäistapauksessa ole ilmoitettu asian ottamisesta kunnan hallituksen (tai lautakunnan) käsiteltäväksi.”

2.4.5 Lautakunnan ja liikelaitoksen johtokunnan otto-oikeus

Lautakunnan tai liikelaitoksen johtokunnan oikeudesta käyttää otto-oikeutta tulee olla määräys hallintosäännössä. Hallintosäännössä voidaan määrätä, että lautakunnalla on otto-oikeus asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirrettyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Päätöksen lautakunnan otto-oikeuden käyttämisestä voi tehdä lautakunta kokouksessaan, lautakunnan puheenjohtaja tai hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija.

Hallintosäännössä voidaan määrätä, että liikelaitoksen johtokunnalla on otto-oikeus sellaisessa asiassa, joka on siirretty liikelaitoksen johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan. Tällöin asiaa ei voida ottaa sen lautakunnan käsiteltäväksi, jonka alainen liikelaitoksen johtokunta on. Liikelaitokselle kuuluvan otto-oikeuden käyttämisestä voi päättää johtokunta kokouksessaan, sen puheenjohtaja tai kunnan viranhaltija.

Jos asia on päätetty ottaa sekä liikelaitoksen johtokunnan että kunnanhallituksen käsiteltäväksi, asia käsitellään kunnanhallituksessa.

Kuntalaki 92 § Asian ottaminen ylempien toimielimen käsiteltäväksi

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja ja hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Hallintosäännössä voidaan määrätä, että 1 momentissa tarkoitettu oikeus koskee vastaavasti lautakuntia, niiden puheenjohtajia tai hallintosäännössä määrättyä kunnan viranhaltijaa asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirretyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai 1 momentissa tarkoitettu hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

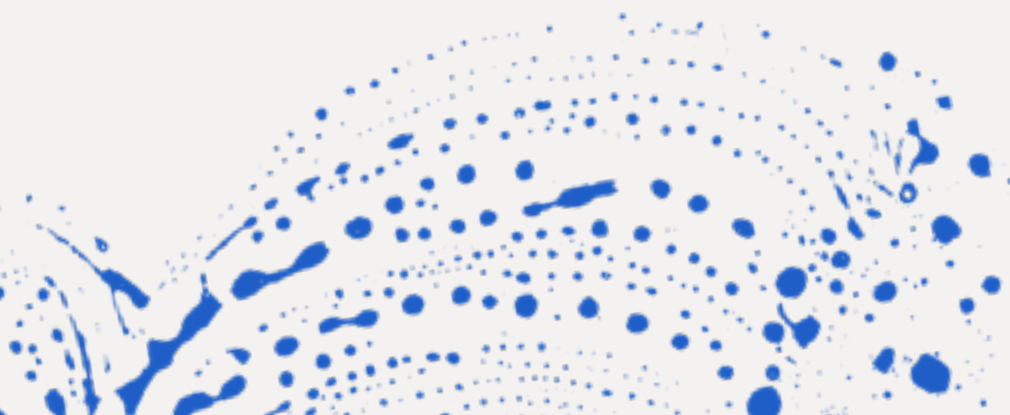
Hallintosäännössä voidaan määrätä, että liikelaitoksen johtokunta, sen puheenjohtaja tai kunnan viranhaltija voivat ottaa liikelaitoksen johtokunnan käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty liikelaitok-

sen johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Tällöin asiaa ei voida ottaa sen lautakunnan käsiteltäväksi, jonka alainen liikelaitoksen johtokunta on. Jos asia on päätetty ottaa sekä liikelaitoksen johtokunnan että kunnanhallituksen käsiteltäväksi, asia käsitellään kunnanhallituksessa.

Asia on otettava ylempien toimielimen käsiteltäväksi sen ajan kuluessa, jossa 134 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

Ylempien toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:

- 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita;
- 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita;
- 3) 51 §:ssä tarkoitettulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.





Yhteenveto

Tämän luvun keskeiset asiat:

- Toimielimet ovat kunnan viranomaisia ja voivat käyttää julkista valtaa.
 - Kunnan toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, valiokunnat, johtokunnat, jaostot ja määrätyn tehtävän hoitamista varten perustetut toimikunnat.
 - Valtuustolla on yleinen päätösvalta kunnassa ja se tekee kunnassa keskeisimmät päätökset.
 - Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille.
 - Valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen.
 - Otto-oikeus on poikkeus toimivaltarajojen jäykyydestä kunnan hallinnossa.
 - Otto-oikeutta voidaan käyttää vain asiassa tehtyyn päätökseen.
 - Otto-oikeutta tulee käyttää oikaisuvaatimusajan kuluessa.
-

3

Luottamushenkilöt

Kunnan luottamushenkilöitä ovat

- valtuutetut ja varavaltuutetut
- kunnanhallituksen, lautakunnan, valiokunnan ja johtokunnan, niiden jaoston sekä toimikunnan jäsenet ja varajäsenet
- kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet ja varajäsenet sekä
- muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt.

Kunnan luottamushenkilöitä eivät ole tehtävänsä perusteella kunnan toimielinten jäseniksi valitut kunnan viranhaltijat tai työntekijät, vaikuttamistoimielinten jäsenet tai esimerkiksi kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsenet.

3.1 Asema

Luottamushenkilöt toteuttavat edustuksellista demokratiaa kunnan hallinnossa. Luottamustoimeen liittyvät seuraavat tunnusmerkit:

Suostumus

Luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan.

Erottamattomuus ja määräaikaisuus

Yksittäistä luottamushenkilöä ei voida erottaa muun kuin yli kuuden kuukauden vankeustuomion perusteella. Valtuusto voi erottaa toimielimen tai sen puheenjohtajiston, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamis päätös koskee tällöin kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä tai puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan. Valtuusto voi erottaa pormestarin ja apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Valtuutettujen toimikausi kestää neljä vuotta. Toimielimen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta tai toisin säädettä.

Vaalikelpoisuus ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Vaalikelpoisuudella tarkoitetaan edellytyksiä, jotka henkilön tulee täyttää, jotta hänet voidaan valita kunnan luottamustoimeen. Esimerkiksi henkilön kotikunta tulee olla se kunta, jossa hän toimii luottamushenkilönä. Johtokuntaan ja toimikuntaan kotikuntavaatimusta ei ole. Vaalikelpoisuuden edellytyksistä säädetään kuntalain 71–78 §:issä.

Tiettyjen kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden on tehtävä tarkastuslautakunnalle ilmoitus sidonnaisuuksista. Ilmoitus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on valittu tehtävään. Henkilön on myös ilmoitettava viivytyksettä sidonnaisuuksissa tapahtuneet muutokset. Ilmoitetut sidonnaisuudet julkaistaan kunnan verkkosivuilla.

Ilmoitus tulee tehdä:

- johtotehtävistä sekä luottamustoimista elinkeino toimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä
- merkittävästä varallisuudesta
- muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

Velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista koskee kunnanhallituksen ja alueidenkäyttölaissa (132/1999) tai rakentamislaisissa (751/2023) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia, kunnanjohtajaa, pormestaria ja apulaispormestaria sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijää.

3.2 Oikeudet ja velvollisuudet

Luottamushenkilöille kuuluvista oikeuksista ja tehtävään liittyvistä velvollisuuksista on säädetty kuntalaissa.

Alla on lueteltu luottamushenkilön keskeisimmät oikeudet ja velvollisuudet:

Puheoikeus

Toimielimen jäsenenä on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa.

Tietojensaantioikeus

Luottamushenkilöllä on oikeus saada luottamustoimen hoitamista varten kunnalta tietoa muistakin kuin kaikille julkisista asiakirjoista.

Käyttäytymissäännös

Valtuutetun yleinen käyttäytymissäännös on kirjattu kuntalain 69 §:n 2 momenttiin: ”Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.” Luottamushenkilön käytös ei saa olla yleisesti hyväksyttyjen käytösnormien vastaista. Monissa kunnissa on tehty myös eettiset ohjeet, tai yhdessä sovitut säännöt esimerkiksi somekäyttäytymiseen. Käyttäytymissäännös on toimintaohje, jonka rikkomisesta ei voine seurata oikeudellisia sanktioita.

Yhdessä laaditut ja läpikäytyt eettiset ohjeet esim. valtuustokauden alussa tuo hyvän käyttäytymisen säännöt luontevaksi osaksi kunnan toimintaa. Osallistaminen auttaa sitouttamaan luottamushenkilöt niihin.

Palkkiot

Luottamushenkilölle maksetaan kokouspalkkio, matkakorvaus, päiväraha, korvaus ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidosta tai vastaavasta syystä. Valtuusto päättää kunnan luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista.

Luottamustoimen hoitaminen ja kokouksiin osallistuminen

Luottamushenkilö pysyy toimeensa sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen.

Luottamushenkilö voi erota pätevästä syystä kesken toimikauden. Henkilö voi myös menettää vaalikelpoisuutensa kesken toimikautensa.

Luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään toimielimen kokousta varten, jos vapaasta sovitaan työnantajan kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä sopimasta asiasta. Henkilön on ilmoitettava kokousajankohdat ja luottamustehtävät työnantajalle.

Päätoimisella luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen ajaksi. Osa-aikaisen luottamustoimen hoitamiseen tarvittavasta vapaasta on sovittava työnantajan kanssa.

Luottamustoimen hoitaminen on virkavelvollisuus. Toimielimen jäsenen ollessa estynyt saapumasta kokoukseen tai esteellinen yksittäisessä asiassa luottamustointa hoitaa varajäsen.

Virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu

Luottamushenkilö hoitaa toimeaan virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä. Rikoslain 40 luvussa säädetään muun muassa virka-aseman väärinkäyttämisestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Luottamushenkilö voi olla vahingonkorvausvastuussa virheellisen menettelyn kunnalle tai ulkopuoliselle aiheuttamasta vahingosta.

Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä.

3.3 Tietojensaantioikeus

Julkisuuslain mukaisesti jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta viranomaisen asiakirjasta. Kunnan luottamushenkilöllä on tämän lisäksi oikeus saada tieto sellaisista viranomaisen asiakirjoista, jotka eivät julkisuuslain mukaan ole vielä julkisia. Edellytyksenä kuitenkin on, että tieto on tarpeellinen luottamustoimen hoitamisen kannalta.

Lähtökohtana on, että luottamushenkilö itse arvioi tiedonsaantinsa tarpeellisuuden. Valtuutetun ja kunnan hallituksen jäsenen luottamustoimen voidaan katsoa koskevan kunnan koko toimintaa ja heidän tietojensaantioikeutensa on käytännössä laajempi kuin muiden luottamushenkilöiden. Muut kunnan toimielimet hoitavat rajattua tehtäväkokonaisuutta, ja toimielimen jäsenten tietojensaantioikeus rajoittuu lähtökohtaisesti toimielimen käsiteltävänä oleviin tai käsittelyyn tuleviin asioihin.

Luottamushenkilöllä ei tietojensaantioikeutensa nojalla ole oikeutta julkisuuslain mukaisiin salassa pidettäviin tietoihin. Varsinaisten tehtäviensä hoitamisen ja toimielimen päätöksenteon yhteydessä luottamushenkilö ei kuitenkaan ole sivullinen, ja hänellä on oikeus myös asiaan liittyviin salassa pidettäviin tietoihin. Luottamushenkilö ei saa käyttää tietojensaantioikeuttaan väärin. Salassa pidettäviin tietoihin liittyy vaitiolovelvollisuus sekä hyväksikäyttökielto.

Luottamushenkilö ei voi vaatia koonteja, yhteenvetoja tai selvityksiä.

Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus ei ulotu kunnan tytäryhteisöihin, koska nämä eivät ole kuntalain 30 §:ssä tarkoitettuja kunnan viranomaisia. Tiedonsaantioikeus koskee kuitenkin konsernijohtoon hallussa olevia tytäryhteisön asiakirjoja.



Kuntalaki 83 § Tietojensaantioikeus

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Yhteenveto

Tämän luvun keskeiset asiat:

- Luottamushenkilöitä ovat valtuutetut, kunnan muiden toimielinten jäsenet, kunnan kunta-yhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt ja näiden varahenkilöt.
- Luottamushenkilöt toteuttavat edustuksellista demokratiaa kunnan hallinnossa.
- Luottamushenkilöille kuuluvista oikeuksista ja tehtävään liittyvistä velvollisuuksista on säädetty kuntalaissa.
- Luottamushenkilöllä on oikeus saada luottamustoimen hoitamista varten kunnalta tietoa muistakin kuin kaikille julkisista asiakirjoista. Luottamushenkilö ei saa käyttää tietojensaanti-oikeuttaan väärin.

4

Kokoukset

Kunnan toimielimille on kuntalaissa säädetty kolme erilaista päätöksentekotapaa.

- Perinteisessä kokouksessa kaikki osallistujat ovat samanaikaisesti läsnä samassa paikassa.
- Sähköisessä kokouksessa osallistujat osallistuvat kokoukseen teknisen tiedonvälitystavan avulla valitsemastaan paikasta.
- Kokous voidaan järjestää myös ns. hybridikokouksena, johon osa osallistujista osallistuu kokouspaikalta ja osa teknisen tiedonvälitystavan avulla.

Sähköinen päätöksentekomenettely on paikasta, mutta myös ajasta riippumaton päätöksentekotapa, jossa käytetään erillistä tietojärjestelmää ja se soveltuu lähinnä rutiiniluontoisten asioiden käsittelyyn.

Kunnan hallintosäännössä tulee olla määräykset toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä. Sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä kunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa.

Kunnan toimielimet voivat lähtökohtaisesti kokoontua kaikilla esitetyillä tavoilla. Tämä edellyttää, että kokoustavasta on otettu määräykset kunnan hallintosääntöön ja että käytännön järjestelyt ovat kunnossa. Ainoa toimielinkohtainen rajoitus liittyy sähköiseen päätöksentekomenettelyyn. Kun kysymys on suljetusta järjestelmästä, sitä ei voida käyttää toimielimen julkisessa kokouksessa, eli ei ainakaan pääsääntöisesti valtuuston kokouksessa.

Puheenjohtajan rooli kokouksen sujuvuuden edistämisessä on tärkeä. Kokouksen aluksi on hyvä käydä läpi kokouksen yhteiset toimintatavat ja muistuttaa niistä. Yhteiset toimintatavat auttavat kokousta ja sen jokaista jäsentä onnistumaan.

Kuntalaki 98 § Toimielimen päätöksentekotavat

Toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa (sähköinen kokous) tai sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely).

Sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä kunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa.

4.1 Kokouskutsu ja esityslista

Valtuusto kokoontuu päättäminaan aikoina ja myös silloin, kun valtuuston puheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi. Valtuusto on kutsuttava koolle myös kunnanhallituksen tai vähintään neljäsosan valtuutetuista sitä pyytäessä ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen asia on valmisteltava kiireellisesti.

Kuntalaissa säädetään valtuuston kokouksen kokouskutsun lähettämisestä. Valtuuston kutsuu koolle puheenjohtaja. Kokouskutsun valtuuston ensimmäiseen kokoukseen antaa kunnanhallituksen puheenjohtaja, ja kokouksen avaa iältään vanhin läsnä oleva valtuutettu, joka johtaa puhetta, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu.

Kokouskutsussa on ilmoitettava käsiteltävät asiat ja se on lähetettävä vähintään neljä päivää ennen kokousta. Samassa ajassa on kokouksesta tiedotettava yleisessä tietoverkossa.

Kunnan hallintosäännössä tulee olla määräykset toimielinten kokoontumisesta. [Kuntaliiton hallintosääntömallin](#) mukaan:

”Toimielin päättää kokoustensa ajan ja paikan. Kokous pidetään myös, milloin puheenjohtaja katsoo kokouksen tarpeelliseksi tai enemmistö toimielimen jäsenistä tekee puheenjohtajalle esityksen kokouksen pitämisestä ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällöin puheenjohtaja määrää kokousajan.

Kokouskutsun antaa puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja. Kokouskutsussa on ilmoitettava kokouksen aika ja paikka sekä käsiteltävät asiat. Kokouskutsussa on mainittava, mitä toimielimen päätöksentekotapaa noudatetaan kunkin asian kohdalla. Jos asia käsitellään sähköisessä päätöksentekomenettelyssä, tulee kutsussa ilmaista, mihin mennessä asia on käsiteltävä sähköisesti.

Esityslista, joka sisältää selostuksen käsiteltävistä asioista ja ehdotukset toimielimen päätöksiksi, lähetetään kokouskutsun yhteydessä, jolleivät erityiset syyt ole esteenä. Jos esityslistalla, liitteissä tai oheismateriaalissa on salassa pidettäviä tietoja, asiakirjaan tehdään merkintä salassapidosta. Kokouskutsu lähetetään jäsenille ja muille, joilla on läsnäolo-oikeus tai -velvollisuus, toimielimen päättämällä tavalla.”

4.1.1 Sähköinen kokouskutsu

Kutsu valtuuston kokoukseen voidaan lähettää sähköisesti, jos kunta huolehtii, että tähän tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä (kuntalain 94.4 §). Määräykset kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti valtuuston kokouksiin tulee ottaa hallintosääntöön.

Kun muiden toimielinten kokoontumisesta tulee ottaa määräykset hallintosääntöön, samalla tulisi ottaa määräykset sähköisestä kokouskutsusta.

Kuntaliiton hallintosääntömallissa on todettu sekä muiden toimielinten että valtuuston kokousten kohdalla sähköisestä kokouskutsusta seuraavaa:

”Kokouskutsu, esityslista, liitteet ja oheismateriaali voidaan lähettää sähköisesti. Tällöin kunnanhallitus tai sen nimeämä viranhaltija vastaa siitä, että tähän tarvittavat tekniset laitteet, järjestelmät ja tietoliikenneyhteydet ovat käytettävissä.”

Laissa tai sen perusteluissa ei ole tarkemmin määritelty mitä tarkoitetaan ”tarvittavilla teknisillä yhteyksillä ja välineillä”. Kuntaliiton hallintosääntömallissa on todettu asiasta seuraavaa:

”Vaatimus täyttyy esimerkiksi siten, että kunta huolehtii, että luottamushenkilöillä on käytössään luottamukselliseen viestintään soveltuvat laitteet ja tietoliikenneyhteydet, ja käytetään vain kunnan hankkimia laitteita ja järjestelmiä.

Käytännössä monessa kunnassa on hankittu luottamushenkilöille tietokoneet tai tabletit, joilla he pystyvät lukemaan ja kommentoimaan sähköisiä asiakirjoja. Riittävän tietoturvan ja tietosuojan takaa-avat verkkoyhteydet voidaan toteuttaa esimerkiksi käyttämällä suojattua sähköpostiyhteyttä tai erilaisilla extranet-ratkaisuilla, joissa luottamushenkilö pääsee suojattuun tilaan lukemaan asiakirjoja. Asiakirjat tulee käydä lukemassa suojatussa verkossa.”

”Luottamushenkilöiden ei tulisi tallentaa salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja omille tai työpaikan laitteille, vaan asiakirjat tulisi käydä lukemassa suojatussa verkossa.”

4.1.2 Päätösten valmistelu

Hallintolaki edellyttää, että ennen asian ratkaisemista viranomainen huolehtii asian riittävästä ja asianmu-
kaisuudesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Valmistelun riittävyys tulee arvioida tapauskohtaisesti, ja siihen voi kuulua esimerkiksi asianosaisten kuuleminen asiassa. Päätösesityksissä on hyvä olla ne lainkohdat, joihin esitykset perustuvat.

Kuntalain 93 §:n mukaisesti kunnanhallitus vastaa valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelusta. Poikkeuksena ovat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä koskevat asiat sekä tilapäisen valiokunnan ja tarkastuslautakunnan valmistelemat tietyt asiat.

Valtuusto voi lähtökohtaisesti käsitellä vain sellaisen asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu. 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. Yksimielisyysvaatimus koskee myös kiireellistä asiaa, jollei sitä ole valmisteltu. Käsiteltäväksi ottamisesta tehdään erillinen päätös.

Muiden toimielinten kohdalla asiasta ei ole säädetty kuntalaissa. Kuntaliiton hallintosääntömallin mukaan toimielin voi esittelijän ehdotuksesta tai jäsenen ehdotuksesta, jota on kannatettu, ottaa enemmistöpäätöksellä käsiteltäväksi asian, jota ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos esittelijän ehdotus on asian palauttaminen valmisteltavaksi, toimielin voi ratkaista asian päätöksellään vain perustellusta syystä.

4.2 Varsinainen kokous

Varsinaisella kokouksella tarkoitetaan perinteistä kokousta, jossa osallistujat ovat samanaikaisesti läsnä samassa paikassa. Varsinaisen kokouksen päätöksen- tekomenettelyä noudatetaan soveltuvien osin myös sähköisessä kokouksessa.

4.2.1 Puheenjohtaja

Valtuusto tai muu valinnasta vastaava toimielin valitsee toimielimen jäsenistä puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia.

Toimielimen kokouksessa puheenjohtaja johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä toimielimen kokouksessa.

Kokouksessa valitaan tilapäinen puheenjohtaja, jos puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat molemmat poissa. Sama koskee yksittäistä asiaa, jos puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat esimerkiksi esteellisiä.

4.2.2 Päätösvaltaisuuden ja laillisuuden toteaminen

Kokouksen järjestäytymistehtävät kuuluvat kokouksen puheenjohtajalle. Puheenjohtajan tulee selvittää ja todeta, onko kokous päätösvaltainen ja ovatko kokouksen pitämisen lailliset edellytykset olemassa. Toimielin ei voi päättää näistä asioista.

Jotta toimielin olisi päätösvaltainen, riittävä määrä jäseniä tulee olla läsnä, jotta kokous voidaan pitää. Kuntalain 103.1 §:n mukaisesti valtuusto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa valtuutetuista on läsnä. Muu toimielin kuin valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on läsnä.

Läsnä oleviksi katsotaan myös toimielimen jäsenet, jotka osallistuvat kokoukseen sähköisesti. Läsnä olevien lukumäärään lasketaan toimielimen jäsenet tai tällaisen tilalla olevat varajäsenet. Esteellisiä henkilöitä ei lasketa läsnä oleviksi, eikä myöskään muita kokoukseen osallistuvia henkilöitä, kuten esimerkiksi esittelijöitä tai asiantuntijoita.

Puheenjohtajan tulee selvittää, keitä on kokouksessa läsnä ja onko heillä läsnäolo-oikeus. Hallintosäännössä voidaan määrätä muiden kuin toimielinten jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielimen kokouksissa. Toimielin voi myös päättää erikseen esimerkiksi asian- tuntijan, tai asianosaisten kuulemisesta kokouksessa.

Puheenjohtajan on kokouksessa huolehdittava myös esteellisyyksien selvittämisestä. Esteellisyyden ilmoittaminen ja arviointi kuuluvat kuitenkin ensisijaisesti henkilölle itselleen. Puheenjohtajan on tarvittaessa saatettava jäsenen tai muun läsnäoloon oikeutetun henkilön esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi, mikäli henkilö ei itse vetäydy asian käsittelystä.

Kokouksen laillisuuden edellytyksenä on, että kokous on kutsuttu koolle hallintosäännön määräyksen tai toimielimen oman päätöksen mukaisesti. Sovittava on lähinnä siitä, miten kokouskutsu toimitetaan läsnäoloon oikeutetuille ja kuinka monta päivää ennen kokousta. Valtuuston kokoukseen kokouskutsu on lähetettävä vähintään neljä päivää ennen kokousta kuntalain 94.4 §:n mukaisesti.

Pöytäkirjan tarkastamisesta päättäminen kuuluu myös kokouksen järjestäytymiseen. Kunnan hallintosäännössä on oltava tarpeelliset määräykset pöytäkirjan tarkastamisesta. Usein pöytäkirjan tarkastajiksi valitaan kaksi toimielimen jäsentä vaihtuvien vuoroin. Pöytäkirja

voidaan myös toimielimen päätöksellä tarkastaa heti kokouksessa tai toimielimen seuraavassa kokouksessa.

Kokouksen varsinaiset asiat käsitellään esityslistan mukaisessa järjestyksessä, ellei toimielin päättä toisin.

4.2.3 Yksittäisen asian käsittelyvaiheet

Toimielimen kokouksessa asian käsittely voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin:

- Asian esittely ja pohjaehdotus
- Asiasta käytävä keskustelu
- Päätösehdotusten selostaminen
- Päätöksen tekeminen ja sen toteaminen
- Asian käsittelyn päättäminen

Esittely

Valtuustoa lukuun ottamatta kunnan toimielinten päätöksenteko tapahtuu esittelystä. Asian esittelijä on vastuussa asian valmistelusta. Valmistelun tulokset selostetaan päätöksentekijöille esityslistassa ja sen oheismateriaalissa.

Esittelijä voidaan määrätä hallintosäännössä tai jättää asia hallintosäännön määräyksen nojalla toimielimen päätettäväksi. Kunnanhallituksen pääsääntöisesti valmistellessa valtuuston asiat, valtuuston puheenjohtaja esittelee asian valmistelun esityslistan pohjalta.

Yksittäisen viranhaltijan päätöksenteko esittelystä on kunnallisessa päätöksenteossa harvinaisempaa.

Pohjaehdotus

Valmistelun perusteella esittelijän on tehtävä päätösehdotus asian ratkaisijalle. Pohjaehdotuksella tarkoitetaan esittelijän tai kunnanhallituksen esityslistan mukaista

päätösehdotusta, joka toimii käsittelyn pohjana. Vaikka kokouksessa tehtäisiin pohjaehdotukselle kannatettu vastaehdotus, pohjaehdotus pääsee äänestykseen. Tietyissä asioissa valtuustossa pohjaehdotuksen tekee tarkastuslautakunta tai tilapäinen valiokunta.

Päätösehdotuksessa esittelijän on otettava asiallinen kanta päätettävänä olevaan asiaan. Päätösehdotuksen on oltava sellainen, että toimielin voi hyväksyä sen päätökseksi ("ehdotus hyväksyttiin").

Keskustelu ja sen aikana tehdyt ehdotukset

Kun asia ja sen päätösehdotus on esitelty toimielimelle, avataan keskustelu. Puheenjohtaja johtaa asiassa käytävää keskustelua ja jakaa puheenvuorot siinä järjestyksessä, kuin niitä on pyydetty. Kaikki pyydetty puheenvuorot on annettava.

Toimielimen jäsenellä on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Jäsenen on puheessaan pysyttävä asiassa. Jos puhuja poikkeaa asiasta, puheenjohtajan on kehotettava häntä palaamaan asiaan. Puheenjohtajan tehtäviin kuuluu myös kokouksen järjestyksenpito. Jos kokouksessa syntyy hallitsematon epäjärjestys, kokous on viimekädessä keskeytettävä.

Keskustelun aikana toimielimen jäsenet voivat tehdä päätösehdotuksia eli vastaehdotuksia asiassa. Päätösehdotuksen tulee olla sellainen, että toimielin voi tehdä sen mukaisen päätöksen.

Toimielin voi päättää, että asia jätetään pöydälle. 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.

Jos asiassa tarvitaan lisää selvitystä, toimitella voi päättää, että asia palautetaan valmisteltavaksi.

Mikäli tehdään esitys asian jättämisestä pöydälle tai muu asian käsittelyn siirtämistä koskeva ehdotus, puheenjohtajan tulee kehottaa seuraavia puheenvuoroja kohdistumaan siirtämisehdotukseen. Jos asiasta ei olla yhtä mieltä, siitä on äänestettävä. Tämän jälkeen asian käsittely voi jatkua itse asiasta tai jäädä siihen, jos asia päätetään esimerkiksi jättää pöydälle.

Yksimielinen päätös, äänestys ja vaali

Kun pyydetty puheenvuoro on pidetty, puheenjohtaja toteaa keskustelun päättyneeksi ja siirrytään päätöksentekovaiheeseen. Puheenjohtaja tekee yhteenvedon keskustelusta ja tehdyistä ehdotuksista ja niiden kannattamisesta.

- a) Jos vastaehdotusta ei ole keskustelun kuluessa tehty tai vastaehdotus on kannattamattomana rauennut, puheenjohtaja toteaa pohjaehdotuksen toimitellimen päätöksenä asiassa. Voi myös olla, että toimitellin on yksimielisesti tehdyt vastaehdotuksen kannalla, jolloin ei ole tarpeen äänestää asiasta.
- b) Mikäli kannatettuja vastaehdotuksia on tehty, suoritetaan päätösehdotusten välillä äänestys. Puheenjohtaja toteaa tällöin ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäväksi, ja ehdotukset, joista äänestetään.

Puheenjohtaja saattaa toimitellimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja mahdollisen äänestysjärjestyksen, jos äänestyksiä toimitetaan useampia.

Äänestystavalla tarkoitetaan sitä, millä tavoin äänestys suoritetaan. Käytettyjä äänestystapoja ovat äänestyskone, nimenhuuto, kädennosto ja

Kuntalaki 104 § Äänestys

Jos toimitellin on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäväksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Puheenjohtaja saattaa toimitellimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestyksen sekä tekee äänestysesityksen siten, että vastaus ”jaa” tai ”ei” ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestys toimitetaan avoimesti. Päätöksenä tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä, tai äänen mennessä tasan ehdotus, jota puheenjohtaja on äänestänyt.

seisomaan nousu. Nimenhuudossa kukin äänestysseen osallistuja ilmaisee kantansa nimensä kuuluttuaan. Äänestysesitys tehdään siten, että vastaus ”jaa” tai ”ei” ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

Äänestyksessä on aina kerrallaan kaksi ehdotusta vastakkain. Äänestysjärjestyksellä tarkoitetaan järjestystä, jonka mukaisesti ehdotukset asetetaan äänestettäessä toisiaan vastaan. Äänestys toimitetaan ns. parlamentaarista äänestystapaa noudattaen. Kaksi samaa asiaa koskevaa, pohjaehdotuksesta eniten poikkeavaa kannatettua päätösehdotusta asetetaan vastakkain ja niistä voittanut ehdotus asetetaan edelleen vastakkain seuraavan kannatetun päätösehdotuksen ja viimeksi pohjaehdotuksen kanssa. Kokonaan hylkäämistä tarkoittava ehdotus on äänestyksessä viimeisenä muut äänestykset voittanutta vastaan.

Äänestys toimitetaan aina avoimesti eli henkilöiden äänestyskäyttäytymistä ei voida pitää salassa. Pää-
tökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä,
tai äänten mennessä tasan ehdotus, jota puheenjoh-
taja on äänestänyt.

Yleensä toimielimen jäsenellä on mahdollisuus myös
pidättyä äänestämästä eli äänestää ”tyhjää”. Tyhjiä
ääniä ei oteta lukuun enemmistöä laskettaessa.
Puheenjohtajalla on kuitenkin velvollisuus ottaa
asiaan kantaa, mikäli aiemmin annetut äänet ovat
menneet tasan. (Äänestys ja vaali kunnan hallinnossa,
Kuntaliitto)

- c) Henkilövalinnasta käytetään nimitystä vaali. Kysymys
voi olla henkilön tai henkilöiden valitsemisesta
kunnan luottamustoimeen taikka kunnan viranhaltijan
tai työntekijän valinnasta. Vaalissa tulevat valituiksi
se henkilö tai ne henkilöt, jotka ovat saaneet eniten
ääniä.

Vaali on kysymyksessä vasta sitten, kun tehdään
henkilön lopullinen valinta. Päätöksentekoprosessi
on kunnallishallinnossa usein moniportainen. Jos
henkilön valinta kuuluu esimerkiksi valtuustolle, kun-
nanhallituksen ehdotuksesta valtuustolle päätetään
äänestämällä eikä vaalilla. Ehdotuksesta valtuustolle
ei voida päättää esimerkiksi ”suljetuin lipuin”.

Vaalipäätös voi olla yksimielinen, jolloin varsinaiseen
vaalitoimitukseen ei tarvitse lainkaan ryhtyä. Jos
näin ei ole, suoritetaan vaali. Vaali voidaan toimittaa
joko enemmistövaalina tai suhteellisena vaalina, jos
valitaan kahta tai useampaa luottamushenkilöä.

Enemmistövaalissa valituksi tulee se tai ne, jotka
ovat saaneet eniten ääniä. Äänten mennessä tasan
ratkaisee arpa. Jos valittavia on enemmän kuin yksi,

Kuntalaki 105 § Vaali

**Vaalissa tulevat valituiksi se henkilö tai ne
henkilöt, jotka ovat saaneet eniten ääniä.**

**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 korote-
taan lähinnä ylempään kokonaislukuun.**

**Varajäsenet valitaan samassa vaalissa kuin
varsinaiset jäsenet. Jos varajäsenet ovat
henkilökohtaisia, ehdokkaat on hyväksyttävä
ennen vaalia ja ehdokkaana tulee olla sekä
varsinainen jäsen että tämän varajäsen. Jos
varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia, vali-
tuiksi tulevat varsinaisiksi jäseniksi valittujen
jälkeen seuraavaksi eniten ääniä tai korkeim-
mat vertausluvut saaneet ehdokkaat.**

**Suhteellista vaalia toimitettaessa sovelle-
taan, mitä kuntavaaleista vaalilaissa sääde-
tään. Lisäksi valtuusto voi antaa määräyksiä
vaalin toimittamisesta. Suhteellinen vaali ja
vaadittaessa myös enemmistövaali on toi-
mitettava suljetuin lipuin. Äänten mennessä
tasan ratkaisee arpa.**

**Vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin säh-
köisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus
on turvattu.**

jokaisella toimielimen jäsenellä on käytettävissään yhtä monta ääntä kuin valittavia henkilöitä on. Yhdelle ehdokkaalle voidaan kuitenkin antaa vain yksi ääni, mutta kaikkia ääniä ei ole pakko käyttää. Valituksi tulee saamiensa äänimäärien mukaisesti niin monta ehdokasta kuin valittavia on.

Kunnan viranhaltija ja työntekijä valitaan enemmistövaalilla. Kun valitaan toinen henkilö varalle, se on aina eri vaalitoimitus ja varalle valittavasta on siis suoritettava eri vaali.

Vaali toimitetaan suhteellisenä, 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. Puheenjohtajan tehtävänä on todeta, onko suhteellisen vaalin vaatijoita riittävästi.

Varajäsenet valitaan samassa vaalissa kuin varsinaiset jäsenet. Jos varajäsenet ovat henkilökohtaisia, ehdokkaat on hyväksyttävä ennen vaalia ja ehdokkaana tulee olla sekä varsinainen jäsen että tämän varajäsen. Jos varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia, valituiksi tulevat varsinaisiksi jäseniksi valittujen jälkeen seuraavaksi eniten ääniä tai korkeimmat vertausluvut saaneet ehdokkaat.

Suhteellista vaalia toimitettaessa sovelletaan, mitä kuntavaaleista vaalilaissa säädetään. Lisäksi valtuusto voi antaa määräyksiä vaalin toimittamisesta.

Suhteellinen vaali toimitetaan suljetuin lipuin. Enemmistövaali toimitetaan suljetuin lipun vain vaadittaessa. Vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu.

Esimerkki: Jos läsnäolevia toimielimen jäseniä on 55 ja valittavia luottamushenkilöitä on 6, niin 55 (läsnäolevien lukumäärä) jaetaan seitsemällä ($6 + 1 =$ valittavien lukumäärä lisättynä yhdellä). Osamääräksi tulee noin 7,8 eli murtoluku. Tämä korotetaan lähinnä ylempään kokonaislukuun, joka on 8. Jotta vaali on toimitettava suhteellisenä, vaatijoita pitää olla kahdeksan.

Päätöksenteon jälkeen puheenjohtaja toteaa toimielimen päätöksen asiassa. Tämä on erityisen tärkeää, mikäli toimielimen päätös ei ole sama kuin esityslistan mukainen pohjaehdotus. Lopuksi puheenjohtaja toteaa asian käsittelyn päättyneeksi.

Eriävä mielipide

Sekä toimielimen jäsen että esittelijä voivat ilmoittaa kokouksessa eriävästä mielipiteestä. Eriävän mielipiteen ilmoittamiselle on kuitenkin asetettu kuntalaissa ehtoja:

- Toimielimen päätöksentekoon osallistunut jäsen voi ilmoittaa eriävästä mielipiteestä vain, jos hän on tehnyt asiassa vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan.
- Asian esittelijä voi ilmoittaa eriävästä mielipiteestä, jos toimielimen päätös poikkeaa esittelijän tekemästä päätösehdotuksesta.
- Ilmoitus eriävästä mielipiteestä tulee ilmoittaa kokouksessa heti päätöksen tekemisen jälkeen, eli käytännössä ennen kuin siirrytään käsittelemään seuraavaa asiaa.
- Jos seuraavan asian käsittely on jo aloitettu, eriävän mielipiteen ilmoittaminen ei enää ole mahdollista.

Halutessaan eriävän mielipiteensä asiaan ilmoittanut henkilö voi laatia eriävään mielipiteeseen kirjalliset

Kuntalaki 106 § Eriävä mielipide

Päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, sekä asian esittelijällä, jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Ennen pöytäkirjan tarkastamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan.

Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä.

perustelut, jotka liitetään pöytäkirjaan, mikäli ne toimitetaan ennen kuin pöytäkirja on tarkastettu.

Eriävän mielipiteen jättänyt tai päätöstä vastaan äänestänyt henkilö ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijälle eriävä mielipide on ainoa keino vapautua päätöksen tuomasta vastuusta.

Päätöksen sisältö ja perusteleminen

Kirjallisen päätöksen sisällöstä on säädetty hallintolain 44 §:ssä. Päätöksen tehneen viranomaisen lisäksi päätöksessä tulee mainita asianosaiset, päätöksen perustelut, tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä yhteystiedot lisätietojen kysymistä varten.

Päätöksen perusteleminen on tärkeää erityisesti asianosaisen oikeusturvan kannalta. Riittävät perus-

telut mahdollistavat muutoksenhaun tarpeellisuuden harkitsemisen. Täsmälliset ja selkeät perustelut ovat tärkeitä myös viranomaistoimintaan kohdistetun yleisen luottamuksen kannalta.

Hallintolain 45.1 §:n mukaan päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut sisältävät toisaalta oikeusperusteluja, eli kuvauksen siitä, mihin säännöksiin päätös on perustunut. Tosiasiaperusteluissa otetaan kantaa siihen, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen.

Kunnan toimielimen tekemän päätöksen perustelut ilmenevät usein esityslistatekstistä. Itse päätös kohta voi olla pelkistetympi kuvaus päätöksen lopputuloksesta.

Vinkki luottamushenkilölle: Lue aina päätöksen perustelut ja varmista mikä on lopullinen päätös.

Vaikka päätöksen perusteleminen on pääsääntö, siitä on säädetty joitakin poikkeuksia. Hallintolain 45.2 §:n mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä seuraavissa tilanteissa:

- Tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista.
- Päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia.
- Päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin.
- Päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta.

- Perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin edellä mainituissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Kun kysymyksessä on monijäsenen toimielimen vaalin perusteella syntynyt päätös, päätöksen perusteleminen voi olla hankalaa. Vaalin luonteeseen kuuluu, että ääniä voi antaa kenelle tahansa vaalissa kysymykseen tulevalle, esimerkiksi henkilöstöpäätöksessä kelpoisuusvaatimukset täyttävälle hakijalle. Vaalissakin ehdotus valinnasta on kuitenkin valmisteltava yhtä perusteellisesti kuin muutkin päätökset.

Hallintolaki 44 § Päätöksen sisältö

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) **päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;**
- 2) **asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;**
- 3) **päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä**
- 4) **sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.**

4.3 Sähköinen kokous

Sähköinen kokous voidaan pitää käyttäen sellaista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että seuraavat edellytykset toteutuvat:

- Kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat.
- Kokouksen puheenjohtaja voi johtaa asioiden käsittelyä ja pitää huolta järjestyksestä toimielimen kokouksessa.
- Kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.

Sähköisten kokousten osalta toimintatapojen käyminen läpi rauhallisesti aina kokouksen alussa tuo turvaa ja sujuvuutta kokoukseen. Puheenjohtajan toiminta korostuu erityisesti ongelmien esiintyessä. Ne voidaan pääosin välttää toimintatapojen ennakkokäsittelyllä.

Osallistujilla tulee olla käytettävissä ääniyhteyden lisäksi kuvayhteys. Kuvayhteyden ei välttämättä tarvitse olla käytössä keskeytyksettä. Kuvayhteys voi olla tarpeellista pitää päällä esimerkiksi kokoukseen osallistuvia todennettaessa. Kuvayhteys voi myös helpottaa puheenvuoroa pitävän puheen seuraamista.

Toimielimen jäsenillä tulee olla mahdollisuus tosiasiallisesti osallistua keskusteluun ja päätöksentekoon. Puheenjohtajan tulee keskeyttää kokous, mikäli jollakin osallistujalla esimerkiksi tekninen yhteys katkeaa siten, ettei hän pysty osallistumaan kokoukseen laissa tarkoitettulla tavalla. Lisäksi yleisten kokous- ja päätöksentekomenettelyä koskevien säännösten ja hallintosäännön määräysten tulee toteutua.

Kaikilla kokoukseen osallistuvilla tulee olla yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet toimielimen kokouk-

seen. Yhdenvertaiset osallistumisoikeudet voidaan kuitenkin toteuttaa erilaisilla teknisillä ja tosiasiallisilla järjestelyillä.

Sähköisen kokouksen teknisenä alustana voi olla joku yleisesti käytettävissä oleva videoneuvottelu- ja vastaava ohjelmisto, kuten Teams, Skype tai muu vastaava. Pelkkä puhelin- tai sähköpostikokous ei täytä lain vaatimuksia eikä ole mahdollinen.

Sähköisen kokouksen lisäksi ns. hybridikokous, johon osa osallistujista osallistuu kokouspaikalta ja osa teknisen tiedonvälitystavan avulla, on myös mahdollinen. Kokouskutsusta tulee käydä ilmi, onko kokous täysin sähköinen vai onko kokoukseen mahdollista osallistua myös kokouspaikalta.

Jotta sähköisten kokousten järjestäminen on mahdollista, kunnan hallintosäännössä on tullut varautua sähköisen kokousmenettelyn mahdollisuuteen. Esimerkiksi Kuntaliiton [hallintosääntömallissa](#) todetaan valtuuston kokouksista seuraavasti:

“Valtuuston kokous voidaan pitää sähköisessä toimintaympäristössä, johon osallistutaan sähköisen yhteyden avulla (sähköinen kokous). Yleisölle on järjestettävä mahdollisuus seurata valtuuston sähköistä kokousta internetin kautta taikka kokouskutsussa mainitussa (julkisessa) tilassa.”

4.3.1 Julkinen sähköinen kokous

Sekä julkinen että yleisöltä suljettu kokous voidaan pitää sähköisenä. Jos toimieliimen kokous – kuten valtuuston kokoukset pääsääntöisesti – on julkinen, tulee sen seuraamiseen varata mahdollisuus. Tämä voidaan toteuttaa siten, että yleisöllä on mahdollisuus seurata julkista sähköistä kokousta – tai julkista

kokousta, johon osa osallistuu sähköisesti – kokouspaikalla, muussa kunnan osoittamassa tilassa tai suorana verkkolähteyksenä.

Myös sähköisessä kokouksessa on pidettävä huolta keskustelujen luottamuksellisuudesta.

4.3.2 Tekniikka ja tietosuoja

Kunnan velvollisuutena on huolehtia kokoustekniikan toimivuudesta. Käyttäjien on osattava käyttää sekä järjestelmää että teknisiä laitteita. Kunnan tulee tarjota luottamushenkilöille perehdytys. Kunnan hallintosäännössä tulee olla tarpeelliset määräykset siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä.

Kunnan tulee sähköisessä kokouksessa huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa. Salassa pidettäviä asioita sisältäviä dokumentteja ei voida lähettää eikä keskusteluja käydä muun kuin suojatun tietoliikenneyhteyden avulla. Kunnan tulee huomioida, milloin ja miten käsitellään asioita, jotka edellyttävät luottamuksellisuutta (suljettu kokous), ja mitkä asiat ovat salassa pidettäviä.

Hallintosääntöön voidaan ottaa määräyksiä liittyen tietoturvallisuuden toteuttamiseen ja salassa pidettävien asioiden käsittelyyn. Hallintosäännössä voidaan myös linjata, millaisesta fyysisestä paikasta sähköiseen kokoukseen voidaan osallistua, jotta salassa pidettävät ja luottamukselliset tiedot eivät ole ulkopuolisten saatavilla.

Myös kokouksen arvokkuuden ja päätöksenteon turvaamisen kannalta on hyvä käydä keskustelu sopivista osallistumispaikoista. Jokaisen luottamushenkilön tulee viime kädessä omalta osaltaan varmistaa, että paikka on sopiva, eikä salassa pidettäviä tietoja päädy ulkopuolisten tietoon.

4.3.3 Suljettu vaali sähköisessä kokouksessa

Kuntalain 105.5 §:n mukaan vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu. Vaalisalaisuus on turvattu, mikäli henkilö voidaan tunnistaa tietojärjestelmässä luotettavasti ja annetun äänen voi antaa salatulla sähköisellä yhteydellä. Lisäksi äänet on voitava laskea niin, ettei äänen antajaa ja sen äänen sisältöä voida yhdistää.

Suhteellisen vaalin toimittamisessa noudatetaan soveltuvin osin mitä kuntavaaleista säädetään, ja tarkemmat määräykset suhteellisen vaalin toimittamisesta otetaan hallintosääntöön.

4.3.4 Sähköisen kokouksen erityispiirteitä verrattuna varsinaiseen kokoukseen

Sähköisen kokouksen päätöksentekomenettely on sama kuin varsinaisessa kokouksessa. Sähköisessä kokouksessa on käytännössä joitakin erityispiirteitä verrattuna varsinaiseen kokoukseen:

- Esteellinen henkilö kirjautuu pois kokouksesta ja palaa, kun hänelle ilmoitetaan siitä.
- Puheenvuoroa pyydetään ja eriävä mielipide ilmoitetaan sovitulla tavalla.
- Äänestys ja vaali suoritetaan sovitulla tavalla, esimerkiksi kädennostolla tai suullisesti.
- Vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu.

4.4 Sähköinen päätöksentekomenettely

Sähköisellä päätöksentekomenettelyllä tarkoitetaan ajasta ja paikasta riippumatonta päätöksentekoa ennen toimielimen kokousta. Toimielimen jäsenet voivat käydä ilmaisemassa kantansa asiaan tietyn ajan sisällä. Tarkoituksena on, että ennen toimielimen seuraavaa kokousta voidaan ratkaista lähinnä rutiiniluonteisia asioita.

Sähköiseen päätöksentekomenettelyyn toimitetaan kokouskutsu, jossa kuntalain 100.2 §:n mukaisesti yksilöidään käsiteltävät asiat ja mainitaan määräaika, mihin mennessä asia tulisi käsitellä. Asia on käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet ovat ilmaisseet kantansa asiaan ja käsittelyn määräaika on päättynyt. Asia siirtyy kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatii tai on jättänyt kantansa ilmaisematta. Kuntalain 100.3 §:n mukaisesti sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehtyjä päätöksiä koskeva pöytäkirja voidaan tarkastaa ennen kokousta.

Sähköinen päätöksentekomenettely edellyttää siihen soveltuvaa tietojärjestelmää. Tällainen voi olla esimerkiksi suljettu tietojärjestelmä, johon kukin toimielimen jäsen voi luotettavasti kirjautua nettiyhteyden välityksellä. Toimielimen jäsenet tulisi voida tunnistaa luotettavasti siten kuin laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009) säädetään.

Sähköpostikokous ei täytä sähköisen päätöksentekomenettelyn edellytyksiä. Kunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota salassa pidettävien tietojen käsittelyyn.

Hallintosäännössä tulee olla määräykset sähköisen päätöksentekomenettelyn käytöstä sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä. Kunnan ja toimielimen harkintaan jää, minkälaiset asiat voidaan käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Sähköistä päätöksentekomenettelyä ei voida käyttää toimielimen julkisissa kokouksissa, koska sähköinen päätöksenteko ei ole avointa.

4.5 Pöytäkirja

Pöytäkirja on kunnan toimielinten ja muiden päätöksentekijöiden päätösasiakirja. Pöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet.

Kuntalain 107.1 §:n mukaisesti toimielimen kokouksesta on aina laadittava pöytäkirja. Valtuuston lisäksi kunnan toimielimiä ovat kunnanhallitus, lautakunnat, valiokunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Kuntalain 107.2 §:n mukaisesti luottamushenkilön ja viranhaltijan tekemistä päätöksistä on pidettävä pöytäkirjaa, jollei pöytäkirja päätöksen luonteen johdosta ole tarpeeton. Käytännössä tällaisia pöytäkirjoja ovat viranhaltijan yksittäisistä päätöksistä tai päätösluettelosta muodostuvat päätöspöytäkirjat.

Pöytäkirjalla ei tarkoiteta pelkästään perinteistä fyysistä pöytäkirjaa, vaan se voi muodostua myös sähköisen päätöksenteon päätösten koonnista. Pöytäkirjan muoto voi siten vaihdella teknisen toteutustavan mukaan.

Pöytäkirjan kieli

Kielilain 29.1 §:n mukaan kaksikielisen kunnan ja kuntayhtymän valtuuston tai yhtymäkokouksen koko-



uskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kaksikielisen kunnan ja kuntayhtymän muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta tai kuntayhtymä ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

Yksikielisessä kunnassa kokouskutsu ja pöytäkirja laaditaan pääsääntöisesti kunnan kielellä.

Pöytäkirjaan kirjattavat asiat

Pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä vastaa toimielimen puheenjohtaja. Jos puheenjohtaja ja pöytäkirjanpitäjä ovat eri mieltä kokouksen kulusta, pöytäkirja laaditaan puheenjohtajan näkemyksen mukaan.

Laissa ei säädetä pöytäkirjan sisällöstä. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset pöytäkirjan laatimisesta, allekirjoittamisesta ja tarkastamisesta.

Pöytäkirjan tiedot voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

1. Järjestäytymistiedot

- toimielimen nimi
- käytetyt päätöksentekotavat
- kokouksen alkamis- ja päättymisaika
- kokouspaikka
- läsnä- ja poissaolleet
- kokouksen laillisuus ja päätösvaltaisuus

2. Asian käsittelytiedot

- asiaotsikko
- asian selostus
- päätösehdotus
- esteellisyys perusteluineen
- tehdyt ehdotukset ja onko niitä kannatettu

- äänestykset (äänestystapa, äänestysjärjestys, äänestysesitys sekä äänestyksen tulos siten, että kunkin jäsenen kannanotto ilmenee pöytäkirjasta)
- vaalit (vaalitapa ja vaalin tulos)
- asiassa tehty päätös
- eriävä mielipide

3. Muut tiedot

- salassapitomerkinnot
- puheenjohtajan allekirjoitus
- pöytäkirjanpitäjän varmennus
- oikaisuvaatimusohjeet, valitusosoitukset ja muutoksenhakukiellot
- merkintä pöytäkirjan tarkastuksesta sekä
- merkintä pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä

Tarkastaminen

Pöytäkirjan tarkastamisella on tärkeä oikeusvaikutus. Päätöksen katsotaan syntyneen vasta sitä koskevan pöytäkirjan tarkastamisella. Lähtökohtaisesti päätöksen täytäntöönpanon edellytys on, että pöytäkirja on tarkastettu. Pöytäkirja tulee myös julkiseksi viranomaisen asiakirjaksi, kun se on tarkastettu.

Pöytäkirjan tarkastamisesta päätetään kokouksen järjestäytymisen yhteydessä. Kunnan hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset pöytäkirjan tarkastamisesta. Tavallisesti pöytäkirjan tarkastajiksi valitaan kaksi toimielimen jäsentä. Jos pöytäkirjan tarkastajat eivät hyväksy pöytäkirjaa, se tarkastetaan toimielimen seuraavassa kokouksessa. Toimielin voi myös olla valitsematta pöytäkirjan tarkastajia ja päättää, että pöytäkirja tarkastetaan heti tai toimielimen seuraavassa kokouksessa.

Pöytäkirja on mahdollista allekirjoittaa ja tarkastaa sähköisesti, esimerkiksi sähköpostilla. Sähköisessä

päätöksentekomenettelyssä tehtyjä päätöksiä koskeva pöytäkirja tai sen osa voidaan tarkastaa erikseen ennen kokousta.

Nähtävänä pitäminen ja tiedoksianto kunnan jäsenille

Pöytäkirjan nähtävänä pitämisellä voidaan antaa päätös tiedoksi kuntalain mukaisesti kunnan jäsenelle ja toisaalta viestiä kunnassa tehdyistä päätöksistä. Hallintolain 54.1 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Kuntalain 137.1 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa asianosaisen lisäksi tehdä kunnan jäsen. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Tiedoksianto kunnan jäsenelle tulee tehdä sellaisten päätösten kohdalla, joissa kunnan jäsenellä on muutoksenhakuoikeus. Päätöksen muutoksenhakuoikeus voi kuitenkin rajoittua pelkkiin asianosaisiin, kuten esimerkiksi hallintovalituksessa, johon on viitattu erityislainsäädännössä.

Kuntalain 140 §:n mukaisesti valtuuston, kunnanhallituksen, lautakunnan, valiokunnan, jaoston sekä kuntayhtymän yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. Käytännössä näin tulee toimia, mikäli kunnan jäsenellä on päätökseen muutoksenhakuoikeus.

Kuntalaki 140 § Päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle

Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Kunnan ja kuntayhtymän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Kunnan jäsenen ja 137 §:n 2 momentissa tarkoitetun kunnan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Tietoverkkoon laitettavasta pöytäkirjasta tulee peittää tai poistaa julkisuuslain mukaiset salassa pidettävät tiedot sekä muut kuin tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Yhteenveto

Tämän luvun keskeiset asiat:

- Kunnan toimielimille on kuntalaissa säädetty kolme erilaista päätöksentekotapaa: perinteinen kokous, sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenetelmä.
- Viranomaisen tulee ennen päätöksentekoa hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.
- Asian valmistelun laajuus voi vaihdella tapauskohtaisesti.
- Kokouksen järjestäytymistehtävät kuuluvat kokouksen puheenjohtajalle.
- Valtuuston päätökset valmistelee pääsääntöisesti kunnanhallitus.
- Päätöksenteko tapahtuu kunnan toimielimessä yleensä esittelystä.
- Esittelijän tai kunnanhallituksen esityslistan mukainen päätösehdotus toimii asiassa pohjaehdotuksena.
- Jos kannatettuja vastaehdotuksia on tehty, suoritetaan päätösehdotusten välillä äänestys.
- Vaalissa on kysymys henkilövalinnasta.
- Sekä toimielimen jäsen että esittelijä voivat ilmoittaa kokouksessa eriävästä mielipiteestä.
- Eriävän mielipiteen jättänyt tai päätöstä vastaan äänestänyt henkilö ei ole vastuussa päätöksestä.
- Puheenjohtaja vastaa toimielimen pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä.
- Päätöksen katsotaan syntyneen vasta sitä koskevan pöytäkirjan tarkastamisella.

5

Esteellisyys

Esteellisyyssäätelyllä pyritään turvaamaan päätöksenteon puolueettomuus. Esteellisyys tarkoittaa, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai sen asianosaan, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Esteellisyyden syntymiseen riittää jo pelkkä mahdollisuus puolueettomuuden vaarantumisesta.

Henkilön esteellisyys tarkoittaa eri asiaa kuin vaalikelpoisuus. Esteellisyys liittyy yksittäisen asian käsittelyyn viranomaisessa. Vaalikelpoisuudella tarkoitetaan edellytyksiä sille, että henkilö voidaan valita kyseiseen luottamustoimeen.

5.1 Esteellisyyden ratkaiseminen

Esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Epävarmassa tapauksessa esteellisen henkilön on parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn.

Kokoustilanteessa henkilö voi itse ilmoittaa esteellisyydestään ennen asian käsittelyä. Pöytäkirjaan merkitään henkilön poistuminen esteellisenä ja esteellisyyden syy.

Jos esteellinen henkilö ei oma-aloitteisesti vetäydy asian käsittelystä, puheenjohtajan tulee saattaa asia toimielimen ratkaistavaksi. Asianomaisen henkilön tulee tarvittaessa antaa selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa. Henkilö ei itse saa osallistua esteellisyytensä käsittelyyn.

Jos esteellinen henkilö osallistuu asian käsittelyyn tai mikäli esteetön henkilö jäävätään toimielimen päätöksellä, päätöstä rasittaa muotovirhe. Jos henkilö puolestaan vetäytyy esteellisyysepäilyjen vuoksi omasta aloitteestaan asian käsittelystä, päätös ei tämän johdosta synny virheellisessä järjestyksessä, vaikka hänet myöhemmin todettaisiin esteettömäksi (esim. KHO 1999:36).

Hallintolain 29.3 §:n mukaan esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei voi erikseen hakea oikaisua tai muutosta valittamalla. Esteellisyyttä koskeva asia on kuitenkin mahdollista saattaa muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi pääasiaa koskevan oikaisuvaatimuksen tai muutoksenhaun yhteydessä.

5.2 Esteellisyysden vaikutus

Esteellisyys koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita valmistelun alusta täytäntöönpanoon asti. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hallintoasian valmisteluun, esittelyyn tai päätöksentekoon. Esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn on muotovirhe, jonka takia päätös voidaan hallintotuomioistuimessa kumota. Käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia hallintomenettelyssä suoritettavia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön. Puhtaasti teknisiä toimia käsittelykielto ei koske. Toimielimen sihteerinä tai pöytäkirjanpitäjänä toimiminen on oikeuskäytännön mukaan asian käsitte- lyä, johon esteellinen henkilö ei saa osallistua.

Esteellisyysäännöksiä sovelletaan kaikkiin, joilla on kokouksessa läsnäolo-oikeus tai -velvollisuus. Kun asiaa käsitellään toimielimessä, esteellinen henkilö ei saa olla läsnä sitä käsiteltäessä. Näin varmistetaan, ettei hän voi vaikuttaa asian käsittelyyn läsnäolollaan. Valtuustossa esteellisen henkilön tulee ennen asian käsittelyä siirtyä vähintäänkin yleisölle varattuun tilaan, kun on kysymys julkisesta valtuuston kokouksesta.

Esteellisen viranhaltijan tilalla toimii sijainen ja luottamushenkilön tilalle tulee henkilön varajäsen. Valtuute- tun varajäsenenä toimii varavaltuutettu. Varavaltuutetut kutsutaan kokoukseen noudattaen heidän sijaantulojär- jestystään. Luottamushenkilön varajäsen voidaan kutsua kokoukseen yhdenkin asian käsittelyä varten.

Koska esteellisyysden vaikutus ulottuu lähtökohtaisesti hallintoasian käsittelyyn, esteellisyysperusteita ei sovelleta esimerkiksi asiaan liittyviin teknisiin valmis- telutoimiin, toimistotoihin tai epävirallisten apu- ja selvityselinten toiminnassa. Toimielimen sihteerinä tai pöytäkirjanpitäjänä toimiminen on oikeuskäytännössä

katsottu asian käsittelyksi, johon esteellinen henkilö ei saa osallistua.

5.3 Valtuutetun esteellisyys valtuustossa

Valtuutetun esteellisyydestä on säädetty kuntalain 97:1 §:ssä. Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsit- telemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Valtuutetun esteellisyysperus- teet valtuustossa ovat lievemmät kuin muiden luottamushenkilöiden kohdalla. Myös kuntayhtymän yhtymävaltuutettuihin sovelletaan kunnanvaltuutettuja koskevaa kuntalain esteellisyysäännöstä.

Esteellisyysden syntyminen asiassa edellyttää sitä, että asia koskee henkilökohtaisesti valtuutettua tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Seuraavissa oikeustapauksissa on käsitelty valtuutetun esteellisyyttä valtuustossa:

KHO 18.9.1997 T 2273: Valtuusto oli päättänyt lak- kauttaa peruskoulun ala-asteen koulun. Koska val- tuusto ei koulun lakkauttamisesta päättäessään ollut tehnyt päätöstä koululaiskuljetusten järjestämisestä, asia ei koskenut linja-autoliikennettä harjoittavaa valtuutettua siten henkilökohtaisesti, että hän olisi ollut asiassa esteellinen.

KHO 1994 A 16: Virkasäännön mukaan viranhaltija saatiin irtisanoa, jos asianomainen virka lakkau- tettiin. Koska viran lakkauttaminen oli viranhaltijan irtisanomisperuste, viran lakkauttamista koskeva päätös koski viranhaltijaa henkilökohtaisesti. Valtuu- tettu oli siten esteellinen ottamaan osaa päätöksen tekemiseen asiassa, joka koski hänen puolisonsa viran lakkauttamista.

KHO 1987 A 23: Kaupungin palveluksessa virka- tai työsuhteessa olevat valtuutetut eivät olleet esteellisiä ottamaan osaa henkilöstön työterveyshuoltosäännön muuttamiseen.

Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

5.4 Muiden luottamushenkilöiden ja henkilöstön esteellisyys

Muihin kunnan luottamushenkilöihin kuin valtuutettuihin valtuustossa sekä kunnan palveluksessa oleviin henkilöihin ja kunnan tilintarkastajaan sovelletaan hallintolain 28.1 §:n mukaisia esteellisyysperusteita. Hallintolain 28.1 §:ssä on erikseen määritelty kuusi esteellisyysperustetta. Näiden lisäksi henkilö voi olla esteellinen myös ns. yleislausekkeen perusteella.

Henkilö on esteellinen seuraavissa tilanteissa:

- 1) Jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen (osallisuusjäävi).
 - Asianosaisuus määritellään hallintolain 11 §:ssä; hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee
 - Esteellisyys syntyy, jos mihin tahansa läheisten ryhmään kuuluva läheinen on asianosainen asiassa
 - Henkilön tekemän hakemuksen tai oikaisuvaatimuksen käsittely
- 2) Jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (edustusjäävi).
 - Henkilön avustaminen asiassa
 - Asianajajana toimiminen

- Edustajana toimiminen valtakirjalla
- Esteellisyys syntyy, jos mihin tahansa läheisten ryhmään kuuluva läheinen on avustajana tai edustajana

- 3) Jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen (intressijäävi).
 - Edun tai haitan ei välttämättä tarvitse olla taloudellinen.
 - Henkilöstöryhmälle myönnettävä palkka- tai muu etu
 - Kunnan talousarvio, suunnitelmat tai strategiat eivät yleensä tuota erityistä hyötyä tai vahinkoa tietylle henkilölle.
- 4) Jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävi).
 - Työnantajaa koskevat asiat, myös sivutoimet
 - Palvelussuhde kuntaan ei tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen.
- 5) Jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (yhteisöjäävi).
 - Esimerkiksi osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö ja yhdistys

- Sovelletaan kunnan tytäryhtiön hallituksen jäseniin
- Kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä (ns. yhteisöjäävin poikkeus). Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Esimerkki tilanteesta, jossa kunnan ja kuntayhtymän intressit ovat ristiriidassa keskenään, on yhteisöjen välisen sopimuksen käsittely, jossa molemmilla sopijapuolilla on omat intressinsä sopimuksen sisältöön. Tasapuolisuuden voidaan katsoa vaarantuvan, mikäli kunnassa käsitellään yhteisön asiaa viranomaisena, esimerkiksi lautakunnan käsitellessä kuntayhtymän ympäristölupa-asiaa.

- 6) Jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.
 - Ei sovelleta kunnassa
- 7) Jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (yleislausekejäävi).
 - Ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen
 - Syyn puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suurinpiirtein samanasteinen kuin kuudessa erillisessä esteellisyyssperusteessa
 - Esimerkiksi julkinen vihamies tai kiinteä ystävyys-suhde

- Ennakoasenne tai mielipiteen ilmaiseminen käsiteltävästä asiasta ei yleensä tee esteelliseksi.
- Kunnallishallinnossa ei sovelleta ns. toisen asteen jääviä; osallistuminen asian käsittelyyn useissa toimielimissä ei aiheuta esteellisyyttä. Sama luottamushenkilö voi osallistua asian käsittelyyn sen kaikissa vaiheissa.
- Jos päätös on oikaisuvaatimuksella saatettu toimielimen käsiteltäväksi, asiaa aiemmin käsitellyttä luottamushenkilöä tai viranhaltijaa ei lähtökohtaisesti pidetä esteellisenä.

Läheiset on jaoteltu hallintolain 28.2 §:ssä kolmeen ryhmään. Läheisten jaottelulla on merkitystä eri esteellisyyssperusteiden soveltamisessa.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluu henkilön kaikkein läheisin henkilöpiiri, jota lain perusteluissa kutsutaan ”perhepiiriksi”. Toiseen ryhmään kuuluvat henkilön perhepiiriä kaukaisemmat sukulaiset ja entinen puoliso. Kolmanteen ryhmään kuuluvat henkilön puolison lähisukulaiset (puolison ”perhepiiri”).

Läheisellä tarkoitetaan:

- 1) Henkilön puolisoa ja henkilön lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja henkilölle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa.
- 2) Henkilön vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, henkilön sisarusten lapsia ja henkilön entistä puolisoa.
- 3) Henkilön puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä henkilön puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisukselaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliito-

nomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuh-
teessa eläviä henkilöitä.

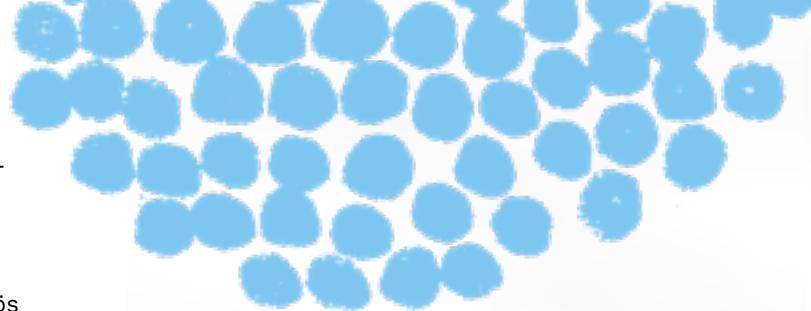
Suurin osa läheisten määritelmistä liittyy henkilön
sukulaisuussuhteisiin. Läheisenä voidaan pitää myös
1 kohdan mukaista erityisen läheistä henkilöä, joka voi
olla muu kuin henkilön sukulainen tai myös sellainen
sukulainen, joka ei kuulu lainkohdassa määriteltyihin
läheisiin, kuten esimerkiksi henkilön serkku. Lain perus-
telujen mukaan erityisen läheisellä henkilöllä tulee
yleensä olla henkilön elämässä vastaavanlainen sija kuin
perheenjäsenenellä tai muilla lainkohdassa luetelluilla
henkilöillä. Lisätietoa esteellisyssäännöksissä tarkoite-
tuista läheisistä: kuntaliitto.fi

5.5 Esteellisyys kaksoisrooleissa

Laki mahdollistaa osallistumisen sekä kunnan, että
hyvinvointialueen toimintaan samanaikaisesti. Henkilöllä
saattaa näin ollen olla luottamustehtäviä, virkatehtäviä
tai työtehtäviä sekä kunnassa että hyvinvointialueella.
Kaksoisrooleja syntyy myös kuntayhtymissä, kuten
maakuntaliitoissa.

Hyvinvointialueiden myötä moni kunnanvaltuutettu on
erilaisissa rooleissa myös aluehallinnossa. Hallintolain
esteellisyyspykälät koskevat samalla tavalla myös näitä
tapauksia. Esteellisyys muodostuu kaksoisrooleissa
tehtävistä riippuen ja oikeuskäytäntöä ei vielä juurikaan
ole. Kunnissa on kuitenkin huomioitava mahdolliset
kaksoisroolien aiheuttamat jääviystilanteet kuntalain ja
hallintolain esteellisyssäätelyn mukaisesti. Oikeus-
käytäntöä on toistaiseksi syntynyt vasta vähän (Itä-Suo-
men hallinto-oikeus 3.5.2024 nro 1055/2024).

Valtuusto ei ole hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa tarkoi-
tettu ”hallitus, hallintoneuvosto tai niihin rinnastettava
toimielin”. Valtuutettu ei näin ollen ole kunnanvaltuus-



tossa esteellinen (pelkästään) sillä perusteella, että hän toimii hyvinvointialueen tai hyvinvointialueyhtymän luottamustehtävissä tai palveluksessa. Valtuutettu on kunnanvaltuustossa ja kuntayhtymän ylimmässä toimielimessä esteellinen käsittelemään vain sellaista asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään (kuntalaki 97 §).

Kuntalain 97 §:n mukaan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun, tilintarkastajan sekä viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Kaksoisrooli aiheuttaa esteellisyyden esimerkiksi silloin, kun kunnan tai kuntayhtymän hallituksen tai lautakunnan jäsenenä olevat hyvinvointialueen hallituksen jäsenet osallistuvat kunnan päätöksentekoon asioissa, joissa ao. hyvinvointialue on asianosainen tai joissa sille on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa yhteisöllä tarkoitetaan myös hyvinvointialuetta, joka on julkisoikeudellinen yhteisö. Käytännössä esteellisyys yhteisöjäävin perusteella voi siis tulla kyseeseen esimerkiksi silloin kun kunnan toimielin – muu kuin valtuusto – käsittelee hyvinvointialueen vaatimuksia riita-asiaassa.

Henkilö on esteellinen palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävin perusteella, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen organisaatioon, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (hallintolaki 28.1 § kohta 4). Tilanteessa, jossa hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö toimii kunnan tai kuntayhtymän hallituksen tai lautakunnan jäsenenä, hän on esteellinen käsittelemään asiaa, jossa ao. hyvinvointialue on asianosainen tai sille on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Käytännössä esteellisyys saattaa syntyä esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän ja hyvinvointialueen välisessä sopimusasiassa.

Yhteenveto

Tämän luvun keskeiset asiat:

- Esteellisyys tarkoittaa, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai sen asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.
 - Esteellisyys liittyy yksittäisen asian käsittelyyn viranomaisessa.
 - Vaalikelpoisuus on eri asia kuin esteellisyys.
 - Esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen.
 - Esteellinen henkilö ei voi osallistua hallintoasian käsittelyyn.
 - Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään.
 - Hallintolain 28.1 §:ssä on erikseen määritelty kuusi esteellisyyksiperustetta ja yleislauseke.
-

6

Avoimuus

Demokratia on yhteinen asia, ja lähtökohtaisesti kuntapäätäjän käsittelemät asiat ovat julkisia. Tässä kappaleessa käsitellään perussääntelyä tiedon avoimuuden näkökulmasta.

Julkisuuslain uudistamista on työstyetty pitkään. Tarvetta on havaittu mm. tietopyyntösääntelyn täsmentämiselle ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamiselle tietosuoja-sääntelyn kanssa. On ehdotettu myös soveltamisalan laajentamista julkisomisteisiin yhtiöihin. Tätä kirjoitetta-essa on vielä epäselvää, millä tavoin ja millä aikataululla uudistusprosessi etenee.

6.1 Viranomaisen asiakirjojen julkisuus ja salassapito

Julkisuusperiaate on ilmaistu perustuslain 12.2 §:ssä ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 1.1 §:ssä: viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta.

Julkisuuslaissa säädetään viranomaisten asiakirjan määritelmästä, julkiseksi tulemisesta, asiakirjapyyntöistä sekä salassapitoperusteista. Asiakirjajulkisuus on

vain yksi julkisuuden toteuttamisen muoto. Julkisuutta voidaan toteuttaa myös esimerkiksi asian käsittelyn ja kokousten julkisuudella tai viestinnällä. Asiakirjajulkisuus toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa kansalaisille mahdollisuuden valvoa julkisen vallan käyttöä, oikeuksiaan ja etujaan sekä muodostaa vapaasti mielipiteensä.

Julkisuuslain asiakirjan käsite kattaa perinteisten paperiasiakirjojen lisäksi muutkin tallenteet, kuten cd-levyt tai mikrofilmit. Viranomaisen asiakirjana pidetään asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka 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.

Julkisuuslakia sovelletaan kunnallisissa viranomaisissa, joita ovat kunnan, kuntayhtymän, ja kunnallisen liikelaitoksen toimielimet sekä yksittäiset viranhaltijat ja luottamushenkilöt, jos niillä on itsenäistä toimivaltaa. Lakia ei nykyisellään sovelleta kunnan tytäryhtiöissä tai kunnan sisäisissä, epävirallisissa johto- tai työryhmissä, joilla ei ole itsenäistä toimivaltaa. Julkisuuslakia sovelletaan samankaltaisesti myös hyvinvointialueella.

6.1.1 Asiakirjan julkiseksi tuleminen

Julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä säädetään ajankohdasta, jolloin viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi. Viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi riippuen asiakirjasta ja sen käyttötarkoituksesta. Alla on muutama esimerkki erilaisten viranomaisen laatimien asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdasta:

- Hankintaa ja urakkaa koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi, kun asiassa on tehty sopimus.
- Esityslista ja pöytäkirja tulevat julkisiksi, kun pöytäkirja on tarkastuksen jälkeen allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu.
- Sopimus ja sitä koskevat päätökset tulevat julkisiksi, kun sopimus on allekirjoitettu.

Viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee lähtökohtaisesti julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut. Asiantuntijalausunnat ja muut sellaiset asiakirjat, jotka on päätetty avata tietyssä ajankohtana, tulevat julkisiksi, kun ne avataan. Julkista hankintaa koskevat osallistumishakemukset, tarjoukset sekä muut hankintaa koskevat asiakirjat julkisiksi vasta, kun sopimus on tehty.

Ennen kuin asiakirja on tullut julkiseksi, tiedon antaminen siitä on viranomaisen harkinnassa. Viranomaisen tulee tällöinkin toimia julkisuusmyönteisesti; tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei tule rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Tiedon pyytäjiä tulee myös kohdella tasapuolisesti. Salassa pidettäviä tietoja ei kuitenkaan voida luovuttaa sivullisille ennen tai sen jälkeen, kun asiakirja on tullut julkiseksi.

6.1.2 Salassapitoperusteet ja vaitiolovelvollisuus

Asiakirjan salassapidon tulee perustua lakiin. Julkisuuslain 24 §:n on koottu viranomaisen asiakirjan salassapitoperusteet asiaryhmittäin. Osa salassapitoperusteista on ehdottomia, eli kyseiset asiakirjat ovat aina salassa pidettäviä. Joissakin salassapitoperusteissa viranomainen harkitsee asiakirjan salassapitoedellytyksiä asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella. Joidenkin salassapitoperusteiden kohdalla tieto voidaan antaa vain, jos tiedon antamisesta ei ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia.

Asiakirjan julkisuutta tulee rajoittaa vain niiltä osin, kuin se sisältää salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslain 10 §:n mukaisesti, jos vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Asiakirjojen salassapitoon liittyy vaitiolovelvollisuus; kunnan luottamushenkilö ja henkilöstöön kuuluva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai muuta salassa pidettävää tietoa sivullisille.

6.2 Kokouksen julkisuus

6.2.1 Julkinen ja suljettu kokous

Kunnan toimielinten kokousten julkisuudesta on säädetty kuntalain 101 §:ssä. Julkisella kokouksella tarkoitetaan kokousta, jota yleisön on voitava seurata. Suljettua kokousta yleisön ei puolestaan ole mahdollista seurata, eikä paikalla voi olla yleisöä tai sivullisia. Kokouksen julkisuuden toteuttaminen tulee ottaa huomioon myös sähköisten kokousten kohdalla.

Valtuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti julkisia. Valtuusto voi pitää suljetun kokouksen silloin kun kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi. Myös muun painavan syyn vuoksi asia voidaan käsitellä suljetuin ovin. Tällainen painava syy voi olla esimerkiksi kunnan edun turvaaminen hankinnassa tai yrityskaupassa.

Muiden toimielinten kokoukset ovat lähtökohtaisesti suljettuja. Kokous voi olla julkinen, jos toimielin niin päättää eikä kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi.

Riippumatta siitä, pidetäänkö kokous julkisena vai suljettuna, kokouksessa käsiteltyjen asiakirjojen ja asiassa tehdyn päätöksen julkisuus arvioidaan aina erikseen julkisuuslain nojalla.

6.2.2 Suljetun kokouksen keskustelut

Suljetussa kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia. Tämä tarkoittaa sitä, että niistä ei lähtökohtaisesti saa antaa tietoja ulkopuolisille. Omien puheenvuorojen sisällöstä voi kuitenkin kertoa, kun ottaa huomioon itse asian julkisuuden. Suljetun kokouksen keskustelujen paljastaminen ulkopuolisille on katsottu hyvän hallintotavan vastaiseksi ja se voi vaikeuttaa toimielimen työskentelyä.

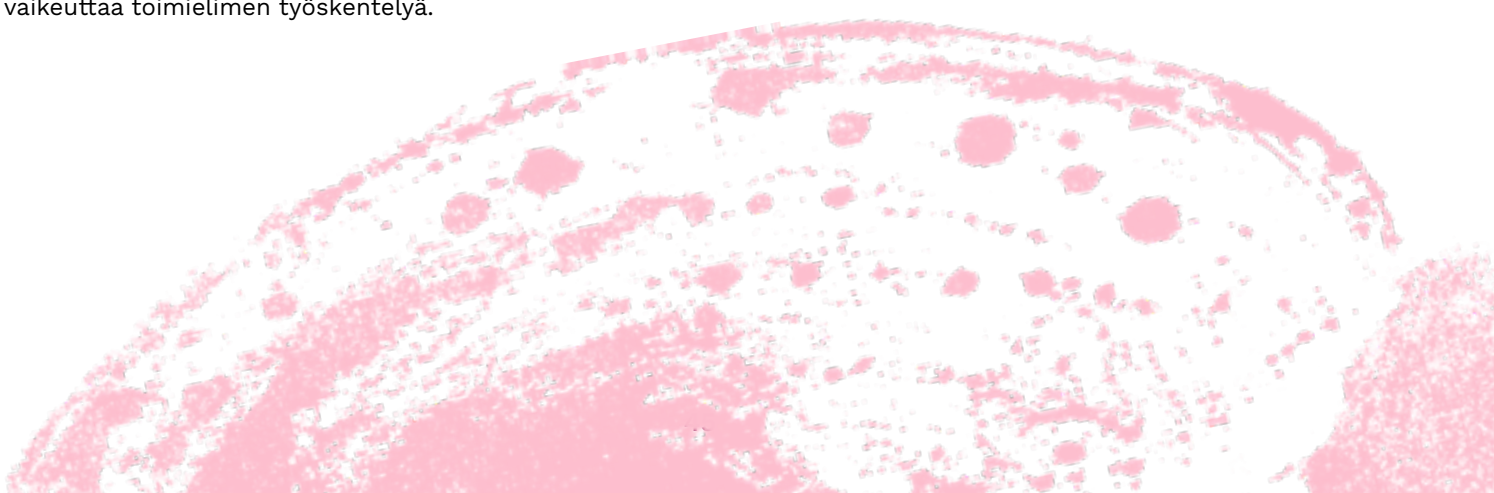
6.3 Kunnan viestintä

Keskeisessä roolissa kunnan viestinnässä toimivat kunnan verkkosivut ja sosiaalisen median kanavat. Viestinnän laajuus ja tavat ovat kuitenkin pitkälti kunnan harkinnassa. Kunnanhallitus johtaa kunnan viestintää ja tiedottamista kunnan toiminnasta, hyväksyy yleiset ohjeet viestinnän ja tiedottamisen periaatteista sekä nimeää viestinnästä vastaavat viranhaltijat.

Kuntalain 29 §:ssä on säädetty erikseen, mistä asioista kunnan tulee tiedottaa. Tietoja tulee antaa

- kunnan toiminnasta
- kunnan järjestämistä palveluista
- taloudesta
- valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista
- asioiden käsittelystä
- tehdyistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista.

Toimielinten käsiteltäviksi tulevista asioista ja niiden valmistelusta tulee tiedottaa esityslistan valmistuttua kunnan verkkosivuilla. Kunnan on lisäksi tiedotettava, miten päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.



Kuntalaki 29 § Viestintä

Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Kunnan viestintään liittyvät myös seuraavat kuntalainsäädännökset:

- 108 § Kunnan ilmoitukset
- 109 § Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa
- 140 § Päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle

Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä sekä otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet. Verkkoviestinnässä tulee myös huomioida

saavutettavuusvaatimukset. EU:n saavutettavuusdirektiivi edellyttää, että jäsenmaiden julkisen sektorin organisaatioiden verkkopalvelut ja mobiilisovellukset ovat kaikille saavutettavia. Suomessa direktiivin vaatimukset on pantu täytäntöön lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019).

Saavutettavuus tarkoittaa, että verkkopalvelut on suunniteltu ja toteutettu siten, että ne ovat kaikkien ihmisten käytettävissä esimerkiksi lukihäiriöstä tai näkö- tai kuulovammasta riippumatta. Verkkosisältöä on esimerkiksi voitava lukea ruudunlukuohjelmalla, ja tietyt videot on tekstitettävä. Myös kunnan asukkaiden käyttämät kielet on hyvä huomioida viestinnässä.

6.4 Henkilötietojen suoja eli tietosuoja

Henkilötietojen suoja kuuluu Suomen perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suoja on myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan mukainen oikeus. Henkilötietojen suojasta puhutaan myös termillä tietosuoja. Tietosuojalla tarkoitetaan henkilötietojen suojaamista oikeudettomalta ja laittomalta käsittelyltä. Henkilötiedot ovat sellaisia tietoja, joiden avulla henkilö voidaan tunnistaa suoraan tai epäsuorasti. Henkilötietoja ovat esimerkiksi henkilön nimi, osoite, puhelinnumero ja henkilötunnus. (Lisätietoja: tietosuoja.fi)

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään henkilötietojen käsittelyn periaatteista, laillisista käsittelyperusteista, rekisteröidyn oikeuksista ja valvontaviranomaisista. Henkilötietojen käsittelyllä tulee aina olla lainmukainen käsittelyperuste, joista on säädetty asetuksen 6 artiklassa. Rekisterinpitäjä on vastuussa siitä, että henkilötietoja käsitellään lainmukaisesti.

Tietosuojalaki (1050/2018) täsmentää ja täydentää tietosuojasetusta ja sitä sovelletaan sen ohella. Myös muissa laeissa saattaa olla henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä.

Yhteenveto

Tämän luvun keskeiset asiat:

- Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jolle niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.
 - Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta.
 - Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa eli julkisuuslaissa on säädetty viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta.
 - Viranomaisen asiakirjan salassapidon tulee perustua lakiin.
 - Jos vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista siten, että salassa pidettävä osa ei tule tietoon.
 - Suljetussa kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia.
 - Kunnan viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä sekä otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.
 - Verkkoviestinnässä tulee myös huomioida saavutettavuusvaatimukset.
 - Tietosuojalla tarkoitetaan henkilötietojen suojaamista oikeudettomalta ja laittomalta käsittelyltä.
 - Henkilötiedot ovat sellaisia tietoja, joiden avulla henkilö voidaan tunnistaa suoraan tai epäsuorasti, kuten esimerkiksi henkilön nimi, osoite, puhelinnumero ja henkilötunnus.
-

Lisätietoa

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Alma Insights 2023.

Kuusikko, Kirsi: Esteellisyys hallinnossa. Alma Insights 2018.

[Delegointiopas: Päätös- ja toimivallan siirtäminen kunnassa.](#) Suomen Kuntaliitto 2024.

[Korruptio ja eettisyys kunnassa.](#) Suomen Kuntaliitto 2025.

[Kunnan hallintosääntömalli.](#) Suomen Kuntaliitto 2023.

[Kuntaviestinnän opas.](#) Suomen Kuntaliitto 2016.

Muutoksenhakuopas 2025. Suomen Kuntaliitto 2025.

[Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa.](#) Suomen Kuntaliitto 2020.

[Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnassa.](#) Suomen Kuntaliitto 2023.

[Tuulivoimamenettelyt kunnassa.](#) Suomen Kuntaliitto 2023.

[Yhteisesti sovitut toimintamallit ja pelisäännöt kuntien johtamisessa.](#) Suomen Kuntaliitto 2022.

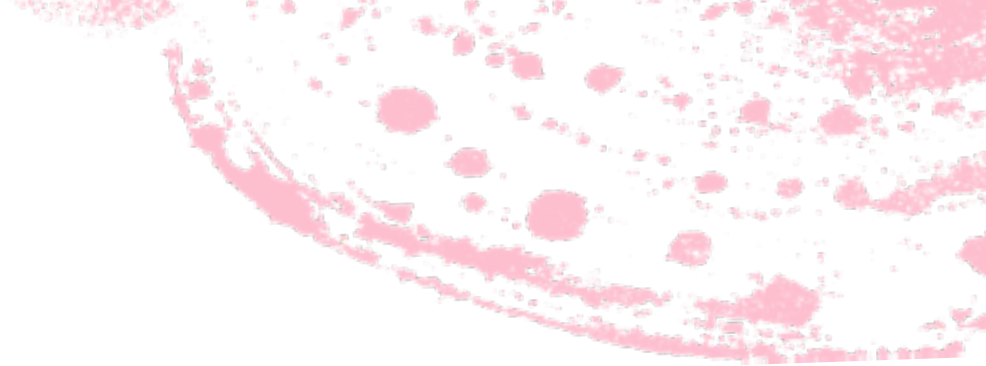
[Äänestys ja vaali kunnan hallinnossa.](#) Suomen Kuntaliitto 2023.

[Kunnallisen esimiehen työsuhdeopas.](#) Kunta- ja hyvinvointialueuetyöntajat KT 2021.

[Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas.](#) Kunta- ja hyvinvointialueuetyöntajat KT 2021.

www.kuntaliitto.fi/laki
Kuntaliitto

www.hyvil.fi
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy



Muutama perussana – sanasto

delegoida, delegointi

Viranomaisen tai virkamiehen päätösvallan, toimivallan tai tehtävän siirtäminen toiselle toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle. Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa hallintosäännössä niiltä osin kuin sen ei ole lain mukaan päätettävä siitä itse.

esittelijä

Esittelijän tehtävänä on huolehtia tarvittavan selvityksen hankkimisesta, valmistella asia ja tehdä siinä ratkaisuehdotus. Esittelijän tulee olla virkasuhteessa, ja hänen vastuunsa kohdistuu sekä esittelyyn että sen johdosta tehtyyn päätökseen. Esittelystä määrätään hallintosäännössä.

esittely

Päätösehdotuksen tekeminen päätösvaltaa käyttävälle toimielimelle tai viranhaltijalle. Hallintopäätös tehdään yleensä esittelyn perusteella. Esittelyn tarkoituksena on varmistaa, että päätös on laillinen ja asianmukainen.

jäävi

Esteellinen käsittelemään kyseessä olevaa asiaa

päätös

Kuntien tekemät päätökset ovat pääsääntöisesti pysyviä. Lähtökohtaisesti niitä voidaan muuttaa vain, jos päätökseen on olemassa valtuuttava oikeudellinen säännös, kuten kuntalain otto-oikeus tai oikaisuvaatimusmenettely. Päätös on perusteltava. Päätös syntyy pöytäkirjan tarkastamisen jälkeen, minkä takia pöytäkirja tai yksittäinen päätöspykälä kannattaa joskus tarkastaa heti kokouksessa.

toimielin

Kunnan toimielin tarkoittaa kunnan monijäsenistä viranomaista. Kunnan toimielimet on lueteltu kunta-laissa. Toimielimiä kunnassa ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja sen jaostot, lautakunnat ja niiden jaostot, johtokunnat ja niiden jaostot sekä toimikunnat. Näillä toimielimillä on omat, niille laissa säädetyt tai hallintosäännössä määrätyt tehtävänsä.

toimivalta

Oikeus ja velvollisuus käyttää päätösvaltaa ja toimia jossain asiassa. Toimivalta perustuu lakiin tai hallintosäännön määräykseen.

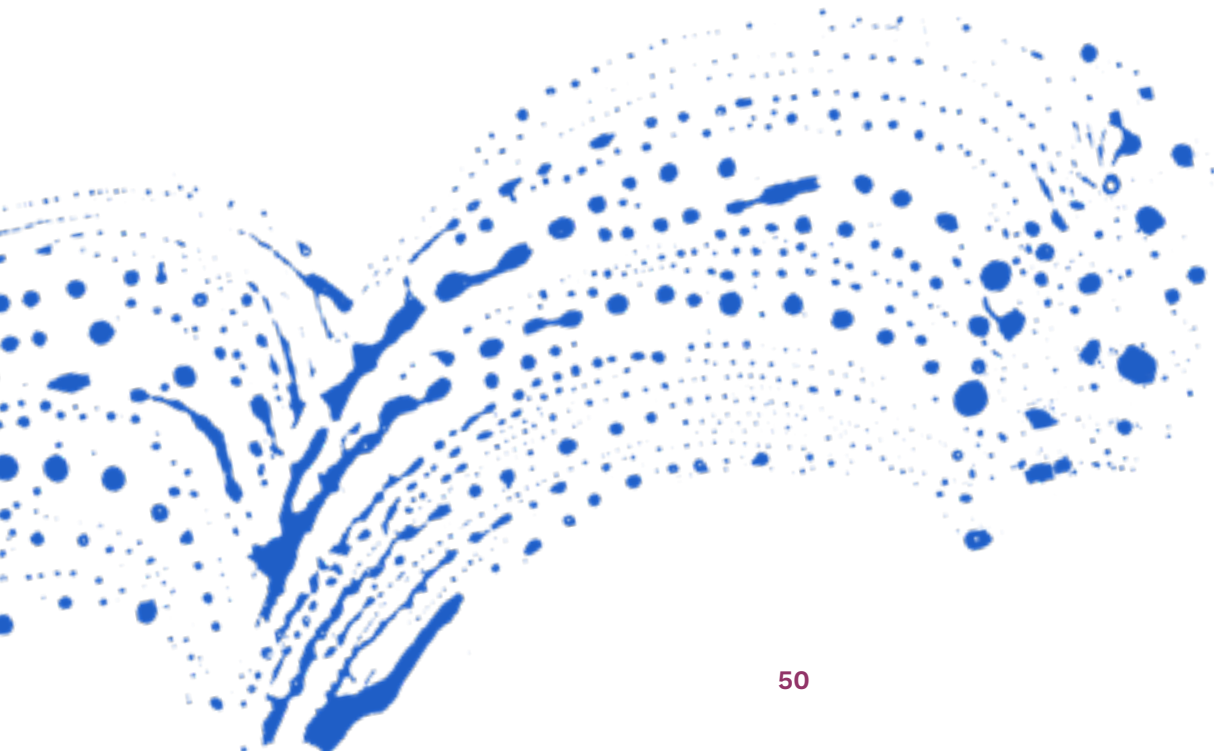
viranomainen

Julkisyhteisön, kuten kunnan, kirkon tai valtion, pysyvä toimielin, jolle on säädöksillä annettu toimivalta ja velvollisuus tiettyjen tehtävien hoitamiseen omalla toimialallaan. Kunnan viranomaisella tarkoitetaan kunnan

monijäsenistä toimielintä tai viranhaltijaa. Käsite on laaja ja kattaa muun muassa erilaiset virastot, laitokset, tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset. Myös yksityinen taho voi lakiin perustuen hoitaa viranomaistehtävää.

vireilletulo

Asia tulee vireille, kun asiakirja on saapunut viranomaiselle, ja vireilletulosta alkaa viranomaisen käsittelyvelvollisuus. Viranomaisella on velvollisuus käsitellä ja antaa päätös asianmukaisesti vireille tullessa asiassa.





**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet

Kuntapäättäjän kokouskäsikirja

ISBN 978-952-293-924-1 (painettu)

ISBN 978-952-293-925-8 (pdf)

Helsinki 2025