

Usein kysyttyä päätöksenteosta

Kuntamarkkinat 12.-13.9.2018

Lakiklinikka

Riitta Myllymäki, johtava lakimies





Esittelijän valmisteluvastuusta, lojalisuudesta ja riippumattomuudesta Kokousmenettelyyn liittyviä kysymyksiä Klassikkotapaus saastaisista papereista

Esittelijän riippumattomuus

1

- Meillä on kaupunginhallituksen puheenjohtajan kanssa näkemuseroja siitä, kuinka kaupungin yt-prosessia tulisi viedä eteenpäin. Olen valmistellut omat esitykseni kaupunginhallitukselle virkavastuulla, mutta puheenjohtaja vaatii nyt paikallislehdessä, käytännössä työpaikan menettämisen uhalla, muuttamaan esityksiä.
- Onko Kuntaliiton tiedossa tulkintaa tai ennakkotapauksia siitä, voidaanko esittelijää pakottaa tai muutoin uhata kuvatulla tavalla.

Esittelijän riippumattomuus

1

- Kaupunginjohtajan virkavastuuseen kuuluu käsiteltävien asioiden valmistelu ja esittely kaupunginhallituksessa. Esittelijän asema on itsenäinen ja riippumaton ja mikäli esitystä ei hyväksytä, hänellä on oikeus eriävän mielipiteen esittämiseen.
- Myös luottamushenkilöt toimivat virkavastuulla. Se tarkoittaa huolellista päätöksentekoa, jossa noudatetaan lakeja ja kunnan hallintosääntöä, mukaan lukien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen työnjako. Kaupunginjohtaja valmistelee ja tekee päätösehdotuksen. Hallitus keskustelee, äänestää ja tekee päätöksen.
- Ennakkopäätöksiä, joissa esittelijä olisi velvoitettu muuttamaan esitystään ei ole eikä voikaan olla. Julkiset esityksen muuttamisvaatimukset ja erottamisella uhkaaminen silloin, kun kyse ei enää ole normaalista julkisesta keskustelusta ja mielipidevaikuttamisesta, eivät kuulu hyvään hallintoon ja voivat täyttää rikoksen tunnusmerkit.

Esittelijän riippumattomuus

2

- Hallinto-oikeus on kumonnut valtuuston päätöksen koskien kunnanhallituksen valintaa. Kunnanhallituksen puheenjohtaja on antanut kunnanjohtajalle kirjallisen määräyksen, jossa hän määrää, että seuraavassa kunnanhallituksen kokouksessa on asia käsiteltävä niin, että päätösehdotuksena on valitus KHO:een.
- Kunnanjohtaja on ilmoittanut, että kunnanhallituksen puheenjohtaja ei voi määrätä, mitä esittelijän päätösehdotuksessa lukee.
- Voiko luottamushenkilö määrätä (kirjallisella määräyksellä), mitä esittelijän on kirjoitettava päätösehdotukseksi. Jos ei voi määrätä, niin voidaanko esittelijään kohdistaa jotain sanktioita, jos hän ei noudata saamaansa kirjallista määräystä ?

Esittelijän riippumattomuus

2

- Viranhaltijaesittelijä on tehtävässään itsenäinen ja hänen päätösehdotuksensa on asian käsittelyn pohjaehdotus. Puheenjohtaja tai muut luottamushenkilöt eivät voi määrätä päätösehdotuksen sisältöä.
- Mitään sanktioita esittelijään ei voi kohdistua, jos hän toimii asiassa oman kantansa mukaisesti.
- Vertailun vuoksi voi todeta, että myös lautakuntien esittelijät ovat tehtävässään itsenäisiä eikä esimerkiksi kunnanjohtaja ylimpänä viranhaltijana voi antaa sitovia määräyksiä heidän esittelystään lautakunnassa.

Valmistelu hallituksen vai valtuuston linjausten mukaan?

- Taustalla on poliittinen kiista, jonka toinen osapuoli sai tahtonsa läpi valtuustossa ja toinen osapuoli hallituksessa.
- Miten juridiikan ja päätöksenteon valmistelun näkökulmasta meidän viranhaltijoiden tulisi toimia? Noudattammeko valmistelussa valtuuston antamaa toimeksiantoa vai hallituksen?

Valmistelu hallituksen vai valtuuston linjausten mukaan?

- Kun kysymys on valtuuston päätösvaltaan kuuluvasta asiasta, tulisi valmistelu hallituksessa tehdä valtuuston antamien ohjeiden pohjalta. Tämä tietenkin sillä rajauksella, että valtuuston antamien ohjeiden noudattaminen ei saa johtaa lainvastaisuuksiin.
- Viranhaltijoiden näkökulmasta tilanne on hankala, koska viranhaltijoiden tulee noudattaa myös hallituksen ohjeita. Eli nyt viranhaltijat joutuvat poliittisen riidan välikappaleiksi.
- Laista ei saa kysymykseen suoraa vastausta. Itse menettelisin siten, että tekisin valmistelun hallituksen ohjeiden pohjalta ja hallitus sitten kantaa poliittisen vastuun siitä, ettei se ole noudattanut valmistelussa valtuuston ohjeistusta.

Oikaisuvaatimuksen käsittely – esittelijän lojaalisuus

- Kunnanhallitus valitsi virkaan B:n, olin ehdottanut A:n valitsemista.
- ✓ Lautakunta oli valinnut virkaan A:n, mutta puheenjohtaja käytti otto-oikeutta ja asia tuotiin kunnanhallitukseen.
- Päätöksestä tehtiin kunnanhallitukselle oikaisupyyntö ja esitin että oikaisupyyntö hyväksytään.
- Teinkö väärin kun kunnanhallitus oli jo aikaisemmin päättänyt asian? Vai teinkö oikein että suosittelin oikaisuvaatimuksen hyväksymistä? Tästä asiasta minut halutaan kuultavaksi.

Oikaisuvaatimuksen käsittely – esittelijän lojaalisuus

- Esittelijä vastaa asioiden asianmukaisesta valmistelusta toimielimelle eli päätöksenteon pohjaksi annettujen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Valmistelun perusteella esittelijän velvollisuus on tehdä päätösehdotus asian ratkaisijalle. Esittelijällä on riippumaton ja itsenäinen asema esittelijän tehtävässään.
- Jos kunnanhallituksen päätöksessä olisi esittelijän käsityksen mukaan laillisuusvirheitä, joihin oikaisuvaatimuksessa on vedottu, esittelijän tulisi tuoda tämä esille ja esittää oikaisuvaatimuksen hyväksymistä.
- Jos oikaisuvaatimuksessa on vain tarkoituksenmukaisuusperusteita, esittelijältä voitaneen odottaa lojaalisuutta (pätösehdotusta oikaisuvaatimus hylätään), ainakin mikäli hän ei ole jättänyt oikaisuvaatimuksenalaiseen päätökseen eriävää mielipidettä.

Päätäjien tiedonsaanti

- Minua ylempänä olevat virkamiehet pyrkivät estämään päättäjien riittävän tiedonsaannin. Onko minulla oikeus kääntyä asiassa päättäjien puoleen, vai voidaanko sen katsoa rikkovan esimerkiksi lojaliteettivelvollisuutta työnantajaa kohtaan? Vaikka kyseessä ovat siis saman kunnan luottamushenkilöt.

Päättäjien tiedonsaanti

- Esittelijä vastaa siitä, että valmistelussa esitetään oikeat ja riittävät tiedot päätöksen perusteeksi. Tästä näkökulmasta esittelyvastuussa olevan pitäisi kyllä kertoa päätöksentekijöille, että viran täyttämättä jättäminen johtaa kirjaston aukioloaikojen supistamiseen, jos näin todellakin on.
- Mikään laki ei kiellä kunnan viranhaltijaa käymästä keskusteluita myös päätöksestä vastuussa olevien luottamushenkilöiden kanssa, jotka sitten päätöksentekovaiheessa voivat ottaa asian esille. Lähtökohtaisesti kannattaa kuitenkin keskustella asian valmistelijoiden ja esittelijän kanssa siitä, että päätösesityksessä pitäisi kuvata viran täyttämättä jättämisen vaikutukset kirjaston aukioloaikoihin.

Asian poistaminen esityslistalta

- Voiko hallituksen puheenjohtaja ottaa pykälän pois esityslistalta ennen kokousta?

Asian poistaminen esityslistalta

- Kokouskutsun antaa puheenjohtaja. Tähän katsotaan liittyvän viimekätisen oikeuden päättää myös esityslistalle otettavista asioista.
- Jos asia on listalla, puheenjohtaja ei voi yksin vetää asioita listalta. Kannattaa katsoa, mitä hallintosääntönne sanoo asian poistamisesta listalta. Yleensä tämä oikeus on annettu esittelijälle, mutta toimitielin voi päättää, että asian käsitellään ao. kokouksessa.

Asialistan kohta "Muut asiat"

- Tähän asti kaikki lautakuntamme jäsenet ovat voineet tuoda kokouksissamme käsiteltäväksi mieltä askarruttavia asioita, kunhan ovat ilmoittaneet tästä asialistaa hyväksyttäessä. Näille valmistamattomille asioille on ollut aina asialistalla oma pykälä "muut asiat". Viime kokouksessamme tätä pykälää ei esityslistalla kuitenkaan enää ollut ja asiasta kysyessäni teknisen toimen johtaja ilmoitti, ettei valmistamattomia asioita enää käsitellä lautakunnassa.
- Onko tämä aivan laillista? Voiko teknisen toimen johtaja yksin tehdä tällaisen päätöksen?

Asialistan kohta "Muut asiat"

- Hallintosäännössä on yleensä määräys, että toimielin voi enemmistöpäätöksellä ottaa käsiteltäväkseen asian, jota ei ole kokouskutsussa mainittu. Jos ja kun teillä on tällainen määräys hallintosäännössänne, viranhaltija ei voi sitä ohittaa.
- Eri asia on, että asian päättäminen valmistelun pohjalta on hyvän hallinnon mukaista ja valmisteluun perustuva päätöksenteko on pääsääntö. Toimielin voi otettuaan asian käsittelyyn esityslistan ulkopuolelta myös edellyttää, että asia valmistellaan ja tuodaan myöhemmin päätettäväksi.

Suljettu lippuäänestys

1

- Taas alkaa kunnissa kötinät luottamustehtävien jaossa. Meillä on poliittisissa ryhmissä noussut esille, että ryhmäpäätöksen taakse ajetaan kaikki jäsenet tarkastamalla vieruskavereiden vaaliliput tulevassa valtuuston kokouksessa.
- Onko puheenjohtajana toimivan tehtävä asialle lain mukaan jotain, vai onko sallittua rikkoa valtuuston kokouksessa suljetun lippuäänestyksen vaalisalaisuus kyseisellä tavalla?

Suljettu lippuäänestys

1

- Oikeudelliset reunaehdot suljetun vaalin toimittamiselle käyvät ilmi oheisesta KHO:n ratkaisusta. Suljettuun lippuäänestykseen liittyvä vaalisalaisuus ja mitä se käytännössä tarkoittaa on ilmeisesti syytä käydä läpi valtuutettujen kanssa valtuuston puheenjohtajan johdolla.

KHO:1983-A-II-42

Osa valtuutetuista oli näyttänyt vaalilippunsa toisille valtuutetuille suljetuin lipuin toimitetussa kaupunginjohtajan vaalissa. Vaatimus vaalin kumoamisesta virheellisessä järjestyksessä syntyneenä hylättiin, koska saadun selvityksen mukaan vaalia toimitettaessa ei ollut menetelty siten, että valtuutettuja oli pakotettu näyttämään vaalilippunsa. Vaalia ei siis valituksessa tarkoitettusta syystä ollut toimitettu vastoin kunnallislain 56 §:n 3 momentin säännöstä vaalin toimittamisesta suljetuin lipuin, eikä päätös siten ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Suljettu lippuäänestys

2

- Esille saattaa illan valtuustossa tulla menettelytapaesitys: suljetussa lippuäänestyksessä kukin nimenhuudon mukaisesti tulee puhujapönttöön ja siellä kirjoittaa nimen lippuun ja pudottaa sen urnaan. Onko tämä laillinen tapa?
- Puheenjohtaja piti sitä paremmin salaisuutta suojaavana kuin paikallaan äänestämistä ja siihen ehkä liittyvää nimen näyttämistä ennen taittamista puoluetoverille. Kyse on ryhmäkurista.
- Voiko puheenjohtaja ratkaista kokouksessa tuon asian noin?

Suljettu lippuäänestys

2

- Kuntalaki ei sääntele suljetussa lippuäänestyksessä noudatettavan menettelyn yksityiskohtia. Olennaista on että noudatetaan hallintosäännön määräyksiä. Hallintosäännössänne ei varmaan oteta kantaa kysymyksessä mainitsemiisi menettelytapoihin.
- Varminta olisi, jos puheenjohtaja hyväksyttäisi toimintatavan valtuustolla.

Päätösehdotus: merkitään tiedoksi

- Onko lainsäädännössä määräystä milloin ja minkälainen asia voidaan tai pitää merkitä tiedoksi keskustelun tyrehdyttämiseksi ja demokraattisen päätöksen sivuuttamiseksi?

Päätösehdotus: merkitään tiedoksi

- Vaikka pohjaehdotus on, että asia merkitään tiedoksi, käsitellään asiaa tavalliseen tapaan. Eli myös tiedoksi tullut asia on normaali kokousasia, josta voidaan keskustella ja esimerkiksi äänestää.
- Toimielimen päätös voi aina olla muu kuin pohjaesitys, eli toimielin voi myös päättää sisällöllisesti asiassa tai esimerkiksi palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.

Klassikko vuodelta 2008

- Toimin kunnan lomituspalvelujohtajana ja työpöydälleni on ilmestynyt kaksi ruttuista ja yltä päältä lehmän/vasikan/sonnin ulosteessa olevaa asiakirjaa.
- Toinen asiakirja on maatalousyrittäjän jättämä korvaushakemus maatalouslomittajan aiheuttamasta vahingosta hänen tilallaan ja toinen asiakirja on maatalouslomittajan ilmoitus maatilalla sattuneesta vahingosta. Molemmat on toimittanut kyseisen tilan maatalousyrittäjä.
- Mitä neuvoisit minun tekevän? Toimivatko noista papereista otetut kopiot yhtälailla virallisina asiakirjoina jos otan niistä kopiot ja laitan nuo ulosteiset paperit roskeen?

Klassikko vuodelta 2008

- Ikävä tilanne. Useimmiten "saastuttamistekniikka" ei ole noin konkreettista...
- Viranomaiseen sen tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitetut asiakirjat on mm. kirjattava ja säilytettävä arkistolainsäädännön mukaisesti. Perusteltua olisi kirjata asia vireille tulleeeksi, mutta kehottaa maatalousyrittäjää toimittamaan puhtaammat paperit viranomaisen käsittelyä varten. Tällöin paskaiset asiakirjat voitaisiin huoletta hävittää.
- Suosittelen pyytämään asianosaiselta uudet kappaleet asiakirjoista vaikkapa sillä perusteella, että vanhojen tekstistä on sotkun takia vaikea saada selvää. Tätä voisi käsitellä hallintolain mukaisena täydennyspyyntönä.



Lakiyksikön palvelusähköpostit

hallintolakimiehet@kuntaliitto.fi

siviililakimiehet@kuntaliitto.fi

hankinnat@kuntaliitto.fi

