



HYVÄN VALMISTELUN OHJEET

Sisällysluettelo

1. Kunnan päätöksentekomenettely ja säädöspohja	3
1.1. Suomen perustuslaki	3
1.2. Hyvän hallinnon perusteet	3
1.3. Kuntalaki ja hallintosäätö	4
2. Toimivallan jako	4
3. Hyvä valmistelu	4
3.1. Valmistelun ABC ja julkisuus.....	4
3.2. Esittely	5
3.3. Asianosaisen kuuleminen	5
3.4. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.....	6
3.5. Päätöksen perustelu.....	6
3.6. Vaikutusten arviointi	6
4. Tiedoksianto	9
5. Kuntalais- ja valtuustoaloitteiden käsittely	10

1. Kunnan päätöksentekomenettelyn säädöspohja

1.1. Suomen perustuslaki

Julkisen hallinnon päätöksenteon perusteet on kirjattu Suomen perustuslakiin. Erityisesti päätöksentekomenettelyyn eli hallintomenettelyyn vaikuttavia säännöksiä ovat:

- 2 §:n oikeusvaltioperiaate; julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Päätöksen tekee toimivaltainen viranomainen ja voimassa olevia menettelysäännöksiä ja -määräyksiä noudatetaan.
- 21 §:n mukaiset hyvän hallinnon takeet; oikeus saada asia käsiteltyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, päätöksen perusteleminen ja oikeus hakea muutosta.
- 12 §:n julkisuusperiaate; viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.
- 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeus; julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.
- 118 §:n vastuu virkatoimista; viranhaltijat ja luottamushenkilöt toimivat virkavastuulla ja vastaavat toimiensa lainmukaisuudesta.

1.2. Hyvän hallinnon perusteet

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- yhdenvertaisuusperiaate; viranomaisen ja virkamiehen velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.
- tarkoitussidonnaisuuden periaate; velvollisuus käyttää viranomaisen toimivaltaa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin - harkintavaltaa ei saa käyttää väärin.
- objektiviteettiperiaate; edellyttää viranomaiselta asiallista ja puolueetonta toimintaa, esim. esteellisyysperusteet.
- suhteellisuusperiaate; sovelletaan ennen kaikkea kansalaisten toimintaa valvovassa hallinnossa. Viranomaisen on mitoitettava keinot oikein ja yksityisen asemaan ei puututa enempää kuin on välttämätöntä.
- luottamuksensuojaperiaate; yksityisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen. Esim. asiavirheen korjaaminen.

Hallinnoilta vaaditaan oikeusturvan toteutumisen lisäksi asiakaslähtöisyyttä, joutuisuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta. Lisäksi hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat palveluperiaate, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisen yhteistyövelvoite.

1.3. Kuntalaki ja hallintosääntö

Kuntalain (410/2015) 12 luvussa säädetään kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä. Joensuun kaupungin hallintosäännön VII osassa määrätään kaupungin päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä. Hallintosäännöstä löytyvät kirjaukset muun muassa toimielimen päätöksentekotavoista, sähköisestä kokouksesta, kokouksen koollekutsumisesta, kokouksen johtamisesta, esittelystä, esteellisyydestä, päätöksenteosta, äänestyksestä ja vaalista, pöytäkirjan pitämisestä ja päätöksen tiedoksiannosta.

Lisäksi hallintosäännön muista luvuista löytyvät toimivaltaan liittyvät määräykset.

2. Toimivallan jako

Lähtökohtana on, että kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Kunnan muiden viranomaisten toimivalta voi perustua nimenomaiseen lain säädökseen tai viranomaiselle hallintosäännön nojalla siirrettyyn (delegoituun) toimivaltaan taikka viranomaisen asemaan. Valtuusto voi siirtää toimivaltaa alemmille viranomaisille hallintosäännön määräyksillä.

Delegointi on mahdollista kaikissa muissa asioissa paitsi niissä, joissa päätöksentekijän lakiin otetun säännöksen mukaan on oltava valtuusto. Toimivaltaa voidaan delegoida toimielimelle tai yksittäiselle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle. Toimivallan delegoiminen ei ole mahdollista työsuhteessa olevalle henkilölle.

3. Hyvä valmistelu

3.1. Valmistelun ABC ja julkisuus

Päätöksenteon perustana on hyvä hallinto, hyvä tiedonhallintatapa ja julkisuus periaate. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja hallintosääntö. Päätöksenteon prosessiin kuuluvat asian vireille tulo, rekisteröinti, valmistelu, päätöksenteko, tiedoksianto, muutoksenhaku, täytäntöönpano ja seuranta.

Valmisteltaessa yksittäistä kokousasiaa toimielimelle kirjataan asiaotsikko, selostus asiasta ja päätösehdotus.

Asiaotsikko on käsiteltävän asian tiivis kuvaus asiasta. Asian selostusosassa tuodaan esille tosiseikat ja tiivistetään asian valmistelun tulokset muun muassa: selvitys vireille tulosta, asian aiempi käsittely, vastaavien asioiden aiempi ratkaisukäytäntö, lainsäädäntö ja hallintosääntö, kaupungin strategiset linjaukset, asiaan liittyvä tutkimustieto, viittaukset talousarvioon ja -suunnitelmaan sekä ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutukset.

Viranomaisen tulee käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Tekstissä tulee keskittyä asian käsittelyn kannalta olennaiseen. Hallinnon kieltä ja

ammattitermejä tulee suomentaa mahdollisuuksien mukaan viestin sisältöä muuttamatta. Tekstien tulee olla sisällöltään helposti ymmärrettäviä.

Viranomaisen asiakirjoilla on julkisuusolettama. Julkisuusolettamalla tarkoitetaan, että viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajoitettu. Silloin, kun tiedon antaminen asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, tiedon antamista ei saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Viranomaisen on kohdeltava tiedon pyytäjiä tasapuolisesti ja julkisuusmyönteisesti. Jos pyydettyä tietoa ei anneta, on se perusteltava. Asiakirjajulkisuudesta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaissa (621/1999).

3.2. Esittely

Lähtökohtana on, että kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustoasiat. Kunnanhallituksen sijasta valmistelu voi lain tarkoittamissa asioissa kuulua tilapäiselle valiokunnalle tai tarkastuslautakunnalle.

Muissa toimielimissä asiat valmistellaan toimielimen ratkaistavaksi esittelijän johdolla. Esittelijöistä määrätään Joensuun kaupungin hallintosäännön osassa II. Hallintosäännön määräyksen mukaan toimielin voi erityisestä syystä päättää, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijaesittelyä.

Esittelijä vastaa valmistelusta ja siitä, että päätöksenteon pohjaksi annetut tiedot ovat oikeat ja riittävät. Esittelijän velvollisuutena on tehdä asiasta päätösehdotus toimielimelle. Joissakin tapauksissa päätösehdotus voidaan tehdä vasta kokouksessa, mutta se on poikkeuksellista ja siihen tulee olla perusteltu syy.

Päätösehdotuksessa esittelijän on otettava asiallinen kanta päätettävänä olevaan asiaan. Sen on oltava sellainen, että toimielin voi hyväksyä sen päätökseksi ("ehdotus hyväksyttiin"). Esittelijän päätösehdotuksen puuttuminen on yleensä muotovirhe. Jos päätösehdotus on tehty, mutta se ei ole riittävän täsmällinen, esittelyn laillisuus on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen.

3.3. Asianosaisen kuuleminen

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee lähtökohtaisesti varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

3.4. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Valmistelussa tulee huomioida, kuntalain 22 §:n (410/2015) mukaisten kaupungin asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen.

Osallistumista- ja vaikuttamista voidaan edistää muun muassa:

- järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia
- selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa

Lisäksi tulee huomioida vaikuttamistoimielinten nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston mahdollinen osallisuus valmisteluprosessissa.

3.5. Päätöksen perustelu

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset ja niiden sisältö.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

1. tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
2. päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
3. päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
4. päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
5. perustelemisen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

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

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettava päätös on aina perusteltava.

Henkilöstövalinnan perustelemisen:

Viranhaltijan tekemä virkavaali on perusteltava. Vaikka toimielin voi lain mukaan jättää virkavaalin perustelematta, on päätöksessä hyvä kuvata lyhyesti, millä perusteella virkaan valittu on ansioitunein. Virkavaalissa tärkeintä on hakijoiden ansiovertailu ja kokonaisarvioinnin perusteella hakuilmoituksen kelpoisuusvaatimukset parhaiten täyttävän eli ansioituneimman hakijan valitseminen virkaan.

3.6. Vaikutusten arviointi

Kunnat tekevät sekä kuntalaisten hyvinvoinnin että paikallisen elinvoiman kannalta tärkeitä kauaskantoisia päätöksiä ja linjauksia. Päätöksillä on useita vaikutuksia esimerkiksi kuntalaisiin, organisaatioon, henkilöstöön, ympäristöön, talouteen, kaupunkistrategiaan ja yrityksiin. Lisäksi päätöksillä voi olla muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tästä johtuen tulee päätöksentekijöiden voida arvioida kokonaisvaltaisesti ja pitkällä aikajänteellä, millaisia vaikutuksia heidän tekemillään

päätöksillä on. Vaikutusten arvioinnin tavoitteena on jäsentää ja selkeyttää valmistelu- ja päätöksentekoprosessia.

Vaikutusten ennakoarviointi perustuu useisiin erityislakeihin ja annettuihin suosituksiin. Mm. maankäyttö- ja rakennuslaki, YVA-laki (ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki), SOVA-laki (laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista), tasa-arvolaki ja sukupuolivaikutusten arviointi päätöksenteossa ja toiminnassa (SUVAUS) sisältävät kirjauksia ja ohjeita vaikutusten arvioinnista. Terveystieteiden lain § 11 (2011) mukaan kunnan on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Sosiaali- ja terveystieteiden siirryttyä Siun sotelle on kunnan rooli hyvinvoinnin edistämiseksi korostunut ja kunnalla on päävastuu asukkaidensa hyvinvoinnista. Kuntalain (410/2015) mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Päätösten vaikutusten arviointi tukee kestäväää päätöksentekoa.

Esittelijä päättää vaikutusarvioinnin tarpeellisuudesta sekä vaikutusten arviointiin käytettävästä menetelmästä. Vaikutusten arviointi suositellaan tehtäväksi, kun:

- päätöksellä on välittömiä ja/tai pitkän aikavälin merkittäviä vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin, elinoloihin ja terveyteen
- päätös on strategisesti, toiminnallisesti tai taloudellisesti merkittävä
- kyseessä on merkittävä muutos palveluissa tai kyseessä on uusi palvelujen järjestämistapa
- päätöksellä on välittömiä ja/tai pitkän aikavälin suoria vaikutuksia tai merkittäviä epäsuoria vaikutuksia yritystoimintaan

Ennakoarviointia ei tarvitse tehdä oikaisuvaatimuksissa, viran- tai toimenhaltijoiden nimeämisyksiköissä, tiedoksi saatettavissa asioissa eikä myöskään toimielinten toimialaan kuuluvissa erityisasiossa (mm. yksilöasiat).

Mikäli vaikutuksia ei joidenkin näkökulmien osalta ole, jätetään se vaikutusten arviointia tehtäessä käsittelemättä.

Vaikutukset kaupunkilaisiin

Valmistelussa selvitetään päätösehdotuksen vaikutukset kaupunkilaisiin tai kaupunkilaisiin palvelujen käyttäjänä. Kaupunkilaisiin kohdistuvissa vaikutuksissa tarkastellaan hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä sekä niiden jakaantumista.

Vaikutukset ympäristöön

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) 2 §:ssä ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia:

- ihmisen terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen
- maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen

- yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön
- luonnonvarojen hyödyntämiseen
- edellä mainittujen tekijöiden keskinäiseen vuorovaikutukseen

Valmistelussa selvitetään päätösehdotuksen mahdollisia ympäristövaikutuksia. Arvioinnin avulla pyritään tunnistamaan ja ehkäisemään haitalliset ympäristövaikutukset sekä edistämään myönteisiä ympäristövaikutuksia.

Vaikutukset organisaatioon / henkilöstöön

Valmistelussa selvitetään päätösehdotuksen vaikutuksia organisaation tehtäviin tai menettelytapoihin, luottamuselinten toimintaan, henkilöstöön ja hallintoon.

Valmistelun lähtökohtana on hyväksytyin talousarvion / henkilöstösuunnitelman mukainen henkilöstömäärä ja hyväksytyssä henkilöstösuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteuttaminen.

Valmistelussa on selvitettävä, merkitseekö päätösehdotus muutoksia henkilöstön määrään ja/tai kelpoisuuksiin ja miten ne suhteutuvat talousarvioon / henkilöstösuunnitelmaan.

Lisäksi valmistelussa on selvitettävä, onko päätösehdotuksella vaikutuksia henkilöstön asemaan. Onko henkilöstöä kuultu, asia käsitelty yhteistoimintaelimessä, jos sitä edellytetään, tai maininta siitä, ettei erityistä kuulemistä tarvita.

Henkilöstövaikutusten osalta on valmistelussa oltava tarvittaessa yhteydessä henkilöstöhallintoon.

Vaikutukset talouteen

Valmistelun lähtökohtana on talousarvion pysyvyys. Toiminnan tai palvelutuotannon laajentaminen ja sen mahdolliset kustannusvaikutukset valmistellaan ja päätetään pääsääntöisesti talousarvio- / taloussuunnitelmapiirissä yhteydessä. Muutokset talousarviovuoden aikana voivat olla taloudellisilta vaikutuksiltaan säästöjä aikaansaavia.

Valmistelussa on selvitettävä, mitkä ovat esityksen taloudelliset vaikutukset vuositason euroissa ja suhteessa talousarvioon ja mikä on palvelutuotannon muutoksen ja kustannusten muutosten suhde.

Mikäli päätösehdotus sisältää investointeja, on valmistelussa esitettävä niiden arvioidut kustannukset ja investoinneista seuraavat vaikutukset käyttötalouden tuloihin ja menoihin.

On myös selvitettävä, miten arvioidut taloudelliset vaikutukset näytetään toteen ja miten niitä seurataan, sekä aiheuttaako päätösehdotus talousvaikutuksia jossakin toisaalla (kustannusten lisäykset tai vähennykset) ja miten vaikutuksia seurataan.

Taloudellisten vaikutusten osalta on valmistelussa oltava tarvittaessa yhteydessä talouspalveluihin.

Vaikutukset kaupunkistrategiaan

Valmistelussa on huomioitava asiaan liittyvät kaupungin strategiset linjaukset ja onko päätösehdotus niiden mukainen. Jos päätös poikkeaa hyväksytystä kaupunkistrategiasta, on se erityisesti perusteltava.

Vaikutukset yrityksiin

Valmistelussa selvitetään päätösehdotuksen vaikutus yrityselämään. Yritysvaikutusten huomioimisella päästään yritysystävällisempään päätöksentekoon ja voidaan huomioida paremmin myös elinkeinoelämän tarpeet.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Valmistelussa otetaan huomioon tarpeen mukaan myös muut yhteiskunnalliset vaikutukset, joita ovat vaikutukset:

- työllisyyteen ja työelämään
- kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan
- yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon
- lapsiin (ns. lapsivaikutusten arviointi, miten lapsen oikeudet toteutuvat ja millaisia hyötyjä tai haittoja lapsiin kohdistuvilla päätöksillä ja toiminnalla aiheutetaan)
- rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen
- aluekehitykseen
- tietoyhteiskuntaan

4. Tiedoksianto

Toimielinten esityslistat viedään nähtäville Joensuun kaupungin verkkosivuille. Tietoja viedä tulee huolehtia siitä, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä verkkosivuille ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Toimielinten pöytäkirjat oikaisuvaatimusohjeineen / valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä Joensuun kaupungin verkkosivuilla, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa mainitaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- ja valitusajan päättyessä. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä.

Päätöksen tiedoksiannossa asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon seitsemäntenä päivänä

kirjeen lähettämisestä. Sähköasiointilain 19 §:n mukaan asiakirja voidaan antaa asianosaiselle tiedoksi sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Tällöin asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Tiedoksianto voidaan toimittaa myös todisteellisena, mikäli kyse on muun muassa velvoittavasta päätöksestä, jonka tiedoksiannosta alkaa kuulua muutoksenhaku-aika.

5. Kuntalais- ja valtuustoaloitteiden käsittely

Kuntalaisaloitteista säädetään kuntalain (410/2015) 23 §:ssä ja hallintosäännön 145-147 §:ssä. Valtuustoaloitteiden käsittelystä on määräykset hallintosäännön 115 §:ssä.

Valtuusto- ja kuntalaisaloitteeseen on vastattava kuuden (6) kuukauden kuluessa aloitteen jättämisestä. Aloitteet, jotka liittyvät talousarvioon, käsitellään loppuun kulloisenkin talousarvion käsittelyn yhteydessä.

Kuntalain 23 § 2 mom. mukaan, jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.