



# Hallintopäätösten valmistelu ja esittely seurakuntayhtymässä

Päivi Antila

OPINNÄYTETYÖ  
Huhtikuu 2020

Liiketalouden tutkinto-ohjelma  
Oikeudellinen asiantuntijuus

## TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden tutkinto-ohjelma  
Oikeudellinen asiantuntijuus

ANTILA, PÄIVI:

Hallintopäätösten valmistelu ja esittely seurakuntayhtymässä

Opinnäytetyö 78 sivua, joista liitteitä 12 sivua  
Huhtikuu 2020

---

Opinnäytetyön tavoitteena oli perehtyä julkishallinnon päätöksentekoon ja esittelijän tehtävään seurakuntayhtymässä. Tarkastelun kohteena oli esittelijän tehtävä ja vastuu päätöksentekoprosessissa. Opinnäytetyössä kuvattiin Tampereen ev.lut. seurakuntayhtymän hallinnollisen päätöksenteon prosessit. Opinnäytetyön lainopillisessa osuudessa selvitettiin julkishallinnon esittelijän tehtävää ja vastuuta sääntelevää lainsäädäntöä, käytiin läpi hyvän hallinnon perusteet ja viranomaisen toiminnan julkisuusperiaate. Lisäksi opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää esittelijäaseman määräytyminen Tampereen seurakuntayhtymässä. Hallintopäätöksen valmistelijan ja esittelijän rooleja tarkasteltiin opinnäytetyön toiminnallisessa osuudessa. Kvalitatiivista tutkimusmenetelmää soveltaen seurakuntayhtymän esittelijöille tehtiin lomakekysely. Opinnäytetyön tuloksena on tarkoitus laatia ohjeistus esittelijöiden työn tueksi.

Lainsäädännössä säädetään esittelijän asemasta ja vastuusta yleisellä tasolla ja väljästi. Esittelijän tehtävän perustana ovat perustuslain säädökset virkavastuun perusteista sekä esittelijän vastuusta. Esittelijän on myös noudatettava hallintolain määräyksiä hyvän hallinnon perusteista. Esittelijän asemaa on lisäksi säännelty viranomaiskohtaisin säännöksin. Tampereen seurakuntayhtymässä esittelijöinä toimivat yhteisten tehtävien johtavat viranhaltijat, ja heidän esittelijäasemansa määräytyy seurakuntayhtymän säännösten perusteella. Ilmeni, että valmistelu on olennainen osa esittelijän tehtävää Tampereen seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtavilla viranhaltijoilla. Kyselyn vastausten perusteella selvisi, että esittelijät tuntevat vastuunsa, mutta kokevat haasteelliseksi erityisesti päätöksen valmistelun aikataulutuksen.

Opinnäytetyön tuloksena voidaan todeta, että seurakuntayhtymän esittelijöiden työn tueksi laadittavalle ohjeistukselle on selkeä tarve. Ohjeistukseen kootaan tietoa mm. hallintopäätösten perustelemisesta, muutoksenhakumenettelystä ja hallintopäätöksen julkisuudesta.

---

Asiasanat: julkishallinto, hallintopäätös, esittelijä

## **ABSTRACT**

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Tampere University of Applied Sciences  
Degree Programme in Business Administration  
Legal Expertise

ANTILA, PÄIVI:

Preparation and Presentation in a Decision-making Process in the Federation of Evangelical Lutheran Parishes

Bachelor's thesis 78 pages, appendices 12 pages  
April 2020

---

The purpose of this thesis was to examine the decision-making process and the presenter's role in public administration, more accurately in the Federation of Evangelical Lutheran Parishes. The juridical part of the study explored the legislation related to presenter's duties and responsibilities in public administration. Another purpose of the study was to establish the provisions by which the presenter's duty was determined in the Federation of Tampere Evangelical Lutheran Parishes. The empirical part of the study consisted of the results of a survey conducted on the roles of a presenter and a preparer in the administrative decision-making process.

The law prescribes a presenter's status and responsibilities at a general level and broadly. Therefore authorities have various regulations on the matter. In the Federation of Tampere Evangelical Lutheran Parishes a presenter's status is determined by the standing orders of the joint Church Board.

The results of the survey indicated that the presenters are aware of their responsibilities. Most of them also prepare their proposals for a decision mainly themselves. The presenters also find it challenging to meet the schedule.

---

Key words: public administration, administrative decision, presenter

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	7
1.1	Opinnäytetyön tavoite .....	7
1.2	Tutkimuskysymykset ja lomakekysely esittelijöille.....	8
2	HALLINTOASIAN VALMISTELUN JA ESITTELYN SÄÄNTELY .....	9
2.1	Evangelis-luterilaisen kirkon itsehallinto .....	9
2.2	Hyvä hallintotapa.....	11
2.3	Viranomainen ja virkavastuu .....	12
2.4	Hyvän hallinnon periaatteet.....	15
2.5	Hallintoasian esittely ja esittelijän asema .....	16
2.6	Julkisuusperiaate ja asian käsittelyn julkisuus .....	22
3	HALLINTOASIAN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI TAMPEREEN SEURAKUNTAYHTYMÄSSÄ .....	24
3.1	Viranhaltijapäätös.....	24
3.2	Käsittely ja päätöksenteko monijäsenisessä toimielimessä .....	27
3.2.1	Yhteinen kirkkovaltuusto.....	27
3.2.2	Yhteinen kirkkoneuvosto .....	32
3.2.3	Johtokunnat.....	36
3.2.4	Sähköinen kokous .....	37
3.2.5	Päätöksenteko poikkeusoloissa.....	37
4	ESITTELIJÄN ASEMA JA VASTUU SEURAKUNTAYHTYMÄSSÄ ....	39
4.1	Esittelijän aseman määräytyminen.....	39
4.2	Lomakekysely esittelijöille .....	40
4.3	Valmistelun rooli esittelijän tehtävässä.....	43
4.4	Esteellisyys .....	45
4.4.1	Esteellisyysäädökset .....	45
4.4.2	Esittelijän ja valmistelijan esteellisyys.....	48
5	ESITTELIJÄN TEHTÄVÄN TUKIPILAREITA, HAASTEITA JA KEHITTÄMISKOHTEITA TAMPEREEN SEURAKUNTAYHTYMÄSSÄ .....	52
5.1	Esittelijän tukipilareita.....	52
5.2	Haasteita esittelijän tehtävässä.....	54
5.3	Kehittämiskohteita esittelijän tehtävässä.....	58
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	62
	LÄHTEET .....	65
	LIITTEET .....	67
	Liite 1. Tampereen seurakuntayhtymän organisaatiokaavio (Tampereen ev.lut. seurakuntayhtymä) .....	67

Liite 2. Tampereen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston ohjesääntö (Tampereen ev.lut. seurakuntayhtymä) .....	68
Liite 3. Kyselylomake esittelijöille .....	77

**LYHENTEET JA TERMIT**

HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki
KJ	kirkkojärjestys
KL	kirkkolaki
PeVL	perustuslakivaliokunta
PL	Suomen perustuslaki
YKN	yhteinen kirkkoneuvosto

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Opinnäytetyön tavoite

Tässä opinnäytetyössä tavoitteena on selvittää julkishallinnon esittelijän tehtävää sääntelevää lainsäädäntöä ja hallintopäätösten valmistelijan ja esittelijän tehtäviin liittyviä vastuita. Julkiseen viranomaistoimintaan olennaisesti kuuluvat hyvän hallinnon periaatteet käsitellään myös lyhyesti. Päätöksenteko julkishallinnossa tapahtuu yleensä esittelijän perustelujen ja päätösesityksen pohjalta, ja esittelijällä on siten tärkeä rooli.

Opinnäytetyössä kuvataan Tampereen seurakuntayhtymän hallinnollisen päätöksenteon prosessit. Kuvaus on rajattu kohdistumaan seurakuntayhtymähallinnon päätöksentekoon, ja yhtymän seurakuntien päätöksentekoa sivutaan vain lyhyesti. Seurakuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää yhteinen kirkkovaltuusto. Muita hallinnollisia päätöksiä tekeviä toimielimiä ovat yhteinen kirkkoneuvosto ja yhteisen kirkkovaltuuston asettamat johtokunnat sekä seurakunnissa seurakuntaneuvostot. Lisäksi seurakuntayhtymässä hallinnollisia päätöksiä eli viranhaltijapäätöksiä tekevät yhteisten tehtävien johtavat viranhaltijat, seurakunnissa kirkkoherrat.

Opinnäytetyön tuloksena on tarkoitus laatia ohjeistus seurakuntayhtymän valmistelijoiden ja esittelijöiden työn tueksi. Ohjeistus mm. selkiyttää hallintopäätösten käsittelyprosessin hahmottamista ja valmistelun aikatauluttamista. Työnantajani, Tampereen ev.lut. seurakuntayhtymä, on pyytänyt talous- ja hallintopalvelut -yksikköämme laatimaan em. ohjeistuksen, ja tämän toimeksiannon pohjalta syntyi aihe tähän opinnäytetyöhön.

Opinnäytetyössä tarkoituksena on tarkastella seurakuntayhtymän hallintopäätösten valmistelijan ja erityisesti esittelijän asemaa ja vastuuta päätöksenteossa. Tarkastelun kohteena on siten toimielinpäätösten hallinnollinen valmistelu. Seurakunta- ja seurakuntayhtymähallinnossa toimielinpäätökset perustuvat esittelijän päätösesitykseen ja sen perusteluihin.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja lomakekysely esittelijöille

Tämän opinnäytetyön lainopillisessa osuudessa selvitetään, mitä laissa säädetään esittelijän asemasta ja vastuusta julkishallinnon päätöksenteossa. Toisena tutkimuskysymyksenä on, miten esittelijäasema määräytyy Tampereen seurakuntayhtymässä. Kolmanneksi, opinnäytetyön toiminnallisessa osuudessa, tarkastellaan valmistelijan ja esittelijän rooleja ja selvitetään, miten nämä tehtävät nivoutuvat toisiinsa esittelijän tehtävässä Tampereen seurakuntayhtymässä. Ensimmäistä tutkimuskysymystä tarkastellaan 2. pääjaksossa sekä alaluvussa 4.4.1. Tampereen seurakuntayhtymähallinnon päätöksentekoa kuvataan 3. pääjaksossa. Toiseen tutkimuskysymykseen vastataan alaluvussa 4.1. Kolmatta tutkimuskysymystä tarkastellaan 4. ja 5. pääjaksossa.

Opinnäytetyön toiminnallisessa osuudessa käytetään empiiristä tutkimusmenetelmää. Seurakuntayhtymän esittelijän tehtävän nykytilanteen kartoittamiseksi ja ohjeistuksen sisällön suunnittelemiseksi tehtiin seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien esittelijöille lomakekysely. Laadulliseen tutkimusmenetelmään paremmin soveltuva lomakehaastattelu toteutettiin aikataulujen yhteensovittamiseen liittyneiden ongelmien vuoksi lomakekyselynä. Lomake sisälsi viisi hallintopäätöksen valmisteluun ja esittelyyn liittyvää kysymystä. Vastausten pohjalta syntyi tilannekuva siitä, miten esittelijät kokevat saavansa tukea tehtävässään ja millaisia haasteita esittelijän tehtävässä on koettu olevan. Viimeisessä kysymyksessä kartoitettiin esittelijöiden tarpeita valmisteilla olevan ohjeistuksen sisältöön.



## 2 HALLINTOASIAN VALMISTELUN JA ESITTELYN SÄÄNTELY

### 2.1 Evankelis-luterilaisen kirkon itsehallinto

Suomessa evankelis-luterilaisella kirkolla ja ortodoksisella kirkolla on julkisoikeudellinen asema. Molemmilla kirkoilla on kirkollinen itsehallinto, joka koostuu seurakuntahallinnosta ja muusta hallinnosta omine hallintoelimineen.

Suomen valtio on määrännyt evankelis-luterilaiselle kirkolle tiettyjä julkishallinnollisia tehtäviä, kuten kirkonkirjojen pidon, hautaustoimen ja hautausmaiden ylläpidon sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaista kirkollisista rakennuksista huolehtimisen. Näihin tehtäviin kirkko saa taloudellista tukea valtiolta. Kirkolla on myös verotusoikeus.

Perustuslain (11.6.1999/731) 76 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa (26.11.1993/1054). Kirkkolaki määrittelee evankelis-luterilaisen kirkon itsehallinnon perusteet. Kirkkolain (2:2) mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous, joka on kirkon ylin päättävä elin.

Kirkolliskokous hyväksyi toukokuussa 2018 uuden kirkkolain ja kirkkojärjestyksen. Kirkkolain lainvalmistelu on kesken, ja uusi kirkkolaki ja kirkkojärjestys tulevat voimaan sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen uudeksi kirkkolaiksi. Hallituksen esitys oli syksyllä 2019 eduskunnan käsiteltävänä<sup>1</sup>. Uuden kirkkolain ja kirkkojärjestyksen voimaantullessa nyt voimassa olevat kirkkolaki, kirkkojärjestys ja kirkon vaalijärjestys kumoutuvat. Voimaantuloajaksi arvioitiin aikaisintaan 1.1.2020. Hallituksen esityksen mukaan esitys uudeksi kirkkolaiksi on kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifointi, jonka tavoitteena on rakenteellisesti nykyistä johdonmukaisempi ja käyttäjän kannalta selkeämpi

---

<sup>1</sup> HE 19/2019 vp

kirkkolaki. Siinä otetaan huomioon perustuslain ja muun lainsäädännön edellyttämät muutostarpeet ja erityisesti perustuslaista nousevat vaatimukset ottaa tietyt säännökset kirkkolakiin.

Uuden kirkkolain voimaantulo on kuitenkin viivästymässä, koska lakiesityksestä löytyi tarvetta muuttaa joitakin kohtia. Hallitus täydensi marraskuussa 2019 esitystään eduskunnalle kirkkolaiksi annetusta hallituksen esityksestä <sup>2</sup>. Perustuslakivaliokunta antoi 4.3.2020 hallituksen esitysten pohjalta lausunnon <sup>3</sup>. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksen sisältävän useita valtiosääntöoikeudellisia ongelmakohtia ja esitti, että lakiehdotusta ei voida käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslailliset ongelmakohdat liittyivät mm. muutoksenhaun rajoittamiseen ja henkilötietojen suojan määrittelemiseen siirrettäessä henkilötietoja kirkonkirjoista jäsenrekisteriin. Todennäköistä siis on, että lakiehdotus ei nyky muodossa mene eduskunnassa läpi. Koska kirkkolain muuttamiseksi tehtävän kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous, tarkentamista vaativa lakiehdotus palanee uuteen käsittelyyn kirkolliskokoukseen. Kirkolliskokouksen tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekniinen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön (KL 2:2.2). Lakiehdotuksesta löydettyjä ongelmakohtia ei pidetä teknisinä virheinä.

Evankelis-luterilaisen kirkon keskushallintoa ovat kirkkohallitus ja piispainkokous. Kirkollista hallintoa varten kirkko jakautuu hiippakuntiin, joita johtavat piispa ja tuomiokapituli. Hiippakunnissa on seurakuntia ja seurakuntayhtymiä.

Kirkon hallinnosta säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä (8.11.1991/1055 v. 1993), jossa annetaan määräyksiä myös kirkon toiminnasta. Kirkkojärjestyksen antaa kirkolliskokous. (KL 2:1.2.)

Kirkkolain 11 luvun 1 §:n mukaan saman kunnan alueella olevien seurakuntien on muodostettava seurakuntayhtymä. Tampereen kaupungin alueella sijaitsevat neljä suomenkielistä seurakuntaa, Tampereen Eteläinen seurakunta, Tampereen

---

<sup>2</sup> HE 93/2019 vp

<sup>3</sup> PeVL 4/2020 vp, Ehdotuksen suhde perusoikeussäännöksiin

Harjun seurakunta, Messukylän seurakunta ja Tampereen Tuomiokirkkoseurakunta, sekä ruotsinkielinen Tampereen ruotsalainen seurakunta (Tammerfors svenska församling) muodostavat siten seurakuntayhtymän. Suomenkieliset seurakunnat kuuluvat Tampereen hiippakuntaan, Tampereen ruotsalainen seurakunta puolestaan kuuluu jäsentensä enemmistön kielen vuoksi Porvoon hiippakunnan alaisuuteen (KL 3:6.1).

## 2.2 Hyvä hallintotapa

Jokaisen perusoikeuksiin kuuluu oikeus hyvään hallintoon. Perustuslain 21 § määrittelee yksilön oikeusturvaa. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Jokaisen oikeutta oikeusturvaan hallintoasioissa tarkennetaan edelleen 2 momentissa, jossa todetaan lailla turvattavaksi käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viranomaisella on siten velvollisuus turvata myös hyvän hallinnon toteutuminen. Olli Mäenpään mukaan hyvän hallinnon osatekijöitä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti ja viranomaisen on valittava vaihtoehdoista menettelytavoista ja tulkinnoista se, joka parhaiten edistää hyvän hallinnon toteutumista <sup>4</sup>.

Valtiollisten tehtävien jakautumisesta ja parlamentarismista säädetään perustuslain 3 §:ssä. Valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa (toimeenpanovaltaa) käyttävät presidentti ja valtioneuvosto ja tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tämä kolmijako heijastuu kaikkialle hallintokoneistoon. Kolmijaon periaatteen perustuslaillinen

---

<sup>4</sup> Mäenpää 2002, 3

asema merkitsee sitä, että periaate jäsentää keskeisesti myös 2000-luvun julkishallintoa. Kolmijako-oppiin perustuu julkisoikeuden peruseriaate, jonka mukaan julkinen valta pitää jakaa toisiaan valvoviin ja tasapainottaviin lohkoihin.<sup>5</sup>

Julkishallinnon toiminnan lähtökohtana on perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä periaatetta kutsutaan oikeusvaltioperiaatteeksi tai laillisuusperiaatteeksi. Viranomaisten on toiminnassaan noudatettava lakia. Julkisen vallan käytön täytyy perustua eduskunnan hyväksymään lakiin, koska oikeusvaltiossa viranomaisten vallankäytöllä on oltava kansanvaltainen perusta<sup>6</sup>.

### 2.3 Viranomainen ja virkavastuu

Julkisen vallan käyttöä sääntelevä valtiosääntönormisto lähtee siitä, että lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttäminen kuuluu vain viranomaistahoille. Tämän virkamieshallinnon periaatteen mukaan julkista valtaa käyttävät pääsääntöisesti viranomaiset, eivät yksityiset oikeushenkilöt. Periaate ei kuitenkaan täysin estä julkisen vallan käyttöä edellyttävien tehtävien antamista muillekin tahoille, esimerkiksi julkisia tehtäviä hoitaville yksityisoikeudellisille yhteisöille ja valtion liikelaitoksille.<sup>7</sup> Perustuslain 124 §:ssä määritetään kuitenkin oikeudelliset reunaehdot julkisen vallan käytön luovuttamiselle viranomaistahojen ulkopuolelle. Luovuttaminen voi tapahtua vain lailla tai lain nojalla ja sen on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Luovuttaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi 124 §:ssä tarkennetaan, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että sen hoitamisessa noudatetaan ainakin hallintomenettelystä, viranomaisen toiminnan julki-

---

<sup>5</sup> Husa & Pohjolainen 2014, 65–66

<sup>6</sup> Mäenpää 2016, 73

<sup>7</sup> Husa & Pohjolainen 2014, 67–68

suudesta sekä viranomaisessa käytettävästä kielestä annettuja yleisiä säädöksiä. Menettelyllisten perusoikeuksien noudattaminen kuuluu hyvän hallinnon vaatimuksiin, ja sitä edellytetään julkisen tehtävän hoitamisessa myös viranomaiskooneiston ulkopuolella. Lisäksi julkisen tehtävän hoitamiseen kohdistuu tällöinkin virkavastuu.<sup>8</sup>

Oikeusvaltiossa julkishallinnon pitää noudattaa muodollista lakisidonnaisuutta laajempaa vaatimusta, hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Sen mukaan hallintoelimille on laissa määriteltävä riittävän täsmällisesti se toimivalta, johon perustuen ne käyttävät julkista valtaa ja tekevät julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä. Viranomaisen käyttämä julkinen valta ei myöskään voi perustua delegeoituun lainsäädäntöön eikä pelkästään hallinnollisiin normeihin (esim. asetukset, ministeriön ohjeet, hallinnolliset suunnitelmat). Siten viranomaisen tulee toimivaltansa puitteissa soveltaa lakia, ei hallinnon sisäistä ohjausta. Vaikka toimivallan on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin, voidaan toimivallan käytön yksityiskohdista antaa lakia täsmentäviä säännöksiä alemmanasteisilla normeilla.<sup>9</sup>

Virkavastuun perussäännökset ovat perustuslain 118 §:ssä. Sen mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, ellei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Edelleen pykälä sisältää myös perusteet virkamiehen rikosoikeudellisesta vastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Jokaisella on sen mukaan oikeus vaatia virkamiestä tai julkista tehtävää hoitavaa asetettavaksi virkavastuuseen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi. Tämä virkavastuu koskee varsinaisten virkamiesten lisäksi myös julkishallinnollisia tehtäviä hoitavia muita henkilöitä. Rangaistavuuden ja vahingonkorvausvastuun ulottaminen muuhun julkista tehtävää hoitavaan kuin virkamieheen vaatii kuitenkin erillisen säädöksen<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Mäenpää 2016, 7

<sup>9</sup> Mäenpää 2016, 73–74

<sup>10</sup> Husa & Pohjolainen 2014, 68

Virkamiehen virkavastuun toteuttaminen tapahtuu virkasuhteen päättämisen, rikosoikeudellisen virkavastuun tai vahingonkorvausvastuun kautta. Vähäisen toiminnan virheellisyyden seurauksena on kuitenkin usein vain huomautuksen antaminen.<sup>11</sup> Virkarikoksista säädetään rikoslain (19.12.1889/39) 40 luvussa. Kyseisen luvun 7 § määrittelee virka-aseman väärinkäyttöä. Sellaiseksi määritellään esimerkiksi tilanne, jossa virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Esittelijänä toimiva virkamies (tai viranhaltija) voi siten syyllistyä virka-aseman väärinkäyttämiseen osallistuessaan esteellisenä päätöksentekoon tai sen valmisteluun. Virka-aseman väärinkäyttämisestä on rangaistuksena sakko tai enintään kahden vuoden vankeustuomio.

Julkishallinnossa on velvollisuutena toteuttaa hyvää hallintoa. Ensisijaisesti velvollisuus on valtion ja kuntien viranomaisilla, mutta se ulottuu myös julkista valtaa käyttäviin toimielimiin sekä julkista hallintotehtävää viranomaiskoneiston ulkopuolella hoitaviin yhteisöihin ja yksityisiin henkilöihin. Hyvän hallinnon toteuttamisvelvollisuus on näiden toimielinten henkilöstöllä palvelussuhteen luonteesta riippumatta.<sup>12</sup> Julkisoikeudellisen aseman vuoksi myös evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien ja seurakuntayhtymien palveluksessa olevilla on hyvän hallinnon toteuttamisvelvollisuus, samoin kuin niiden luottamushenkilötoimieliimien jäsenillä.

Virkavastuu on välillinen tehoste hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvän hallinnon toteuttamiseen. Virkavastuu liittyy erityisesti hallintolain noudattamiseen, sillä toimiminen hallintolain vastaisesti tai hallintolain määrittelemien velvollisuuksien laiminlyönti voivat olla riittävä peruste virkarikossyytteen tai vahingonkorvauskanteen nostamiselle.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Kulla 2012, 336

<sup>12</sup> Mäenpää 2016, 116

<sup>13</sup> Mäenpää 2016, 116

## 2.4 Hyvän hallinnon periaatteet

Hallintolain (6.6.2003/434) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (HL 1 §). Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lisäksi sitä sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. (HL 2 §.) Hallintolaki on yleislaki, ja siten pohjana hyvän hallinnon ja hallinnollisen oikeusturvan toteutumiselle. Hallintolain 5 § käsittelee sen suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Sen mukaan ”jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta”. Hallintolain 5 §:n 3 momentissa todetaan, että hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaissa. Kirkkolaki on erityislaki, jota noudatetaan ensisijaisesti.

Hallintolaki määrittelee 2 luvussa hyvän hallinnon perusteiksi hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden, neuvonnan, hyvän kielenkäytön vaatimuksen ja viranomaisten yhteistyön. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, sekä suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Palveluperiaate (7 §) velvoittaa viranomaista järjestämään asioinnin ja asian käsittelyn niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate sisältää myös viranomaisen velvollisuuden tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tiedottamisvelvollisuudesta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621).

Hallintolain (8 §) mukaisena hyvän hallinnon perusteena on myös viranomaisen neuvontavelvoite. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava

asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Toimivallan puuttuessa asiakas on opastettava toimivaltaiseen viranomaiseen. Hyvän kielenkäytön (9 §) vaatimus puolestaan velvoittaa viranomaisen käyttämään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisten yhteistyö (10 §) tarkoittaa, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

## 2.5 Hallintoasian esittely ja esittelijän asema

Esittely on osa päätöksentekoa ja liittyy käytännössä kaikkiin päätöksentekojärjestelmiin. Esittely on virkamiesten suorittamaa hallintoasian valmistelua ja päätöksenteon yhteydessä tapahtuvaa esittelyä ratkaisijalle tai ratkaisijoille.<sup>14</sup> Valmistelun eriytyminen päätöksenteosta on ollut alkuna suuntaan, jossa esittelystä on tullut oma erityinen vastuullinen menettelynsä. Valmistelijoiden ja esittelijöiden toiminnalle on tarvittu laillisuustakeet.<sup>15</sup>

Virkavastuu liittyy kaikenlaiseen virkamiehen toimintaan. Toimintamuotojen eroilla on kuitenkin jonkin verran vaikutusta vastuuperusteiden määräytymiseen. Virkamies vastaa tekemästään hallintopäätöksestä aina itse. Monijäsenisen elimen päätöksestä ei jäsenenä toimiva virkamies kuitenkaan ole vastuussa, jos hän on äänestänyt päätöstä vastaan. Hallintopäätöksen esittelijän vastuu on laajempi. Esittelijä on aina vastuussa esittelystä lainmukaisuudesta ja siitä, että esittely perustuu sisällöllisesti riittävään ja paikkansapitävään tietoon. Esittelijä on myös vastuussa hänen esittelystä pohjalta tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta. Vastuu säilyy, vaikka tehty päätös poikkeaisi esittelijän kannasta. Esittelijä voi kuitenkin vapautua tällaista päätöstä koskevasta vastuustaan jättämällä päätökseen eriävän mielipiteen.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Eilavaara 1986, 19

<sup>15</sup> Eilavaara 1986, 31

<sup>16</sup> Mäenpää 2016, 117



Mäenpään määritelmän mukaan hallintoasiassa esittelyllä tarkoitetaan päätösehdotuksen tekemistä päätösvaltaa käyttävälle toimielimelle tai henkilölle <sup>17</sup>. Perinteisesti päätöksenteko hallintoasioissa on tapahtunut esittelyn perusteella, ja lähtökohtaisesti näin on edelleen. Perustuslain esittelijän vastuuta (118.2 §) koskevaa säännöstä vastaa kirkkolaisissa (25:9) säännös esittelijän vastuusta.

Milloin kirkollisen viranomaisen päätös on kirkkolaisilla tai sen nojalla annetulla säädöksellä taikka virkaesimiehen käskyllä määrätty tehtäväksi viranhaltijan esittelystä, esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole ilmoittanut pöytäkirjaan tai päätöstalioon merkittäväksi eriävää mielipidettään. (KL 25:9)

Eriävän mielipiteen jättäminen päätökseen vapauttaa esittelijän hänen esittelynsä pohjalta tehdyn päätöksen vastuusta. Esittelijä voi jättää päätökseen eriävän mielipiteen, jos päätös poikkeaa hänen päätösehdotuksestaan. Myös kunta-laissa (410/2015) on sisällöltään vastaava säännös. Kuntalain 106 §:n mukaan esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Eriävän mielipiteen jättäminen päätökseen ei kuitenkaan vapauta esittelijää yleisestä virkavastuusta, joka liittyy muihin asian käsittelyyn liittyviin menettelytoimiin, kuten asiakirjojen laatimiseen tai asian selvittämiseen. Yleinen virkavastuu menettelytoimista säilyy esittelijällä. <sup>18</sup>

Esittelykäytäntö liittyy päätöksen asianmukaisuuteen. Esittelyllä varmistetaan tehtävän päätöksen laillisuus ja asianmukaisuus. Esittelijän on huolehdittava tarvittavan tiedon ja selvityksen hankkimisesta, valmistettava asia ja tehtävä siitä ratkaisuehdotus. Hallintopäätöksen tekijänä ja esittelijänä voi vakiintuneen käsityksen mukaan toimia vain virkasuhteessa oleva henkilö. <sup>19</sup> Esittelyn on annettava riittävästi tietoa päätöksentekijälle. Esittelyssä on ensinnäkin selvitettävä, mistä asiasta on kysymys. Toiseksi esittelystä on käytävä ilmi päätöksenteossa huomioon otettavat seikat ja sovellettavat oikeussäännöt. Kolmanneksi esittelyssä on oltava esittelijän kannan ilmaiseva perusteltu ja yksiselitteinen päätösehdotus. <sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Mäenpää 2016, 302

<sup>18</sup> Luoto 2000, 47

<sup>19</sup> Mäenpää 2016, 302

<sup>20</sup> Kulla 2012, 256

Hallintolaki (31 §) säättää viranomaiselle asian selvittämisvelvollisuuden. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Luodon mukaan esittelyjärjestelmässä asiat tulevat huolellisesti valmistelluiksi ja takeet asian lainmukaisesta ratkaisemisesta kasvavat <sup>21</sup>. Siten esittelymenettely on osa kansalaisten ennakkollista oikeusturvaa.

Hallintopäätöksen esittelystä ilmenevät päätösehdotuksen (ja päätöksen) perustelut. Perustuslain 21 §:n mukaan yksilön oikeusturvaan kuuluu oikeus saada perusteltu päätös. Julkisen vallan on puolestaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Hallintopäätöksen perustelut osaltaan yksilöivät asian, ja niillä on siten merkitystä välillisesti lainvoiman ja oikeusvoiman kannalta. Päätöksen täytäntöönpanossa voi myös syntyä ongelmia, jos päätös on epätäydellinen tai sekava. Tällöin hyvistä perusteluista voi olla apua. Perustelut mm. lisäävät hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, antavat mahdollisuuden valvoa hallinnon laillisuutta ja lisäävät hallinnon yhdenmukaisuutta ja ennustettavuutta. <sup>22</sup> Perustuslain säädös päätöksen perusteleminen on kuitenkin merkityssisällöltään epätarkka. Sen perusteella ei voi tarkemmin päätellä konkreettisia toimia, joita julkiselta vallalta kulloinkin edellytetään tai mitä se voi tehdä. Siten oikeus saada perusteltu päätös on sisällöltään jäänyt riippumaan perustuslakia alemmantasoisesta sääntelystä. <sup>23</sup>

Viranomaisen yleinen huolehtimisvelvollisuus asian selvittämisestä tarkoittaa, että sen on omatoimisesti selvitettävä ratkaisun kannalta merkitykselliset tosiseikat, ellei erityinen peruste määrää vastuuta asianosaiselle. Viranomaisen on huolehdittava myös asianosaisen mahdollisuudesta täyttää selvittämisvastuunsa, eikä viranomaisen saa ratkaista asiaa ennen kuin asiaosaiselle on varattu tilaisuus toimittaa pyydetty selvitys. Yleensä huolehtimisvelvollisuuden konkreettinen toteuttaminen on hallintopäätöksen esittelijän vastuulla. <sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Luoto 2000, 1

<sup>22</sup> Hurskainen 2003, 90

<sup>23</sup> Hurskainen 2003, 291

<sup>24</sup> Mäenpää 2002, 46–47

Hallintoviranomaisissa päätöksenteko esittelyn pohjalta on edelleen pääsääntönä. Esittelijän asemaa, vastuuta ja toimintaa hallintomenettelyssä ei kuitenkaan ole selkeästi määritelty. Lainsäädännössä ei ole määritelty esittelystä päättämistä eikä esittelijän asemaa yhtenäisesti ja kattavasti. Perustuslain 118 § säätelee esittelijän asemaa yleisellä tasolla ja väljästi.<sup>25</sup> Esittelijän asemaa on perustuslain lisäksi säännelty viranomaiskohtaisin säännöksin. Vanhemmissa viranomaiskohtaisissa hallintoasetuksissa säänneltiin asian käsittelystä, esittelystä ja esittelijän asemasta. Nykyiset hallintoasetukset valtuuttavat viranomaisen itsensä sääntelemään päätöksenteon ja siihen liittyen esittelyn, ja päätöksentekoon liittyvät menettelyt säännellään yksityiskohtaisesti työjärjestyksin tai vastaavantasoin säännöksin.<sup>26</sup>

Hallintoasian käsittelyssä esittelijän asema on kuitenkin keskeinen. Esittelijän tehtävänä on viedä asia tai johtaa sen viemistä vireillepanon, valmistelun ja päätöksenteon vaiheissa aina päätöksenteon jälkeisiin toimenpiteisiin saakka.<sup>27</sup>

Esittely hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvänä käsitteenä voidaan ymmärtää kahdella tavalla. Puhuttaessa esittelystä materiaalisessa mielessä esittelyllä viitataan ratkaisuehdotukseen, jonka esittelijä tekee päätöksentekijälle materiaalisia säännöksiä soveltaen. Materiaalisessa mielessä esittelyssä on kyse siitä, mitä esitellään. Esittelyyn materiaalisessa mielessä liittyy perustuslain 118 §:n mukainen esittelijän vastuu. Materiaalisessa mielessä esittelyä sääntelevät aineellisoikeudelliset, materiaaliset säännökset. Esittelijän täytyy selvittää kaikki asiaan vaikuttavat oikeuslähteet ja ristiriitatilanteessa annettava niille niiden painoarvon mukainen merkitys.<sup>28</sup>

Toiseksi esittely voidaan käsitteenä ymmärtää esittelynä teknisessä mielessä. Sillä tarkoitetaan sitä esittelijän menettelyä, jolla tämä vie asian alusta loppuun. Teknisessä mielessä esittelyllä tarkoitetaan sitä, miten esitellään. Esittelijän me-

---

<sup>25</sup> Luoto 2000, 2

<sup>26</sup> Luoto 2000, 22–23

<sup>27</sup> Luoto 2000, 2

<sup>28</sup> Luoto 2000, 4–5

nettelyn keskeisenä tarkoituksena on saavuttaa asiassa moitteeton ratkaisu. Hallintoasiaa käsiteltäessä esittelijä on menettelystään normaalissa virkavastuussa.

29

Teknisessä mielessä esittelyn käsite voidaan ymmärtää laajasti tai suppeasti. Suppeasti ymmärrettynä esittely käsittää esittelijän toiminnan asian ratkaisemisen yhteydessä. Laajasti ymmärrettynä esittely kattaa kaikki esittelijän toimet hallintoasian viemisessä alusta loppuun. Keskeisin vaihe hallintoasian käsittelyssä on sen valmistelu. Asian esittelijä ei aina valmistele hallintoasiaa itse, vaan valmisteluun voi osallistua muitakin henkilöitä. Esittelijä on tällaisessakin tilanteessa velvollinen perehtymään huolellisesti valmistelijan selvitykseen, ja esittelijä vastaa esittelystä tehdystä päätöksestä.<sup>30</sup> Kaikki hallintoasian käsittelyyn osallistuvat vastaavat virkatehtäviensä lainmukaisuudesta virkavastuulla. Asian valmistelija vastaa valmistelun asianmukaisuudesta ja hänen vastuunsa rajoittuu siihen. Silloinkin, kun valmistelija on valmistellut asian ja tehnyt sen pohjalta ratkaisuehdotuksen esittelijälle, esittelijä vastaa ratkaisuehdotuksen mukaan tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta.<sup>31</sup>

Esittelijä on virkamies, jonka virkatehtäviin hallintoasioiden esittely kuuluu. Esittelijänä toimimiselle ei hallinnossa pääsääntöisesti enää vaadita tiettyä virkaa ja sen kelpoisuusehtojen täyttämistä. Tuomioistuimissa esittelijältä yleensä edellytetään tiettyä virkaa, jonka kelpoisuusehtoihin kuuluu oikeustieteellinen loppututkinto. Esittelijän palvelussuhteen tulee kuitenkin olla virkasuhde.<sup>32</sup> Esittelijä asema määräytyy eri viranomaisissa eri tavoin. Viranomaista koskevat organisaatiosäädökset sääntelevät sen, miten esittelijä määrätään tehtäväänsä. Tällaisia säädöksiä voivat olla esimerkiksi työjärjestykset ja johtosäännöt. On myös mahdollista antaa esittelymääräys erikseen jonkin tietyn asian esittelyyn.<sup>33</sup>

Hallintoasiaa käsiteltäessä esittelijä on keskeinen henkilö. Esittelijän menettelytoimet ja hänen näkemyksensä asiassa vaikuttavat merkittävästi siihen, millainen ratkaisu asiassa tehdään. Esittelijä on vallankäyttäjät: asian käsittelyn keskeisenä

---

<sup>29</sup> Luoto 2000, 5

<sup>30</sup> Luoto 2000, 6

<sup>31</sup> Parviainen 2010, 128

<sup>32</sup> Luoto 2000, 7

<sup>33</sup> Luoto 2000, 8–9

toimijana hän käyttää valmisteluvallaa. Esittelijän vallan laajuuteen vaikuttavat useat seikat. Asian ratkaisija voi antaa asian käsittelyä koskevia yksittäistapauksellisia menettelymääräyksiä tai yleisiä, päätöksen sisältöä koskevia määräyksiä. Esittelijän valta perustuu asiantuntemukseen ja perehtyneisyyteen käsiteltävänä olevaan asiaan. Asian ratkaisija, etenkin monijäsenisessä toimielimessä, ei käytännössä voi hallita yksittäistä asiaa yhtä hyvin kuin sen valmistellut ja siitä päätösehdotuksen laatinut esittelijä. <sup>34</sup> Esittelijän tulee perusteluillaan vakuuttaa asian ratkaisija <sup>35</sup>.

Esittelijän valmistelutehtävät kuuluvat julkisiin hallintotehtäviin. Esittelyllä on muodollisuutensa vuoksi myös menettelyoikeudellisia vaikutuksia. Esittelyä koskevien menettelysääntöjen rikkominen tai esittelyn sivuuttaminen tekee päätöksestä virheellisen. Julkishallinnossa on yleensä nimenomaisesti säädetty esittelystä päättämisestä, tavallisesti virastoasetuksessa tai hallintosäännössä. <sup>36</sup>

Jos toimielimen päätös ohje- tai johtosäännön mukaan on tehtävä esittelystä, ei toimielin voi ratkaista asiaa ilman esittelyä. Ilman esittelyä tapahtunut asian ratkaiseminen saattaa johtaa päätöksen kumoamiseen sen synnyttyä virheellisessä järjestyksessä. Kokouksen kuluessa esittelijä voi myös muuttaa esityslistalla olevaa päätösehdotustaan. Asian poistamisen esityslistalta ratkaisee kuitenkin toimielin. <sup>37</sup>

Melko harvoissa viranomaisissa esittelyä ja esittelijän asemaa on säädelty kattavasti. Puutteelliset säännökset ja mahdollisuus järjestää esittelijän asema viranomaisissa eri tavoin muodostavat epäasianmukaisen järjestelyn. Viranomaisen ei pidä käyttää väärin laajoja valtuuksiaan säännellä omaa päätöksentekoaan. Viranomaisten tulisi huolehtia siitä, että ainakin päätöksentekoon liittyvät peruskysymykset säännellään selkein sisäisin säännöksin. Tällaisena peruskysymyksenä voidaan pitää esim. sitä, mitkä asiat viranomaisessa ratkaistaan esittelyssä ja mitkä eivät. Esittelystä päättämisen olisi perusteltua olla pääsääntönä, ja ilman esittelyä ratkaistavat asiat tulisi yksilöidä selkeästi. <sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Luoto 2000, 11–12

<sup>35</sup> Hurskainen 2003, 100

<sup>36</sup> Kulla 2012, 257

<sup>37</sup> Valmistelijan-esittelijän opas 1980, 25–26

<sup>38</sup> Luoto 2000, 24–25

## 2.6 Julkisuusperiaate ja asian käsittelyn julkisuus

Julkisyhteisöjen toiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa määritellään julkisuus perusoikeutena. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) säädetään, että julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä (1 §). Julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten toiminnasta. Periaate edellyttää siten viranomaiselta menettelyn avoimuutta. Viranomainen on myös velvollinen tiedottamaan toiminnastaan. Mäenpään mukaan julkisuus toimii tiedon saamisen, viestinnän vapauden, mielipiteenmuodostuksen ja julkisen keskustelun edellytyksenä ja samalla niiden välineenä <sup>39</sup>. Julkisuusperiaate tarkoittaa yksityisen oikeutta päästä viranomaisen asiakirjamuodossa oleviin tietolähteisiin. Toisaalta julkisuusperiaate velvoittaa viranomaisen antamaan pyydetyn tiedon, jos asiakirja tai siinä oleva tieto on julkinen.

Viranomaistoiminnan julkisuudella on useita funktioita. Julkisuuden keskeisiä tehtäviä ovat oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen, osallistumisen, vaikuttamisen ja valvonnan mahdollistaminen, avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen, sananvapauden tukeminen, viranomaistoiminnan legitimitietin vahvistaminen sekä julkisten tietovarantojen hyödyntämisen mahdollistaminen <sup>40</sup>.

Poikkeaminen julkisuusperiaatteesta edellyttää perusteekseen nimenomaista lainsäätöä. Lisäksi yleisenä vaatimuksena on, että julkisuusperiaatteen poikkeusten on perustuttava välttämättömiin syihin ja niillä on oltava selkeä säädösperusta. Julkisuuden rajoittamisen pitää siten perustua lakiin. <sup>41</sup>

Julkisuusperiaatteen keskeisin toteuttamismuoto on asiakirjajulkisuus eli oikeus saada tietoja viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ja muista tallenteista.

---

<sup>39</sup> Mäenpää 2008, 2

<sup>40</sup> Mäenpää 2008, 3

<sup>41</sup> Mäenpää 2016, 109

Toisena julkisuusperiaatteen toteuttamismuotona on käsittelyn julkisuus. Yleisöllä on oikeus seurata asian käsittelyä esimerkiksi eduskunnassa, kunnanvaltuustoissa ja tuomioistuimissa. Hallintoasioiden käsittely muissa toimielimissä sen sijaan ei yleensä ole julkista.<sup>42</sup>

Asian käsittely monijäsenisen toimielimen kokouksessa on pääosin suullista, vaikka se perustuukin asiakirjoihin. Käsittely on yleensä suljettu, ellei julkisesta käsittelystä ole säädetty erikseen. Suljetussa käsittelyssä kokouksessa saavat olla paikalla vain toimielimen jäsenet ja esittelijä sekä erityissäännöksellä, esimerkiksi johtosäännön tai työjärjestyksen, perusteella läsnäoloon oikeutetut. Lisäksi toimielin voi kutsua kokoukseen tarvittaessa ulkopuolisia asiantuntijoita asian selvittämiseksi.<sup>43</sup>

Käsittelyyn osallistuvan henkilön vaitiolovelvollisuus ja käsittelyn asiakirjojen julkisuus määräytyy niitä koskevan lainsäädännön mukaan erikseen. Toimielimen jäsenen on noudatettava vaitioloa silloin, jos käsittelyn kohteena on ollut salassapidettävä asiakirja tai tieto, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassapidettävä. Myös hyvän kokouskäytännön noudattaminen voi merkitä, että suljetun kokouksen keskusteluita ei kerrota julkisuuteen.<sup>44</sup> Seurakunnassa (/ seurakuntayhtymässä) voimassa olevassa (yhteisen) kirkkovaltuuston työjärjestyksessä on kokousmenettelyä koskevia määräyksiä, samoin kuin (yhteisen) kirkkoneuvoston ja seurakuntaneuvoston ohjesäännössä<sup>45</sup>.

Kirkkolaisissa (7:6) on säädetty seurakunnan / seurakuntayhtymän toimielinten kokousten julkisuudesta. Kirkkovaltuuston (seurakuntayhtymässä yhteisen kirkkovaltuuston) kokoukset ovat julkisia, jollei valtuusto jonkin asian osalta toisin päättä. Muiden toimielinten kokoukset eivät ole julkisia. Perusteena kirkkovaltuuston kokouksen asian suljetulle käsittelylle on oltava salassapitoperusteeseen rinnastettava erityisen painava syy<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Mäenpää 2016, 110

<sup>43</sup> Mäenpää 2008, 260

<sup>44</sup> Mäenpää 2008, 260–261

<sup>45</sup> Lilja 2014, 44

<sup>46</sup> Lilja 2014, 13

### **3 HALLINTOASIAN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI TAMPEREEN SEURAKUNTAYHTYMÄSSÄ**

#### **3.1 Viranhaltijapäätös**

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan Tampereen seurakuntayhtymän päätöksentekoa. Yhtymään kuuluvien seurakuntien päätöksenteon kuvaaminen on rajattu aiheen ulkopuolelle. Seurakuntayhtymä vastaa tiettyjen työmuotojen, nk. yhteisten tehtävien hoitamisesta. Tampereen seurakuntayhtymän organisaatio on kuvattu liitteessä 1.

Tampereen seurakuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttävä yhteinen kirkkovaltuusto on siirtänyt ohjesäännöllä (liite 2) osan päätösvallostaan yhteiselle kirkkoneuvostolle (KL 11:10). Yhteisen kirkkoneuvoston ohjesäännössä (13 §) yhteinen kirkkoneuvosto on antanut seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtaville viranhaltijoille päätösvalan ratkaista alaisinaan toimivan henkilökunnan osalta määrätyt asiat, kuten mm. virkapaikasta päättämisen ja viransijaisen, tilapäisen viranhaltijan tai määräaikaisen työntekijän ottamisen enintään vuodeksi talousarvion puitteissa. Seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtavat viranhaltijat tekevät ohjesäännön 13 §:ssä yksilöityihin asioihin liittyvät päätökset viranhaltijapäätöksinä. Seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtavia viranhaltijoita ovat kehitysjohtaja, viestintäjohtaja, diakonian ja yhteiskuntavastuun johtaja, hallintopäällikkö, hautaus-toimen päällikkö, henkilöstöpäällikkö, kehittämistyön johtava asiantuntija, kiinteistöpäällikkö, perheneuvontatyön johtaja, rekisteripäällikkö, sairaalasielunhoidon johtaja, talouspäällikkö, tietohallintopäällikkö ja yhteisen kasvatustyön johtava pappi. Lisäksi yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajana toimiva kirkkoherra tekee puheenjohtajan ominaisuudessa alaisinaan toimivia kehitysjohtajaa ja viestintäjohtajaa koskevia viranhaltijapäätöksiä sekä määrää yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajalle sijaisen vuosiloman ajaksi.

Viranhaltijapäätöksenä päätettävä hallinnollinen asia voi tulla vireille viranhaltijan / työntekijän aloitteesta esimerkiksi virkavapausanomuksen tai eronpyynnön muodossa. Asia voi myös tulla käsittelyyn jatkona johonkin aiempaan päätök-



seen, kuten virkaan valitun virkapaikan määrääminen tai ehdollisen virkavalintapäätöksen vahvistaminen ehdon täytyttyä. Lisäksi osa ratkaistavista asioista lähtee työyhteisön tarpeista, kuten esim. pienhankinnat tai määräaikaisen työntekijän palkkaaminen.

Yhteinen kirkkoneuvosto on 23.11.2017 hyväksymässään seurakuntayhtymän hankintaohjeessa antanut seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien päälliköille hankintavaltuudet. Hankintavaltuudet määrittävät viranhaltijoiden ja toimielimien päätöksentekovaltuudet hankinta-asioissa. Hankintavaltuuksien mukaan yksittäisen kertahankinta- tai palvelunostosopimuksen voi tehdä yhteisten tehtävien johtavista viranhaltijoista kukin yksinään 60.000 euroon (alv 0 %) saakka ja kehitysjohtaja tai hänen määräämänsä yhdessä toisen muun edellä mainitun johtavan viranhaltijan kanssa 100.000 euroon (alv 0 %) saakka. Edelleen palvelun ostoa koskevan pitkäaikaisen, määräaikaisen sopimuksen voi tehdä kukin johtava viranhaltija yksinään enintään 5 vuoden ajaksi ja kehitysjohtaja tai hänen määräämänsä yhdessä toisen muun edellä mainitun johtavan viranhaltijan kanssa enintään 7 vuoden ajaksi.

Yhteisten tehtävien päälliköiden muutoksenhakukelpoiseen viranhaltijapäätökseen voi asianosainen hakea muutosta kirjallisella oikaisuvaatimuksella yhteiselle kirkkoneuvostolle (KL 24:3). Seurakuntayhtymän toimeenpano- ja hallintoelimenä toimiva yhteinen kirkkoneuvosto johtaa tiettyjä seurakunnalliseen toimintaan liittyviä tehtäviä ja työmuotoja (KL 11:8, 11:2.5).

Viranhaltijapäätöstä laatiessaan Tampereen seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien päälliköt valmistelevat päätösehdotuksensa ja sen perustelut pääsääntöisesti itse. Laajempaa asian selvittämistä vaativan päätöksen tekemisessä he saattavat antaa osan valmistelusta alaisenaan toimivalle viranhaltijalle / työntekijälle. Hankintapäätöstä edeltäneen hankintamenettelyn tekee yleensä päällikön alainen osana työtehtäviään.

Viranhaltijapäätökset laaditaan teknisesti seurakuntayhtymässä vuoden 2019 alussa käyttöönotetussa Domus-asianhallintaohjelmassa. Yhteisten tehtävien päälliköistä viestintäjohtaja, diakonian ja yhteiskuntavastuun johtaja, hallintopääl-

likkö, hautaustoimen päällikkö, sairaalasielunhoidon johtaja, talouspäällikkö, tietohallintopäällikkö ja yhteisen kasvatustyön johtava pappi tekevät päätöksensä myös asianhallintajärjestelmään itse. Kehitysjohtaja, henkilöstöpäällikkö, kehittämistyön johtava asiantuntija, kiinteistöpäällikkö, perheneuvontatyön johtaja ja rekisteripäällikkö sekä yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajana toimiva kirkkoherra ovat antaneet päätöspöytäkirjojensa teknisen toteutuksen yksikkönsä sihteerin tai assistentin tehtäväksi.

Viranhaltijapäätös tehdään asianhallintaohjelmassa asiakirjaksi, jossa on Word-muotoinen sisältödokumentti. Dokumentti sisältää päätöksentekijän tiedot ja yhteystiedot, päätöksen, päätöksen esittelyn / perustelun, päätösajankohdan, mahdolliset liitteet sekä muutoksenhakuosoituksen. Asianhallintaohjelmassa viranhaltijapäätös hyväksytään, allekirjoitetaan ja merkitään valmiiksi, jonka jälkeen sitä ei enää voi muuttaa. Tämän jälkeen päätös lähetetään asianhallintaohjelman kautta tiedoksi asianosaisille ja muille tiedon tarvitseville. Jos ulkopuolisen asianosaisen sähköpostiosoite ei ole tiedossa, päätöspöytäkirja lähetetään tiedoksi postitse.

Yhteisten tehtävien päälliköiden viranhaltijapäätökset annetaan tiedoksi myös yhteiselle kirkkoneuvoston puheenjohtajalle ja muille jäsenille. Tämä tiedottaminen tapahtuu julkaisemalla viranhaltijapäätökset asianhallintaohjelman kautta luottamushenkilöiden Domus-portaalissa. Kirkkojärjestyksen (9:5) mukaan johtokuntien, toimikuntien sekä kirkkolain 10 luvun 4 §:n 2 momentissa mainittujen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätökset on lähetettävä kirkkoneuvostolle sen ohjesäännössä määrätyllä tavalla. Tampereen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston ohjesäännön 14 §:ssä määrätään viranhaltijapäätösten lähettämisestä seuraavasti:

Edellä 13 §:n mukaan tehdyistä päätöksistä on pidettävä luetteloa. Viranhaltijoiden on toimitettava yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajalle ote päätösluettelosta viiden päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Yhteisen kirkkoneuvoston tietoon päätös on saatettava sen lähinnä seuraavassa kokouksessa.

Yhteinen kirkkoneuvosto tai sen puheenjohtaja voi siirtää johtokunnan tai johtavan viranhaltijan päättämän asian yhteisen kirkkoneuvoston käsiteltäväksi. Siirtämisestä on päätettävä 14 päivän kuluessa siitä, kun päätös on saatettu yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajan tietoon.

Yhteisellä kirkkoneuvostolla ja sen puheenjohtajalla on yhteisten tehtävien päälliköiden viranhaltijapäätöksiin nk. siirto-oikeus. Se tarkoittaa, että viranhaltijapäätös voidaan saattaa yhteisen kirkkoneuvoston käsiteltäväksi. Siirto-oikeutta käytetään Tampereen seurakuntayhtymässä harvoin.

Lainvoimainen viranhaltijapäätös toimeenpannaan päätöksen sisällöstä riippuen eri yksiköissä. Toimeenpanoa valvoo päätöksen tehnyt päällikkö. Käytännön toimenpiteet tekee tarvittavaa työtehtävää hoitava viranhaltija tai työntekijä.

Yhteisten tehtävien päällikön viranhaltijapäätökseen tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelee yhteinen kirkkoneuvosto (KL 24:3). Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Yhteisen kirkkoneuvoston käsittelemästään oikaisuvaatimuksesta antamaan päätökseen voi hakea muutosta kirjallisella valituksella Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle (KL 24:4). Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Hallintoasioiden käsittely viranomaisessa on yleensä asiakirjamateriaaliin perustuvaa kirjallista käsittelyä. Tällöin menettelyssä on läsnäolo-oikeus vain niillä, joiden tehtäviin asian käsittely kuuluu. Kirjalliseen käsittelyyn kuuluvat asiakirjat ovat julkisuusperiaatteen mukaisesti yleensä julkisia. Oikeus seurata hallintoasian käsittelyä ja saada tietoja viranomaisen toiminnasta perustuu ensisijaisesti käsittelyn kohteena olevien asiakirjojen julkisuuteen.<sup>47</sup>

## **3.2 Käsittely ja päätöksenteko monijäsenisessä toimielimessä**

### **3.2.1 Yhteinen kirkkovaltuusto**

Kirkkolain mukaan seurakuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhteinen kirkkovaltuusto, jollei toisin ole säädetty tai määrätty (11:6). Tampereen seurakuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää siten yhteinen kirkkovaltuusto, jossa on 51 jäsentä. Jäsenmäärä on 51 seurakuntien väkiluvun ollessa 40001–150000 (KJ

---

<sup>47</sup> Mäenpää 2008, 260

10:9). Tampereen seurakuntien jäsenmäärä oli 31.12.2019 146067. Yhteinen kirkkovaltuusto johtaa seurakuntayhtymän toimintaa yhdessä valitsemansa yhteisen kirkkoneuvoston kanssa. Seurakuntien toimintaa johtavat seurakuntaneuvostot. Yhteisen kirkkovaltuuston jäsenet ja seurakuntaneuvostojen jäsenet valitaan neljän vuoden välein seurakuntavaaleilla.

Tässä opinnäytetyössä käsitellään seurakuntayhtymän päätöksentekoa, ja seurakuntien päätöksenteko seurakuntaneuvostoissa on rajattu käsittelyn ulkopuolelle.

Yhteinen kirkkovaltuusto päättää seurakuntayhtymän keskeisistä asioista, kuten toimintasuunnitelmasta ja talousarviosta, merkittävistä rakennushankkeista ja investoinneista, kirkollisesta tuloveroprosentista ja joidenkin viranhaltijoiden valinnasta sekä käsittelee toimintakertomuksen ja vahvistaa tilinpäätöksen. Tampereen seurakuntayhtymän yhteinen kirkkovaltuusto kokoontuu keskimäärin viisi kertaa vuodessa. Kokouskutsu ja kokouksen esityslista lähetetään yhteisen kirkkovaltuuston jäsenille, yhteisen kirkkoneuvoston jäsenille sekä läsnäolo- ja puheoikeuden omaaville viranhaltijoille vähintään viikkoa ennen kokousta sähköpostitse (KJ 8:5). Esityslista liitteineen julkaistaan kirkkovaltuutetuille verkossa luottamushenkilöiden Domus-portaalissa.

Valtuuston kokoukset ovat julkisia. Kuulutus yhteisen kirkkovaltuuston kokouksen ajankohdasta ja paikasta sekä käsiteltävien asioiden luettelo laitetaan nähtäville Seurakuntien talon ilmoitustaululle viikkoa ennen kokousta. Kokouksen esityslista päätösesityksineen julkaistaan seurakuntayhtymän internet-sivuilla noin viikkoa ennen kokousta.

Kirkkolain (10:1) mukaan kirkkoneuvoston on valmistettava kirkkovaltuustossa käsiteltävät asiat. Seurakuntayhtymässä valmistettava toimielin on yhteinen kirkkoneuvosto. Käsiteltävät asiat tulevat yhteisen kirkkovaltuuston päätettäväksi yhteisen kirkkoneuvoston päätösehdotuksin.

Yhteinen kirkkovaltuusto on 3.11.1994 hyväksynyt itselleen työjärjestyksen. Sen lisäksi, mitä kirkkolaissa ja kirkkojärjestyksessä säädetään yhteisestä kirkkoval-

tuustosta, on sen toiminnassa noudatettava työjärjestyksen määräyksiä. Työjärjestyksen mukaan kokouksen kutsuu koolle puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja. Kokouskutsussa on ilmoitettava kokouksen aika ja paikka ja siihen on liitettävä luettelo käsiteltävistä asioista. Kutsu asialuetteloinen on lähetettävä yhteisen kirkkovaltuuston ja yhteisen kirkkoneuvoston jäsenille viimeistään viikkoa ennen kokousta sekä pidettävä seurakuntayhtymän ilmoitustaululla viikon ajan ennen kokousta. Käytännöksi on muodostunut lähettää kokoukseen kutsuttaville pelkän asialuettelon sijaan kokouksen esityslista jo kokouskutsun yhteydessä. Työjärjestys määrää, että esityslista liitteineen on toimitettava em. kokoukseen kutsuttaville vähintään kolme päivää ennen valtuuston kokousta.

Yhteisen kirkkovaltuuston työjärjestyksen mukaan yhteisellä kirkkovaltuustolla tai sen puheenjohtajalla on oikeus kutsua valtuuston kokoukseen asiantuntijoita kuultavaksi. Valtuuston määräämien viranhaltijoiden tulee olla saapuvilla valtuuston kokouksissa antamassa tarvittavia tietoja. Käytännössä näitä viranhaltijoita ovat läsnäolo- ja puheoikeuden omaavat seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien päälliköt sekä kirkkoherrat.

Kokouksessa asiat käsitellään puheenjohtajan johdolla hyväksytyin käsittelyjärjestyksen mukaisesti. Johtava viranhaltija, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, voi tarvittaessa antaa lisätietoa asiasta ja vastata mahdollisiin valtuutettujen kysymyksiin. Asiaa käsiteltäessä puheenjohtaja jakaa puheenvuorot ja niiden päätyttyä lopettaa keskustelun. Mikäli asian käsittelyn aikana tehdään kannatettu esitys asian pöydälle jättämisestä tai valmisteluun palauttamisesta, asiasta on äänestettävä. Jos em. esitys häviää äänestyksen, puheenjohtajan johdolla asian käsittely jatkuu. Mikäli äänestystulokseksi tulee asian palauttaminen valmisteluun tai jättäminen pöydälle, puheenjohtaja päättää asian käsittelyn. Jos yleiskeskustelu on käyty ilman kannatettuja muutosesityksiä, keskustelun päätyttyä käsitellään päätösesitys. Puheenjohtaja toteaa tehdyn päätöksen, antaa päätökseen muutoksenhakuosoituksen ja päättää käsittelyn. Puheenjohtaja myös johtaa mahdollisista valtuutettujen kannatetuista muutosehdotuksista seuraavia äänestysilanteita ja toteaa niiden tulokset. Viimeisen asian käsittelyn päätyttyä puheenjohtaja päättää kokouksen.

Kokouksen jälkeen pöytäkirjanpitäjä laatii kokouksen pöytäkirjan Domus-asianhallintaohjelmassa. Pöytäkirjaan kirjataan työjärjestyksen mukaan kokouksen aika ja paikka, läsnäolijat, estyneet valtuutetut ja heidän varajäsenensä, selostus koollekutsumisesta ja kokouksen laillisuus ja päätösvaltaisuus, päätökset, muutosesitykset ja niiden kannatus, äänestykset, esteellisyydet, päätöksiin jätetyt eriävät mielipiteet, hyväksytyt toivomusponnet, muut kokouksen kulkuun vaikuttaneet seikat, valitusosoitus sekä todistus pöytäkirjan nähtävilläolon ilmoittamisesta seurakuntayhtymän ilmoitustaululla. Valmis pöytäkirja lähetetään hyväksyttäväksi puheenjohtajalle ja tarkastettavaksi pöytäkirjantarkastajille asianhallintaohjelman kautta luottamushenkilöiden Domus-portaaliin. Pöytäkirja allekirjoitetaan portaalissa sähköisesti. Kaikki allekirjoitukset saatuaan pöytäkirjanpitäjä merkitsee pöytäkirjaan tarkastuspäivämäärän ja nähtävilläoloajan. Kuulutus pöytäkirjan nähtävilläolosta viedään seurakuntayhtymän ilmoitustaululle. Pöytäkirja julkaistaan seurakuntayhtymän internet-sivuilla ja liitteineen luottamushenkilöiden portaalissa. Päätösten tiedottamisesta asianosaisille huolehtii pääsääntöisesti pöytäkirjanpitäjänä toimiva viranhaltija tai hänen työparinsa. Päätöksistä tiedotetaan pöytäkirjanotteella joko sähköpostitse tai postitse.

Kirkkolain (10:1) mukaan kirkkoneuvoston (seurakuntayhtymässä yhteisen kirkkoneuvoston) tehtävänä on huolehtia (yhteisen) kirkkovaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Tampereen seurakuntayhtymässä yhteinen kirkkoneuvosto käsittelee kokousasianaan valtuuston kokouksen päätösten toimeenpanosta tehdyn esityksen. Asia käsitellään mahdollisuuksien mukaan valtuuston kokousta seuraavassa yhteisen kirkkoneuvoston kokouksessa.

Tampereen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkovaltuuston sellaisiin päätöksiin, joihin on muutoksenhakuoikeus, haetaan pääsääntöisesti muutosta kirkollisvalituksella Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle (KL 24:4). Yhteisen kirkkovaltuuston päätöksiin, jotka alistetaan tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen vahvistettavaksi, haetaan muutosta valituksella alistusviranomaiselle. Kirkkolain (14:2) mukaan kirkkovaltuuston päätös on alistettava kirkkohallituksen vahvistettavaksi, jos se koskee: 1) uuden kirkon tai siunauskappelin rakentamista tai hankkimista; 2) muun rakennuksen muuttamista kirkoksi tai siunauskappeliksi; 3) kirkollisen rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista taikka sen käyttötarkoituksen

muuttamista; 4) kirkon käyttämättä jättämistä. Myös seurakuntayhtymän perussääntö on alistettava kirkkohallituksen vahvistettavaksi yhtymää perustettaessa sekä myöhemmin perussääntöä muutettaessa, mikäli valtuuston päätös ei ole ollut yksimielinen ja sääntömuutos koskee perussäännöllä määrättyjen verotulojen jakoperusteiden muuttamista seurakuntien kesken, omaisuuden siirtämistä seurakuntayhtymän ja seurakuntien välillä tai virkojen perustamista ja lakkauttamista koskevan päätösvallan siirtämistä seurakuntayhtymän ja seurakuntien välillä (KL 11:4, 11:5). Lisäksi seurakunnan kiinteän omaisuuden vuokraamista koskeva päätös on alistettava tuomiokapitulin vahvistettavaksi, jos vuokra-aika on yli 10 vuotta (KL 14:4).

Kirkolliskokous on hyväksynyt marraskuussa 2019 kirkkolain muutosesityksen, jossa puretaan kirkkolainsäädännöstä kaikki alistusmenettelyä koskevat säännökset. Tämän muutoksen tullessa myöhemmin voimaan ei ole enää tarvetta alistusvalitusten käsittelyyn tuomiokapituleissa ja kirkkohallituksessa. 1.1.2020 voimaan tullut laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on yleislaki, joka kirkossa täydentää kirkkolain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Sen 8 §:n 2 momentin mukaan alistettavassa asiassa annetusta päätöksestä valitetaan samalle tuomioistuimelle tai viranomaiselle, jolle päätös alistetaan. Kyseistä lakia ei kuitenkaan sovelleta, kun hallintoviranomainen käsittelee alistusviranomaisena alistettuun päätökseen liittyvää valitusta. Hallintolain (434/2003) uuden 3 a §:n mukaan muulle kuin tuomioistuimelle tai valitusasioita käsittelemään perustetulle lautakunnalle tehtävän valituksen käsittelyyn sovelletaan hallintolain oikeusvaatimusta koskevia säännöksiä. Tästä johtuen tuomiokapitulille tai kirkkohallitukselle alistettuun asiaan liittyvän valituksen käsittelyyn on sovellettava hallintolain 7 a luvun säännöksiä vuoden 2020 alusta lukien.<sup>48</sup>

Seurakuntayhtymän on myös toimittava yhteistyössä Museoviraston kanssa kirkollisia kiinteistöjä koskevassa päätöksentekoprosessissa. Ennen päätöksen tekemistä seurakuntayhtymän on varattava Museovirastolle tilaisuus antaa asiasta lausunto, jos päätös koskee suojellun tai sellaisen kirkollisen rakennuksen, jonka käyttöön ottamisesta on kulunut 50 vuotta, olennaista muuttamista tai purkamista

---

<sup>48</sup> Kirkkohallituksen yleiskirje nro 18/2019

taikka käyttötarkoituksen muuttamista. Lausunto on pyydettävä jo asiaa koskevasta suunnitelmasta. (KL 14:5 a.) Museovirastolla on myös valitusoikeus yhteisen kirkkovaltuuston päätökseen, joka koskee suojellun kirkollisen rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista taikka sen käyttötarkoituksen muuttamista (KL 24:8 b).

Hallinto-oikeuteen voi valituksen tehdä laillisuusperusteella, eli 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Alistettavasta päätöksestä alistusviranomaiselle tehty valitus voi perustua myös siihen, että päätös ei ole tarkoituksenmukainen. Alistusviranomaisen päätöksestä voidaan valittaa vain em. laillisuusperusteella. (KL 24:4.)

Hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta hakemalla valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Alistusviranomaisen (kirkkohallitus, tuomiokapituli) tekemään päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta.

### **3.2.2 Yhteinen kirkkoneuvosto**

Tampereen seurakuntayhtymän yhteinen kirkkoneuvosto valmistelee yhteisessä kirkkovaltuustossa käsiteltävät asiat ja antaa niistä päätösesitykset. Yhteinen kirkkoneuvosto on seurakuntayhtymän toimeenpano- ja hallintoelin, joka päättää tietyistä hallintoon ja talouteen liittyvistä asioista ja johtaa perussäännössä seurakuntayhtymän tehtäväksi eriteltyjä seurakunnalliseen toimintaan liittyviä tehtäviä ja työmuotoja.

Kirkkojärjestyksen (10:10) mukaan yhteisen kirkkoneuvoston jäseninä ovat tuomiokapitulin seurakuntayhtymän seurakuntien kirkkoherroista määräämä puheenjohtaja ja yhteisen kirkkovaltuuston valitsemat varapuheenjohtaja sekä vähintään 5 ja enintään 15 muuta jäsentä sen mukaan kuin ohjesäännössä määrätään. Kirkkoherraa lukuun ottamatta kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Tampereen seurakuntayhtymän yhteisessä kirkkoneuvostossa on 11 jäsentä: puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja 9 muuta jäsentä. Yhteisen kirkkoneu-



voston toimikausi on kaksi vuotta. Yhteinen kirkkovaltuusto valitsee puheenjohtajaa lukuunottamatta jäsenet yhteiseen kirkkoneuvostoon toimikautensa 1. ja 3. vuoden tammikuussa (KL 10:2).

Yhteisen kirkkoneuvoston (YKN) ohjesäännön 5 §:n mukaan kehitysjohtaja johtaa yhteisessä kirkkoneuvostossa esiteltävien asioiden valmistelua yhteistyössä yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajan ja viestintäjohtajan kanssa. Yhteisten tehtävien johtosäännössä määritellyt johtavat viranhaltijat esittelevät oman vastualueensa asiat. Nämä johtavat viranhaltijat on lueteltu kappaleessa 3.1.

Suurin osa yhteisen kirkkoneuvoston käsittelyyn tulevista asioista valmistellaan virkatyönä ja esittelijä tuo asian asialistalle. Esittelijät listaavat kokouksiin tulevia asioita otsikkotasolla seurakuntayhtymän intrassa olevaan seurakuntayhtymän johtoryhmän Teams-sivustoon. Sieltä he ja yhteisen kirkkoneuvoston sihteerinä toimiva hallinnon assistentti näkevät tulevien kokousten käsiteltävät asiat. Vuoden 2017 syksyyn saakka esittelijät, puheenjohtaja ja hallinnon assistentti koontuivat kaksi viikkoa ennen yhteisen kirkkoneuvoston kokousta esittelijäpalaveriin. Se oli työpalaveri, jossa katsottiin ja sovittiin YKN:n kokoukseen tulevat asiat ja kartoitettiin valmistelun tilanne. Palaverissa listattiin ajankohtaan liittyvät vuosittaisesti toistuvat hallintoasiat. Toisinaan sovittiin pikaista käsittelyä vaativan asian valmistelusta ja esittelijästä. Esittelijäpalaveri jäsensi YKN:n asioiden valmistelua ja päätösprosessin kulkua ja selkiytti valmistelun aikataulua. Esittelijät saivat halutessaan myös neuvoja valmistelutyöhön. Esittelijäpalaveri korvattiin syksyllä 2017 intraan tehdyllä johtoryhmän työtilan esityslista-asiat-sivulla.

Seurakuntayhtymän johtoryhmä käsittelee yhteiseen kirkkoneuvostoon tulossa olevat asiat kokousta edeltävän viikon tiistaina. Yhteisen kirkkoneuvoston sihteerinä toimiva hallinnon assistentti tekee johtoryhmän kokousta varten alustavan esityslistaversioon. Esittelijät toimittavat sihteerille esittelynsä ja pääsääntöisesti myös siihen kuuluvat liitteet johtoryhmän kokousta edeltävällä viikolla. Perjantaina sihteeri lähettää sähköpostitse johtoryhmälle alustavan kokousmateriaalin. Materiaali lähetetään myös johtoryhmään kuulumattomille yhteisten tehtävien päälliköille sekä yhteisen kirkkoneuvoston jäsenille ja varajäsenille. Luottamushenkilöt voivat näin tutustua ennalta seuraavan kokouksen asioihin ja olla tarvittaessa asioiden valmisteluvaiheessa myös yhteydessä esittelijöihin. Esittelijöillä

on puolestaan mahdollisuus saada näkökulmia ja tarkentavia kysymyksiä päätöksen tekevilta luottamushenkilöiltä, mikä on eduksi esittelijän tehtävässä.

Viikkoa ennen kokousta sihteeri lähettää sähköpostitse puheenjohtajan allekirjoittaman kokouskutsun ja esityslistan jäsenille, varajäsenille, kirkkoherroille ja seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien päälliköille. Vuoden 2020 helmikuusta lähtien kokoukseen on kutsuttu läsnäolo- ja puheoikeudella myös seurakunta-neuvostojen valitsemat nuorten vaikuttajien edustajat. Esityslista liitteineen julkaistaan luottamushenkilöiden Domus-portaalissa. Liitteetön versio julkaistaan seurakuntayhtymän internet-sivuilla osoitteessa [www.tampereenseurakunnat.fi](http://www.tampereenseurakunnat.fi). Jäsenet ilmoittavat mahdollisesta esteestä kokoukseen osallistumiselleen sihteerille, joka kutsuu ao. jäsenen henkilökohtaisen varajäsenen kokoukseen.

Kokouksen alussa todetaan läsnäolijat ja kokouksen laillisuus ja päätösvaltaisuus, valitaan kokoukselle pöytäkirjantarkastajat ja vahvistetaan käsittelyjärjestys. Asiat käsitellään käsittelyjärjestyksen mukaan puheenjohtajan johdolla. Asian esittelijänä toimiva yhteisten tehtävien päällikkö voi tarvittaessa täydentää kirjallista esittelyään ja päätösesitystään kokouksessa suullisesti. Tämän jälkeen puheenjohtaja avaa yleiskeskustelun (KJ 7:4). Hän jakaa puheenvuorot ja johtaa käsittelyä. Keskusteluun voivat osallistua jäsenten ja esittelijän lisäksi kokouksen läsnäolo- ja puheoikeutetut. Keskustelun aikana toimielimen jäsen voi tehdä vastaehdotuksen tai kannattaa tehtyä pohja- tai vastaehdotusta, vetää tekemänsä päätösesityksen pois, esittää asian jättämistä pöydälle tai sen palauttamista valmisteluun. Pöytäkirjaa varten kirjataan muistiin muutosesitykset ja niiden kannatukset. Mikäli tehdään esitys asian jättämisestä pöydälle tai sen palauttamisesta valmisteluun, keskeytyy keskustelu varsinaisesta asiasta. Käsittelyratkaisu asian jatkosta on tehtävä heti.

Yleiskeskustelun päätyttyä käsitellään esittelijän päätösesitys. Puheenjohtaja johtaa myös mahdollista äänestystilannetta antamalla äänestysesityksen, pyytämällä ääntenlaskijoita suorittamaan tehtävänsä ja toteamalla äänestyksen tuloksen. Pöytäkirjantarkastajat toimivat tarvittaessa ääntenlaskijoina. Mikäli pohjaesityksestä poikkeavia esityksiä ei ole, puheenjohtaja toteaa esittelijän esityksen tulleen kokouksen päätökseksi, antaa päätökseen muutoksenhakuosoituksen ja päättää asian käsittelyn. Mikäli jäsen tai (pätöksen muututtua) esittelijä haluaa

jättää päätökseen eriävän mielipiteen, on hänen ilmaistava se heti asian käsittelyn päätyttyä (KJ 7:6). Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, ellei hän ole ilmoittanut pöytäkirjaan eriävää mielipidettään. Vastuu säilyy silloinkin, kun päätös poikkeaa pohjaesityksestä.

Kun kokouksen esityslistan asiat on käsitelty, puheenjohtaja päättää kokouksen. Sihteeri laatii kokouksen pöytäkirjan asianhallintaohjelmassa. Hän lähettää liitteet sisältävän pöytäkirjakoosteen asianhallintaohjelmassa hyväksyttäväksi ja sähköisesti allekirjoitettavaksi puheenjohtajalle ja sen jälkeen kahdelle pöytäkirjan tarkastajalle tarkastettavaksi ja allekirjoitettavaksi. Allekirjoitukset tallentuvat aikaleimoina pöytäkirja-asiakirjan lokitietoihin. Kaikkien allekirjoitusten saavuttua sihteeri merkitsee pöytäkirjaan tarkastuspäivämäärän sekä pöytäkirjan nähtävilläoloajan ja varmentaa tiedot allekirjoituksellaan. Hän julkaisee pöytäkirjan ja toimittaa kuulutuksen pöytäkirjan nähtävilläolosta seurakuntayhtymän ilmoitustaululle. Pöytäkirjan liitteetön kooste julkaistaan seurakuntayhtymän internet-sivuilla ja liitteet sisältävä kooste luottamushenkilöiden portaalissa.

Sihteeri tiedottaa tehdyistä päätöksistä asianosaisia pöytäkirjanotteella pääsääntöisesti sähköisesti asianhallintaohjelman kautta ja tarvittaessa postitse. Asianosaisten kohdalla päätöksen tiedoksisaantiajan jälkeen alkaa kulua muutoksenhaku-aika, mikäli päätökseen on mahdollista hakea muutosta. Muutoksenhaku-aika on sama kuin pöytäkirjan nähtävilläoloaika sellaisten päätösten kohdalla, joissa ei ole asianosaisia.

Yhteisen kirkkovaltuuston päätösvaltaan kuuluvissa asioissa yhteinen kirkkoneuvosto käsittelee asian ja päättää, esittääkö se asian päätettäväksi pohjaesityksen mukaan vai kenties muutettuna. Tällaisiin päätöksiin ei ole muutoksenhakumahdollisuutta, koska päätös on valmistelua ja asiaratkaisun tekee yhteinen kirkkovaltuusto.

Yhteisen kirkkoneuvoston muutoksenhaunallisiin päätöksiin haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella yhteiseltä kirkkoneuvostolta (KL 24:3). Yhteisen kirkkoneuvoston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen voi hakea muutosta kirkollisvalituksella Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta (KL 24:4).

### 3.2.3 Johtokunnat

Osassa seurakuntayhtymän yhteisistä tehtävistä toimii hallintoelimenä johtokunta. Vuosina 2019–2022 seurakuntayhtymässä on viisi johtokuntaa: kiinteistö- ja hautaustoimen johtokunta, perheneuvontatyön johtokunta, sairaalasielunhoidon johtokunta, IT-yhteistyöalueen johtokunta ja viestinnän johtokunta. Yhteinen kirkkovaltuusto päättää johtokuntien asettamisesta ja valitsee johtokuntiin jäsenet enintään toimikaudekseen (KL 10:4). Kiinteistö- ja hautaustoimen johtokunta ja viestinnän johtokunta ovat yhtymän omia eli niiden jäsenet ovat Tampereen seurakuntayhtymän luottamushenkilöitä. Muut kolme johtokuntaa muodostuvat Tampereen edustajien lisäksi sopimuseurakuntien edustajista. IT-yhteistyöalueen johtokunta poikkeaa luonteeltaan muista johtokunnista ja koostuu Tampereen ja yhteistyöalueen seurakuntien viranhaltijoista.

Johtokuntien tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa oman toimialansa yksikölle / yksiköille määritellyjä tehtäviä siinä laajuudessa, jonka seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston ohjesääntö, yhteisten tehtävien johtosääntö sekä johtokunnan oma johtosääntö niille osoittavat. Kiinteistö- ja hautaustoimen johtokuntaa ohjaa lisäksi hautaustoimen ohjesääntö.

Johtokunta on hallinnollinen toimielin ja siinä tulee olla edustettuna alan asiantuntemus. Yhteisten tehtävien johtosäännön 4 §:n mukaan johtokunnan tehtävänä on mm. johtaa, kehittää ja valvoa toimialansa työtä, hyväksyä osaltaan toimialansa toiminta- ja taloussuunnitelmaesitys sekä talousarvioesitys, vastata toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvion toteutumisesta, ottaa ja irtisanoa toimialansa viranhaltijat ja työntekijät johtavaa viranhaltijaa lukuun ottamatta, tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja toimialaansa koskevissa asioissa yhteiselle kirkkoneuvostolle ja muille toimielimille, huolehtia osaltaan toimialansa yhteyksistä kirkon ja yhteiskunnan toimijoihin sekä tehdä toimialaansa koskevat sopimukset talousarvion ja yhteisen kirkkoneuvoston päättämien hankintavaltuuksien puitteissa.

Yhteinen kirkkoneuvosto lähettää vuosittain johtokunnille lausuntopyynnön seurakuntayhtymän toiminta- ja taloussuunnitelmaehdotuksesta. Johtokunnille annetaan lausunnonantomahdollisuus myös esimerkiksi seurakuntayhtymän ohje-

tai johtosääntöihin esitettävistä muutoksista. Lausunnot ovat osa päätöksentekoprosessia. Yhteinen kirkkoneuvosto käsittelee lausunnot valmistellessaan asiaa yhteiselle kirkkovaltuustolle, ja lausuntokooste tulee käsiteltävän asian liitteeksi.

Johtokuntien on lähetettävä yhteiselle kirkkoneuvostolle jäljennös pöytäkirjasta viiden päivän kuluessa kokouksesta. Yhteinen kirkkoneuvosto tai sen puheenjohtaja voi siirtää johtokunnan päättämän asian yhteisen kirkkoneuvoston käsiteltäväksi. Tästä nk. ratkaisuvallan siirtämisestä on päätettävä 14 päivän kuluessa siitä, kun päätös on saatettu yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajan tietoon.<sup>49</sup>

### **3.2.4 Sähköinen kokous**

Kirkolliskokous hyväksyi toukokuussa 2018 uuden kirkkolain ja kirkkojärjestyksen. Niiden odotettiin tulevan voimaan vuoden 2020 aikana, mutta lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliset ongelmakohdat aiheuttavat viivettä ja todennäköisesti uuden käsittelyn kirkolliskokouksessa. Uuteen esitettyyn kirkkolainsäädäntöön on mm. otettu mukaan säännökset sähköisestä kokouksesta. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on kehittää kirkon viranomaisten päätöksentekomenettelyä siten, että säännökset mahdollistaisivat sekä sähköiset kokoukset että sähköisen päätöksentekomenettelyn<sup>50</sup>. Sähköisen kokouksen toteuttamisen käytäntöjä on valmistellaan vuoden 2020 aikana myös Tampereen seurakuntayhtymässä. Yhteisen kirkkoneuvoston ohjesääntöä ja johtokuntien johtosääntöjä päivitetään tulevan uuden lainsäädännön mukaisiksi ja niihin lisätään sähköisen kokousmenettelyn mahdollisuus.

### **3.2.5 Päätöksenteko poikkeusoloissa**

Maaliskuussa 2020 Suomen valtioneuvosto totesi maan olevan koronavirusepidemian vuoksi poikkeusoloissa. Eduskunta päätti valmiuslain (29.12.2011/1552) soveltamisesta ainakin kuukauden ajaksi. Kirkkolaisissa (25:14) on säädetty päätöksenteosta poikkeusoloissa. Kirkkohallituksella on poikkeusoloissa oikeus

---

<sup>49</sup> Yhteisen kirkkoneuvoston ohjesääntö 14 §

<sup>50</sup> HE 19/2019 vp, Esityksen pääasiallinen sisältö

tehdä kirkolliskokouksen puolesta esityksiä ja antaa lausuntoja valtioneuvostolle, mikäli kirkolliskokous ei olosuhteista johtuen voi kokoontua. Kirkkohallitus voi myös enintään vuoden ajaksi määrätä mm. kirkkovaltuuston tai yhteisen kirkkovaltuuston päätösvallan siirtämisestä kirkkoneuvostolle tai yhteiselle kirkkoneuvostolle taikka kirkkoneuvoston tai seurakuntaneuvoston päätösvallan siirtämisestä kirkkoherralle. Väliaikainen määräys on saatettava kirkolliskokouksen käsiteltäväksi heti, kun se voi kokoontua. Kirkolliskokous voi jättää määräyksen voimaan, muuttaa määräystä tai kumota määräyksen.

Tällainen päätösvallan siirto tuli ajankohtaiseksi maaliskuussa 2020. Kirkkohallitus antoi 24.3.2020 väliaikaisen määräyksen seurakunnan ja seurakuntayhtymän hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa<sup>51</sup>. Määräys on voimassa poikkeusolojen ajan. Sen nojalla kirkkovaltuuston / yhteisen kirkkovaltuuston päätösvaltaa voidaan siirtää kirkkoneuvostolle / yhteiselle kirkkoneuvostolle, jos päätösvaltaista kirkkovaltuuston kokousta ei saada koolle. Päätösvallan siirtäminen edellyttää painavia syitä ja asian on oltava kiireellinen eli edellytettävä välitöntä päätöksentekoa. Tampereen seurakuntayhtymässä yhteinen kirkkoneuvosto voi siten tarvittaessa käyttää poikkeusoloista johtuen yhteisen kirkkovaltuuston päätösvaltaa.

Väliaikaisessa määräyksessään kirkkohallitus mahdollisti myös seurakunnan ja seurakuntayhtymän toimielinten sähköiset kokoukset. Jos toimielintä ei saada koolle poikkeusoloissa, voidaan toimielimen kokous järjestää sähköisesti. Sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä.

Kirkkohallituksen määräyksen pohjalta Tampereen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston 26.3.2020 kokous järjestettiin sähköisesti. Kokousta ei olisi muulla tavoin saatu koolle päätösvaltaisena. Ensimmäinen Tampereen seurakuntayhtymän toimielimen sähköinen kokous toteutui onnistuneesti ja sen pohjalta saatiin arvokasta kokemusta aikanaan uuden kirkkolain myötä mahdollisiksi tuleviin sähköisiin kokouksiin.

---

<sup>51</sup> Kirkkohallituksen yleiskirje nro 11/2020 sekä sen liitteet 1 ja 2

## 4 ESITTELIJÄN ASEMA JA VASTUU SEURAKUNTAYHTYMÄSSÄ

### 4.1 Esittelijän aseman määräytyminen

Hallintoasian esittelyn ja esittelijän aseman sääntelyä on kuvattu edellä luvussa 2.5. Esittelijän asemaa ei lainsäädännössä ole määritelty yhtenäisesti ja kattavasti. Esittelijän asemaa on perustuslain lisäksi säännelty lähinnä viranomaiskohtaisin säännöksin.

Tampereen seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtavien viranhaltijoiden esittelijäasema määräytyy seurakuntayhtymän säännösten perusteella. Yhteisen kirkkoneuvoston ohjesäännön 5 §:ssä määrätään esittelystä ja esittelijöistä seuraavasti:

*Kehitysjohtaja johtaa yhteisessä kirkkoneuvostossa esiteltävien asioiden valmistelua yhteistyössä yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajan ja viestintäjohtajan kanssa. Yhteisten tehtävien johtosäännössä määritellyt johtavat viranhaltijat esittelevät oman vastuualueensa asiat.*

*Yhteinen kirkkoneuvosto voi määrätä asian esittelystä erikseen.*

*Esittelijän tulee valmistaa asiasta kirjallinen selonteko, joka päätösehdotuksineen on toimitettava jäsenille kokouskutsun mukana.*

Yhteisten tehtävien johtosäännön 7 §:ssä määritellään yhteisten tehtävien johtavien viranhaltijoiden tehtävät. Yhtenä tehtävänä on valmistella ja esitellä yhteisessä kirkkoneuvostossa käsiteltävät toimialansa asiat ja vastata päätösten toimeenpanosta.

Seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtavia viranhaltijoita ovat kehitysjohtaja, viestintäjohtaja, diakonian ja yhteiskuntavastuun johtaja, hallintopäällikkö, hautaus-toimen päällikkö, henkilöstöpäällikkö, kehittämistyön johtava asiantuntija, kiinteistö-päällikkö, perheneuvontatyön johtaja, rekisteripäällikkö, sairaalasielunhoidon johtaja, talous-päällikkö, tietohallintopäällikkö ja yhteisen kasvatustyön johtava pappi. He toimivat esittelijän asemassa yhteisessä kirkkoneuvostossa toimialansa asioissa. Esiteltävien asioiden valmistelun johtamisvastuu on osoitettu

yhteistyössä kehitysjohtajalle, yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajalle ja viestintäjohtajalle. Jokaisen yhteisten tehtävien johtavan viranhaltijan tehtävänä on kuitenkin myös oman vastuualueensa asian valmistelu.

Tampereen seurakuntayhtymän säännöstöä päivitetään vuoden 2020 aikana. Yhteisten tehtävien johtavien viranhaltijoiden virkanimikkeisiin esitetään joitakin muutoksia. Esittelijän tehtävään nämä mahdolliset nimikemuutokset eivät vaikuta.

Yhteisten tehtävien johtokuntien käsittelemien asioiden esittelijäasema määritellään johtokunnan johtosäännössä. Kiinteistö- ja hautaustoimen johtokunnan johtosäännön 4 §:n mukaan johtokunnassa käsiteltävät asiat esittelee kiinteistöpalveluiden osalta kiinteistöpäällikkö ja hautauspalveluiden osalta hautaustoimen päällikkö. Perheneuvontatyön johtokunnan johtosäännön 6 § määrää, että johtokunnassa käsiteltävät asiat esittelee perheneuvontatyön johtaja. Sairaalasielunhoidon johtokunnan johtosäännön 7 §:n mukaan johtokunnassa käsiteltävät asiat esittelee sairaalasielunhoidon johtaja. Viestinnän johtokunnan johtosäännön 6 §:n mukaan johtokunnassa käsiteltävät asiat valmistelee ja esittelee viestintäjohtaja. IT-yhteistyöalueen johtokunnan johtosääntö määrää 6 §:ssä, että johtokunnassa käsiteltävät asiat valmistelee ja esittelee yhtymän tietohallintopäällikkö.

Tässä opinnäytetyössä ei käsitellä seurakuntaneuvostojen päätöksentekoa. Kirkkojärjestyksessä (7:1.2) säädetään esittelijän tehtävästä seurakunnan päätöksenteossa. Sen mukaan kirkkoherra esittelee kirkkoneuvostolle tai seurakuntaneuvostolle taikka muulle toimielimelle toimialaansa koskevat asiat, jollei hän ole määrännyt esittelyä muulle viranhaltijalle.

## **4.2 Lomakekysely esittelijöille**

Tässä opinnäytetyössä sovelletaan pienimuotoisesti empiiristä tutkimusmenetelmää. Vilkka määrittelee laadullisen tutkimusmenetelmän tavoitteena olevan ym-



märtää yksilön tai ryhmän toimintaa ihmisten niille antamien merkitysten eli laatu-  
tujen avulla <sup>52</sup>. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran mukaan lähtökohtana kvali-  
tatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen ja  
että pyrkimyksenä on ennemminkin tosiasioiden löytäminen kuin olemassa ole-  
vien väittämien todentaminen <sup>53</sup>. Laadullisella tutkimusmenetelmällä tehdyssä  
tutkimuksessa tutkimusaineistoa voi kerätä monella tavalla.

Opinnäytetyössä tarkastellaan valmistelijan ja esittelijän rooleja ja selvitetään, mi-  
ten nämä tehtävät nivoutuvat toisiinsa Tampereen seurakuntayhtymässä. Tutki-  
muskohteena ovat seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien 14 johtavaa viranhalti-  
jia, jotka toimivat esittelijöinä yhteisessä kirkkoneuvostossa (osa heistä myös  
toimialansa johtokunnassa) oman toimialansa asioissa sekä tekevät viranhaltija-  
päätöksiä. Päätösvalmistelun osuutta esittelijöiden työssä ja esittelijöiden koke-  
mia haasteita oli tarkoitus selvittää pienimuotoisella tutkimushaastattelulla. Laa-  
dullisen tutkimusmenetelmän tutkimushaastattelumuotoja ovat lomakehaastat-  
telu, teemahaastattelu ja avoin haastattelu <sup>54</sup>. Lomakehaastattelussa eli struktu-  
roidussa haastattelussa kysymykset ovat avoimina kysymyksinä lomakkeessa ja  
niiden esitysjärjestys ja muoto on vakioitu <sup>55</sup>. Aineiston keräämisen tapana loma-  
kehaastattelu on hyvä silloin, kun tutkimusongelma ei ole laaja ja tavoitteena on  
rajattua asiaa koskevien kokemusten ja mielipiteiden kuvaaminen <sup>56</sup>. Tutkimuk-  
sen tavoitteena oli selvittää rajattuja seikkoja esittelijän tehtävässä, joten mene-  
telmä sopi siihen hyvin.

Alun perin lomakehaastatteluna tehtäväksi suunniteltu tiedonkeruu jouduttiin kui-  
tenkin tekemään kohderyhmän kiireisen aikataulun vuoksi lomakekyselynä.  
Haastattelutilannetta ei vastattaessa siis ollut. Kysymykset tehtiin mahdollisim-  
man selkeiksi ja yksiselitteisiksi, jotta vastaaminen olisi vaivatonta. Kyselylomak-  
keen saatetekstissä kerrottiin, että vastauksia tullaan käyttämään ainoastaan tut-  
kimusaineistona ja ne raportoidaan siten, ettei yksittäistä vastaajaa voi tunnistaa.

---

<sup>52</sup> Vilka 2015, 224

<sup>53</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2014, 161

<sup>54</sup> Vilka 2015, 123

<sup>55</sup> Vilka 2015, 224

<sup>56</sup> Vilka 2015, 123

Empiirisessä analyysissä lähdeaineistoa tuottavien henkilöiden tunnistettavuus yksilöinä häivytetään <sup>57</sup>.

Lomakekysely sisälsi viisi kysymystä, joista kaksi ensimmäistä koski hallintopäätösten valmistelua. Kolmas kysymys kartoitti seikkoja, jotka tukevat vastaajaa esittelijän tehtävässä. Neljännessä kysymyksessä pyrittiin selvittämään esittelijän tehtävässä koettuja ongelmia ja haasteita. Viidennessä kysymyksessä kerättiin asioita, joita esittelijät toivovat käsiteltävän valmistelijoiden ja esittelijöiden työn tueksi laadittavassa ohjeistuksessa. Lomakekysely on liitteenä 3. Sen kysymyksenasettelussa konsultoitin hallintopäällikköä, joka kuului myös tutkimuksen kohderyhmään.

Lomakekysely toteutettiin touko-kesäkuussa 2019 ja vastausaikaa annettiin 15 päivää. Kyselyyn vastattiin anonyymisti ja vastaukset raportoitiin siten, ettei vastaajaa voi tunnistaa. Toimintatavalla pyrittiin kannustamaan etenkin ongelmien ja haasteiden esilletuomiseen. Lomakekyselyyn vastasi 12 yhteisten tehtävien esittelijää, joten vastausprosentiksi tuli 85,7.

Hirsjärvi ym. listaavat laadullisen tutkimusaineiston tavallisimmiksi analyysimenetelmiksi teemoittelun, tyypittelyn, sisällönerittelyn, diskurssianalyysin ja keskusteluanalyysin <sup>58</sup>. Esittelijöille tehdyn lomakekyselyn tutkimusaineisto on kooltaan melko pieni. Tutkimuskysymykseen valmistelijan ja esittelijän roolien nivoutumisesta toisiinsa vastataan parhaiten tyypittelymenetelmää käyttämällä. Tyypittely toimii myös esittelijän tehtävään tukea tuovien ja toisaalta haasteita aiheuttavien asioiden selvittämisessä. Tyypittelyssä joukko tietyn aiheisia näkemyksiä tiivistetään yleistykseksi <sup>59</sup>.

Eskolan ja Suorannan mukaan tyypittelyssä on kyse aineiston ryhmittelystä tyypeiksi etsimällä samankaltaisuuksia, jolloin tyypit tiivistävät ja tyypillistävät aineistoa <sup>60</sup>. Toisaalta kiinnostavaa tietoa voi saada kiinnittämällä huomiota tyypillisestä poikkeavien tapausten systemaattiseen etsintään. Eskola ja Suoranta erottavat

---

<sup>57</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, 21–22

<sup>58</sup> Hirsjärvi ym. 2014, 224

<sup>59</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, 93

<sup>60</sup> Eskola & Suoranta 2014, 182–183

ainakin kolme erilaista tapaa muodostaa tyyppiä: autenttinen, yhdistetty ja mahdollisimman laaja tyyppi. Autenttinen tyyppi sisältää yhden vastauksen ja on esimerkki laajemmasta aineiston osasta. Yhdistetyssä, mahdollisimman yleisessä tyyppissä on mukana vain asioita, jotka esiintyvät suuressa osassa tai kaikissa vastauksissa. Mahdollisimman laajassa tyyppissä on mukana myös joitakin asioita, jotka ovat esiintyneet ehkä vain yhdessä vastauksessa. Tällöin olennaista on, että tyyppi on mahdollinen, joskaan ei todennäköinen.

Lomakekyselyn vastausten analyysissä on käytetty pääosin yhdistettyä tyyppiä eli etsitty mahdollisimman yleistä tyyppiä. Viimeisessä, viidennessä kysymyksessä pyydettiin merkitsemään asioita, joita ohjeistuksessa toivoisi käsiteltävän. Valmiita ehdotuksia oli viisi ja kuudenteen kenttään saattoi lisätä avoimen asia-toiveen. Tämänkin kysymyksen vastausten analysoinnissa voi käyttää yhdistetyn tyyppin etsimistä merkinä asian käsittelyn tärkeydestä ohjeistuksessa. Toisaalta pienemmän kannatuksen saaneet ehdotukset ja avoimeen vastauskenttään annetut toiveet ovat tärkeitä niiden esittäjälle, ja siksi niillekin tulee antaa painoarvoa ohjeistusta laadittaessa.

### 4.3 Valmistelun rooli esittelijän tehtävässä

Tämän opinnäytetyön yhtenä tutkimuskysymyksenä oli tarkastella valmistelijan ja esittelijän rooleja ja selvittää, miten nämä tehtävät nivoutuvat toisiinsa esittelijän tehtävässä Tampereen seurakuntayhtymässä. Kohderyhmänä ovat seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtavat viranhaltijat, jotka toimivat hallintoasian esittelijän tehtävässä toimialansa asioissa yhteisessä kirkkoneuvostossa ja osasta heistä myös työalansa johtokunnassa. Vastausta kysymykseen etsittiin lomakekyselyllä. Kyselyyn vastasi 12 esittelijää 14:stä.

Lomakekyselyn ensimmäisessä kysymyksessä todetaan hallintopäätöksen edellyttävän asianmukaista valmistelua ja kysytään, ”kuinka usein myös valmistelet kokonaan itse esittelemäsi päätösaasiat?”. Vastausvaihtoehtoja on kuusi: *aina tai melkein aina, noin 70–80-prosenttisesti, noin 50–70-prosenttisesti, noin 30–50-prosenttisesti, harvemmin, en koskaan.*

Kahdestatoista vastaajasta 10 ilmoitti valmistelevänsä kokonaan itse esittelemänsä päätösaasiat *aina tai melkein aina*. Yksi vastaaja arvioi tekevänsä niin *noin 70–80-prosenttisesti*. Edelleen yksi vastaajista hoitaa valmistelun kokonaan itse *noin 50–70-prosenttisesti*. Vastausten pohjalta voidaan todeta, että kohderyhmän vastauksen antaneista esittelijöistä 83,3 % valmistelee esittelemänsä asiat kokonaan itse aina tai melkein aina. 70–80-prosenttisesti ja 50–70-prosenttisesti niin tekee esittelijöistä 8,3 %.

Hallintopäätöksen valmistelu vaatii asiantuntemusta. Siten on ymmärrettävää ja odotettavaakin, että oman työalansa asiantuntijana yhteisten tehtävien esittelijä myös valmistelee hallintopäätösaasian. Toisinaan käsittelyyn tuleva asia voi olla laaja, jolloin sen valmistelu (mm. tiedonkeruu, asian kirjallinen esitleminen ja päätösesityksen perustelujen kokoaminen) vie aikaa. Kysymykseen saatujen vastausten perusteella valmistelu kuuluu olennaisena osana esittelijän tehtävään ja esittelijät valmistelevät omat hallintopäätösaasiensa suurelta osin kokonaan itse. Tämä merkitsee myös, että esittelijän tehtävä vaatii työajan käyttämistä ja varaamista päätösaasioiden valmisteluun. Ajanhallinta, ennakointi ja päätöksen tekemisen aikataulutukset ovat siten olennaisia esittelijän tehtävässä.

Lomakekyselyn toisen kysymyksen tarkoituksena oli selvittää seurakuntayhtymän ulkopuolisen tahon käyttämistä apuna hallintopäätösten valmistelussa. Kysymys oli muotoiltu seuraavasti: ”Mikäli käytät päätösesityksen laatimisessa valmistelijaa, kumpi seuraavista vaihtoehtoista useimmin vastaa todellisuutta?”. Vastausvaihtoehtoja oli kaksi: 1. *asiaa valmistelee saman työnantajan palveluksessa oleva henkilö*; 2. *asiaa valmistelee ulkopuolinen taho / henkilö*.

Kysymyksenasettelu mahdollisti vastaamatta jättämisen, mikäli asia ei koske vastaajaa. Lähtöoletuksena oli, että kaikki kohderyhmän esittelijät eivät käytä valmistelijaa, jolloin kysymys on heille aiheeton. Kysymykseen jätti vastaamatta 4 esittelijää. Sen pohjalta voidaan todeta, että 33,3 % vastanneista yhteisten tehtävien esittelijöistä ei käytä valmistelijaa. Seitsemän vastaajaa ilmoitti tarvittaessa käyttävänsä useimmin valmisteluapuna saman työnantajan palveluksessa olevaa henkilöä. Yksi vastaaja kertoi tarvittaessa käyttävänsä useimmin seurakuntayhtymän ulkopuolista tahoja valmistelussa. Valmistelijaa käyttävistä esitteli-

jöistä 87,5 % hyödynsi useimmin saman työnantajan palveluksessa olevaa henkilöä. Ulkopuolisen valmistelijan käyttämistä voi vastausten perusteella pitää varsin vähäisenä.

Esittelijän roolissa hallintopäätöksen valmistelutehtävät vaikuttavat nivoutuvan siihen olennaisesti ja suuressa määrin. Vastausten perusteella voidaan jopa todeta, ettei asian valmistelua voi täysin erottaa asian esittelijän tehtävästä.

## **4.4 Esteellisyys**

### **4.4.1 Esteellisyysäädökset**

Esteellisyysäädökset määritellään hallintolain 27–30 §:ssä. Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Periaate koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Yleisesti määriteltynä esteellisyys syntyy, jos virkamies on hallintomenettelyssä joko käsiteltävään asiaan tai sen asianosaiseen sellaisessa suhteessa, joka voi saattaa virkamiehen puolueettomuuden vaaranalaiseksi <sup>61</sup>. Hallintolain 28 § määrittää kuusi erillistä esteellisyysperustetta. Virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen; jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen; jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen; 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; tai jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen

---

<sup>61</sup> Kuusikko 2018, 273

ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan. Lisäksi hallintolain 28 § sisältää nk. yleislausekkeen, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Yleislausekkeella pyritään korostamaan yleistä luottamusta hallintomenettelyn puolueettomuuteen. Yleislauseke on muotoiltu väljästi. Sen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta. Yleislausekkeenomaisen esteellisyyssperuste on katsottu tarpeelliseksi säätää, koska ei ole mahdollista yleispätevästi määritellä kaikkia tilanteita, joissa suhde asiaan tai asianosaisiin voi vaarantaa virkamiehen puolueettomuuden.<sup>62</sup>

Ritva Kiiski on pro gradu -tutkielmassaan käsitellyt yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä kunnallishallinnossa. Kiiski toteaa, että hallintolain tältä osin väljä sisältö on jättänyt yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden toteamisen käytännössä kokonaan sovellusperusteina käytettävien yksittäisten oikeustapausten varaan. Oikeustapauksia on vähän ja niiden keskinäinen irrallisuus tuo ratkaisuihin kirjavuutta ja ennakoimattomuutta. Kiiskan mukaan selkeyttä lakiin toisi yleislausekkeen tarkempi sanamuoto ohjaavine esimerkkeineen olosuhteista, joissa esteellisyyssperustetta tulee soveltaa.<sup>63</sup>

Yleislauseke-esteellisyys on viimesijainen oikeusturvakeino esteellisyyden toteamisessa. Nykymuotoisena yleislausekejääviyden sisältö on niin yleisluontoinen, ettei sen tarkoitus oikeusturvakeinona käytännössä toimi. Yleislauseke-esteellisyyssperustetta tulisi tarkentaa määrittelemällä esimerkein esteellisyyden luovat tilanteet. Siten turvattaisiin kansalaisten oikeudellista asemaa ja helpotettaisiin virkamiesten laintulkintaongelmia käytännön työssä.<sup>64</sup>

Esteellisyyteen liittyvät käsittelykielto ja läsnäolokielto. Käsittelykielto määrää toiminnot, joita esteellinen henkilö ei saa tehdä. Läsnäolokielto on olennainen eri-

---

<sup>62</sup> Kuusikko 2018, 343

<sup>63</sup> Kiiski 2009, 69

<sup>64</sup> Kiiski 2009, 82–83

tyisesti monijäsenisten toimielinten kokouksiin osallistumisen kieltona. Käsittelykiellon ja läsnäolokiellon noudattamatta jättäminen on menettelyvirhe, joka vaikuttaa toimen oikeudelliseen pätevyyteen.<sup>65</sup>

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään, monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Virkamiehen ja hallintoasian käsittelyyn osallistuvan muun henkilön on itse otettava esteellisyytensä huomioon ja vetäydyttävä asian käsittelystä. Hallintolain 30 § säättää, että esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies.

Yleisenä lähtökohtana on, että kaikki viranomaisessa tehtävä työ liittyy jollain tavalla hallintoasian käsittelyyn. Lähtökohdasta poikettaessa on perusteltava, miksi kyse ei ole hallintoasian käsittelystä. Esteellisen virkamiehen käsittelykielto ei sisällä ainoastaan ratkaisun tekemistä, vaan myös asian ratkaisemista välittömästi edeltävät toimet, kuten asian valmistelun ja esittelyn. Esteellinen virkamies ei saa millään tavalla osallistua asian ratkaisuun vaikuttaviin asian käsittelytoimiin. Näitä toimia ovat esimerkiksi selvitysten hankkiminen, lausuntojen pyytäminen tai asianosaisen kuuleminen. Esteellisyys ei kuitenkaan koske tavanomaista toimistotyötä ja asian käsittelyn mahdollistavia teknisiä toimia, kuten tekstinkäsittelyä tai kopiointia.<sup>66</sup> Vaikka virkamiehen esteellisyys koskee koko valmistelu- ja esittelyprosessia, toisinaan esteellisyys syntyy kesken prosessin. Tällöin virkamiehen tulee heti jäädä itsensä asian jatkokäsittelystä.<sup>67</sup>

Hallintolain 30 §:n mukaan [esteellinen] virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Asian on siis oltava sekä kiireellinen että sellainen, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Tätä esteellisyyden vaikutuksen poistavaa säädöstä tulkitaan tiukasti. Pelkästään asian kiireellisyys tai asian vähäisyys eivät poista esteellisyyttä.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Kuusikko 2018, 647

<sup>66</sup> Kuusikko 2018, 649–650

<sup>67</sup> Lilja 2014, 9

<sup>68</sup> Kuusikko 2018, 653–657

Esteellisyyteen liittyvä läsnäolokiello tarkoittaa erityisesti kieltä olla paikalla monijäsenen toimituksen käsitellessä asiaa. Esteellinen henkilö ei saa osallistua myöskään asian ratkaisemista edeltävään keskusteluun, jotta hänen läsnäolonsa ei voisi vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin. Esteellisen henkilön on poistettava kokoustilasta asian käsittelyn ajaksi.<sup>69</sup>

Samoja esteellisyysperusteita sovelletaan viranhaltijoihin, työsuhteessa oleviin ja luottamushenkilöihin. Kirkkolaissa (7:5) on kuitenkin kirkkovaltuuston jäsenen esteellisyyttä koskeva erityissäännös. Sen mukaan kirkkovaltuuston jäsen on esteellinen vain, kun asia koskee henkilökohtaisesti häntä itseään tai hänen läheistään. Kun kirkkovaltuuston puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja osallistuu suljettuun kirkkoneuvoston kokoukseen, sovelletaan heihin samoja esteellisyysperusteita kuin kirkkoneuvoston jäseniin.<sup>70</sup>

Esteelisyysäännösten rikkominen johtaa harvoin yksinään rikosoikeudelliseen vastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Rikosoikeudellinen vastuu on epätodennäköistä etenkin, jos kyse on tulkinnanvaraisemmasta esteelisyystilanteesta. Mikäli rikosoikeudellinen vastuu tulisi kyseeseen, olisi rikosnimikkeinä virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Tyypillisesti esteelisyysäännösten rikkomisesta seuraa, että valituksen tuloksena hallintotuomioistuin kumoaa tehdyn päätöksen. Virkavelvollisuuksien rikkomisesta virkamies voi saada hallinnollisena sanktiona varoituksen tai ääritapauksessa hänet voidaan irtisanoa.<sup>71</sup>

#### **4.4.2 Esittelijän ja valmistelijan esteellisyys**

Edellä on todettu käsittelykiellon tarkoittavan, että esteellinen virkamies ei saa millään tavalla osallistua asian ratkaisuun vaikuttaviin asian käsittelytoimiin. Esteellinen viranhaltija ei siis voi olla asian esittelijä, mutta ei sen lisäksi saa miltei

---

<sup>69</sup> Kuusikko 2018, 659

<sup>70</sup> Lilja 2014, 9–10

<sup>71</sup> Kuusikko 2018, 709–711



osin osallistua asian käsittelyä valmisteleviin toimiin. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi käsittelyn suunnitteluun osallistuminen, lausuntojen ja selvitysten hankkiminen ja asianosaisten kuuleminen.

Ulla Jokinen on virkamiehen esteellisyyttä käsittelevässä pro gradu -tutkielmaansa analysoinut esteellisyyden arviointia ja ratkaisemista. Esteellisyyden mahdollisuutta on selvitettävä kolmen arviointiperusteen mukaan: konkreettisesti, objektiivisesti ja yksilökohtaisesti. Konkreettisuus tarkoittaa asian tai asianosaisten ja asian käsittelyyn osallistuvan henkilön suhdetta. Sitä arvioidaan tapauskohtaisesti, ja ajallinen ulottuvuus on myös otettava huomioon. Objektiivisuusperuste määrää pohtimaan, voiko ulkopuoliselle objektiivisesti arvioiden syntyä perusteita epäillä asian käsittelyn puolueettomuutta. Kyse on sen arvioimisesta, miltä asia ulkopuolisesta näyttää. Yksilökohtaisuus tarkoittaa esteellisyyden toteamista aina yksilökohtaisesti. Jokaisella on velvollisuus itse ottaa huomioon esteellisyytensä, ja virkasuhteessa tämä on virkavelvollisuus.<sup>72</sup>

Hämeenlinnan hallinto-oikeus käsitteli vuosina 2017–2019 kirkollisvalitusta, joka koski Tampereen ev.lut. seurakuntayhtymän yhteisen kirkkovaltuuston 1.6.2017 (§ 52) tekemää päätöstä yhteisten tehtävien johtosäännön hyväksymisestä. Valituksessa vaadittiin yhteisen kirkkovaltuuston päätöksen kumoamista ja asian palauttamista seurakuntayhtymälle uudelleen valmisteltavaksi. Lisäksi vaadittiin päätöksen täytäntöönpanon keskeytystä. Valituksen perusteena oli päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, koska asian valmisteluun oli eri vaiheissa osallistunut esteellisiä henkilöitä. Esteelliseksi katsotut viranhaltijat olivat seurakuntayhtymän kehitysjohtaja (silloin vt. hallintojohtaja), viestintäjohtaja ja kehittämistyön asiantuntija (silloin vs. kehitysjohtaja). Valituksessa todettiin, että yhteisten tehtävien johtosäännön muutoksessa parannetaan ko. viranhaltijoiden virkojen asemaa ja etua. Valituksen mukaan mainitut viranhaltijat olivat osallistuneet asian valmisteluun mm. seurakuntayhtymän johtoryhmän kokouksissa, yhteisen kirkkoneuvoston nimeämän suunnitteluryhmän kokouksissa, yhteisessä kirkkoneuvostossa ja yhteisessä kirkkovaltuustossa. Nämä seikat ilmenevät kokousmuistioista ja -pöytäkirjoista. (Tosin yhteisen kirkkovaltuuston 1.6.2017 ko-

---

<sup>72</sup> Jokinen 2008, 58–60

kouksessa ko. viranhaltijat poistuivat kokoussalista asian käsittelyn ja päätöksen-  
teon ajaksi, vaikka tämä seikka oli epähuomiossa jäänyt merkitsemättä pöytäkir-  
jaan.)

Hämeenlinnan hallinto-oikeus hylkäsi 4.9.2017 antamallaan välipäätöksellä valit-  
tajan vaatimuksen valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä.  
Hallinto-oikeus pyysi ja sai asiaankuuluvat lausunnot ja selitykset seurakuntayh-  
tymän yhteiseltä kirkkoneuvostolta, valituksessa esteellisiksi katsotuilta viranhäl-  
tijoilta sekä valittajalta. Tutkittuaan valituksen hallinto-oikeus päätyi ratkaisus-  
saan kumoamaan yhteisen kirkkovaltuuston päätöksen <sup>73</sup>. Perusteluissaan hal-  
linto-oikeus totesi yhteisten tehtävien johtosääntöön tehtyjen muutosten vaikutta-  
neen välittömästi kehitysjohtajan, viestintäjohtajan ja kehittämistyön asiantuntijan  
virkojen asemaan ja vastuisiin. Näiden virkojen viranhaltijat ovat siten olleet asi-  
assa asianosaisia ja siten esteellisiä olemaan läsnä ja osallistumaan asian val-  
misteluun ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Hallinto-oikeus katsoi mainittujen  
viranhaltijoiden osallistuneen johtosääntömuutosasian valmisteluun ja olleen  
myös läsnä joissakin asian valmisteluun liittyvissä kokouksissa. Ratkaisussaan  
hallinto-oikeus totesi yhteisen kirkkovaltuuston päätöksen syntyneen esteellisyy-  
den vuoksi virheellisessä järjestyksessä ja se on siksi lainvastaisena kumottava.

Ratkaisun seurauksena Tampereen seurakuntayhtymässä tehtiin nopealla aika-  
taululla asiaan uusi valmistelu ja käsittely, jonka tuloksena yhteisten tehtävien  
johtosääntö hyväksyttiin samansisältöisenä yhteisen kirkkovaltuuston kokouk-  
sessa 6.6.2019 (§ 53). Päätösesitystä perusteltiin mm. sillä, että seurakuntayhty-  
mässä oli toimittu kumotuksi tulleen johtosäännön mukaisesti jo miltei kaksi  
vuotta, eikä edellinen johtosääntö enää vastannut todellisuutta ja tarpeita. Johto-  
säännön todettiin samalla vaativan joitakin päivityksiä, jotka tehtäisiin uuden syk-  
sillä 2019 aloitettavan valmistelun jälkeen. Päivitetty yhteisten tehtävien johto-  
sääntö hyväksyttiin yhteisessä kirkkovaltuustossa tammikuussa 2020 ja se tulee  
voimaan 1.9.2020.

Edellä kuvattu menettelyvirhe on yksi esimerkki esteellisyyssäännöksiä noudat-  
tamisen tärkeydestä. Paitsi esittelijän tehtävässä, myös asian valmistelussa on

---

<sup>73</sup> Hämeenlinnan HAO 24.4.2019 19/0472/2

pohdittava tarkasti asiassa toimivien henkilöiden tilanne ja asema suhteessa käsiteltävään asiaan. Esimerkissä virheen katsottiin tapahtuneen asian valmistelussa, ei esittelyssä. Johtosääntöasian esittelijänä toimi yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtaja, jota yhteisten tehtävien johtosääntö ei koske.

Kristiina Anunti on pro gradu -tutkielmassaan käsitellyt julkisen vallan käyttäjän oikeudellista vastuuta. Anunti toteaa, että oleellista oikeudellisen vastuun toteutumisessa on toiminnan valvonta ja virheiden tai laiminlyöntien seuraukset. Julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävä korostuu perustuslaissa ja lakiuudistuksissa. Tulevaisuudessa hallintopäätöksistä tehtävät valitukset todennäköisesti lisääntyvät, mikä kertoo yhteiskunnallisen osallistumisen kasvusta ja siten myös reagoinnin lisääntymisestä.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Anunti 2012, 87–88

## 5 ESITTELIJÄN TEHTÄVÄN TUKIPILAREITA, HAASTEITA JA KEHITTÄMISKOHTTEITA TAMPEREEN SEURAKUNTAYHTYMÄSSÄ

### 5.1 Esittelijän tukipilareita

Seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien esittelijöille tehdyn lomakekyselyn kolmannessa kohdassa selvitettiin esittelijän tehtävässä apuna olevia asioita. Tarkoituksena oli saada esittelijät hahmottamaan tehtävänsä ja tuoda heidän näkemyksensä myös esimiesten ja luottamushenkilöiden tietoon. Kysymykseen ”Mitkä seuraavista seikoista tukevat / ovat tukeneet sinua esittelijän tehtävässä?” annettiin kuusi vastausvaihtoehtoa, joista yksi oli avoin ”jokin muu, mikä?” -kenttä. Vastausvaihtoehdot olivat seuraavat:

- omat tietoni ja kokemukseni julkishallinnon päätöksenteosta
- muiden esittelijöiden neuvot ja kokemukset
- esimiehen neuvot ja ohjeet
- yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa
- jokin muu, mikä? \_\_\_\_\_
- koen, etten saa riittävästi tukea esittelijän tehtävässäni

Kysymykseen vastattiin arvioimalla vastausehdotusten merkitystä numeroilla 1-3 seuraavan ohjeen mukaan: 3 = aina tai hyvin usein, 2 = yleensä, 1 = melko harvoin. Vastaajilla oli siten mahdollisuus punnita ehdotettujen tukipilarien merkitystä itselleen. Seuraavassa luettelossa on kuvattu vastaukset lukumäärinä ja numeroarvoina.

- omat tietoni ja kokemukseni julkishallinnon päätöksenteosta
  - 9 x 3 (yhdeksän vastaajaa antanut arvoksi 3), 3 x 2, 0 x 1, yhteensä 33
- muiden esittelijöiden neuvot ja kokemukset
  - 3 x 3, 6 x 2, 1 x 1, yhteensä 22 (kaksi vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)
- esimiehen neuvot ja ohjeet
  - 2 x 3, 6 x 2, 3 x 1, yhteensä 21 (yksi vastaaja jätti kohdan tyhjäksi)

- yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa
  - 1 x 3, 0 x 2, 9 x 1, yhteensä 12 (kaksi vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)
- jokin muu, mikä? \_\_\_\_\_
  - 2 x 3, 2 x 2, 3 x 1, yhteensä 13 (viisi vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)
  - *ulkopuolisen asiantuntija/konsultin ajatukset asiassa*
  - *esittelyn sisältöön liittyvä asiantuntijakonsultaatio*
  - *ulkopuolinen asiantuntija*
  - *asiantunteva kokouksen sihteeri*
  - *omatoiminen tiedonhankinta seurakuntayhtymän ulkopuolisilta tahoilta (kirkkohallitus, verottaja, varainhoitajat, pankit, suurten seurakuntayhtymien kollegat)*
  - *muiden asiantuntijoiden palaute*
  - *muiden isojen srk-yhtymien kollegoiden neuvot ja työmarkkinalaitos*
  - *vastaavat esittelyt muissa seurakuntayhtymissä*
- koen, etten saa riittävästi tukea esittelijän tehtävässäni
  - 0 x 3, 0 x 2, 3 x 1, yhteensä 3 (yhdeksän vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)

Annettuihin vastausvaihtoehtoihin saatujen vastausten perusteella voidaan todeta esittelijöiden tukeutuvan tehtävässään ennen muuta omiin tietoihinsa ja kokemuksiinsa julkishallinnon päätöksenteosta. Ensimmäisen vaihtoehdon arvioinnissa kukaan ei vastannut ”melko harvoin” tai jättänyt kohtaa tyhjäksi. Vastausten perusteella esittelijät kokevat merkittäväksi päätöksentekoprosessin ymmärtämisen ja oman roolinsa prosessin osana.

Seuraavat kaksi vastausehdotusta, ”muiden esittelijöiden neuvot ja kokemukset” ja ”esimiehen neuvot ja ohjeet”, saivat hyvin samansuuntaiset vastaukset. Puolet vastanneista esittelijöistä arvioi näiden seikkojen ”yleensä” tukevan heitä tehtävässään. Toisaalta kolme vastaajaa (25 %) kokee, että esimiehen neuvot ja ohjeet ovat heidän tukenaan ”melko harvoin”.

Yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa ei vastausten perusteella näyttäydä kovin merkittävänä esittelijän apukeinona. Yhdeksän (75 %) vastaajaa arvioi yhteistyön tukevan heitä ”melko harvoin”. Kaksi vastaajaa myös jätti kohdan tyhjäksi eli arvioimatta. Vastausten perusteella ei kuitenkaan voida arvioida sitä, miten paljon esittelijät konsultoivat luottamushenkilöitä asiaa valmistellessaan tai missä määrin heihin otetaan yhteyttä ennen päätöksentekotilannetta. Vastausehdotus oli tarkoituksellisesti yleisluonteinen.

Seitsemän vastaajaa kirjoitti avoimeen vastauskenttään omavalintaisen tukipilarin. Niiden merkitsevyys jakautui tasaisesti kaikkien arvosanojen kesken. Eniten omavalintaisissa vastauksissa painottuu asiantuntijakonsultaatio. Jopa kuudessa vastauksessa viitataan asiantuntijoiden näkemyksiin. Nämä asiantuntijat ovat usein kollegoita toisista seurakuntayhtymistä, ulkopuolisia asiantuntijoita, yhteistyökumppaneita ja julkisia asiantuntijaorganisaatioita. Oman asiantuntemuksen tueksi ja laajentamiseksi useat esittelijät hankkivat lisätietoa toisilta asiantuntijoilta. Yksi vastaajista kertoi tukeutuvansa toisinaan myös muiden seurakuntayhtymien vastaaviin esittelyihin. Samoin yksi vastaaja sai tukea myös päätöksentekotoimielimen kokouksen sihteeriltä.

Esittelijöille annettiin mahdollisuus tuoda esiin myös se mahdollisuus, ettei tukea esittelijän tehtävään saa riittävästi. Tämän kohdan jätti tyhjäksi yhdeksän vastaajaa. Kolme numeroarvion antanutta koki tuen riittämättömyyttä ”melko harvoin”. Vastauksista on pääteltävissä, että tukea on saatavissa useimmiten riittävästi. Vastaamatta jättäminen voi viitata siihen, ettei asia tunnu vastaajalle merkitykselliseltä. Toisaalta on myös mahdollista, ettei vastausta haluta jostakin syystä antaa.

## **5.2 Haasteita esittelijän tehtävässä**

Lomakekyselyn neljäs kysymys kartoitti esittelijöiden tehtävässään kokemia ongelmia ja haasteita. Annettuja vastausehdotuksia oli seitsemän, joista yksi oli avoin kenttä.

- aikatauluttaminen (valmistelu, esittelyn / päätösesityksen laatiminen)

- asian esittelyn kannalta tarpeellisten tietojen saaminen
- esittelyyn ei aina pysty riittävästi paneutumaan kiireen tai muun työpaineen vuoksi
- esittelyni ja päätösesitykseni sisältöön yritetään vaikuttaa epäasianmukaisella tavalla
- tiedonpuute muutoksenhakumenettelyistä
- jokin muu, mikä? \_\_\_\_\_
- en koe esittelijän tehtävässä olevan erityisiä ongelmia tai haasteita

On tärkeitä tiedostaa ja tuoda esiin ne seikat, jotka vaikeuttavat esittelijätehtävistä suoriutumista. Päätöksenteon sujuvuus ja aikataulussa pysyminen riippuu merkittävästi esittelijän toiminnasta.

Kysymykseen vastattiin jälleen arvioimalla vastausehdotusten merkitystä numeroilla 1–3 seuraavan ohjeen mukaan: 3 = aina tai hyvin usein, 2 = yleensä, 1 = melko harvoin. Seuraavassa luettelossa on kuvattu vastaukset lukumäärinä ja numeroarvoina.

- aikatauluttaminen (valmistelu, esittelyn / päätösesityksen laatiminen)
  - 4 x 3, 6 x 2, 1 x 1, yhteensä 25 (yksi vastaaja jätti kohdan tyhjäksi)
- asian esittelyn kannalta tarpeellisten tietojen saaminen
  - 1 x 3, 0 x 2, 10 x 1, yhteensä 13 (yksi vastaaja jätti kohdan tyhjäksi)
- esittelyyn ei aina pysty riittävästi paneutumaan kiireen tai muun työpaineen vuoksi
  - 3 x 3, 5 x 2, 2 x 1, yhteensä 21 (kaksi vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)
- esittelyni ja päätösesitykseni sisältöön yritetään vaikuttaa epäasianmukaisella tavalla
  - 0 x 3, 0 x 2, 5 x 1, yhteensä 5 (7 vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)
- tiedonpuute muutoksenhakumenettelyistä
  - 0 x 3, 1 x 2, 6 x 1, yhteensä 8 (viisi vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)

- jokin muu, mikä? \_\_\_\_\_
  - 1 x 3, 1 x 2, 1 x 1, yhteensä 6 (9 vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)
  - *esittelyn tekeminen saattaa edellyttää konsultointia asiantuntijatahojen kanssa tai kommentointimahdollisuuden antamista tahoille, joiden osaaminen hyödyttää esittelijää*
  - *jos esittely koostuu monen toimijan tiedoista, oma työaika esittelyn työstämiseen jää aika lyhyeksi ja siitä joutuu hakemaan joustoa*
  - *esittelyihin ja sen sanamuotoihin saa niukasti palautetta ennen johtoryhmää, kenellä muulla olisi aikaa paneutua toisen esittelyihin?*
  
- en koe esittelijän tehtävässä olevan erityisiä ongelmia tai haasteita
  - 1 x 3, 2 x 2, 0 x 1, yhteensä 7 (9 vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi)

Esittelijän tehtävä on yksi osa yhteisten tehtävien päälliköiden toimenkuvaa. Tehtävään liittyvän ajankäytön hallinta vaikuttaa vastausten perusteella tyypillisesti ja ehkä odotetustikin olevan hankalaa. Peräti 10 vastaajaa (83 %) arvioi aikatauluttamisen ongelmalliseksi joko ”aina tai hyvin usein” tai ”yleensä”. Aikataulutusta liittyy kaikkeen päätösesityksen valmisteluprosessissa, ja erilaiset asiat vaativat erityyppistä valmistelua ja siten omanlaistaan aikataulutusta. Kokousaikataulut ja vuodenkierto sanelevat puolestaan hyvin pitkälle asioiden päätöksentekoaikataulun.

Asian esittelyn kannalta tarpeellisten tietojen saaminen ei näyttäyty kovin ongelmallisena. 83 % vastaajista arvioi kokevansa sen vuoksi hankaluuksia ”melko harvoin”. Tämän vastausehdotuksen voidaan myös katsoa liittyvän aikataulutukseen: yksi ”aina tai hyvin usein” vastannut oli lisännyt numeroarvionsa perään kommentin ”ajoissa”. Jos tietoja joutuu keräämään laajasti, on todennäköistä, että jotakin jää aikataulusyistä puuttumaan.



Viisi 12:sta vastaajasta (42 %) kertoi, että ”yleensä” kiireen ja muun työpaineen vuoksi esittelyyn ei aina pysty riittävästi paneutumaan. 3 vastaajaa (25 %) koki tämän ongelmaksi ”aina tai hyvin usein”. Kaksi vastaajaa (17 %) arvioi näin tapahtuvan ”melko harvoin”. Vastauskentän jätti tyhjäksi kaksi vastaajaa. Vastamatta jättäminen voi johtua esimerkiksi siitä, että asiaa ei ole tarvetta arvioida tai sen arvioiminen koetaan vaikeaksi.

Yhteisten tehtävien esittelijät eivät vastausten perusteella kokeneet ongelmaksi sitä, että heidän esittelyjensä ja päätösesitystensä sisältöön yritettäisiin vaikuttaa epäasianmukaisella tavalla. Viisi vastaajaa (42 %) arvioi sellaista tapahtuvan ”melko harvoin”. Loput seitsemän vastaajaa jättivät kohdan tyhjäksi. He saattavat kokea, ettei epäasianmukaista vaikuttamista tapahdu lainkaan tai että sen arvioiminen on vaikeaa.

Muutoksenhakua koskevaa tiedonpuutetta ei tyypillisesti katsota kovin haasteelliseksi. Kuusi vastaajaa (50 %) kertoi sen olevan ongelmallista ”melko harvoin” ja yksi ”yleensä”. Viisi vastaajaa jätti kohdan tyhjäksi.

Avoimeen vastauskenttään vastasi kolme esittelijää. Yhdeksän jätti kohdan tyhjäksi. Yksi vastanneista arvioi ”aina tai hyvin usein” joutuvansa joustamaan omasta työajastaan esittelyä työstäessään silloin, kun esittely koostuu monen toimijan tiedoista. Vastauksessa on suora yhteys aikatauluttamisen vaikeuteen ja tietojen saamiseen muilta toimijoilta. Yksi vastaaja toivoisi ”yleensä” esittelyistään palautetta ennen johtoryhmäkäsittelyä, eikä koe saavansa sitä riittävästi. Yhdelle vastaajalle tuottaa ”melko harvoin” haastetta tarve konsultoida esittelyn sisältöön liittyviä asiantuntijatahoja sekä luonnosvaiheen esittelytekstien lähettäminen kommentoitavaksi. Nämäkin vaiheet vievät aikaa, joten niilläkin on yhteys aikatauluttamiseen.

Vastaajille annettiin mahdollisuus ottaa kantaa myös vastausehdotukseen, jonka mukaan ”en koe esittelijän tehtävässä olevan erityisiä ongelmia tai haasteita”. Tähän viimeiseen kohtaan yksi vastaaja arvioi kokevansa näin ”aina tai hyvin usein” ja kaksi ”yleensä”. Tyhjäksi kohdan jätti yhdeksän vastaajaa, mikä saattaa kertoa vaikeudesta arvioida asiaa. Toisaalta tässä kohtaa tyhjä kenttä voi myös

johtua siitä, että esitetyn väitteen kanssa ollaan eri mieltä. Siihen viittaisi myös väitteen saama vähäinen kannatus.

### 5.3 Kehittämiskohteita esittelijän tehtävässä

Lomakekyselyn viidennessä ja viimeisessä kysymyksessä tiedusteltiin, mitä hallintopäätösten tekemiseen liittyviä asioita vastaajat toivoisivat tulevassa ohjeessa käsiteltävän. Valmiita ehdotuksia annettiin viisi, ja kuudes vastauskenttä oli avoin. Vastaajat rastittivat ne vastausvaihtoehdot, joita he toivoivat ohjeeseen. Seuraavassa on vastausehdotuksen jälkeen numerona sen saama rastien määrä.

- hallintopäätösten perusteleminen, 11
- esittelijän vastuu, 9
- muutoksenhakumenettelyt, 9
- hallintopäätöksen julkisuus, 9
- esteellisyysäännökset julkishallinnossa, 8
- jokin muu, mikä? 5

Hallintopäätösten perustelemista toivoisi ohjeessa käsiteltävän 11 vastaajaa 12:sta. Tämä vaihtoehto sai eniten kannatusta. Yhdeksän vastaajaa (75 %) katsoi ohjeessa olevan tarpeellista käsitellä kolmea seuraavaa: esittelijän vastuu, muutoksenhakumenettelyt ja hallintopäätöksen julkisuus. Esteellisyysäännöksistä toivoi ohjeistusta kahdeksan vastaajaa. Jokainen vastaaja oli löytänyt vastausehdotuksista vähintään kaksi sellaista, joista oli tarvetta saada lisätietoa.

Viimeiseen, avoimeen kenttään sai kertoa ohjeistukseen toivomiaan asioita omin sanoin. Viidellä vastaajalla oli omia ehdotuksia. Yksi vastaajista toivoi valmiita mallipohjia eri tasoista päätöksistä. Vastaajan mukaan ne helpottaisivat erityisesti viranhaltijapäätösten silloin, kun joku muu valmistelee asiaa.

Mallipohjia voisi ajatella hyödyllisiksi esimerkiksi henkilöstöasioita tai hankinta-asioita koskevissa viranhaltijapäätöksissä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi määräaikaisen työntekijän palkkaaminen, virkavapauden myöntäminen ja jonkin ta-

varan tai tarvikkeen hankkiminen. Valmis päätössapluuna olennaiset kohdat sisältävine väliotsikkoineen tekisi päätöksen laatimisesta johdonmukaisempaa, ja kaikki päätökseen tarvittavat tiedot olisi helpompi muistaa.

Toinen vastaaja toivoo ohjeistukseen tietoa siitä, miten ja millaisessa laajuudessa on perusteltua nostaa (asian esittelyssä) esiin eri päätösvaihtoehtoja ja perustella sitten niihin suhteuttaen oma, esittelijän esitys. Toiveeseen on ohjeessa mahdollista vastata yleisellä tasolla, koska monitahoisessa ja merkittävässä päätösasiassa olisi esittelynkin perusteluineen oltava kattavampi. Esittelijän on tehtävä päätöstä valmistellessaan valintoja, ja päättäjien täytyisi olla päätöstä tehdessään selvillä vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista.

Yhdessä avoimeen toivekenttään tullessa vastauksessa oli listattu useita käsiteltäväksi esitettäviä asioita: ”eriävä mielipide, tekninen virhe esittelyssä, asia esittelyssä vai liitteenä, miten tehdään esittelyteksti kun asia etenee toimielimestä toiseen (esim. johtokunnasta yhteiseen kirkkoneuvostoon) – kuvailu vai suora lainaus, muutosesitys esittelijän esitykseen”. Eriävän mielipiteen jättäminen liittyy virkavastuuseen (PL 118 §), esittelijän vastuuseen (KL 25:9) sekä hallinnollisen toimielimen jäsenen vastuuseen (KJ 7:6.3). Ohjeistukseen on hyvä ottaa mukaan teknisen virheen korjaaminen, liitteiden käyttäminen ja suoran lainauksen merkitseminen. Esittelijän pohjaehdotukseen tehdyn (kannatetun) muutosesityksen käsittely toimielimessä on menettelyllisesti tärkeä seikka, ja sen vuoksi esittelijänkin on se hallittava.

Yksi avoimeen kenttään asioita listannut esittelijä toivoi ohjeeseen opastusta Domus-asianhallintaohjelman käyttämiseen ja mm. diaarinumerointiin. Lisäksi hän tarvitsisi tietoa siitä, milloin on tehtävä asiasta viranhaltijapäätös Domuksessa ja milloin riittää jokin muu muoto, tietoa lapsivaikutusten arvioinnin tekemisestä, tietoa päätöksen täydentämisestä, muuttamisesta, korjaamisesta ja peruuttamisesta, yhden vai useamman perustellun ratkaisuvaihtoehdon esittämisestä, mitä otetaan esittelyyn oheismateriaaliksi ja mitä liitteeksi, tietoa päätöksen tiedoksiannosta ja nähtävilläpidosta sekä eriävästä mielipiteestä. Domus-asianhallintaohjelmasta on olemassa sen eri ominaisuuksiin liittyviä ohjeita, mutta joiltakin osin ohjelman käyttöä on syytä sivuta myös esittelijöille laadittavassa ohjeessa.

Esimerkiksi asian ja asiakirjan erottaminen, asian luokittelu sekä asian ja asiakirjan nimeäminen Domuksessa ovat olennaisia hallittavia asioita myös hallintopäätöstä laativalle esittelijälle.

Tampereen seurakuntayhtymässä johtavat viranhaltijat tekevät Domukseen tallennettavien viranhaltijapäätösten lisäksi päätöksiä, jotka tallennetaan muulla tavoin. Esimerkiksi päätökset työntekijöiden vuosilomien ajankohdista tehdään suoraan Populus-henkilöstöhallinto-ohjelmaan. Tätäkin asiaa on syytä eritellä laadittavassa ohjeessa. Lapsivaikutusten arviointi (LAVA) liittyy kirkkojärjestyksen 23 luvun 3 §:ään, joka kuuluu seuraavasti: ”Lapsen edun edistämiseksi kirkollisen viranomaisen on päätöksen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon sen vaikutukset lapsiin. Vaikutusten arvioinnin tekee se viranomainen, joka käsittelee asiaa ensimmäisenä. Lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta.” LAVA:sta on tehty ohje seurakuntayhtymässä. Asia on kuitenkin syytä ottaa ainakin muistutuksena myös esittelijöiden ohjeeseen. Esittelijä on usein se, jonka arvioitavaksi tulee päätettäväksi tulossa olevan asian mahdolliset vaikutukset lapsiin.

Hallintopäätöksen korjaamisesta säädetään hallintolaissa, ja siihen voidaan lyhyesti viitata ohjeessa. Päätöksen nähtävilläpitoa (KL 25:3) ja tiedoksiantamista (KL 24:11) koskevat perusasiat liitetään myös ohjeistukseen.

Yksi vastaajista ilmoitti avoimessa vastauskentässä tarvitsevänsä tukea selkeäkielisyyteen ja yhdenmukaisten käsitteiden käyttämiseen. Vaikka toive ei ollut tyyppillinen ja esiintyi aineistossa vain kerran, se ei vähennä toiveen sisältämän asian tärkeyttä. Lyhyt sanasto peruskäsitteistä olisi hyvä olla osana ohjetta. Käsitteiden tunteminen parantaa päätösten sisällöllistä tarkkuutta ja johtaa myös selkeämpään ilmaisuun.

Tyypilliset kehittämiskohteet esittelijän tehtävässä liittyvät vastausten perusteella hallintopäätöksen perustelemiseen ja julkisuuteen, muutoksenhakumenettelyihin ja esittelijän vastuuseen. Perusasiat ovat vastaajilla oletettavasti työn myötä tiedossa. Listatuista asioista tarvitaan lisätietoa, säädösperustaa ja mahdollisuuksien mukaan konkreettisia esimerkkejä.

Avoimeen kenttään annetut yksittäiset toiveet on syytä ottaa huomioon yhtä lailla kuin useammin esitetytkin. Vaikka vastauksista on haettu määrällisesti eniten esiintyneitä, tarkoitus on vastata esittelijöiden tarpeisiin mahdollisimman monipuolisesti.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Viranomaisen käyttämän julkisen vallan tulee perustua lakiin. Esittelijän asemasta ja vastuusta säädetään lainsäädännössä yleisellä tasolla ja väljästi. Esittelijä toimii julkishallinnossa hallinnon lainalaisuusperiaatetta noudattaen. Esittelijän tehtävän perustana ovat perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuun perusteet, joita ovat vastuu toimien lainmukaisuudesta ja monijäsenen toimielimen sellaisesta päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Sama lainkohta säätelee myös esittelijän vastuusta. Sen mukaan esittelijä on vastuussa hänen esittelystä tehdystä päätöksestä, ellei hän ole jättänyt päätökseen eriväliä mielipidettä. Hallintopäätöksen esittelijä on aina vastuussa esittelystä lainmukaisuudesta ja siitä, että esittely perustuu sisällöllisesti riittävään ja paikkansapitävään tietoon. Esittelijän on noudatettava hallintolain määräyksiä hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi jo hallintopäätöksen valmisteluvaiheessa on otettava huomioon hallintolain esteellisyyssäännökset.

Esittelijän asemaa on perustuslain lisäksi säännelty viranomaiskohtaisin säännöksin (esim. hallintoasetukset). Kirkkojärjestyksen 7 luvun 1 §:n mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän ohjesäännössä tai johtosäännössä voidaan määrätä, että toimielimen tai viranhaltijan päätös on tehtävä esittelystä. Nykyiset hallintoasetukset valtuuttavat viranomaisen itsensä sääntelemään päätöksenteon ja esittelyn, ja päätöksentekoon liittyvät menettelyt säännellään yksityiskohtaisesti työjärjestyksin tai vastaavantasoisin säännöksin. Esittelijän aseman ja vastuun sääntely ei siten ole yhteneväistä. Kattavan sääntelyn puuttumisen vuoksi on mahdollista järjestää esittelijän asema viranomaisissa eri tavoin, mikä voi vaarantaa päätöksentekoon liittyvän hyvän hallintotavan noudattamisen.

Tampereen seurakuntayhtymässä yhteisten tehtävien johtavien viranhaltijoiden esittelijäasema määräytyy seurakuntayhtymän säännösten perusteella. Esittelystä ja esittelijöistä määrätään seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston ohjesäännön 5 §:ssä. Seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtosäännön 7 §:ssä

määritellään yhteisten tehtävien johtavien viranhaltijoiden yhdeksi tehtäväksi valmistella ja esitellä yhteisessä kirkkoneuvostossa käsiteltävät toimialansa asiat ja vastata päätösten toimeenpanosta.

Yhtenä tutkimuskysymyksenä oli tarkastella valmistelijan ja esittelijän rooleja ja niiden nivoutumista esittelijän tehtävässä. Tutkimuksen kohderyhmänä oli 14 seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtavaa viranhaltijaa, joista 12 vastasi lomakekyselyyn. Vastaukset käsiteltiin anonyymisti ja vastauksista etsittiin mahdollisimman yleisiä tyyppejä. Toisaalta avoimiin vastauskenttiin annetut yksittäiset vastaukset ansaitsevat oman painoarvonsa tulevaa ohjeistusta ajatellen. Vastauksista ilmeni, että yhteisten tehtävien johtavat viranhaltijat toimivat esittelijän tehtävässään usein myös hallintopäätösasian valmistelijoina. Valmistelu vaatii asiantuntemusta. Esittelijöiltä kysyttiin valmistelun osuutta heidän omassa roolissaan. Vastausten pohjalta voidaan todeta, että esittelijöistä yli 80 % valmistelee esittelemänsä asiat kokonaan itse aina tai melkein aina. Lisäksi vastauksista kävi ilmi, että kaikki esittelijät aina myös valmistelevat päätösasiaansa jossakin määrin. Valmistelu on olennaisen tärkeä osa päätöksentekoprosessia, ja valmistelun painoarvo myös näkyy esittelijän roolissa. Tämä merkitsee myös työajan käyttämistä ja varaamista päätösasioiden valmisteluun. Kysyttäessä valmisteluavun käyttämisestä kolmannes vastanneista esittelijöistä kertoi, ettei käytä ketään toista apuna valmistelussa. Seurakuntayhtymän ulkopuolista valmisteluapua kertoi käyttävänsä vain yksi vastaajista. Vastausten perusteella voidaan jopa todeta, ettei asian valmistelua voi täysin erottaa asian esittelijän tehtävästä.

Tampereen seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtavat viranhaltijat tuntevat vastuunsa esittelijän tehtävässä. He tukeutuvat pääosin omiin tietoihinsa ja kokemuksiinsa julkishallinnon päätöksenteosta. Haasteellisena esittelijän tehtävässä vastaajat kokivat eniten tehtävään liittyvän ajankäytön hallinnan. Oman työalansa johtavan viranhaltijan toimenkuvassa esittelijän tehtävä on yksi monista, joten suunnitelmallinen aikataulutus on tärkeää.

Seurakuntayhtymän valmistelijoiden ja esittelijöiden työn tueksi laadittavaan ohjeistukseen vastaajat toivoivat tietoa mm. hallintopäätösten perustelemisesta, esittelijän vastuusta, muutoksenhakumenettelystä ja hallintopäätöksen julkisuu-

desta. Annettujen vastausvaihtoehtojen lisäksi avoimeen vastauskenttään tuli käsitteilytoiveita mm. eriävästä mielipiteestä, liitteiden käytöstä sekä suuntaviivojen antamisesta erilaisten vaihtoehtojen esiintuomiseen hallintopäätöksen esittelyssä. Ohjeistuksessa pyritään vastaamaan esiin tulleisiin toiveisiin mahdollisimman kattavasti. Ohjeistusta myös päivitetään ja laajennetaan tarpeen mukaan.



## LÄHTEET

Anunti, K. 2012. Virhe ja laiminlyönti julkisen vallan käytössä – vallan käyttäjän oikeudellinen vastuu ja vastuuttomuus. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma. Luettu 1.3.2020.

<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/83331/gradu05727.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Eilavaara, P. 1986. Esittelystä julkisessa hallinnossa ja eräissä tuomioistuimissa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2014. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 10. painos. Tampere: Vastapaino.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

HE 19/2019 vp

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2019/20190019>

HE 93/2019 vp

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_93+2019.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_93+2019.pdf)

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2014. Tutki ja kehitä. 19. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hurskainen, A. 2003. Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuu: Joensuun yliopisto. Väitöskirja.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hämeenlinnan HAO 24.4.2019 19/0472/2.

Jokinen, U. 2008. Virkamiehen esteellisyys. Oikeustieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma.

Kiiski, R. 2009. Eettiset periaatteet ja yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys: kunnallisen luottamushenkilön ja viranhaltijan hyvään hallintoon perustuvan menettelyn riskialueet. Oikeustieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma.

Kirkkohallituksen yleiskirje nro 18/2019.

<https://evl.fi/documents/1327140/46997881/18-2019+Uusi+laki+oikeudenkäynnistä+hallintoasioissa.pdf/7e7126ab-2527-3eb5-8da9-e52887a7e2ce>

Kirkkohallituksen yleiskirje nro 11/2020.

[https://evl.fi/documents/1327140/60545655/11\\_2020+Kirkkohallituksen+väliaikainen+määräys+hallinnon+järjestämisestä.pdf/b0afbbf5-6f68-e84c-a4c6-be23c20c86f5?t=1585057183596](https://evl.fi/documents/1327140/60545655/11_2020+Kirkkohallituksen+väliaikainen+määräys+hallinnon+järjestämisestä.pdf/b0afbbf5-6f68-e84c-a4c6-be23c20c86f5?t=1585057183596)

Kirkkojärjestys 8.11.1991/1055 v. 1993.

Kirkkolaki 26.11.1993/1054.

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. 8. uud. painos. Helsinki: Talentum Media Oy.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Kuusikko, K. 2018. Esteellisyys hallinnossa. Helsinki: Alma Talent Oy.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Lilja, J. 2014. Seurakunnan kokousmenettely. Suomen ev.-lut. kirkon julkaisuja 13, Kirkko ja toiminta. Helsinki: Kirkkohallitus.

Luoto, I. 2000. Hallintoasian esittely. Helsinki: Kauppakaari.

Mäenpää, O. 2002. Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, O. 2008. Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. painos. Helsinki: Edita.

Parviainen, M. 2010. Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

PeVL 4/2020 vp

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL\\_4+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_4+2020.aspx)

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

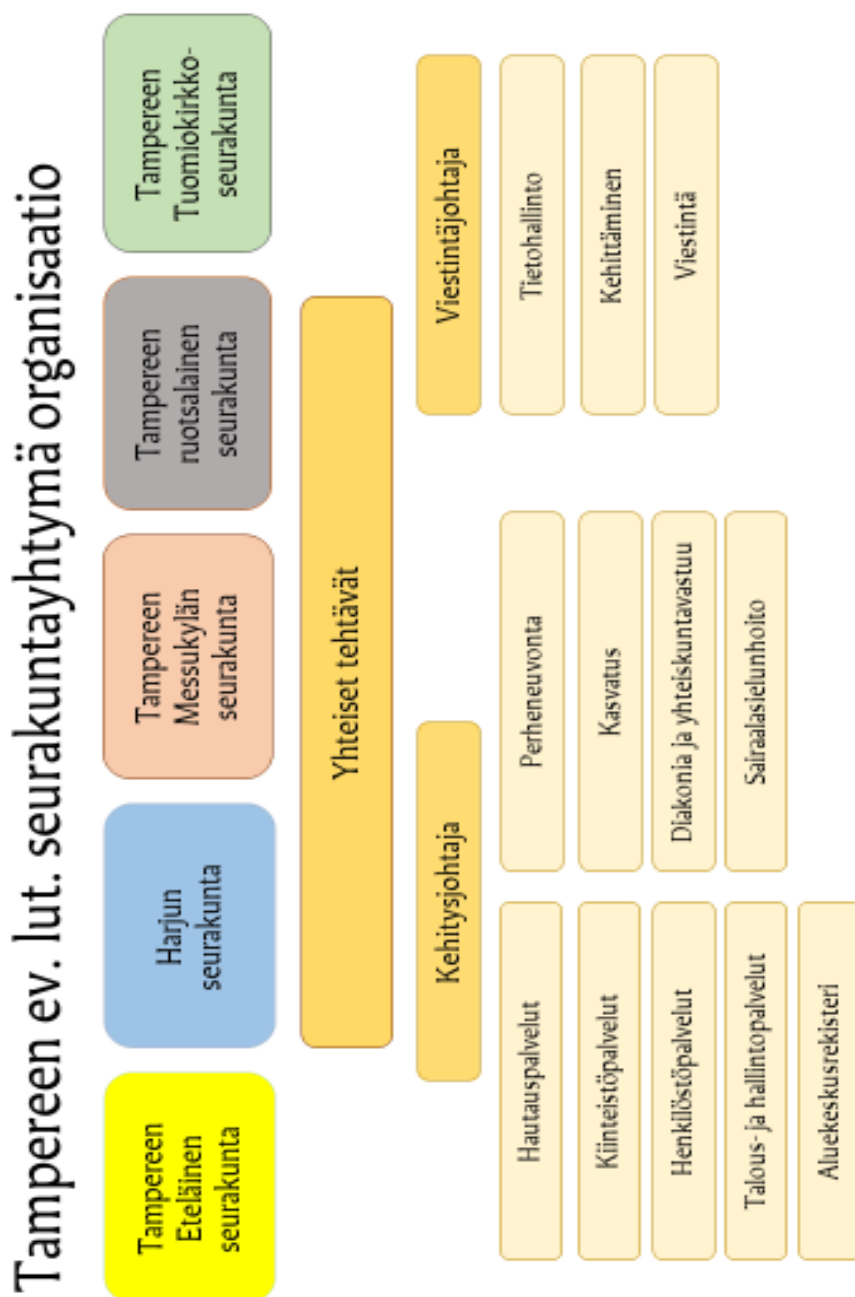
Valmistelijan-esittelijän opas. 1980. Julkaisusarja D:13. Suomen kaupunkiliitto.

Valmiuslaki 29.12.2011/1552.

Vilka, H. 2015. Tutki ja kehitä. 4. uud. painos. Jyväskylä: PS-kustannus.

## LIITTEET

Liite 1. Tampereen seurakuntayhtymän organisaatiokaavio (Tampereen ev.lut. seurakuntayhtymä)



Liite 2. Tampereen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston ohjesääntö  
(Tampereen ev.lut. seurakuntayhtymä)

1 (9)



**TAMPEREEN EV. LUT. SEURAKUNTAYHTYMÄN**

# **YHTEISEN KIRKKONEUVOSTON OHJESÄÄNTÖ**

**Hyväksytty yhteisessä kirkkovaltuustossa 1.6.2017**

**Vahvistettu Tampereen hiippakunnan tuomiokapitulissa  
13.9.2017**

## 1. LUKU Kokoonpano

- 1 § Yhteiseen kirkkoneuvostoon kuuluu tuomiokapitulin määräämä puheenjohtaja sekä yhteisen kirkkovaltuuston valitsema varapuheenjohtaja ja yhdeksän (9) muuta jäsentä.
- KJ 10:10
- 2 § Yhteisen kirkkoneuvoston jäsenten vaali toimitetaan yhteisessä kirkkovaltuustossa sen ensimmäisen ja kolmannen vuoden tammi-kuussa siten, että ensiksi valitaan yhteisen kirkkoneuvoston varapuheenjohtaja ja sitten muut jäsenet. Tämän jälkeen valitaan jäsenille henkilökohtaiset varajäsenet.
- KL 10:2
- 3 § Yhteisen kirkkoneuvoston kokouksissa on läsnäolo- ja puheoikeus yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla, seurakuntayhtymään kuuluvien seurakuntien kirkkoherroilla, kehitysjohtajalla, viestintäjohtajalla sekä esittelyoikeuden omaavilla yhteisten tehtävien johtavilla viranhaltijoilla.
- KL 11:11, KJ 9:3, KJ 10:11

## 2. LUKU Asioiden käsittely

- 4 § Yhteinen kirkkoneuvosto päättää kokoontumisensa ajan ja paikan. Yhteinen kirkkoneuvosto kokoontuu myös, milloin puheenjohtaja katsoo kokouksen tarpeelliseksi tai vähintään neljäsosa yhteisen kirkkoneuvoston jäsenistä sitä kirjallisesti pyytää ilmoittamansa asian käsittelemistä varten.
- Kutsu esityslistoineen on lähetettävä jäsenille vähintään viisi päivää ennen kokousta. Kutsu ja esityslista on lähetettävä myös niille henkilöille, joilla on läsnäolo- ja puheoikeus yhteisen kirkkoneuvoston kokouksissa.
- Yhteinen kirkkoneuvosto voi päättää, että kiireellinen asia otetaan päätettäväksi, vaikka ei ole noudatettu edellä 2 momentissa määrättyä järjestystä.
- Jos yhteisen kirkkoneuvoston jäsen on tilapäisesti estynyt hoitamasta tehtävänsä, hänen on viipymättä ilmoitettava estymisestään puheenjohtajalle tai sihteerille. Näiden asiana on kutsua varajäsen estyneen tilalle.

Jos puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat estyneet saapumasta kokoukseen tai esteelliset hoitamaan siinä tehtäväänsä, yhteinen kirkkoneuvosto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan tähän kokoukseen tai asian käsittelyn ajaksi.

KL 11:11, KJ 7:3-5, KJ 9:1-3

Yhteinen kirkkoneuvosto tai sen puheenjohtaja voi kutsua kokoukseen kuultavaksi seurakuntayhtymän tai siihen kuuluvan seurakunnan viranhaltijan tai muun asiantuntijan.

KL 7:4-6, KL 11:11, KJ 10:11

#### 5 §

Kehitysjohtaja johtaa yhteisessä kirkkoneuvostossa esiteltävien asioiden valmistelua yhteistyössä yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajan ja viestintäjohtajan kanssa. Yhteisten tehtävien johtosäännössä määritellyt johtavat viranhaltijat esittelevät oman vastuualueensa asiat.

Yhteinen kirkkoneuvosto voi määrätä asian esittelystä erikseen.

Esittelijän tulee valmistaa asiasta kirjallinen selonteko, joka päätösehdotuksineen on toimitettava jäsenille kokouskutsun mukana.

#### 6 §

Yhteinen kirkkoneuvosto valitsee itselleen sihteerin, joka huolehtii kokouskutsujen ja esityslistojen toimittamisesta sekä laatii kokouksen pöytäkirjan.

Pöytäkirjaan merkitään saapuvilla olevat henkilöt, suoritettavat vaalit ja äänestykset sekä tehdyt päätökset.

Yhteisen kirkkoneuvoston jäsenellä ja esittelijällä on oikeus saada eriävä mielipiteensä pöytäkirjaan merkityksi. Eriävän mielipiteen esittäjän, mikäli hän haluaa saada sen pöytäkirjaan liitettäväksi, on siitä ilmoitettava asian käsittelyn yhteydessä ja annettava se kirjallisesti sihteerille viimeistään pöytäkirjaa tarkastettaessa.

Pöytäkirjan allekirjoittavat puheenjohtaja ja sihteeri. Pöytäkirja tai sen osa voidaan tarkastaa heti, tai sen tarkastaa kaksi kullakin kerralla tehtävään valittua jäsentä.

Sopimukset, sitoumukset ja valtuutusasiakirjat allekirjoittavat, jollei yhteinen kirkkoneuvosto erityistapauksissa toisin päättä, yhteisen kirkkoneuvoston puolesta puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä kehitysjohtaja tai

viestintäjohtaja. Muut toimituskirjat allekirjoittaa puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja.

Ilmoitusasiakirjat allekirjoittaa sihteeri ja pöytäkirjanotteet todistaa oikeaksi sihteeri tai muu viranhaltija, jonka yhteinen kirkkoneuvosto tehtävään määrää.

Seurakuntayhtymälle tiedoksi annettava haaste tai muu tiedoksianto voidaan kirkkolaissa mainittujen lisäksi antaa myös hallintopäällikölle.

KL 25:4, KJ 7:6-7

## 7 §

Yhteinen kirkkoneuvosto asettaa toimikaudekseen kirkkoherroista ja seurakuntayhtymän johtavista viranhaltijoista muodostuvan johtoryhmän.

Kirkon pääsopijajärjestöjen pääluottamusmiehillä on sovittaessa oikeus olla läsnä johtoryhmän kokouksessa. Aloite osallistumiseen voi tulla joko pääluottamusmiehiltä tai johtoryhmältä.

Johtoryhmän tehtävänä on käsitellä seurakuntayhtymän toimintaan, hallintoon ja talouteen sekä viestintään kuuluvia yhteisiä asioita sekä kehittää yhteistyötä ja vuorovaikutusta seurakuntayhtymän sisällä ja muiden yhteisöjen kanssa.

Johtoryhmän puheenjohtajana toimii yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtaja. Johtoryhmä valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan.

## 8 §

Yhteisen kirkkoneuvoston on valmistettava seurakuntaneuvostojen yhteiselle kirkkovaltuustolle tarkoittamat esitykset ja aloitteet. Jos tällainen esitys tai aloite koskee myös seurakuntayhtymän seurakuntia tai yhteisiä tehtäviä, on yhteisen kirkkoneuvoston varattava niiden seurakuntien seurakuntaneuvostoille ja yhteisen kirkkoneuvoston alaisille johtokunnille ja sen nimeämille asiantuntijaryhmille mahdollisuus antaa lausunto asiasta.

Jos seurakuntaneuvoston aloite tai esitys kuuluu yhteisen kirkkoneuvoston päätettäviin asioihin, on ratkaisusta tai toimenpiteestä ilmoitettava seurakuntaneuvostolle.

## 3. LUKU

## Tehtävät

## 9 §

Yhteisen kirkkoneuvoston tehtävänä on kirkkolain mukaisesti

- 1) johtaa seurakuntayhtymän hallintoa sekä talouden ja omaisuuden hoitoa,
- 2) johtaa ja edistää perussäännössä sekä ohje- ja johtosäännöissä yhteisiksi tehtäviksi sovittuja seurakunnallisen työn tehtäviä,
- 3) valmistella yhteisessä kirkkovaltuustossa käsiteltävät asiat,
- 4) valvoa yhteisen kirkkovaltuuston päätösten laillisuutta ja huolehtia yhteisen kirkkovaltuuston päätösten täytäntöönpanosta,
- 5) myöntää hakemuksesta vapautus kirkollisverosta, sekä
- 6) valvoa seurakuntayhtymän etua, edustaa seurakuntayhtymää, päättää seurakuntayhtymän nimen kirjoitusoikeudesta sekä tehdä seurakuntayhtymän puolesta sopimukset ja muut oikeustoimet.

Yhteinen kirkkovaltuusto on siirtänyt päätösvallastaan yhteiselle kirkkoneuvostolle seuraavat tehtävät:

- 1) huolehtia niistä henkilöstöhallinnon tehtävistä, jotka perussäännössä on määrätty seurakuntayhtymän hoidettavaksi, jollei ratkaisuvalltaa ole tämän säännön 4 luvun mukaan siirretty siinä mainituille hallintoelimille tai viranhaltijoille,
- 2) hyväksyä kirkon työmarkkinalaitoksen ja järjestöjen välisiin suositussopimukseen perustuvat säännöt,
- 3) ottaa ja irtisanoa kehitysjohtajaa ja viestintäjohtajaa lukuun ottamatta seurakuntayhtymän viranhaltijat kirkkolain 6 luvun 59 §:n 2 momentissa säädetyin poikkeuksin ja työsopimussuhteessa olevat henkilöt, ellei tehtävää ole annettu jonkin muun hallintoelimen tai viranhaltijan tehtäväksi, tuomiokapituli antaa papinviran haltijalle viranhoitomääräyksen
- 4) myöntää seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien viranhaltijoille virkavapaus ja palkaton työvapaa, ellei ratkaisuvalltaa ole siirretty jonkin muun hallintoelimen tai viranhaltijan tehtäväksi,
- 5) hyväksyä seurakuntayhtymän rakennusten rakennuspiirustukset, jos kustannusarvio ei ylitä yhteisen kirkkovaltuuston vahvistamaa määrää eikä se ole pidättänyt tietyn rakennuksen tai rakennusryhmän piirustusten hyväksymistä itselleen,
- 6) tehdä vähäisiä muutoksia yhteisen kirkkovaltuuston hyväksymiin piirustuksiin,
- 7) vahvistaa euromäärä, mihin asti johtokunnilla, rakennustoimikunnilla ja viranhaltijoilla on oikeus päättää hankinnoista ja palvelujen ostosta sekä rakennus- ja korjaustöiden urakkasopimusten tekemisestä,
- 8) päättää edellä 7. kohdassa mainitun euromäärän ylittävistä hankinnoista ja palvelujen ostosta sekä rakennus- ja korjaustöiden urakkasopimusten tekemisestä,



- 9) hankkia tai luovuttaa seurakuntayhtymän irtainta omaisuutta,
- 10) päättää irtaimen omaisuuden poistamisesta ja poistetun omaisuuden myymisestä ja hävittämisestä,
- 11) vahvistaa seurakuntayhtymälle tulevat muut maksut kuin hautapaikka-maksut, sekä
- 12) päättää maa- ja vesialueiden, rakennusten ja rakennelmien antamisesta vuokralle enintään kymmeneksi vuodeksi.

Yhteisellä kirkkoneuvostolla on lisäksi ne kirkkolaissa tai muissa laeissa tai kirkkojärjestyksessä säädetyt tehtävät sekä ne toimeenpano- ja hallintotehtävät, joita ei ole säädetty tai määrätty muun viranomaisen tehtäväksi tai jotka asian luonteen vuoksi kuuluvat yhteisen kirkkoneuvoston suoritettaviksi.

KL11:2,10:1,11:8,11:11

## 10 §

Yhteisen kirkkoneuvoston on laadittava kultakin kalenterivuodelta toimintakertomus seurakuntayhtymän hallinnosta, taloudesta ja toiminnasta sekä annettava se yhteisen kirkkovaltuuston käsiteltäväksi toukokuun loppuun mennessä.

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista seurakuntayhtymän talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa, taseessa tai taseen liitetiedoissa.

Kertomuksessa tulee olla ainakin seuraavat asiat:

- 1) selvitys seurakuntayhtymän strategisesta ja viestinnällisestä kehittämisestä ja arvio keskeisistä toiminnan ja toimintaympäristön muutoksista
- 2) selvitys yhteisen kirkkoneuvoston, seurakuntaneuvostojen, johdokuntien ja asiantuntijaryhmien kokoonpanosta ja toiminnasta,
- 3) tilastot seurakuntien jäsenistössä tapahtuneista muutoksista,
- 4) tilastot jumalanpalveluksista ja muista seurakuntien toimesta järjestetyistä tilaisuuksista sekä tärkeimmät tilastotiedot kirkollisista toimituksista,
- 5) selostus seurakuntayhtymän huomattavimmista rakennus- ja kunnostustöistä, sekä
- 6) selostus yhteisen kirkkovaltuuston tärkeimpien päätösten täytäntöönpanosta sekä yhteisen kirkkovaltuuston käsittelemistä muista tärkeimmistä asioista.

Toimintakertomuksessa on myös annettava luettelo seurakuntien jäsenten ja luottamushenkilöiden tekemistä aloitteista ja yhteisen kirkkoneuvoston toimenpiteistä niiden johdosta.

- 11 § Yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajan tehtävänä on:
- 1) kutsua yhteinen kirkkoneuvosto koolle ja johtaa puhetta sen kokouksissa,
  - 2) tukea seurakuntayhtymän seurakuntien ja eri toimialueiden keskinäistä yhteistoimintaa yhteistyössä kehitysjohtajan ja viestintäjohtajan kanssa,
  - 3) olla yhteisen kirkkoneuvoston edustajana saapuvilla yhteisen kirkkovaltuuston ja harkintansa mukaan johtokuntien ja asian tuntijaryhmien kokouksissa,
  - 4) valvoa, että yhteiselle kirkkoneuvostolle esitettävät asiat asianmukaisesti valmistellaan, sekä määrätä, missä järjestyksessä ne yhteiselle kirkkoneuvostolle esitetään,
  - 5) käydä kehityskeskustelut kehitysjohtajan ja viestintäjohtajan kanssa
  - 6) päättää kehitysjohtajan ja viestintäjohtajan osalta seuraavat asiat: myöntää vuosiloman ja määrää sijaisen, myöntää sairausloman, päättää heitä koskevasta koulutuksesta, päättää virka paikasta ja oman auton käyttöoikeudesta, hyväksyy heitä koskevat laskut sekä tekee muut sellaiset heidän viranhoitoaan koskevat ratkaisut, joita ei ole osoitettu yhteisen kirkkoneuvoston ratkaistaviksi
  - 7) suorittaa muut tehtävät, jotka kirkkolaisissa tai kirkkojärjestyksessä on hänelle määrätty.

#### 4. LUKU

##### Toimivallan siirtäminen

- 12 § Johtokunnille siirretty toimivalta ja tehtävät määritellään yhteisten tehtävien johtosäännössä ja johtokuntien johtosäännöissä.

KL 10:4

- 13 § Seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtaville viranhaltijoille on siirretty ratkaistavaksi alaisenaan toimivan henkilökunnan osalta seuraavat asiat:

- 1) ottaa viransijainen, tilapäinen viranhaltija ja määräaikainen työntekijä enintään yhden vuoden pituiseksi ajaksi talousarvion puitteissa, tuomiokapituli antaa papinviran haltijalle viranhoidomääräyksen
- 2) myöntää korkeintaan yhden vuoden kestävä palkaton virkavapaa tai työloma, mikäli siitä ei aiheudu seurakuntayhtymälle lisäkustannuksia,
- 3) myöntää sairausloma,
- 4) vahvistaa viranhaltijan tai työntekijän ehdollinen valintapäätös, kun ehto on täyttynyt,
- 5) päättää virkapaikasta,
- 6) myöntää oman auton käyttöoikeus virkamatkoihin,

- 7) myöntää vuosiloma ja määrätä sijainen
- 8) myöntää sivutoimiluvat, sekä
- 9) myöntää ero asianomaisen työntekijän pyynnöstä

Kehitysjohtaja tai viestintäjohtaja ratkaisee edellä mainitut asiat alaistensa johtavien viranhaltijoiden osalta. Muu tehtäväkuvaus heidän osaltaan on yhteisten tehtävien johtosäännössä.

KL 10:4

## 5. LUKU

### Erinäisiä säännöksiä

14 § Edellä 13 §:n mukaan tehdyistä päätöksistä on pidettävä luettelo. Viranhaltijoiden on toimitettava yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajalle ote päätösluettelosta viiden päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Yhteisen kirkkoneuvoston tietoon päätös on saatettava sen lähinnä seuraavassa kokouksessa.

Yhteinen kirkkoneuvosto tai sen puheenjohtaja voi siirtää johtokunnan tai johtavan viranhaltijan päättämän asian yhteisen kirkkoneuvoston käsiteltäväksi. Siirtämisestä on päätettävä 14 päivän kuluessa siitä, kun päätös on saatettu yhteisen kirkkoneuvoston puheenjohtajan tietoon.

Jos yhteinen kirkkoneuvosto tai sen puheenjohtaja siirtää päätöksen yhteisen kirkkoneuvoston käsiteltäväksi, siirtämisestä on ilmoitettava asianomaiselle johtokunnalle tai viranhaltijalle siinä yhteisen kirkkoneuvoston kokouksessa, jossa päätös on saatettu yhteisen kirkkoneuvoston tietoon.

Yhteinen kirkkoneuvosto voi etukäteen ilmoittaa viranhaltijalle, ettei se tule käyttämään siirto-oikeuttaan.

15 § Yhteisen kirkkoneuvoston alaisina toimivat yhteisen kirkkovaltuuston valitsevat johtokunnat. Lisäksi yhteinen kirkkoneuvosto voi asettaa eri tehtäviä varten enintään toimikaudekseen asiantuntijatyöryhmiä tai toimikuntia.

Yhteinen kirkkoneuvosto voi esittää yhteiselle kirkkovaltuustolle arvioinnin johtokunnan asettamista.

Seurakuntien yhteiseen suunnitteluun voi yhteinen kirkkoneuvosto seurakuntaneuvostoja kuultuaan nimetä viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä koostuvan suunnitteluryhmän. Tämän ryhmän puheenjohtajana toimii yhteisen kirkkoneuvoston varapuheenjohtaja.

- 16 § Yhteiset tehtävät sisältävät perussäännön 3 §:n määrittelemät seurakuntayhtymän tehtävät. Yhteisiin tehtäviin kuuluvat diakonian ja yhteiskuntavastuun sovitut toiminnot, hautauspalvelut, henkilöstöpalvelut, kasvatuksen sovitut toiminnot, keskusrekisteri, kiinteistöpalvelut, perheneuvonta ja palveleva puhelin, sairaalasielunhoito ja kehitysvammaistyö, talous- ja hallintopalvelut, tietohallintopalvelut sekä viestintä ja kehittämisspalvelut.
- Seurakuntatyön yhteinen kehitys-, koulutus-, ohjaus- ja koordinointi-toiminta on perussäännössä osoitettu seurakuntayhtymän tehtäväksi.
- 17 § Tämä ohjesääntö tulee voimaan, kun Tampereen hiippakunnan tuomiokapituli on sen vahvistanut.
- Samalla kumotaan yhteisen kirkkovaltuuston 20.11.2014 hyväksymä ja tuomiokapitulin 14.1.2015 vahvistama ohjesääntö.

### Liite 3. Kyselylomake esittelijöille

1 (2)

#### **Hyvä seurakuntayhtymän yhteisten tehtävien johtava viranhaltija**

Olet saanut tämän kyselyn, koska Tampereen seurakuntien yhteisten tehtävien johtavana viranhaltijana toimit **esittelijänä** yhteisessä kirkkoneuvostossa / yhteisten tehtävien johtokunnassa oman työalasi asioissa. Kysely kytkeytyy opinnäytetyöhöni, jonka aiheena on hallintopäätösten valmistelu ja esittely seurakuntayhtymässä. Opinnäytetyö on osa oikeustradenomiopintojani Tampereen ammattikorkeakoulussa. Tavoitteenani on opinnäytetyön tuloksena laatia ohjeistus valmistelijoiden ja esittelijöiden työn tueksi. Tähän kyselyyn annetut vastaukset palvelevat ohjeen laatimista taustatietojen ja esittelijöiden toiveiden ja tarpeiden muodossa.

Kyselyyn annettuja vastauksia käytän ainoastaan tutkimusaineistona opinnäytetyössäni ja sen tuloksena syntyvän ohjeistuksen laatimisessa. Raportoin vastaukset ilman vastaajien nimiä ja sillä tavoin, ettei vastaajaa ole mahdollista tunnistaa. Vastauslomakkeita ei sellaisenaan liitetä opinnäytetyöhön.

Kyselyyn vastaaminen vie aikaa enintään noin 10 minuuttia. Pyydän ystävällisesti vastaustasi sähköpostitse tai paperitulosteena viimeistään **7.6.2019**. Vastauksesi on hyödyksi ohjeistuksen tekemisessä ja auttaa kartoittamaan esittelijän tehtävän nykytilannetta. Lämmin kiitos yhteistyöstä!

Päivi Antila  
hallinnon assistentti  
Tampereen ev.lut. seurakuntayhtymä / talous- ja hallintopalvelut  
-----

#### **Kysely yhteisten tehtävien johtaville viranhaltijoille (esittelijöille)**

##### **1. Hallintopäätös edellyttää asianmukaista valmistelua. Kuinka usein myös valmistelet kokonaan itse esittelemäsi päätösaasiat?**

- \_\_\_\_\_ aina tai melkein aina  
 \_\_\_\_\_ noin 70-80-prosenttisesti  
 \_\_\_\_\_ noin 50-70-prosenttisesti  
 \_\_\_\_\_ noin 30-50-prosenttisesti  
 \_\_\_\_\_ harvemmin  
 \_\_\_\_\_ en koskaan

##### **2. Mikäli käytät päätösesityksen laatimisessa valmistelijaa, kumpi seuraavista vaihtoehdoista useimmin vastaa todellisuutta?**

- \_\_\_\_\_ asiaa valmistelee saman työnantajan palveluksessa oleva henkilö  
 \_\_\_\_\_ asiaa valmistelee ulkopuolinen taho / henkilö

**3. Mitkä seuraavista seikoista tukevat / ovat tukeneet sinua esittelijän tehtävässä?**

*3 = aina tai hyvin usein, 2 = yleensä, 1 = melko harvoin*

- \_\_\_ omat tietoni ja kokemukseni julkishallinnon päätöksenteosta
- \_\_\_ muiden esittelijöiden neuvot ja kokemukset
- \_\_\_ esimiehen neuvot ja ohjeet
- \_\_\_ yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa
- \_\_\_ jokin muu, mikä?  
\_\_\_\_\_
- \_\_\_ koen, etten saa riittävästi tukea esittelijän tehtävässäni

**4. Millaisia ongelmia / haasteita koet esittelijän tehtävässä?**

*3 = aina tai hyvin usein, 2 = yleensä, 1 = melko harvoin*

- \_\_\_ aikatauluttaminen (valmistelu, esittelyn / päätösesityksen laatiminen)
- \_\_\_ asian esittelyn kannalta tarpeellisten tietojen saaminen
- \_\_\_ esittelyyn ei aina pysty riittävästi paneutumaan kiireen tai muun työpaineen vuoksi
- \_\_\_ esittelyni ja päätösesitykseni sisältöön yritetään vaikuttaa epäasianmukaisella tavalla
- \_\_\_ tiedonpuute muutoksenhakumenettelyistä
- \_\_\_ jokin muu, mikä?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- \_\_\_ en koe esittelijän tehtävässä olevan erityisiä ongelmia tai haasteita

**5. Valmistelijoiden ja esittelijöiden työn tueksi laaditaan ohjeistus. Mitä hallintopäätösten tekemiseen liittyviä asioita toivoisit ohjeessa käsiteltävän?**

- \_\_\_ hallintopäätöksen perustelevuus
- \_\_\_ esittelijän vastuu
- \_\_\_ muutoksenhakumenettelyt
- \_\_\_ hallintopäätöksen julkisuus
- \_\_\_ esteellisyys säännökset julkishallinnossa
- \_\_\_ jokin muu, mikä?  
\_\_\_\_\_

**Kiitos vastauksestasi!**