

Valtuustoaloite 16.12.2024 / Hilma-Liina Luumi: Kunnan henkilöstön puhe- ja läsnäolo-oikeus lautakuntien kokouksissa

Kh 20.01.2025 § 22

Valmistelija

Vs. hallintojohtaja Vuokko Mölsä
puh. 044 4491 202
vuokko.molsa@ruokolahti.fi

Hilma-Liina Luumi on jättänyt 16.12.2024 kunnanvaltuuston kokouksessa valtuustoaloitteen.

Valtuustoaloitteessa esitetään hallintosääntöön muutosta siten, että kunnan henkilöstön puhe- ja läsnäolo-oikeutta lautakuntien kokouksissa laajennettaisiin. Valtuustoaloitteessa ehdotetaan, että Ruokolahden kunnanhallintosääntöön tehdään muutos, jonka myötä kunnan henkilöstölle myönnetään puhe- ja läsnäolo-oikeus lautakuntien kokouksissa silloin, kun niissä käsitellään heidän työhönsä ja asemansa vaikuttavia asioita.

Valtuustoaloitteessa esitetään, että on tärkeää, ja järkevää, että kunnan henkilöstön elämään vaikuttavia päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä sekä niistä keskusteltaessa kuullaan ja kuunnellaan niitä, joilla on paras ja vahvin teorian ja käytännön asiantuntemus. Lisäksi se, että toimihenkilöt otetaan aktiivisesti mukaan päätöksentekoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, parantaa tiedonkulkua puolin ja toisin sekä tukee henkilöstön sitoutumista vaikeisiin päätöksiin.

Valtuustoaloitteessa mainitaan myös, että puhe- ja läsnäolo-oikeuden laajentaminen koskemaan kunnan toimihenkilöitä on nykyaikaista edelläkävijäkunnan päätöksentekoa. Kuntastrategiamme edellyttää meiltä rohkeaa ja osallistavaa päätöksentekoa.

Esittelijä

Kunnanjohtaja Bergman Jukka-Pekka

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää lähettää valtuustoaloitteen hallintojohtajan valmisteltavaksi.

Päätös

Hyväksyttiin.

Kh 07.04.2025 § 99

Valmistelija

vs. hallintojohtaja Vuokko Mölsä

Valtuutettu Hilma-Liina Luumi on jättänyt 16.12.2024 pidetyssä kunnanvaltuuston kokouksessa valtuustoaloitteen, jossa ehdotetaan, että kunnan hallintosääntöä muutetaan siten, että kunnan henkilöstölle myönnetään puhe- ja läsnäolo-oikeus lautakuntien kokouksissa silloin, kun niissä käsitellään heidän työhönsä ja asemaansa vaikuttavia asioita.

Aloitteessa korostetaan henkilöstön asiantuntemusta sekä tarvetta vahvistaa henkilöstön osallistumista päätöksentekoon. Lisäksi esitetään, että päätöksiin sitoutuminen ja tiedonkulku paranevat, mikäli henkilöstö pääsee osallistumaan keskusteluun heitä koskevissa asioissa.

Lainsäädännöllinen ja hallinnollinen tausta

Kuntalain (410/2015) 19 § mukaan lautakunnan kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus on toimielimen jäsenillä, esittelijällä ja niillä henkilöillä, joille tällainen oikeus on hallintosäännössä erikseen määrätty. Kunta voi siis hallintosäännössään myöntää puhe- ja läsnäolo-oikeuden muillekin kuin luottamushenkilöille tai viranhaltijoille.

Kuntalain 90 § määrittää hallintosäännön sisällön ja toteaa, että valtuusto päättää hallintosäännössä mm. siitä, kenellä on oikeus olla läsnä toimielimen kokouksissa ja käyttää niissä puhevaltaa. Tästä näkökulmasta valtuustoaloitteessa esitetty muutos on teknisesti mahdollinen.

Kuitenkin tällaista muutosta harkittaessa, on tärkeää arvioida sen vaikutuksia hyvän hallinnon, päätöksenteon toimivuuden ja oikeusturvan näkökulmasta.

Tällä hetkellä Ruokolahden hallintosäännössä ei ole määräystä henkilöstön yleisestä puhe- ja läsnäolo-oikeudesta lautakuntien kokouksissa. Valmistelussa kuullaan tarvittaessa henkilöstöä viranhaltijoiden kautta, ja henkilöstön edustus toteutuu erikseen säädelyissä yhteistoimintarakenteissa (yhteistoimintaelin, työsuojeluvaltuutetut ja luottamusmiehet, tiimit).

Ruokolahden kunnan hallintosäännön § 136 mukaan toimielin päättää muiden henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeudesta. Toimielin voi päättää asiantuntijan kuulemisesta yksittäisessä asiassa. Asiantuntija voi olla läsnä kokouksessa asiasta käytävän keskustelun päättämiseen asti.

Kunnan hallintosääntö mahdollistaa jo tällä hetkellä henkilöstön edustajan kutsumisen asiantuntijaksi lautakunnan kokoukseen.

Alla esitetään arviointia keskeisistä asioista valtuustoaloitteen esitykseen liittyen:

1. Esteellisyys ja päätöksenteon objektiivisuus

Kuntalain 98 § ja hallintolain 27–30 § koskevat esteellisyyttä. Esteellisyysperusteiden tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisen päätöksenteko on puolueetonta ja objektiivista. Lähtökohtana on, että henkilö ei voi osallistua asian käsittelyyn, jos hänellä on asiassa henkilökohtainen tai taloudellinen intressi.

Vaikka henkilöstön läsnäolo- ja puheoikeus ei tarkoita varsinaista päätösvaltaa, voi osallistuminen kokoukseen heidän omaan asemaansa liittyvien asioiden käsittelyssä luoda vaikutelman eturistiriidasta tai painostuksesta, erityisesti silloin, kun kyse on organisaatiomuutoksista, tehtävien uudelleenjaosta tai henkilöstövähennyksistä.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu päätöksenteon yhdenvertaisuus ja puolueettomuus. Henkilöstön osallistuminen omaa asemaa koskevien asioiden käsittelyyn lautakunnassa voi heikentää päätöksenteon objektiviteettiperiaatetta.

2. Tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus henkilöstöryhmien välillä

Aloitteessa esitetään, että *”kunnan henkilöstölle myönnetään puhe- ja läsnäolo-oikeus lautakunnan kokouksissa silloin, kun niissä käsitellään heidän työhönsä ja asemaansa liittyviä asioita.”* Aloitteen käytännön toteuttaminen edellyttäisi, että kunnassa määritetään tarkasti keillä

työntekijöillä tai edustajilla olisi oikeus osallistua ja minkälaisiin asioihin osallistumisoikeus ulottuu.

Tämä voi johtaa tasapuolisuusongelmiin, mikäli läsnäolo- ja puheoikeus myönnetään vain tietyille henkilöstöryhmille. Muiden työntekijäryhmien edustajat voivat kokea, että heidät on suljettu osallistumismahdollisuuden ulkopuolelle. Tämä saattaa olla ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa (PL 6 §, HL 6 §).

Mikäli lautakunnan päätöksenteossa kuultaisiin valtuustoaloitteen johdosta yksittäistä työntekijää, syntyy varteenotettava pohdinta siitä, huomioidaanko päätöksenteossa tasapuolisesti esimerkiksi kaikki muut työntekijäryhmät.

Tulkintavaikeuksia voi myös syntyä siitä, milloin asia "liittyy henkilöstön työhön ja asemaan". Tämä on tulkinnanvarainen ilmaisu ja laaja tulkinta voi johtaa tilanteisiin, joissa lähes kaikki asiat voisivat olla osallistumisperusteita.

Jos ei ole selvää, milloin läsnäolo-oikeus pitäisi toteutua, on olemassa riski, että jälkikäteen voidaan väittää, että henkilöstön osallistumista ei ole mahdollistettu. Tämä voisi antaa perusteita oikaisuvaatimuksille tai valituksille esimerkiksi sillä perusteella, että "henkilöstön osallistumisoikeus on laiminlyöty" ja päätös on siten syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Tällä hetkellä kunnassa ei ole käytössä kokouspalkkioita kokouksiin osallistuville viranhaltijoille, työntekijöille tai henkilöstön edustajille. Mikäli aloitteen johdosta hallintosääntöön tehtäisiin muutos ja puhe- ja läsnäolo-oikeus myönnettäisiin, tulisi huomioidavaksi myös kokouspalkkiot sekä mahdollisesti työaikajärjestelyt kokouksiin osallistumisen mahdollistamiseksi.

3. Johtamisvastuu ja esihenkilön rooli

Kunnallisessa organisaatiossa yksiköiden ja palveluiden toiminnasta vastaavat nimetyt viranhaltijat, joiden tehtävänä on esittää ja perustella lautakunnille yksikköään koskevat asiat. Esihenkilöllä on sekä toiminnallinen että taloudellinen vastuu yksikkönsä toiminnasta.

Jos lautakunnan kokouksiin osallistuu henkilöstön edustaja, mutta ei esihenkilöä, syntyy tilanne, jossa edustettuna on työntekijän näkökulma mutta ei virallista vastuutahoa. Tämä voi johtaa epäselvään roolijakoon ja vaikeuttaa päätösten valmistelua ja toimeenpanoa.

4. Valitusperusteiden riski ja hallinnollinen ennakoinnattomuus

Jos henkilöstölle myönnetään puhe- ja läsnäolo-oikeus silloin, kun käsitellään "heidän työhönsä tai asemaansa vaikuttavia asioita", on vaara, että tällaisia tilanteita tulkitaan jälkikäteen eri tavoin.

Jos henkilöstön edustaja ei ole ollut läsnä ja lautakunta tekee päätöksen, voidaan esittää väite siitä, että osallistumisoikeus on laiminlyöty. Tämä voi muodostaa oikaisuvaatimus- tai valitusperusteen, mikä lisää hallinnollista epävarmuutta ja hidastaa päätöksentekoa.

5. Kuntademokratia ja vaalikelpoisuus

Kuntalain 71 §:n mukaan kunnan työntekijä ei ole vaalikelpoinen sellaiseen toimielimeen, joka käsittelee hänen omaa toimialaansa tai palvelussuhteeseensa liittyviä asioita. Tällä rajoituksella turvataan kuntademokraattisen päätöksenteon riippumattomuus.

Vaikka läsnäolo- ja puheoikeus ei rinnastu varsinaiseen jäsenyyteen, sen myöntäminen henkilöstölle voisi hämärtää toimielimen poliittista ja virkavastuullista päätöksentekorakennetta.

Kuntalaki ei estä läsnäolo-oikeuden myöntämistä, mutta sen henki ja tarkoitus on pitää päätöksenteko poliittisena ja virkavastuullisena – ei työntekijäedustukseen perustuvana.

Kunnan lautakuntien jäsenet ovat kuntavaaleilla demokraattisesti valittuja luottamushenkilöitä, joille kuuluu toimielimen päätösvalta. He edustavat kunnan asukkaita ja käyttävät julkista valtaa virkavastuulla kunnan ja koko yhteisön edun mukaisesti. Henkilöstön asiantuntemus on päätöksenteon kannalta tärkeää ja sitä voidaan hyödyntää valmisteluvaiheessa, mutta varsinainen päätöksenteko kuuluu lautakunnan jäsenille osana kunnallista itsehallintoa ja vastuullista hallintoa.

6. Nykyinen yhteistyöelin

Ruokolahden kunnassa toimii yhteistoimintatoimikunta, joka on kunnan ja henkilöstön välinen lakisääteinen yhteistoimintaelin. Sen toiminta perustuu lakiin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007). Yhteistyötoimikunta käsittelee ennakollisesti kaikki merkittävät henkilöstöä koskevat asiat, joilla on vaikutusta työntekijöiden asemaan, työhön, tehtäviin tai työolosuhteisiin.

Yhteistoimintatoimikunnan tehtävänä on edistää avoimuutta, vuorovaikutusta ja luottamusta työnantajan ja henkilöstön välillä. Toimikunta kokoontuu säännöllisesti, ja siinä on edustus sekä työnantajalta että eri henkilöstöryhmien luottamusmiehistä ja työsuojeluhenkilöstöstä.

Yhteistyötoimikunta toimii henkilöstön ensisijaisena vaikuttamiskanavana. Tämä käytäntö mahdollistaa sen, että henkilöstön osallisuus ja näkökulma voidaan huomioida jo valmisteluvaiheessa ja henkilöstön edustajilla on mahdollisuus tuoda henkilöstön asiantuntemus esiin oikea-aikaisesti.

Yhteenveto ja esitys

Valtuustoaloitteessa esitetty tavoite henkilöstön osallistumismahdollisuuksien parantamisesta on näkökulmaltaan perusteltu ja arvokas. Kuten valtuustoaloitteessakin todetaan, kunnallisessa päätöksenteossa avoimuus ja läpinäkyvyys sekä ihmisten osallistaminen ovat tärkeitä tavoitteita ja arvoja. Ehdotetun kaltaisessa puhe- ja läsnäolo-oikeuden laajentamisessa on kuitenkin useita hallinnollisia ja oikeudellisia seikkoja, jotka voivat vaikuttaa päätöksenteon yhdenvertaisuuteen, vastuullisuuteen ja johdonmukaisuuteen. Tehdyn kokonaisarvioinnin perusteella valtuustoaloitteessa esitettyä muutosta hallintosääntöön ei täten sellaisenaan esitetä toteutetta-vaksi.

Sen sijaan kunnassa voidaan kehittää henkilöstön kuulemista ja osallistamista vahvistamalla olemassa olevia rakenteita, kuten yhteistoimintaelimen toimivuutta, henkilöstötilaisuuksia ja vuoropuhelua esihenkilöiden kautta. Osallisuuden ja henkilöstön näkökulman huomioiminen on olennaista erityisesti päätösten valmisteluvaiheessa ja

siihen on tärkeää kiinnittää huomiota. Hallintosääntö nykyisellään mahdollistaa asiantuntijoiden kutsumisen kokoukseen. Edelleen on mahdollista kutsua henkilöstön edustajia asiantuntijoiksi yksittäisiin lautakunnan kokouksiin, kun se asian käsittelyn kannalta on perusteltua. Lautakunnat voivat edelleen myös vierailla kunnan eri yksiköissä ja tutustua yksiköiden toimintaan, työntekijöihin ja työtehtäviin.

Esittelijä

Kunnanjohtaja Bergman Jukka-Pekka

Päätösehdotus

Kunnanhallitus merkitsee tiedoksi aloitteeseen saadun selvityksen ja esittää edelleen valtuustolle tiedoksi valtuustoaloitteen käsittelyn. Aloite on loppuun käsitelty.

Päätös

Hyväksyttiin.

Kv 19.05.2025 § 23
138/00.01.03.01/2024

Päätösehdotus

Kunnanvaltuusto merkitsee tiedoksi valtuustoaloitteen käsittelyn.

Aloite on loppuun käsitelty.

Päätös

Vt. hallintojohtaja Vuokko Mölsä piti asiasta yleisesittelyn.

Puheenvuoron asiassa käyttivät valtuutettu Hilma-Liina Luumi, valtuutettu Ari Kostiainen ja valtuutettu Toivo Launiainen.

Kunnanvaltuusto merkitsi aloitteen käsittelyn tiedoksi. Aloite on loppuun käsitelty.