



**LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU**  
*Lahti University of Applied Sciences*

# PÄÄTÖSVALMISTELU JA SIIHEN LIITTYVÄ TIEDONKULKU

Case: Lahden kaupunki

LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden ala  
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto  
Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen  
Opinnäytetyö  
Kevät 2013  
Marja Suojanen

Lahden ammattikorkeakoulu  
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

SUOJANEN, MARJA:

Päätösvalmistelu ja siihen liittyvä  
tiedonkulku  
Case: Lahden kaupunki

Liiketalouden ylemmän korkeakoulututkinnon opinnäytetyö, 65 sivua, 5 liitesivua

Kevät 2013

## TIIVISTELMÄ

---

Tässä opinnäytetyössä kuvataan miten toimivaltaa ja muutoksenhakua koskevien määräysten tuntemista tukeva tiedonsaanti toimii Lahden kaupunkikonsernin päätösvalmistelutyössä ja annetaan kehitysehdotuksia tiedonkulun parantamiseksi. Opinnäytetyössä asiaa tarkastellaan valmistelijan näkökulmasta.

Teoriaosuudessa perehdytään niihin puitteisiin, jotka lainsäädäntö luo kunnan päätöksenteolle ja valmistelulle. Teoreettinen viitekehys muodostuu EU-lainsäädännöstä, kuntalaista, hallintolaista ja säädöksistä. Lisäksi on tarkasteltu työyhteisössä tapahtuvaa perehdyttämistä ja tiedonkulkua.

Tutkimusmenetelmänä on kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkimuksen empiirisessä osiossa haetaan vastauksia siihen, onko viranomais- ja erityisesti viranhaltijapäätösten valmistelijoilla tällä hetkellä käytettävissä hyviä, reaaliaikaisia kanavia työhönsä liittyvän tiedon hankkimiseksi. Lisäksi tutkitaan, millaista lisätietoa tarvitaan ja mitä kanavia käyttäen tieto on helpoimmin omaksuttavissa. Aineiston hankintamenetelmäksi on valittu kohderyhmään kuuluville suunnattu lomakysely sekä teemahaastattelut.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että valmistelutyöhön perehdytyksen koettiin jääneen liian vähäiseksi ja sitä tulee lisätä. Samoin on tunnettu tarvetta osallistua säännöllisesti kertauskoulutuksiin. Sisäisen, helppokäyttöisen tiedotuskanavan puuttuminen koettiin myös ongelmaksi. Tutkimuksen tulosten soveltaminen on mahdollista ja ajankohtaista, koska organisaatioissa ollaan parhaillaan ottamassa käyttöön uutta sisäistä tiedotuskanavaa, uudistettua intraa.

Uusi intra toteutetaan seudullisena, joten jatkotutkimuksena voidaan selvittää millaista aineistoa ympäristökuntien valmistelijat haluavat yhteiselle päätösvalmistelun käytössä olevalle sivustolle.

Avainsanat: päätösvalmistelu, toimivalta, muutoksenhaku

Lahti University of Applied Sciences  
Master's Degree Programme in Entrepreneurship and Business Management

SUOJANEN, MARJA: Decision on the preparation and  
the associated flow of information  
Case: City of Lahti

Master's Thesis in Business Administration, 65 pages, 5 appendices

Spring 2013

## ABSTRACT

---

The thesis describes how access to information that supports the development of knowledge of regulations affecting executive power and appeal processes works in the preparation of decisions in the Lahti city corporative group. It also provides suggestions as to how access to information could be improved. These issues are examined from the point of view of the officials responsible for the preparation of decisions.

The theory-based part of the thesis discusses the framework that the legislation creates for these preparations and for municipal decision-making. The theoretical framework is composed of EU legislation, the Local Government Act, the Administrative Procedure Act, and related decrees. Availability of training and access to information in the workplace are also discussed.

Also, a qualitative case study was performed for this work. The empirical part of the study is designed for determining whether the officials responsible for the preparation of official decisions possess access to good, real-time information channels. It also examines the types of additional information needed and those channels that make information available in the most accessible and easily digested form. The empirical data were obtained through a questionnaire and themed interviews.

The research data indicate that the training related to preparation work was felt to be insufficient, and that there should be more training available. They suggest also that there is a need to participate in regular refresher-training sessions. Another problem cited was lack of an easy-to-use internal information channel. As the organisation is in the process of implementing a new internal information channel, an improved intranet, the findings of the study are immediately applicable to practice.

The new channel is being implemented on a regional level. Therefore, follow-up could be performed in the form of a study on the types of material that the officials with neighbouring municipalities who are responsible for the joint preparation of decisions think should be available on the common informational Website.

Key words: decision preparation, executive power, appeal

## SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1	Tutkimuksen taustaa	1
1.2	Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset, tietoperusta ja rajaukset	3
1.3	Tutkimusstrategia ja tutkimusmenetelmät	4
1.4	Tutkimuksen rakenne	7
<b>2</b>	<b>PÄÄTÖKSENTEKO JULKISHALLINNOSSA</b>	<b>9</b>
2.1	Kunnallinen päätöksenteko ja se perustana oleva lainsäädäntö	9
2.2	Kunnan hallinto, luottamustoimielinpäätökset ja viranhaltijapäätökset	15
2.3	Viranhaltijapäätöksen vaiheet	19
2.4	Toimivaltaisuus ja esteellisyys	21
2.5	Julkisuusperiaate ja salassapito	22
2.6	Muutoksenhaku	25
2.7	Työyhteisön sisäinen tiedonkulku ja viestintä	28
<b>3</b>	<b>TUTKIMUSKONTEKSTI JA -MENETELMÄT</b>	<b>31</b>
3.1	Tutkimusympäristön esittely	31
3.2	Tutkimuksen kohteena oleva Lahden kaupungin päätöksentekoprosessi	33
3.3	Tutkimusaineiston hankinta	37
3.4	Aineiston käsittely ja analysointi	39
<b>4</b>	<b>TUTKIMUKSEN TULOKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET</b>	<b>40</b>
4.1	Teemahaastatteluiden toteutus ja tulokset	40
4.2	Webropol -kyselyn toteutus ja tulokset	47
4.3	Ehdotukset päätöksenteon valmistelun juridiikkaan liittyvän tiedonsaannin kehittämiseksi	55
<b>5</b>	<b>YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>60</b>
5.1	Yhteenveto	60
5.2	Johtopäätökset	62
5.3	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	63
5.4	Ehdotuksia jatkotutkimuksiksi	64
	<b>LÄHTEET</b>	<b>66</b>



## KESKEISIMMÄT KÄSITTEET

Delegointipäätös	Päätös, jolla viranhaltija, luottamushenkilö tai toimielin voi siirtää toimivaltaansa.
Esteellisyys	Merkitsee samaa kuin jääviys, ja tarkoittaa viranhaltijan tai luottamushenkilön sopimattomuutta osallistua asian käsittelemiseen tai ratkaisemiseen. Esteellisyys syntyy, mikäli viranhaltija tai luottamushenkilö on sellaisessa suhteessa käsiteltävään asiaan tai sen asianosaisiin, joka saattaa vaarantaa hänen puolueettomuutensa.
Julkisuus	Asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta.
Kunnan jäsenyys	Vakituisen asuinpaikkansa perusteella kaikki suomalaiset ovat jonkin kunnan (kotikunta) jäseniä. Kunnan jäsenyys on siis pakollista.
Nähtävilläpito	Kunnan hallitus päättää viranhaltijapäätösten nähtävilläpitoajankohdan. Kunnan jäsenten katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun päätös on asetettu yleisesti nähtäväksi.
Oikeussuoja	Oikeussuoja tarkoittaa kansalaisen suojaa valtion ja toisten kansalaisten tekemiä oikeudenloukkauksia vastaan.
Otto-oikeus	Kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään kuuluu kunnanhallituksen ja lautakunnan laaja mahdollisuus

puuttua kunnan organisaatiossa niiden alapuolella tehtyihin päätöksiin ottamalla asiat uuteen käsittelyyn.

Tasa-arvo

Tasa-arvo tarkoittaa erityisesti kaikkien ihmisten yhtäläistä arvoa yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä.

Toimivaltaisuus

Toimivalta on valtion, kunnan, seurakunnan tai muun julkisyhteisön toimielimen tai viranomaisen oikeudellinen valta päättää jostakin asiasta.

Valitusoikeus

Päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Virkavastuu

Viranhaltijana toimiva henkilö toimii virkavastuulla ja on siksi raskaammassa vastuussa teoistaan kuin tavallinen työntekijä. Viranomaisia sitovat erilaiset lait, muiden muassa syrjinnän kieltö. Viranomaisten päätöksistä voi myös yleensä valittaa tai kannella, jos kokee joutuneensa rikkomuksen kohteeksi. Kantelun voi tehdä esimiehelle tai yleiselle laillisuusvalvojalle.

# 1 JOHDANTO

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen taustaa, tavoitteita, tutkimuskysymyksiä, tietoperustaa ja rajauksia. Lisäksi kuvataan tutkimusstrategiaa ja käytettäviä tutkimusmenetelmiä sekä kuvataan tutkimuksen rakenne.

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Kunnissa tehdään vuosittain lukuisia päätöksiä, tekijöinä kaupunginhallitus, kaupunginvaltuusto, lautakunnat, johtokunnat, toimikunnat ja viranhaltijat. Päätöksenteon kannalta on tärkeätä ymmärtää, mikä toimielin tai kuka viranhaltija milloinkin on toimivaltainen. Samoin, jotta päätös olisi muodollisesti oikein, on tiedettävä millainen muutoksenhakuoikeus kuhunkin päätökseen liittyy. Myös asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskee oma lainsäädäntönsä. Toisinaan kysymys on siitä, että tietoa ei tunnu olevan tarvittaessa tarpeeksi helposti saatavissa, ja toisinaan taas tulee esille aivan uudenlaisia tapauksia, jotka poikkeavat selkeästi aikaisemmista ja joihin olisi pystyttävä ottamaan kantaa. Maailma muuttuu nopeasti. Yleinen käsitys esimerkiksi tasa-arvosta, tietosuojasta tai sähköisistä asiakirjoista on erilainen kuin vuosikymmen sitten. Mielipiteiden muutokset näkyvät lainsäädännön muutoksina. Valmistelijan on pystyttävä mukana kehityksessä.

Päätöksenteossa on pyrittävä aina oikeellisuuteen ja lainmukaisuuteen. Perusteluja tälle ei tarvitse edes esittää, sillä kuntalaisilla kuten muillakin yhteistyökumppaneilla on perustuslain suoma oikeus voida luottaa siihen, että julkishallinnossa toimittaan vallitsevan lainsäädännön mukaisesti.

Suomen perustuslain 1 luvun 2 §:ssä todetaan:

### *Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate*

Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.



Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Jos päätökset eivät täytä jossain suhteessa, esimerkiksi muutoksenhakuoikeuden osalta, lain edellytyksiä, päätös ei tule koskaan lainvoimaiseksi. Prosessi on aloitettava kokonaan alusta ja oikaisuvaatimuksen tai valituksen jättöaika alkaa siitä hetkestä, jolloin vastaanottaja on saanut päätöksen uudelleen oikeanlaisena tiedoksi. Päätöksen toimeenpano siirtyy ja aikaa sekä mahdollisesti myös rahaa tuhlautuu. Muun muassa virkoja ei uskalleta epävarmuuden vuoksi ottaa vastaan, kauppoja tai muita sopimuksia solmia tai suunnittelutöitä aloittaa. Kunta saattaa menettää valtavia rahasummia korkotappioina, jos esimerkiksi jonkin maa-alueen myyntihintaa ei saada siitä syystä, että jokin päätös on tehty muodollisesti väärin. Toisaalta myös kuntalaisten tai ulkopuolisten tasa-arvoisuuteen tai muihin oikeuksiin saattaa kohdistua loukkauksia virheellisen laintulkinnan johdosta, mistä johdetaan kunta saattaa joutua vastaajaksi hankalassa ja kiusallisessa oikeusprosessissa.

Toimivaltaisuuskysymys on sinällään yksiselitteinen. Vastaus kysymykseen on aina kirjoitettuna johonkin lakiin tai säädökseen. Jos vastausta ei jossain tapauksessa ole, se on päätöksiin ja säädöksiin luotava. Toimivaltaisuutta määriteltäessä on lisäksi otettava huomioon myös mahdollinen päätöksenteko-oikeuden delegointi, joka viimekädessä määrittää toimivaltaisen viranomaisen. Onko siis olemassa epävarmuutta ja jos on, niin kenellä ja missä asioissa? Päätäjillä on suuri vastuu, mutta myös valmistelijat joutuvat kantamaan siitä oman osansa. Tätä kuvaa mm. Harri Jalosen (2007, 11) väitöskirjassaan esittämä yleinen käsitys siitä, että kunnallinen päätöksenteko on valmistelijoiden, todellisten vallankäyttäjien, tekemien esitysten hyväksymistä.

Yhtä ongelmallista saattaa olla hahmottaa sitä, millainen muutoksenhakuoikeus päätökseen tulee antaa ja mille elimelle muutoksenhaku tai oikaisuvaatimus tulee osoittaa. On olemassa päätöksiä, joihin ei voi hakea muutosta ja kuitenkin on otettava huomioon myös kuntalaisvalitusoikeus ja siihen liittyvät Kuntalain (1995/365) määräykset. Julkisuutta ja salassapitoa koskevat määräykset ovat myös todella tärkeitä tuntea, jotta päättäjän ja valmistelijan työ onnistuisi hyvin.

Päätöksenteon tutkiminen kiinnostaa minua henkilökohtaisesti, koska itse osallistun päätösten valmisteluun. Joudun toisinaan etsimään vastauksia mm. toimivaltaisuuteen, muutoksenhakuun ja julkisuuteen liittyviin kysymyksiin ja aina niiden löytäminen ei ole helppoa. Myös muilta toimijoilta, päätöksentekijöiltä ja valmistelijoilta, kuulee joskus viestejä epätietoisuudesta ja siitä, kuinka paljon aikaa joskus on kulunut jonkin näennäisesti pienen seikan selvittämiseen.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset, tietoperusta ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka kuntien päättäjät ja valmistelijat tuntevat toimivaltaa ja muutoksenhakua koskevia määräyksiä ja pystyvät löytämään ja hyödyntämään niitä koskevia tietolähteitä sekä hyödyntämään keinoja, joilla päätösten taustalla olevien tietojen saanti helpottuu ja päätösten muotoseikkojen oikeellisuus paranee. Lisäksi tavoitteena on selvittää, kuinka hyvin päättäjät ja valmistelijat kokevat tuntevansa asiaan liittyvää lainsäädäntöä ja millaista lisätietoa he kaipaavat päätöksenteon tueksi.

Keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaisia päätöksiä tehdään, kuka tekee ja millaiset edellytykset toimijolla on tunnistaa oikeat toimintatavat?
2. Miten päätöksentekoon liittyvän tiedon saamista ja jakamista voisi kehittää?
3. Kuinka hyvin valmistelijat ja päättäjät tuntevat hallitsevansa oman vastuualueensa päätöksenteko-osaamisen sekä muutoksenhaku- ja valituskeinot ja millaista tukea he niihin tarvitsisivat?
4. Miten sähköistä tiedonsaantia voisi hyödyntää?

Tutkimuksen kohteena ovat kaupungin viranhaltijoiden tekemät päätökset. Viranhaltijoista tutkimukseen on valittu lähinnä johtavat viranhaltijat ja henkilöt, jotka valmistelevat heidän päätöksiään. Tarkastelun kohteena on vuoden 2012 tilanne ja kyseisenä aikana voimassa olevat lait.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu kuntalainsäädäntöä ja hallinto-  
lainsäädäntöä käsittelevästä kirjallisuudesta, artikkeleista, julkaisuista, oikeusta-  
pauksista sekä organisaation sisäisistä lähteistä. Aiempia tutkimuksia aiheesta ei  
ole ja samoin siitä on vaikea löytää vieraskielisiä lähteitä. Harri Jalosen väitöskirja  
”Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden  
yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä” käsittelee joi-  
takakin samoja teemoja ja siinä esitetyjä huomioita on otettu esille kohdassa johto-  
päätökset. Julkisen päätöksenteon luonteen vuoksi lainsäädännön asettamien ra-  
joitusten ja mahdollisuuksien käsitteleminen on tutkimukselle oleellista. Tutkimus  
sivuaa myös asiaan liittyvää sisäistä tiedottamista ja perehdyttämistä, joten niihin  
liittyvä kirjallinen materiaali on tarkastelun kohteena.

Tutkimus rajataan koskemaan henkilöstöä ja taloutta koskevia päätöksiä. Tutki-  
muksen laajentaminen koskemaan esim. erilaisia kuntalaisten terveydenhoitoa,  
sosiaalietuksia tai rakennuslupien myöntämistä koskevia päätöksiä tekisi tutki-  
muskohteesta liian laajan ja vaikeasti käsiteltävän ja vaatisi kyseisten alojen eri-  
tysisosaamista. Tutkimuksessa sivutaan erityislajeja, mutta ei selvitetä niihin liit-  
tyviä kysymyksiä.

### 1.3 Tutkimusstrategia ja tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutetaan case- eli tapaustutkimuksena, jonka kohteena ovat Lahden  
konsernipalvelut ja konsernipalvelujen päätöksentekoon liittyvä prosessi. Tutki-  
mustapa on valittu siksi, että tutkija työskentelee kyseisessä työyhteisössä ja on  
päivittäin tekemisissä aihepiiriin liittyvien asioiden kanssa. Tutkijan asemalla ei  
kuitenkaan ole merkitystä tuloksiin, koska hän ei ole päätöksentekijä.

Kyseessä on empiirinen tutkimus, joka käyttää monipuolisia ja monilla eri tavoilla  
hankittua tietoa analysoimaan tiettyä nykyistä tapahtumaa tai toimintaa tietyssä  
rajatussa ympäristössä. Tyypillisenä piirteenä on, että valitaan yksittäinen tapaus,  
tilanne tai joukkotapauksia; kohteena yksilö, ryhmä tai yhteisö, kiinnostuksen  
kohteena useinkin prosessit (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009, 134 – 135).

Tässä tapauksessa kohteena oleva joukko on kaupunkikonsernin ylempään ja kesi-

johtoon kuuluvat, taloutta ja henkilöstöä koskevia päätöksiä tekevät viranhaltijat sekä näille päätöksiä valmistelevat henkilöt.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen toimintatutkimus, mille tyypillistä on tiedon kokonaisvaltainen hallinta ja aineiston kokoaminen todellisissa tilanteissa sekä käytännön ongelmien ratkaisujen löytäminen. Aineiston hankinnassa käytetään sekä kysely- eli survey-tutkimusta, että teemahaastatteluja sekä lisäksi tutkijan omaa havainnointia (Tuomi & Sarajärvi 2009, 73). Toimintatutkimuksen tavoitteena on muuttaa paremmaksi kohteena olevaa käytäntöä, osallistujien ymmärrystä tästä käytännöstä ja tilannetta, jossa toimitaan. Osallistuminen ja muutos on liitetty yhteen koska toimintatutkimuksen luonteeseen kuuluu oletus, että muutos alkaa ja jatkuu osallistumisella yhteiseen toimintaan. Keskeisenä ajatuksena on, että kehittyminen jatkuu koko uran ajan (Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen & Saari 1996, 35).

Kyselytutkimus suoritetaan webropol-kyselynä, joka kohdistetaan valmistelijoille ja ryhmien esimiehinä toimiville päättäjille sekä taseyksiköiden johtajille. Kysely lähetetään 33 henkilölle ja näin se kattaa merkittävän osan tutkimusalueen valmistelijoista ja päättäjistä.

Haastateltaviksi valitaan kolme kaupungin ylempään johtoon kuuluvaa henkilöä, joilla on laaja ja pitkäaikainen kokemus päätöksenteosta julkisessa hallinnossa. Haastattelut toteutetaan teemahaastatteluna, joka on puolistrukturoitu menetelmä, jossa haastattelun teema-alueet ovat kaikille haastateltaville samat. Tavoitteena on saada esille mahdollisimman monipuolista tietoa ja uusia, tutkijalle tuntemattomia näkökulmia. Haastattelut nauhoitetaan analysoinnin helpottamiseksi ja aineisto litteroidaan eli kirjoitetaan puhtaaksi sanasta sanaan. (Hirsjärvi, Remes & Sajaavaara 2007, 217.) Tiedon keräämisessä ja arvioinnissa eräiltä osin tukeudutaan sisäisen tarkastajan lausuntoihin ja muihin asiaa koskeviin sisäisiin aineistoihin. Sisäinen tarkastaja ja kaupungin lakimies eivät kuulu tutkimusryhmään, mutta he ovat lupautuneet ohjaamaan tutkimusta ja kommentoimaan tutkimustuloksia.

John T. Chirban (1996) toteaa, että haastattelutilanteissa on tärkeää, että haastateltaja tunnistaa haastateltavan arvot, uskomukset ja tilanteen. Haastattelutilanteen

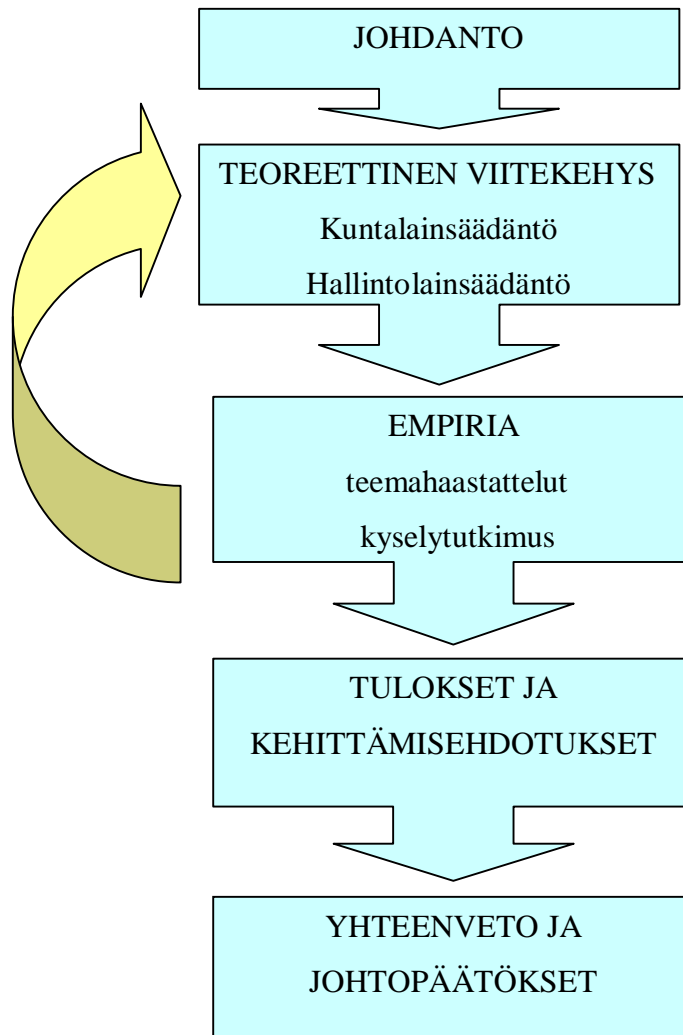
tulee olla autenttinen ja vuorovaikutuksen aitoa eikä haastattelija saa heijastaa haastateltavaan omia tunteitaan.

Tutkimuksessa käytetty havainnointi perustuu tutkijan tekemiin muistiinpanoihin, henkilökunnan kokemuksista valmistelutyöstä sekä tutkijan havainnoista liittyen henkilökunnan sähköpostiviesteihin, joissa on tiedusteltu asiaan liittyviä seikkoja. Havainnointi eli observointi on aineistonhankintamenetelmä, jossa tutkittavasta ilmiöstä kootaan tietoa sitä seuraamalla ja tekemällä havaintoja. Tässä menetelmässä havainnot kohdistuvat ihmisten toimintaan ja käyttäytymiseen, kuten esimerkiksi siihen, miten ihmiset toimivat ilmiöön liittyvissä vuorovaikutustilanteissa. Havainnointia voidaan tehdä sekä ihmisten verbaalista että nonverbaalista ilmaisusta. Ongelmatilanteissa, joita tutkittavassa asiassa on ollut, on ollut havaittavissa molempia. Harmistumisen voi joskus aistia, vaikka sanoja ei olisikaan käytetty. Osallistuvaa havainnointia, joka toteutetaan 'in situ' osana todellista tutkimuskohteeseen liittyvää yhteisöä, kutsutaan kenttätyöksi. (Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta, observointi. 12.3.2013.)

Tutkimus on poikittaistutkimusta, joka kohdistuu nykyhetkeen ja kartoittaa tällä hetkellä vallitsevaa tilannetta ja pyrkii saatujen tulosten perusteella löytämään keinoja prosessin kehittämiseksi. Poikittaistutkimuksessa ei olla ensisijaisesti kiinnostuneita muutoksesta, vaan tilanteista ja samantapaisten ilmiöiden ilmenemis-  
muodoista valittuna ajankohtana. (Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta, poikittaistutkimus. 14.3.2013.)

## 1.4 Tutkimuksen rakenne

Oheisessa kuviossa on nähtävissä tutkimuksen rakenne.



Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksessa on viisi päälukua. Ensimmäisessä luvussa, johdannossa, on esitelty tutkimuksen tausta, tutkimuskysymykset, tavoitteet ja rajaukset. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa kehittämissuhteita viranomaispäätösten valmistelussa tarvittavan tiedon tarjonnan lisäämiseksi ja päättäjien ja valmistelijoiden työn helpottamiseksi. Ensimmäisessä luvussa on myös selvitetty tutkimuksen teoreettinen viitekehys, tutkimusstrategia sekä kuvattu tutkimuksen rakenne.

Toisessa luvussa tutustutaan kunnalliseen päätöksentekoprosessiin ja siinä noudatettaviin lakeihin ja säädöksiin sekä muuhun viranhaltijapäätösten tekoon liittyvään teoriaan.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan tutkimuksen kontekstia ja esitellään kohdeorganisaatio. Luvussa esitellään Lahden kaupungin organisaatio ja sen tutkimukseen mukaan otetut toimijat. Lisäksi tarkastellaan empiirisen aineiston hankintaa, käsittelyä ja analysointia.

Neljännessä luvussa käsitellään tutkimustulosten analysointia ja kehittämisehdotuksia. Tässä luvussa esitellään, mitä tuloksia on saatu tutkimukseen valituille päättäjille ja viranhaltijapäätösten valmistelijoille suunnattujen kyselyiden perusteella sekä lakimiestä ja sisäistä tarkastajaa haastatteleamalla.

Viidennessä luvussa tehdään tutkimuksen yhteenveto ja arvioidaan, onko tällä tutkimuksella saatu vastauksia esitettyihin tutkimuskysymyksiin sekä kerrotaan tutkimustulosten hyödynnettävyydestä ja esitellään jatkotutkimusten aiheita.

## 2 PÄÄTÖKSENTEKO JULKISHALLINNOSSA

Tässä luvussa käsitellään kunnallishallinnon päätöksentekoa ja sitä ohjaavaa lainsäädäntöä. Aluksi tutustutaan lyhyesti suomalaisen julkishallinnon lainsäädännön historiaan, jonka jälkeen käsitellään kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavia lakeja ja säädöksiä. Lopuksi tarkastellaan työyhteisön tiedonkulun ja viestinnän merkitystä.

### 2.1 Kunnallinen päätöksenteko ja se perustana oleva lainsäädäntö

Vaikka Suomessa on vain kuusi jo keskiajalla perustettua kaupunkia, on meillä kunnallisella päätöksenteolla pitkät perinteet. Itsehallinnon ensimmäisenä muotona olivat käräjät, joilla ratkottiin riitoja ja päätettiin yhteisistä asioista. Myöhemmin käräjistä kehittyivät kihlakunnanoikeudet. Kihlakunnanoikeuksissa harjoitettiin itsehallintoa ja tästä johtuen alettiin puhua hallintopitäjistä. Koska kauppa ja käsityöammatit oli keskitetty kaupunkeihin, vaadittiin niissä jo keskiajalla kunnallisuutta ja yhtenäisyyttä. Hallinto järjestettiin saksalaisten esikuvien mukaan, koska porvaristo oli pääosin saksalaissyntyistä. Virallisesti kaupunkien hallinto järjestettiin Maunu Eerikinpojan vahvistamalla kaupunkilailla noin vuonna 1350.

Käräjien ja kihlakunnanoikeuksien jälkeen kuntien hallinnosta vastasivat kaupungissa raati ja pormestari sekä vouti. Raadista kehittyi maistraatti. Nykyisten luottamustoimielinten pohja luotiin, kun asioita alettiin käsitellä kaupungin porvareiden kokouksissa, joista käytettiin nimeä raastuvanoikeus. Myöhemmin alettiin pitää myös kaupungin vanhimpien kokouksia, joiden seuraaja on kaupunginvaltuusto. Kunnanvaltuustoilla on nykypäivänäkin korkein päätäntävalta kunnassa. (Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 2-7).

Nykyisen kuntajärjestelmän perusta luotiin vuoden 1865 asetuksella kunnallishallituksesta maalla (1865MKunA) ja vuoden 1873 asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa (1873KKunA). Seuraavien vuosien ja vuosikymmenten aikana kuntalainsäädäntöä kehitettiin ja täydennettiin kunnes 1900-luvun alussa se uudistettiin perusteellisesti. Uudistus toteutui vuonna 1917, jolloin eduskunta hyväksyi maalaiskuntien kunnallislain (1917KunL) ja kaupunkien kunnallislain



(1917KKunL), kunnallisen vaalilain (1917KVaaliL) sekä lain kansanäänestyksestä. Vuonna 1927 luotiin kaupunginhallitus- ja kaupunginjohtajajärjestelmä. Sotien aikana, neljäkymmentäluvulla säädettiin uusia kuntia koskevia lakeja, jotka myöhemmin kumottiin. (Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 4-7).

Vuoden 1949 alusta tuli voimaan vuoden 1948 kunnallislaki (27.8.1948/642), jonka tarkoituksena oli yhtenäistää lainsäädäntöä ja kaventaa kaupunkien ja maalaiskuntien välisiä hallinnollisia eroja. Oikeudelliset erot kuitenkin säilytettiin. Vuoden 1948 kuntalain (1948KunL) merkittävin muutos oli kuntajohtajajärjestelmän ulottaminen maalaiskuntiin, vaikkakaan kunnanjohtajan virkaa ei määrätty pakolliseksi.

1960 -luvun loppupuolella alkoi voimakas hyvinvointivaltion rakentamisvaihe, joka loi paineita kunnallislain uudistamiseen. 1976KunL tuli voimaan vuoden 1977 alusta. Vuoden 1976 kunnallislaki oli yhtenäistävä. Säännökset koskivat samalla tavalla sekä kaupunkeja että maalaiskuntia.

Vuoden 1976 kuntalakiin tehtiin runsaasti muutoksia ja vuonna 1989 eduskunta päättikin, että kuntalainsäädännön kokonaisuudistusta ryhdytään pikaisesti käsittelemään. Perustetun kunnalliskomitean työn tuloksena syntyi mietintö, jonka pääehdotuksena oli uusi kunnallislaki, Suomen kuntien toimintaa säätelevä kuntalaki vuodelta 1995. Seuraava kuntalain uudistus kytkeytyy kuntarakenteen uudistamiseen ja lakimuutos on odotettavissa, kun rakenneuudistusta koskevat ratkaisut on tehty, mahdollisesti vuoden 2014 loppuun mennessä. (Harjula & Prättälä 2012, 14 - 21; Manninen 2010, 16 - 23).

Lainsäädäntö muodostaa siis kunnan kaikelle päätöksenteolle perustan. Sen kulmakivinä ovat perustuslaki, kuntalaki ja hallintolaki. Lisäksi kunnille on annettu itsenäisyyden takeeksi oikeus täydentää sitä omilla säädöksillä. *Seuraavassa tarkastellaan EU -lainsäädäntöä, perustuslakia, kunta- ja hallintolakia sekä kunta-kohtaisia säädöksiä päätöksenteon näkökulmasta.*

Euroopan unionin jäsenenä Suomi on velvollinen noudattamaan *EU:n lainsäädäntöä*, jonka määräykset on huomioitu perustuslain säädöksissä. Euroopan unionilla itsellään ei ole hajautettua hallintoa, joka pitäisi huolta EU-oikeuden toteutumisesta jäsenvaltioissa, vaan tämä on annettu jäsenvaltioiden tehtäväksi. EU-oikeuden näkökulmasta kunnat ovat jäsenvaltion osina ja julkisina viranomaisina velvollisia noudattamaan jäsenvaltiota sitovaa vilpittömän yhteistyön periaatetta. Jäsenvaltioilla on *institutionaalinen* autonomia, joten se voi itse määritellä alue- ja kunnallishallinnon järjestämistavan ja se on *lojaliteettivelvoitteen* perusteella velvollinen huolehtimaan siitä, että kunnat sitoutuvat EU-oikeuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon. (Harjula & Prättälä 2012, 87.)

Parlamentin ja neuvoston asetukset sitovat jäsenvaltioiden viranomaisia suoraan, ilman kansallista toimeenpanoa. Direktiivit määrittävät puitteita ja tavoitteita kansalliselle säätelylle. Ne edellyttävät kansallista toimeenpanoa eli implementointia. Esimerkkinä tällaisesta direktiivin implementointiin perustuvasta, kuntien toimintaan suuresti vaikuttavasta laista, voidaan mainita hankintalaki. (Prechal 2005, 5 – 8.)

Kunnallisen itsehallinnon suoja perustuu perustuslakiin, mutta se on otettu huomioon myös 1.12.2009 voimaan tullessa Lissabonin sopimuksessa. Asia on vahvistettu myös Euroopan neuvostossa laaditulla paikallisen itsehallinnon peruskirjalla, joka tuli voimaan vuonna 1988. (Harjula & Prättälä 2012, 87 – 92.)

Nykyinen Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000 ja se oli luonteeltaan kokoava, sillä se korvasi neljä eri lakia, jotka siihen asti olivat olleet voimassa perustuslain veroisina; vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys, vuonna 1922 annetut lait valtakunnanoikeudesta sekä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta (Hallberg 1999, 64). Perustuslaki on lakien hierarkiassa ylimpänä ja sen muuttaminen tapahtuu Suomessa kuten yleensä kaikissa maissa erityisessä, vaikeutetussa järjestyksessä.

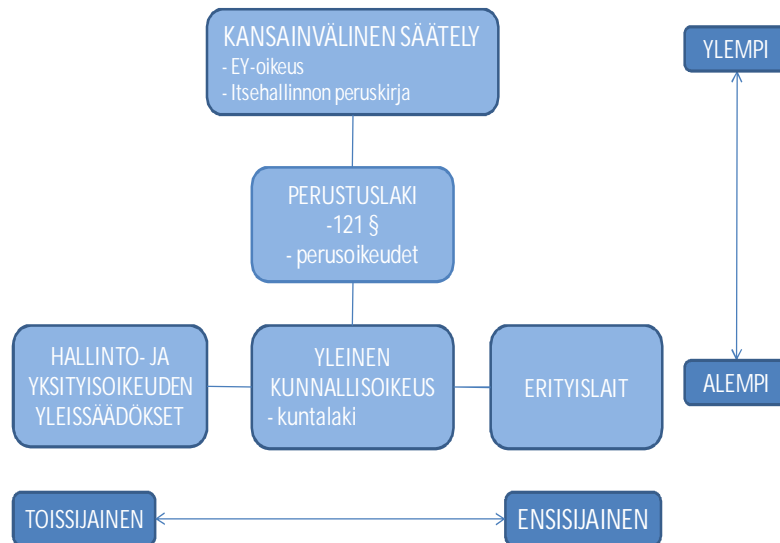
Kuntien olemassaolo ja hallinto perustuvat perustuslakiin, jonka 121 § säädetään kuntien itsehallinnosta ja tähän liittyvästä verotusoikeudesta. Lain mukaan kuntien asema on itsenäinen ja jäsenyys pakollinen (Harjula & Prättälä 2012, 31 – 32.)

Perustuslaissa on runsaasti säädöksiä, joilla on suoranainen vaikutus kuntiin ja kuntalaisiin sekä muuhun kuntia koskevaan lainsäädäntöön. Kansanvaltaisuus ja oikeusperiaate (§ 2) määrittävät tausta-arvoja ja tulkintaympäristöjä ja kytkee kunnallishallinnon valtiosäännön arvoperustaan. 2 §:n 3 momentissa säädetään siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. (Suomen perustuslaki 731/1999, 2 §.)

Oikeusturvaa koskeva säädös (§ 21) velvoittaa kuntia takaamaan kaikille oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman tarpeetonta viivytystä oikeassa viranomaisessa. Tässä lainkohdassa turvataan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä kaikki muut hyvän hallinnon takeet (Suomen perustuslaki 731/1999, 21 §).

Perustuslain 22 §, perusoikeuksien turvaaminen, määrää julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Virkavastuun perusteita säännellään mm. pykälällä 118, jonka mukaan virkamies on vastuussa virkatoimensa lainmukaisuudesta. Kyseisessä lainkohdassa myös todetaan, että jokaisella on oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, mikäli tämän lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut vaatijalle oikeudenloukkauksen tai vahinkoa. (Mäenpää 2002, 3 – 5).

*Kuntalaki* on kunnan hallintoa ja toimintaa säätelevä peruslaki. Seuraavalla sivulla olevasta kuvioista 2 käy ilmi sen suhde muuhun kunnallishallintoon koskevaan lainsäädäntöön.



Kuvio 2. Kunnallishallintoa koskeva lainsäädäntö (Harjula & Präänttilä 2012, 65)

Kuntalaki on toissijainen suhteessa erityislakeihin ja mahdollisuus antaa alemmantasoisia normeja määräytyy perustuslain 80 §:n mukaisesti (Harjula & Präänttilä 2012, 64 - 65). Nykyinen kuntalaki on tullut voimaan 1995 ja siihen on tehty tarvittaessa muutoksia (Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 15 - 19). On kuitenkin ilmennyt vakavaa tarvetta kuntalain kokonaisuudistukselle; muutokset eivät enää riitä.

Valtiovarainministeriö asetti 3.7.2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja valmistelujaostot. Niiden toimikausi päättyy 15.4.2014. Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. Kuntarakennemuutos muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Kuntalain tulee edelleen olla kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta. Tarkoituksena on, että uusi

kuntalaki tulisi voimaan vuoden 2015 alussa. (Valtiovarainministeriö, tiedotteet. 2012.)

Nyt voimassa oleva kuntalaki jakautuu sisältönsä perusteella kahteentoista lukuun, jotka kattavat koko kunnallishallinnon; Yleiset säädökset, valtuusto, kunnan muu hallinto, kunnan asukkaiden osallistumisoikeus, luottamushenkilöt, henkilöstö, kunnan hallintomenettely, kunnan talous, hallinnon ja talouden tarkastus, kuntien yhteistoiminta, oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. (Finlex.fi, ajantasa. 2012.)

Eduskunta hyväksyi 17.2.2003 uuden *hallintolain* (434/2003), joka tuli voimaan 1.1.2004. Hallintolailla kumottiin hallintomenettelylaki (598/1982), asiakirjain lähettämisestä annettu laki (74/1954) ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/1966). Lakia sovelletaan kattavasti kunnallisissa viranomaisissa. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 1.)

Laisa säädetään kolmesta keskeisestä asiakokonaisuudesta; säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista, hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa sekä asiakirjojen lähettämisen ja tiedoksiannon menettelyvaatimuksia. (Kunnat.net, Kuntaliitto, yleiskirjeet, 2013.)

Hallinto-oikeuden lähtökohta on säännöksissä, jotka vaikuttavat yksilön vapauspiiriin tai perustavat yksilölle oikeuksia tai velvollisuuksia suhteessa julkisyhteisöihin. Aiemmin hallinto-oikeuden lähtökohta oli viranomaisen velvollisuuksissa ja viranomaisentoimivaltaa ja viranomaisorganisaation toimintaa säätelevissä normeissa, nykyisin keskeiseksi on tullut oikeusfunktio, eli näkökulma on siirtynyt yksityiseen henkilöön ja hänen oikeuksiinsa. Hallintolailla toteutetaan perustuslaissa esitettyä vaatimusta hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Pohjana on erityisesti perustuslain § 21, jossa säädetään oikeusturvasta; jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös

oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös ja hakea muutosta (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 409 – 416).

Hallintolaki on jaettu neljään osaan siten, että jokainen osa muodostaa oman kokonaisuutensa ensimmäinen osa käsittää yleiset säädökset ja siitä ilmenee lain tarkoitus ja soveltamisala, hyvän hallinnon perusteet ja asianosaisasema ja puhevallan käyttäminen. Toinen osa käsittelee hallintoasian vireilletuloa ja asian käsittelyä viranomaisessa ja siitä löytyvät säännökset asiakirjan käsittelyyn, oikaisu- menettelyyn ja päätöksessä olevan virheen korjaamiseen liittyvät ohjeet. Kolmas osa sisältää tiedoksiantoon ja neljäs voimaantuloon liittyvät säännökset. Hallintolakia säädettäessä on huomioitu kaikki julkiseen hallintoon liittyvät osa-alueet ja niiden viranomaistoiminnot. (Finlex.fi. 2013.)

Kuntalain 16 §:n mukaan kunnan ylin toimielin eli valtuusto hyväksyy *tarpeelliset kuntakohtaiset johtosäännöt* hallinnon järjestämiseksi. Ainoa pakollinen johtosääntö on hallintosääntö, jossa annetaan määräykset kunnan hallinto ja päätöksentekomenettelystä. Kunnan luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne ja delegointioikeudet määrätään johtosäännöillä. Ainoastaan kunnanjohtajan virka-asema perustuu kuntalakiin ja tätäkin virkaa koskevia määräyksiä on myös johtosäännöissä. (Harjula & Prättälä 2012, 231 – 233, 268).

Valtuuston harkinnassa on kuinka yksityiskohtaisesti eri viranomaisten tehtävät tai toimivallan jako ilmenevät johtosäännöstä. Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille ja se voi antaa viranomaiselle oikeuden delegoida sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. (Nastola.fi, johtosäännöt. 2013.)

## 2.2 Kunnan hallinto, luottamustoimielinpäätökset ja viranhaltijapäätökset

Kunnan ylin päättävä elin on valtuusto, jonka jäsenet valitaan neljän vuoden välein järjestettävillä yleisillä ja yhtäläisillä kuntavaaleilla. Valtuusto valitsee jäsenet kunnanhallitukseen, jonka tehtävänä on valmistella valtuuston päätökset ja panna

ne täytäntöön. Se valitsee myös lautakunnat, jotka johtavat julkisten palveluiden tuottamista kunnassa. (Suomi.fi. 2013.)

Tehtäviä, joissa käytetään valtuuston delegoimaa, henkilön tehtäviin liittyvää julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Virkasuhteen tarkoituksena on tiettyjen julkisyhteisölle kuuluvien operatiivisten tehtävien hoitaminen (Harjula & Prättälä 2012, 392 – 399).

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan ylin toimielin, valtuusto, jolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta, saa valtuutensa kuntalaisilta kunnallisvaaleissa ja sillä on ylin päätävävalta. Valtuusto päättää, mitä toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta ja tehtävät jaetaan kunnan viranomaisten kesken. (Suomen perustuslaki 731/1999, 121 §.)

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnanhallitus vastaa myös valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. (Kunnat.net, hallintojuridiikka, kunnan hallinto 2013.)

Valtuusto päätöksistä riippuu, mitä lautakuntia kunnassa on ja millainen niiden jäsenmäärä ja toimivalta on. Lautakuntien jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä ajasta. Lautakuntien tai suoraan kunnanhallituksen alaisuudessa voi toimia johtokuntia. Ne, samoin kuin lautakunnatkin tekevät päätöksiä, ns. luottamustoimielinpäätöksiä omaan toimialaansa kuuluvista asioista. (Kunnat.net, hallintojuridiikka, kunnan hallinto. 2013.)

Luottamuselimille tulevat asiat valmisteellaan viranhaltioden toimesta virkavastuulla. Kunnanvaltuusto delegoi päätösvaltaa paitsi luottamuselimille, kuten lautakunnille ja johtokunnille, myös yksittäisille viranhaltijoille. Nämä käyttävät toimivaltaansa tekemällä viranhaltijapäätöksiä. Näistä hallintopäätöksistä on säädetty hallintolaissa, jossa ne luokitellaan oikeuksia luoviin, edunsuoviin ja velvoittaviin päätöksiin. Oikeuksia luovat päätökset ovat anojan oikeusasemaa vahvistavia, edunsuovat jonkin taloudellisen edun tai luvan suovia ja velvoittavat

asettavat henkilölle velvoitteen ryhtyä tiettyihin toimenpiteisiin. (Kunnat.net, hallintojuridiikka, kunnan hallinto. 2013.)

Hallintolaki toteaa, että hallintopäätökset on pääsääntöisesti annettava kirjallisesti. Päätöksen tulee olla informatiivinen, yksiselitteinen ja kieliasultaan selkeä. Viranhaltijapäätöksen tulee sekä sisällöltään että muodoltaan olla lain vaatimukset täyttävä kaikissa vaiheissaan valmistelusta tiedoksiantoon ja muutoksenhakukäyttöihin (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 323 - 327).

Viranhaltijapäätöksistä pidetään päätöspöytäkirjaa, jolloin puhutaan päätösluette-loista. Pöytäkirjan perustehtävät ovat tiedon säilytys, tiedonsiirto, oikeussuoja ja valvonnan mahdollistaminen. Laki ei edellytä viranhaltijapäätösten nähtävänäpi-toa, mutta se on tarpeellista silloin, jos on kyse päätöksestä, joka on saatava lainvoimaiseksi, esimerkiksi, kun on kyse henkilövalinnoista. Nähtävänäpitämisestä on ilmoitettava ennakolta. Ilmoitus siitä julkaistaan kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla viimeistään päivää ennen nähtävänäpitämistä. Kunnan hallintosäännössä voidaan tästä antaa tarkempia määräyksiä. ( Harjula & Prättälä 2012, 533 – 537).

Viranhaltija voi tehdä muitakin kuin varsinaisia viranhaltijapäätöksiä, esimerkiksi työnjohdollisia päätöksiä tai lomakepäätöksiä. Nämä ovat mahdollisia silloin, kun kyse ei ole julkisen vallan käytöstä. Näihin päätöksiin ei liity muutoksenhakuoi-keutta ja niiden tekoon ovat siten oikeutettuja myös työsuhteessa olevat henkilöt. Esimerkkinä tällaisista työnjohdollisista päätöksistä ovat muun muassa jonkin henkilöstöhallinnon ohjelman puitteissa anottu ja annettu vuosiloman tai muun poissaolon hyväksyminen, josta ei synny kirjallista asiakirjaa tai sähköisen matka-suunnitelman hyväksyminen, joka toimii päätöksenä siitä, että matka voidaan suorittaa. Samoin päätöksenä voidaan pitää työsopimusasiakirjaa ilman erillistä päätöstä, joskin asiasta on esitetty toisistaan poikkeavia mielipiteitä. (Lahden kaupungin hallintosääntö, 29 §; Kunnat.net.)



Taulukko 1. Hallintopäätökset

Hallintopäätökset
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Suullinen päätös <ul style="list-style-type: none"> <li>- asian kiireellisyyden vaatiessa</li> <li>- annettava viipymättä kirjallisena</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kirjallinen päätös <ul style="list-style-type: none"> <li>- pääsääntöisesti aina; välttämättömyysvaatimus</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Lomakepäätös <ul style="list-style-type: none"> <li>- käytetään rutiiniasioissa, joissa sisältö ei tapauksittain vaihtelee</li> <li>- käytetään valmiita lomakkeita, joita pidetään anojien saatavilla</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Automatisoitu päätös <ul style="list-style-type: none"> <li>- annetaan atk-järjestelmää hyödyntäen</li> <li>- esim. erilaiset henkilöstöhallinnon ohjelmat</li> <li>- työnjohdollisia päätöksiä</li> </ul> </li> </ul>

Taulukkoon 1 on koottu erilaisia viranhaltija- eli hallintopäätöstyyppisiä. Professori Heikki Kullan mukaan viranomaisen on käytettävä muodollista päätöksentekomenettelyä ainakin niissä tilanteissa, joissa se käyttää lakiin perustuvaa ratkaisuvalltaa. Päätökset voivat sisältää erilaisia ratkaisutyyppisiä. pääasiallisuus sisältää vireillä olevan asian kaikkine vaatimuksineen, kun taas väliratkaisu on epäitsenäisen päätös menettelyasiassa. Osaratkaisussa asia päätetään vain tietyltä osaltaan. Rakenteeltaan hallintopäätös voidaan jakaa otsikkoon, kertoelmaan eli resiittiin ja päätöslauselmaan, joka ilmaisee viranomaisen kannanoton. Viimeksi mainitussa voidaan myös ilmaista, että viranomainen katsoo oikeaksi jättää asian päättämättä, mikä sekin on päätös. (Kulla 2012, 263 – 266).

### 2.3 Viranhaltijapäätöksen vaiheet

Julkishallinnon päätöksentekomenettely koostuu viidestä eri vaiheesta, jotka ovat vireilletulo, valmistelu, päätöksenteko, tiedoksianto ja täytäntöönpano. Viranhaltijapäätöksen teko on kuvattu taulukossa 2. Kaikissa vaiheissa viranomaisen tulee noudattaa tarkasti lakia ja toimia aina viivytyksettä. Hänellä on myös velvoite neuvoa ja opastaa vireillesaattajaa ja ohjata asiakirjat toimivaltaiselle viranomaiselle.

Taulukko 2. Viranhaltijapäätöksen vaiheet

Päätösvaihe	Suorittaja	Tapahtuma
Vireillepano	Fyysinen tai juridinen henkilö	Kirjallisen t. sähköisen asiakirjan jättämien viranomaiselle
Valmistelu	Viran- tai toimenhaltija	Päätökseen vaikuttavien seikkojen tarkistaminen, tarvittaessa kuulemiset ja lausuntopyynnöt
Päätöksenteko	Ko. asiassa toimivaltainen viranomainen	Numeroitu päätös päätösluetteloon (työnjohdollisia päätöksiä voivat tehdä myös toimessa olevat)
Tiedoksianto	Viranomainen	Päätös tiedoksi asiakkaalle laissa määrätyllä tavalla ja laissa määrätysajassa
Täytäntöönpano	Viranomainen	Päätökseen tyytymätön voi hakea laissa määrätyssä ajassa muutosta ylemmältä viranomaiselta, jos muutoksenhakuoikeus ko. asiassa on annettu tai valittaa tuomioistuimeen

Viranhaltijapäätöksessä kyse on hallintomenettelystä ja se alkaa asian vireille tulosta. Oikeudellisesti asia ei voi tulla vireille ilman vireilletulovaikutusta, joka aikaansaa asianomaiselle viranomaiselle veloitteen tehdä päätös. Päätöksellä joko ratkaistaan asia tai perustellusti jätetään se käsittelemättä. Jälkimmäisessä tapauksessa oikeusjärjestys ei ole myöntänyt vireillepanijalle oikeutta saattaa asi-

aa vireille siten, että sillä olisi vireilletulovaikutuksia. Asia voidaan panna vireille esim. ilmoitusvelvollisuuteen perustuvalla ilmoituksella, vireillepanijan etua tai oikeutta koskevalla anomuksella, edun tai oikeuden toteutumista koskevalla vaatimuksella, sopimuksen tekemistä edellyttävällä tarjouksella tai jonkin seikan toteuttamista koskevalla aloitteella (Heuru, Mennola & Rynänen 2008, 234 – 235).

Hallintolain perusteella viranomaisella on yleinen huolehtimisvelvollisuus asian selvittämisestä, mikä merkitsee, että ratkaisun kannalta merkityksellisistä tosiseikoista on hankittava omatoimisesti selvitys. Tämän lisäksi viranomaisen kuuluu olla selvillä niistä oikeussäännöksistä, joilla lain mukaan on vaikutusta asian ratkaisuun. Päätös voidaan kumota, jos se perustuu puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen. Asianosaiselta saatu selvitys voi olla suullinen tai kirjallinen, viranomaisen antaman selvityksen tulee yleensä olla kirjallinen (Mäenpää 2002, 46 – 51). Esellisellä sivulla olevasta taulukosta 2 voidaan nähdä viranhaltija- eli hallintopäätöksen vaiheet.

Kun valmistelija saa asiakirjan, hän tutustuu siihen harkiten kuuluuko siitä tehdä päätös ja kuka on toimivaltainen kyseisessä asiassa. Päätöksenteko-oikeus saattaa olla luottamustoimielimellä tai se voi olla delegoitu viranhaltijalle. Joissain tapauksissa päättävä viranhaltija valmisteleo asian itse. (Mäenpää 2011, 178 – 183.)

Päätös syntyy, kun päättäjä allekirjoittaa päätöksen. Sähköisessä muodossa olevat päätökset syntyvät, kun päättäjä kuittaa ne järjestelmässä valmiiksi. Koska sähköistä arkistointia ei ole vielä otettu käyttöön missään kunnassa, tulostetaan myös sähköisestä päätöksestä paperikappale, joka allekirjoitetaan ja säilytetään arkistossäännön määräämän ajan. Valmisteluvaiheessa oleva päätös ei ole julkinen, eikä siitä tarvitse antaa pyydettäessäkään tietoja, mutta valmis päätös on annettava tiedoksi asianosaisille; luonnollisille tai oikeushenkilöille. Päätöksen mukana vireillepanijalle on toimitettava valitusote, josta ilmenee kenelle päätökseen tyytymätön voi osoittaa valituksen ja mihin mennessä ko. asiakirja on toimitettava. (Mäenpää 2011, 178 – 183.)

## 2.4 Toimivaltaisuus ja esteellisyys

Toimivalta kunnissa on kuntalain perusteella määrätty kunnan valtuustolle. Myös kaupunginjohtajan toimivallasta on ko. laissa säädökset. Muiden toimielinten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimivalta perustuu kunnan johtosääntöön, jossa valtuusto on siirtänyt näille omaa toimivaltaansa. Valtuusto voi johtosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa mainitulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Hallinnollisen pakon käyttämistä sisältävässä asiassa sekä viran perustamisessa ja lakkauttamisessa toimivaltaa voidaan siirtää vain toimielimelle (Harjula & Prättälä 2012, 214).

Viranhaltijan on huomioitava, että hän ei saa tehdä päätöstä, vaikka hän olisi siihen muutoin toimivaltainen, jos hän on sen tekemiseen esteellinen. Vaikka jääviyssäännössä puhutaan viranhaltijoista, siinä tarkoitetaan myös luottamushenkilöitä ja työntekijöitä. Hallintolain säännöstö puhuu osallisuus-, edustajan-, intressi-, palvelussuhde- ja yhteisöjääviydestä. Näiden syiden lisäksi päätöksentekijä voi olla muistakin syistä esteellinen. Osallisuusjääviydellä tarkoitetaan, että päättäjä itse tai hänen läheisensä on asianosaisena. Läheisiksi luokitellaan puoliso, lapset, vanhemmat, sisarukset ja viranhaltijalle muuten erityisen läheisenä pidettävät henkilöt. (Kulla 2012, 173 – 177.)

Edustajajääviydessä päätöksentekijä toimii myös asianosaisen edustajana ja intressijääviydestä on kyse, jos päättäjällä tai hänen läheisellään on odotettavissa taloudellista hyötyä päätöksestä. Palvelussuhdejääviydestä on kyse, jos päättäjä toimii vireillepanijan palveluksessa ja yhteisöjääviydestä, kun päättäjällä tai hänen läheisellään on määräävä asema sellaisessa yhteisössä, jota päätös koskee. (Heuru, Mennola & Rynänen 2008, 243 – 247)

Seuraavassa esimerkissä mikään jääviyteen johtavista syistä ei toteutunut, vaikka maallikon mielestä siltä näyttäisikin:

Kuopion LO

Diaarinumero: 722/1400/95

Taltionumero:18

Antopäivä: 9.1.1996

Oliko esittelijänä toiminut lääninveroviraston veroasiamies esteellinen toimimaan esittelijänä veronkorjausasiassa, kun hän oli toiminut esittelijänä myös leimaveron maksuunpanoasiassa ja leimaveron maksuunpanoasiaa uudelleen käsiteltäessä.

Lääninveroviraston asianvalvoja oli ollut leimaveron maksuunpanopäätöksen esittelijänä 26.3.1992. Korkeimman hallinto-oikeuden palautettua päätöksellään 10.3.1995 asian lääninverovirastolle uudelleen käsiteltäväksi, hän oli toiminut asian esittelijänä maksuunpanoasiaa uudelleen käsiteltäessä 24.5.1995. Verovelvollisen vaadittua oikaisua uudelleen toimitettuun maksuunpanoon, hän oli edelleen toiminut asian esittelijänä 28.6.1995 leimaveron oikaisuasiassa. Lääninverovirasto oli hylännyt oikaisuvaatimuksen leimaveron maksuunpanoa koskevassa asiassa.

Lääninoikeus katsoi, ettei luottamus esittelijän puolueettomuuteen ollut vaarantunut siten, että häntä olisi pidettävä esteellisenä käsittelemään asiaa sen oikaisukäsittelyssä 28.6.1995 ja hylkäsi valituksen.

HallintomenettelyL 10 § 1 mom 6 kohta

HallintomenettelyL 11 §

Leimaverol 92 §

KHO:n päätös T:1644; A:24.5.1996; Ei valituslupaa.

(Finlex, oikeuskäytäntö. 1996.)

## 2.5 Julkisuusperiaate ja salassapito

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle kuuluu oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole välittömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Säädös merkitsee kuntalaisille oikeutta saada tietoa ja viranomaiselle velvollisuutta toteuttaa julkisuusperiaatetta antamalla tietoa. Toisaalta myös yksityisyyden ja yksityiselämän, perustietojen sekä elinkeinoelämän suoja kuuluvat perusoikeuksiin, jotka päätöksenteossa on otettava huomioon.

Julkisuuslakiin sisältyvän objektiivisuusperiaatteen mukaisesti tietojen saamista ei rajoiteta ilman asiallista ja hyväksyttävää perustetta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tietojen antamista ei saa rajoittaa enempää kuin suojattava edun vuoksi on tarpeellista ja yhdenvertaisuusperiaatteen perusteella tiedon pyytäjiä on kohdeltava tasa-arvoisesti. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti julkisuutta rajoitettaessa on otettava huomioon julkisuuslain tarkoitus avoimuuden edistäjänä viranomaistoiminnassa. (Mäenpää 2002, 72 – 75.)

Viranhaltijapäätösten kohdalla on luonnollisesti noudatettava samoja säädöksiä kuin muidenkin asiakirjojen. Asiakirja tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu, eikä valmistelutapa tai tekninen luonne sinänsä vaikuta säännöksen soveltamiseen. Sähköinenkin päätös tulee julkiseksi vasta kun se on allekirjoitettu. (Mäenpää 2002, 72 – 75.)

Seuraavassa esimerkkitapauksessa on Helsingin hallinto-oikeuden pohdittava kysymystä siitä, ovatko pyydetävät tiedot olleet julkisia vai onko olemassa syitä salassapitoon:

Helsingin HAO

Diaarinumero: 03078/01/5300

Antopäivä: 20.12.2001

Taltionumero: 01/0893/2

Oikeusministeriölle osoitettu tietopyyntö oli koskenut käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien päätösten diaarinumeroita jutuissa, joissa oli sovellettu rikoslain hätävarjelusäännöksiä. Diaarinumerotietoja oli pyydetty TV:lle tehtävää oikeuselämän asia- ja ajankohtaisohjelmaa varten. Diaarinumerotietojen perusteella hakijoiden oli tarkoitus tilata tuomioistuimista ratkaisutietoja.

Oikeusrekisterikeskus, jolle oikeusministeriö oli hakemuksen siirtänyt, oli hylännyt hakemuksen. Päätöksessä oli tuomiolauselmajärjestelmän rikosasiainrekisterin (RAR) osalta todettu, että tietojen luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 28 kohdasta ilmenevää säännöstä, jonka perusteella oikeusrekisterikeskuksella oli mahdollisuus harkinnanvaraisesti luovuttaa tietoja. Hakijat olivat pyytäneet saada käyttöönsä rikosasiain päätösten tunnistetietoja, joiden perusteella heillä on mahdollisuus tuomioistuimesta pyytää kutakin asiaa koskevia tuomioistuimessa julkisia päätöstietoja. Oikeusrekisterikeskus oli katsonut, että tunnistetietojen luovuttaminen hakijoiden käyttöön siinä tarkoituksessa, että hakijat tunnistetietojen perusteella tuomioistui-

mista tilaisivat juttujen päätöstietoja televisio-ohjelmassa käsittelyä varten tai muutoin ohjelman teossa käytettäväksi materiaaliksi, vaaransi rekisterissä olevien henkilöiden tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 28 kohdassa oli tarkoitettu.

Valittajat olivat valituskirjelmässään täsmentäneet tietopyyntönsä koskevan tuomiolauselmajärjestelmän rikosasianrekisterissä olevia käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien diaarinumeroita.

Hallinto-oikeus kumosi oikeusrekisterikeskuksen päätöksen tuomiolauselmajärjestelmän rikosasianrekisterin osalta ja oikeutti valittajat saamaan pyytämänsä tuomioistuinkohtaiset diaarinumerotiedot.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Saman lain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisten asiakirjoja ovat hallintoviranomaisten asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 §:n perusteella tuomioistuinten diaaritiedot ovat julkisia. Vaaditut tuomioistuinten diaarinumerot sisältyivät myös oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään tuomiolauselmajärjestelmän rikosasianrekisteriin, joka sisälsi tietoja tuomitusta, vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä. Oikeusrekisterikeskus oli hallintoviranomainen ja sen tietojen luovuttamiseen sovellettiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 28 kohtaa. Äänestys 2-1.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1 §  
 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 17 § 1 mom  
 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 mom 28 kohta  
 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta 2 §

(Finlex, oikeuskäytäntö. 2001)

Päätökset on annettava tiedoksi asianomaisille, jolloin on kiinnitettävä huomiota siihen, että asianosaisilla on oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä tieto päätöksen tehneeltä viranomaiselta ennen sen julkiseksi tuleamista. (Mäenpää 2008, 118 – 119.)

Kunnan johtosäännössä on määräykset päätösten nähtävilläpitämisestä. Säädöksistä käy ilmi nähtäville asettamisaika ja -paikka. Viimeksi mainitun tulee olla

sellainen, että jokaisella on sinne vapaa pääsy virka-aikana. (Mäenpää 2008, 118 – 119.)

## 2.6 Muutoksenhaku

Kunnan viranomaisen päätöksessä tulee aina olla liitteenä ohje muutoksen hakemista varten tai, jos päätökseen ei saa hakea muutosta, selvitys siitä, mihin muutoksenhakukielto perustuu. Ohjeesta on ilmevä mm. se mille toimielimelle oikaisuvaatimus tai valitus on jätettävä. Muutoksenhaun kohteena voivat yleensä olla kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen lopulliset päätökset eli päätökset, joilla asia on kunnassa ratkaistu tai oikaisuvaatimus on jätetty tutkimatta. Jos muutosta ei haeta määräaikojen puitteissa oikeus raukeaa ja päätös astuu voimaan (Halila & Aer 2011, 140 – 147).

Muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin voi yleensä hakea muutosta kuntalain 21 § perusteella oikaisuvaatimuksella. Asiavirheen korjaamisesta säädetään hallintolain 50 pykälässä. Oikaisuvaatimuksia käsittelevät kunnanhallitus / yhtymähallitus, lautakunnat ja tietyin edellytyksin johtokunnat. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi asianosainen tai kunnan jäsen tehdä kunnallisvalituksen hallinto-oikeudelle. Valtuuston ja kuntayhtymän ylimmän toimielimen päätökseen haetaan suoraan muutosta kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitus on toisaalta kunnan jäsenen keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta, toisaalta se antaa oikeussuojaa asianosaiselle häntä koskevassa päätöksenteossa. (Kunnat.net, hallintojuridiikka. 2013.)

Muutoksenhakuun liittyvät säädökset sisältyvät kunnallislakiin. Seuraavasta Kuopin hallinto-oikeuden päätöksestä, joka tässä on esitetty lyhennelmänä, voidaan nähdä kuinka monimutkaisia tapaukset voivat olla. Tässä tapauksessa valitusoikeuteen vaikuttivat kunnan jäsenyyden puuttuminen, oikaisuvaatimusajan päättyminen ja se, ettei hakija ollut asianosainen. Ratkaisussa otetaan kantaa myös sii-



hen, miten asiaan vaikuttaa se, että asian on ottanut ratkaistavakseen elin, jolla ei ole siihen toimivaltaa. (Kuopion hallinto-oikeus 2012)

Diaarinumero 00116/11/2206

Taltionumero 11/0052/3

Antopäivä 25.1.2012

X:n kunnan K:n koulun rehtori oli 1.12.2010 tekemällään päätöksellä nimittänyt B:n perusopetuksen ja lukion biologian ja maantiedon lehtorin viran väliaikaiseksi hoitajaksi ajalle 1.1. - 31.7.2011. Kyseessä oli avoimena olevan lehtorin viran väliaikainen täyttäminen.

X:n sivistyslautakunta hylkäsi A:n rehtorin päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen.

A vaati hallinto-oikeutta kumoamaan viranhaltijan ja sivistyslautakunnan päätökset lainvastaisina vedoten valituksessaan siihen, että häntä oli nimitysasiassa syrjitty perhevapaiden käytön vuoksi. A katsoi, että hänen jäämisensä hoitovapaalle syyslukukaudeksi 2010 oli ollut syynä siihen, että hänen palvelussuhdettaan ei ollut jatkettu.

Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, koska A:lla ei ollut kunnan jäsenyyteen eikä asianosaisuuteen perustuvaa valitusoikeutta asiassa.

Väestötietojärjestelmän mukaan A:n kotikunta oli vuonna 2010 ollut Y:n kaupunki. Viranhaltijan päätös oli tehty 1.12.2010 ja se oli asetettu yleisesti nähtäväksi samana päivänä. Kunnan jäsenen oikaisuvaatimusaika oli päättynyt siten 15.12.2010. Kun A ei ole ollut X:n kunnan jäsen vuonna 2010, hänellä ei ole ollut oikeutta tehdä oikaisuvaatimusta kunnan jäsenyyden perusteella. Tästä seurasi, että hänellä ei ollut asiassa myöskään kunnan jäsenyyteen perustuvaa valitusoikeutta. Tällaista valitusoikeutta hänelle ei syntynyt myöskään sillä perusteella, että X:n kunta oli 1.1.2011 liittynyt Y:n kaupunkiin.

A katsoi olevansa asiassa asianosainen, koska valituksenalaiset päätökset kohdistuvat häneen ja hänen oikeuksiinsa. Valituksenalaisessa nimitysasiassa oli ollut kyse välittömästä jatkosta hänen määräaikaiseen virkasuhteeseensa, jota oli jatkettu ennen perhevapaita kaksi kertaa ilman hakumenettelyä.

Hallinto-oikeus totesi, ettei valituksenalaista viranhaltijan päätöstä ollut kohdistettu A:han, joten hänellä ei tällä perusteella ollut valitusoikeutta. Kyseessä ei ollut määräaikaisen viran julkinen hakumenettely eikä myöskään kunnan sisäinen haku. A:lla ei sen vuoksi ollut viranhakijan asemaan perustuvaa asianosaisen valitusoikeutta. Pelkästään se seikka, että hän oli ilmaissut halunsa palata kyseiseen työtehtävään, ei luonut hänelle sellaista oikeutta tai etua, että hänellä tämän perusteella olisi oikeus valittaa nimityspäätöksestä.

Asiassa oli vielä ratkaistava se, vaikuttiko valituksenalainen viranhaltijan päätös sillä tavoin välittömästi A:n oikeuteen tai etuun, että hänellä olisi tällä perusteella oikeus tehdä kunnallisvalitus.

Vaikka viranhaltijan päätöksessä oli kyse samaan virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, ei 1.1.2011 alkaneessa määräaikaaisuudessa ollut kuitenkaan kyse välittömästä jatkosta A:n määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tilanteessa, jossa A:n määräaikainen virkasuhde kuntaan oli päättynyt ja uuden viranhoidon määräaikaisuuden peruste oli toinen, oli katsottava, ettei valituksenalainen päätös vaikuttanut A:n oikeuteen tai etuun kuntalain 92 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sillä tavoin välittömästi, että hän olisi asianosaisen asemassa. Myöskään se, että sivistyslautakunta oli virheellisesti ottanut asian ratkaistavakseen, ei luonut A:lle asianosaisasemaa.

Kuntalaki 89 § 1 mom

Kuntalaki 92 § 1 mom

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Riikka Tiainen, Jukka Hartikainen ja Pirjo Salesvuo. Asian esittelijäjäsenen Pirjo Salesvuo.

(Kuopion hallinto-oikeus 2012)

Suomessa pääasialliset valituslajit ovat hallintovalitus, josta on esimerkkinä edellä oleva hallinto-oikeuden päätös. Hallintovalitus on lähtökohtaisesti asianosaisen keino saada oikeutta hallintoasiassa. Toinen valitusmuoto on kunnallisvalitus. Kuntien, lähinnä kunnanvaltuustojen päätöksiä koskevat valitukset ovat kunnallisvalituksia ja niissä valittaja on kansalaisroolissa, valvomassa yhteisönsä toiminnan laillisuutta. Kunnallisvalitus voidaan tehdä tietyissä tapauksissa myös mm. sellaisista viranhaltijoiden tekemistä työnjohdollisista päätöksistä, joissa ei ole valitusoikeutta ja joista ei voi valittaa hallintotuomioistuimeen. (Mäkinen, E.2010, 71 – 73).

Muutoksen hakua viimeisenä säännönmukaisena asteena käsittelee korkein hallinto-oikeus. Myös EU-oikeuden toteuttamisessa vastuu on kansallisilla viranomaisilla. Yksityinen henkilö ei voi saattaa jäsenvaltion EU-oikeuden vastaista menettelyä tai laiminlyöntiä EU-tuomioistuimen käsittelyyn, vaan kanne käsitellään kansallisessa tuomioistuimessa. Poikkeuksena on tilanne, jossa EU:n toimielimen päätös, toimi tai laiminlyönti koskee välittömästi yksityistä oikeussubjektia (Mäenpää 2002, 170 – 171).

## 2.7 Työyhteisön sisäinen tiedonkulku ja viestintä

Työyhteisöjen ja yksilöiden toiminnassa tiedontarpeen tunnistamista seuraa yleensä informaation ja tiedon hankkiminen. Tässä prosessissa kiinnitetään yleensä huomio kahteen tärkeään seikkaan; siihen, että on pystyttävä jatkuvasti seuraamaan riittävän laajaa tiedonlähteiden joukkoa ja kyettävä valitsemaan keskeisimmät tietolähteet. Jotta tiedon tarvitsijat voisivat hyödyntää informaatiota, on se organisoitava sisäisten tietojärjestelmien avulla. Organisoinnin tarkoituksena on mahdollistaa tiedonhaku, käyttö ja jakelu. (Huotari, Hurme & Valkonen 2005, 57 – 58).

Viranomaisten tiedottamisvelvollisuus koskee kaikkea viranomaistoimintaa ja tähtää siihen, että yhteisten asioiden valmistelu olisi avointa ja että hankkeet ja päätökset saisivat mahdollisimman suuren julkisuuden. Tieto voidaan suunnata vain rajatulle kohderyhmälle, esimerkiksi henkilöstölle tai sen osalle. Sisäisessä ja ulkoisessa tiedon jakamisessa yhteisö voi käyttää omaa harkintaansa. (Pesonen 2012, 70 – 21).

Intranetillä tarkoitetaan yrityksen tai organisaation lähiverkkoa, joka on rajattu vain tietyn, suljetun ryhmän käyttöön ja tarkoitettu yleensä sisäiseen viestintään ja tiedon siirtoon. Ulkopuolisilla ei ole sinne pääsyä. Sen avulla voidaan suuriakin tietomääriä hallita, päivittää ja pitää kaikkien saatavilla yhtä aikaa. Se on paikasta riippumaton. Koska eri yksiköt pystyvät täydentämään sen tietosisältöä, mahdollistaa se tiedottamisen monipuolistumisen ja nopeutumisen. Intranet on yleistynyt viime vuosina, mutta siihen suhtaudutaan yhä ristiriitaisesti. Osalle siellä käynti on päivittäinen rutiini, mutta osalle se on turhauttava kokemus, josta tiedon löytäminen on vaikeaa ja sen ajatellaan päivittyvän hitaasti. Verkottuminen on työyhteisöissä ja työyhteisöjen välillä tärkeää ja uusi teknologia mahdollistaa sen eri asioiden, teemojen, ammattien, substanssien tai minkä tahansa yhdistävän asian ympärille. (Pesonen 2012, 70 -21; Juholin 2009, 76 -77).

Työelämän muutos on nopeutunut ja siksi tarvitaan monipuolista ja ennakoivaa tietoa. Organisaatioiden ongelmat liittyvät tavalla tai toisella vuorovaikutus- ja tiedonkulkukulttuuriin ja siihen, miten ja missä muodossa, millä tavalla ja miten

sekä koska mikäkin tieto liikkuu organisaation sisällä. Viestintä on muodostunut kriittiseksi menestystekijäksi, sillä se on olennainen osa kaikkea organisaation toimintaa. Se mm. poistaa virheitä ja päällekkäisyyksiä, hälventää epävarmuutta ja pelkoja, mahdollistaa oikea-aikaisuuden ja nopeuden sekä varmistaa riittävän ja olennaisen tiedon siirtymisen toiminnassa. (Valtion työmarkkinalaitos, julkaisut ja asiakirjat. 2013.)

Organisaation menestymiselle tärkeää on osaaminen ja osaamisen jakaminen ja kehittäminen. Kysymys ei ole ainoastaan tiedon ja informaation teknisestä käsittelystä ja hallinnasta, vaan tarvitaan uutta osaamista ja oppimista korostavaa ajattelua, strategiaa ja käytäntöjä. Työssä ja ammatissa tarvittavien tietojen ja taitojen oppiminen ei tapahdu yksin muodollisen koulutuksen avulla se tapahtuu entistä enemmän työn ohessa ja samalla toimintoja kehittäen. Asiantuntijuuden arvioinnissa ei yksin katsota, mitä muodollista koulutusta on saanut, vaan mitä osaa. (Hopeakorpi 2005, 26; 125).

Jotta työssäoppimiselle olis parhaat mahdolliset lähtökohdat, on kiinnitettävä huomiota alkuasetelmaan. Hyvin suoritettu perehdyttäminen antaa uudelle työntekijälle selkeän käsityksen työtehtävästä, vastuista, toimintatavoista ja tavoitteista. Perehdyttämisen apuna voi käyttää kirjallista materiaalia, mutta mikään ei korvaa henkilökohtaista perehdyttämistä. Perehdyttäminen kannattaa tehdä suunnitelmallisesti, sillä kun se tehdään hyvin, työntekijän ja työnantajan välille syntyy luottamuksellinen suhde. Hyvin tehty perehdyttäminen säästää myös aikaa, kun asioihin ei tarvitse jatkuvasti palata. (Yritys Suomi. 2013.)

Oppiminen ja koulutus eivät voi päättyä siihen, että uusiin tehtäviin tullut henkilö saa tarpeellisen perehdytyksen. Aikaisemmin on ajateltu, että työnantajan järjestämä koulutus on palkinto hyvin suoritetusta työstä. Tavallisia ovat olleet sellaiset sanonna, kuin ”et voi päästä tänä vuonna kurssille: nyt on toisten vuoro” tai nyt on opittu tarpeeksi, eiköhän lähdetä töihin”, joiden perusteella voidaan ajatella, että koulutus on tulkittu työstä erilliseksi huviksi. (Helsilä, M. 2002, 83.)

Nykyään ymmärretään, että osaaminen on monen vastuulla. Jokainen henkilö kantaa vastuun siitä, että hänen osaamisensa on ajan tasalla. Oppilaitosten vastuulla

on, että koulutustarjonta vastaa kysyntää. Työnantajan vastuulla puolestaan on, että työntekijällä on mahdollisuus kehittää osaamistaan sekä työssä että myös työpaikan ulkopuolella. (Helsilä, M. 2002, 83.)

### 3 TUTKIMUSKONTEKSTI JA -MENETELMÄT

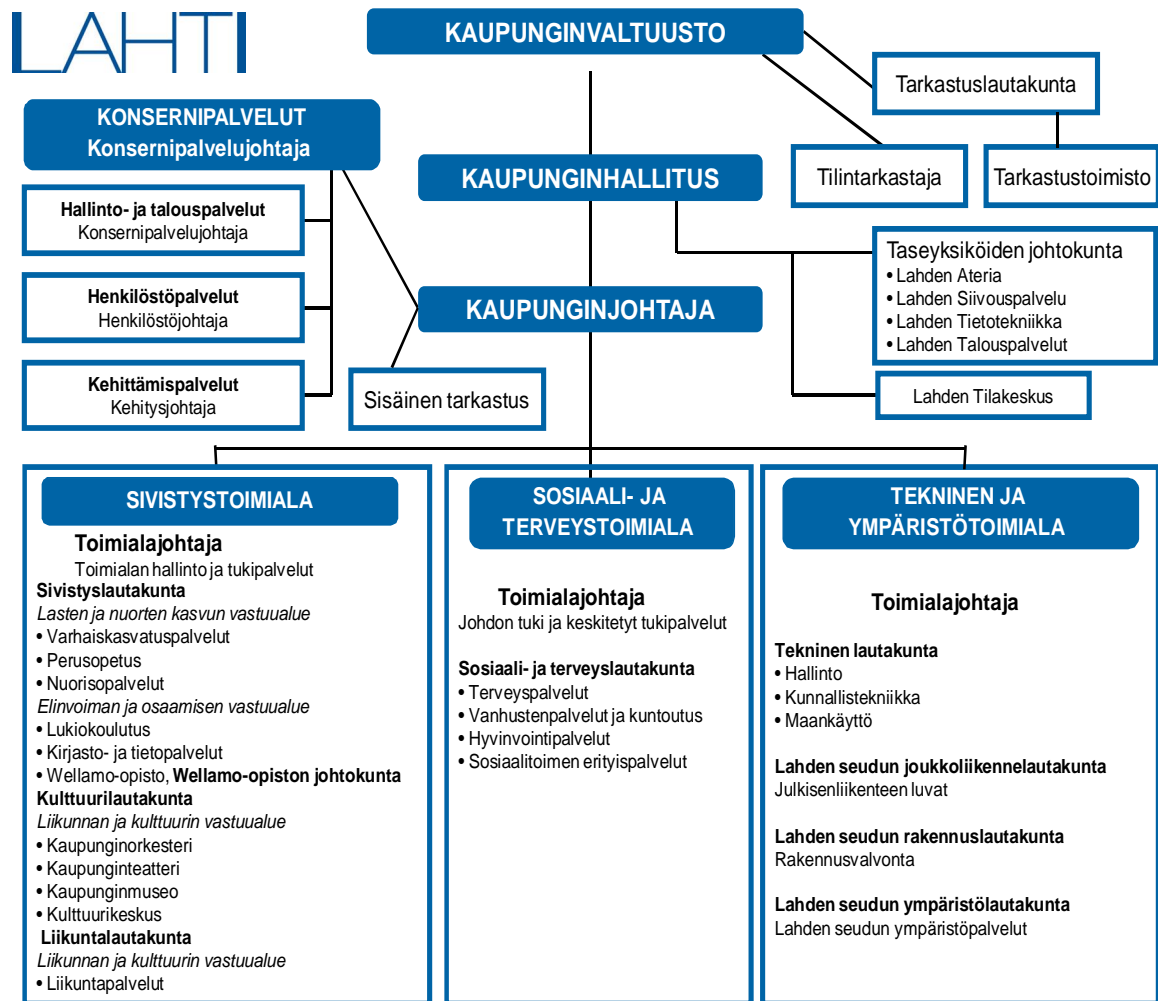
Tässä luvussa kuvataan opinnäytetyön konteksti eli se ympäristö, jossa tutkimus tehdään sekä tutkimusmenetelmät, joilla aineisto hankitaan. Lisäksi luvussa kuvataan kerätyn aineiston käsittelyä ja analysointitapaa.

#### 3.1 Tutkimusympäristön esittely

Tutkimusympäristönä on Lahden kaupunkikonserni, jonka sisällä on otettu tutkimuksen kohteeksi konsernipalveluiden, toimialojen ja taseyksiköiden henkilöstöhallintoon ja taloushallintoon liittyvien päätösten tekijät ja em. päätösten valmistelijat. Tässä tutkimuksessa tutkimusympäristön kuvaaminen on toteutettu organisaatiokaavioiden ja johtosääntöjen antamalla pohjalta.

Lahden kaupungin organisaatio perustuu toimialajakoon. Organisaatiokaavio on esitetty oheisena kuviossa 3. Kaupungin ylimmästä päätöksenteosta vastaavat kaupunginvaltuusto ja -hallitus. Suoraan kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii kaupunginjohtaja. Hän johtaa koko kaupunkikonsernia, johon kuuluu kaupungissa julkisia palveluita tuottavat ja järjestävät sosiaali- ja terveystoimiala, sivistystoimiala sekä tekninen ja ympäristötoimiala ja hallintopalveluista huolehtiva konsernipalvelut. Palvelujen tuottamisesta vastaavat myös konsernipalvelujohtajan alaisuudessa toimivat taseyksiköt; Lahden Ateria, Lahden Siivouspalvelut, Lahden Tietotekniikka, Lahden Talouspalvelut ja Lahden Tilakeskus.

Jokaisessa yksikössä valmistelutyö ja päätöksenteko tapahtuvat itsenäisesti ja erillisinä. Ne noudattavat omien johtosääntöjensä määräyksiä koko valtakuntaa tai kaupunkia koskevien lakien ja määräysten lisäksi.



Kuvio 3. Lahden kaupungin organisaatiokaavio

Kunkin yksikön johtosäännössä on määritelty ne esimiehet, joilla on oikeus ja velvollisuus viranhaltijapäätösten tekemiseen. Konsernipalveluissa heitä on kaikkiaan yksitoista, sosiaali- ja terveystoimialalla seitsemäntoista hallinnossa toimivaa, sivistystoimialalla ja teknisellä ja ympäristötoimialalla seitsemän. Taseyksiköissä viranhaltijapäätöksiä tekee yksikön ylin päällikkö.

Sosiaali- ja terveystoimialalta sekä sivistystoimialalta on pyydetty mukaan tutkimukseen hallintojohtaja ja talousjohtaja, tekniseltä ja ympäristötoimialalta hallintojohtaja ja tutkimus- ja kehittämispäällikkö. Konsernipalveluista tutkimukseen osallistuvat hankintapäällikkö, rahoituspäällikkö, kaupunginaktuaari ja kaupunginsihteeri ja taseyksiköissä palvelujohtaja, toimitusjohtaja ja talouspalvelujohtaja. Koska monessa tapauksessa päätösten tekijät eivät itse valmiste päätöksiään,

tutkimukseen on otettu mukaan jokaiselta toimialalta johdon assistentti ja taseyksiköistä hallintosihteerit.

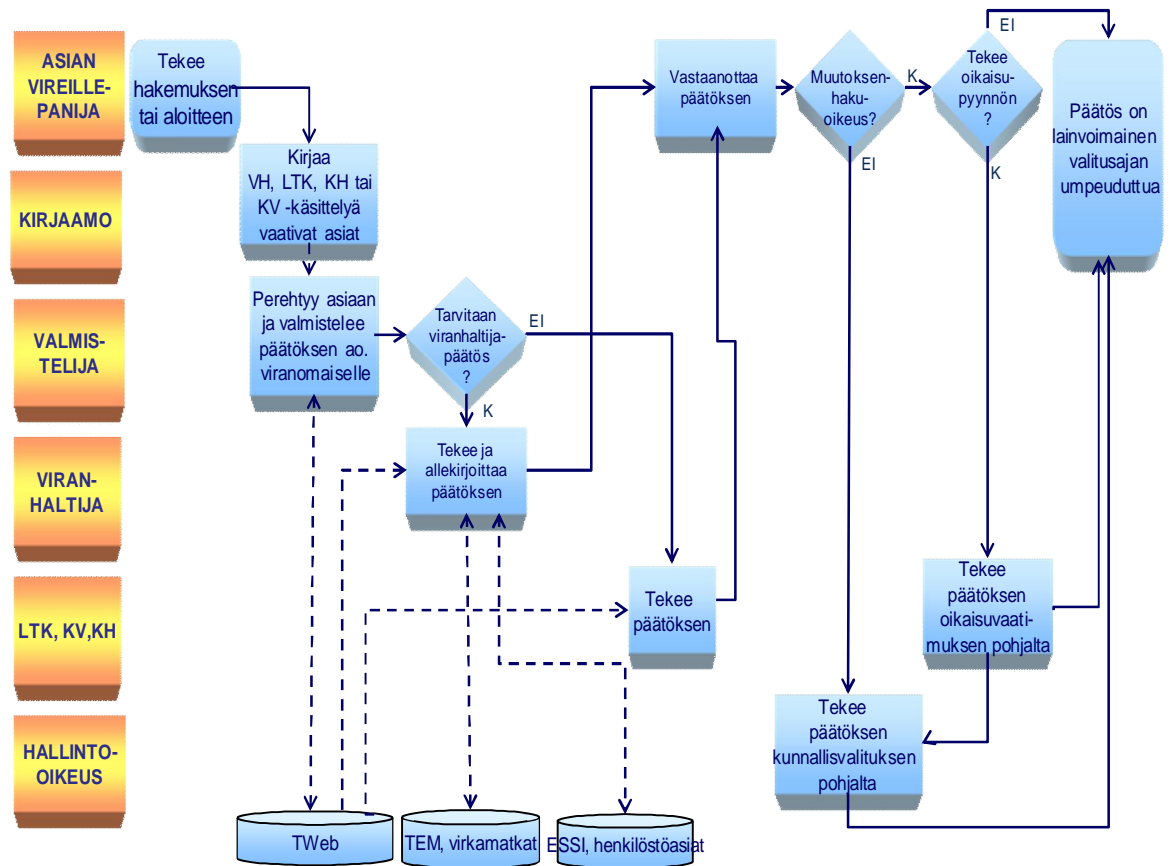
Edellä mainittujen päätöksentekijöiden valintaperusteena on ollut se, että heidän toimialaansa kuuluvat nimenomaan henkilöstöä ja talousasioita koskevat päätökset. Esim. sosiaali- ja terveystoimialalla tehdään runsaasti päätöksiä, joiden aihepiiri on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kysely on lähetetty myös ko. päättäjien assistenteille, koska he useassa tapauksessa valmistelevat esimiestensä päätösten tekstejä ja sisällön oikeellisuus riippuu myös heistä. Heidän myös tulisi olla selvillä siitä, kuka missäkin asiassa on päätösvaltainen.

### 3.2 Tutkimuksen kohteena oleva Lahden kaupungin päätöksentekoprosessi

Koska viranhaltijapäätösten samoin kuin muidenkin viranomaispäätösten tekoa ohjaa lainsäädäntö, on niiden prosessi eri kunnissa lähes samanlainen. Sähköisten välineiden käytön määrä kuitenkin vaihtelee ja samoin se, mistä asioista katsotaan olevan tarpeellista tehdä viranhaltijapäätös päätösluetteloon. Case-organisaatiossa on muutaman viime vuoden aikana siirrytty käyttämään runsaasti sähköisiä välineitä mm. henkilöstöhallinnon työnjohdollisissa päätöksissä, rekrytoinnissa, asiakirjojen vastaanottamisessa sekä viranhaltijapäätösten valmistelussa ja arkistoinnissa. Samoin on pyritty työn ja ajan säästämiseksi vähentämään varsinaisten viranhaltijapäätösten määrää silloin, kun niiden tekemistä ei ole katsottu välttämättömäksi.

Kuviosta 4 on esitetty havainnoinnin tuloksena tehty Lahden kaupungin viranhaltijapäätösprosessi, jonka yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät tämän opinnäytetyön liitteinä. Voidaan nähdä, kuinka yksityinen henkilö tai yritys, kuntalainen, ulkopaikkakuntalainen tai vaikkapa oman henkilökunnan jäsen laittaa asian vireille asiakirjalla, joka voi olla tarjous tai jokin muu määrämuotoinen asiakirja tai vapaamuotoinen kirje. Viranomaisella on velvoite opastaa tarvittavien tietojen antamiseen. Sähköposti katsotaan samanarvoiseksi paperiasiakirjan kanssa. Työnjohdollisia päätöksiä voidaan tehdä ja asia laittaa vireille myös sähköisessä muodossa.





Kuvio 4. Viranhaltijapäätösprosessi

Kuviosta voidaan nähdä, kuinka asiakirja, joka on toimitettu viranomaiselle, kirjataan. Kirjaamossa se saa oman asiaryhmän mukaisen numeronsa, jonka perusteella sen kulkua pysytään seuraamaan ja jonka mukaan se myöhemmin arkistoidaan. Kirjaamossa asiakirjaan tulee myös merkintä saapumisajasta, jolla esimerkiksi hakemuksien ja tarjouksien suhteen on suuri merkitys. Kirjaustoimenpiteiden jälkeen asiakirja lähetetään asianomaisella valmistelijalle.

Valmistelija tutustuu vireillepanijan toimittamiin asiakirjoihin ja asiaan liittyviin oikeussäännöksiin. Usein tarvitaan enemmän tietoa, kuin alkuperäisestä asiakirjasta on saatavissa ja tällöin valmistelija harkitsee ne tahot, joille lähetetään lausuntopyyntö. Lausuntopyynnöt ja lausunnot kirjataan. Myös asianomistajaa saatetaan kuulla.

Kun tarvittavat tiedot on saatu, tehdään päätös. Niistä päätöksistä, joissa käytetään julkista valtaa, muodostuu viranhaltijan päätösluettelo ja päätökset tehdään TWeb-järjestelmään. Otto-oikeutta, nähtävilläpitoa ja valitusoikeutta koskevat säädökset koskevat ainoastaan näitä päätöksiä. Sen sijaan toimivaltaisuutta, esteellisyyttä, tasa-arvoa ja julkisuutta koskevat säännökset on huomioitava kaikissa päätöksissä.

Päätöksiä tehdään kolmessa järjestelmässä. ESS (Employee Self Service) on henkilöstöhallinnon järjestelmä, jossa tehdään työsopimuksia ja päätetään keskeytysanomuksista jne. TEM:ssä (Travel & Expense Management) myönnetään oikeuksia työ- ja virkamatkoihin. Edellä mainituissa järjestelmissä tehdään siis ns. työnjohdollisia päätöksiä, jotka eroavat varsinaisista viranhaltijapäätöksistä mm. siinä suhteessa, että niihin ei liity valitusoikeutta. Niissä myös ”valmistelijana” toimii asianomainen anoja itse, lukuun ottamatta työsopimuksia. Kolmantena tässä tutkimuksessa on mukana TWeb (Transactions on the Web), joka on asioiden ja dokumenttien hallintajärjestelmä. Tässä järjestelmässä syntyy asiakirja ja lisäksi päätös tallentuu sekä tulee arkistoitua ARKKI -järjestelmään (arkistonmuodostussuunnitelmaa ohjaava järjestelmä).

Case- yhteisön sisäiseen tiedottamiseen käytetään lähes yksinomaan kaupungin intraa. Se on saanut paljon arvostelua mm. huonojen hakuominaisuuksiensa vuoksi ja tästä syystä sitä ollaankin parhaillaan uudistamassa. Uusi intra on Lahti konsernin tulevaisuutta. Sen on tarkoitus valmistua syksyyn 2013 mennessä

ja pääsee aluksi testikäyttöön. Uudessa intrassa on muun muassa ominaisuuksia, jotka estävät sen, ettei siitä voi tulla vanhan päivittämättömän tiedon varastointipaikkaa.

Seuraavalla sivulla on aikaisemmin virallisesti julkaisematon kuva uuden intran etusivusta.

The screenshot shows the Lahti Intra website interface. At the top, there is a navigation bar with the Lahti logo and the date 'Torstai 21.3.2013'. Below the navigation bar, there are several sections:

- Tiedotteet**: A section for news and announcements, featuring a list of items with dates and titles.
- Osaston tiedotteet**: A section for department-specific news.
- Tapahtumat ja koulutukset**: A calendar view for March 2013, showing dates and events.
- Kirjputori**: A mailbox icon indicating email notifications.
- Työtiloissa tapahtuu**: A section for workspace updates, listing recent changes and links.
- Työnkulut ja tehtävät**: A section for workflows and tasks, displaying a table of tasks with dates and descriptions.
- Yhteiset sovelluslinkit**: A section for common application links, listing various services like Google search.
- Omat sovellukset**: A section for user-specific applications.
- Top 10 sivut**: A section for the most popular pages, listing various internal pages and their popularity scores.

Kuvio 5. Uuden intran etusivu

Oheisesta kuvasta voidaan päätellä, että intran näkymä on hyvin selkeä. Etsityt tiedot on helppo löytää ja näinollen käyttöominaisuudet tulevat paranemaan. Intraan voidaan perustaa esim. eri aihealueita varten työtiloja, jotka näkyvät omana helposti löydettävänä laatikkona otsikon ”omat sovellukset” alla. Kaikki päätösvalmisteluun liittyvät tiedot voivat tulevaisuudessa löytyä tietyltä sivulta, jota tehtävään valitut asiantuntijat päivittävät. Koska intra tulee olemaan seudullinen, voivat työtilatkin olla tarvittaessa yhteisiä.

### 3.3 Tutkimusaineiston hankinta

Kehityshankkeen toteuttamiseksi oli tarpeellista saada käyttöön päätöksenteon parissa työskentelevien kokemukset ja mielipiteet valmisteluun liittyvistä ongelmista sekä tiedonsaantiin liittyvistä parannusehdotuksia. Tarkasteltavana oli kysymys siitä, missä kohdassa yleensä törmätään vaikeisiin asioihin, joihin ei tunnu löytyvän ratkaisua, ja miten sitten toimitaan. Samalla kartoitettiin, miten edellä kerrotut ongelmat vaikuttavat ajankäyttöön ja miten, mitä ja millä välineillä tietoa toivottiin jaettavan.

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen toimintatutkimus. Hirsjärven, Remeksen & Sajavaaran (2009, 161) mukaan laadullisessa tutkimuksessa on lähtökohtana todellisen elämän kuvaaminen ja kohteen tutkiminen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Objektiivisuuden saavuttaminen perinteisessä mielessä ei ole mahdollista, vaan tulokseksi saadaan ehdollisia selityksiä johonkin aikaan ja paikkaan rajoittuen. Laadullisessa tutkimuksessa halutaan ennemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia väittämiä. Arja Kuulan (1999, 219) määritelmän mukaan toimintatutkimuksen keskeisempiä piirteitä ovat ongelmakeskeisyys, käytäntöön suuntautuminen ja muutokseen pyrkiminen.

Empiirisen tiedon hankinta toteutettiin havainnoinnin menetelmää käyttäen ja kyselyin. Kyselyssä käytettiin sekä kyselylomakkeita että haastattelumenetelmää. Haastattelut olivat teemahaastatteluja ja niissä noudatettiin samoja teemoja kuin kyselyssä, mutta vapaamuotoisemmin. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä, jossa haastattelun teema-alueet ovat kaikille samat. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48.)

Yhtenä aineiston hankintakeinona oli havainnointi. Sen, samoin kuin kyselyn, avulla voidaan saada selville, mitä henkilöt ajattelevat, tuntevat ja uskovat. Tutkimusmenetelmänä havainnointi voi olla systemaattista tai osallistuvaa. Osallistuvassa havainnoinnissa on tyypillistä, että tutkija osallistuu tutkittavien ehdoilla heidän toimintaansa. Osallistuminen voi olla täydellistä, jolloin tutkija on ryhmän

jäsen, kuten tässä tutkimuksessa, tai sellaista, että kaikki tietävät tutkijan olevan ryhmässä vain havainnoijana. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 214 – 217.)

Haastattelun etuna on muihin tiedonkeruumenetelmiin verrattuna se, että aineiston keräämistä voidaan säädellä tilanteen mukaan vastaajia myötäillen. Myös mahdollisuudet vastausten oikeaan tulkintaan paranevat mm. siksi, että voidaan tehdä tarkentavia kysymyksiä. Huonona puolena on se, että haastattelu vie aikaa, sekä haastateltavalta että haastattelijalta. Paitsi itse haastattelutilanteeseen, on haastattelijan syytä huolellisesti paneutua teemojen suunnitteluun ja haastattelijaksi koulutautumiseen. Laadullisessa tutkimuksessa haastatteliija ja haastateltava sekä vaikuttavat että reagoivat toisiinsa. Vaarana saattaa olla, että haastateltava voi kokea tilanteen itseään uhkaavaksi ja jättää siksi jotain sanomatta tai antaa ns. sosiaalisesti suotavia vastauksia. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2010, 204 – 207; Svensson & Starrin 1996, 11.)

Haastattelu valittiin tähän tutkimukseen tiedonkeruumenetelmäksi, koska haluttiin antaa haastateltaville mahdollisuus tuoda esille asioita mahdollisimman vapaasti. Tavoitteena oli saada esille yksiköiden parhaiden osaajien näkemyksiä päätöksentekoon ja valmisteluun liittyvistä kysymyksistä ja heidän ehdotuksiaan mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi. He olivat henkilöitä, joilla omasta asemapaikastaan on hyvä näkymä yli koko käsiteltävän kysymysalueen. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina ja haastateltaviksi oli valittu viisi henkilöä: sisäinen tarkastaja, henkilöstöjohtaja, henkilöstöpäällikkö, työllisyysasioiden päällikkö ja palvelujohtaja.

Muiden päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden osalta kysely toteutettiin lomakekyselynä, sähköisenä Webropol-kyselytutkimuksena siten, että heille lähetettiin sähköpostina kyselyyn johtava linkki. Kysely lähetettiin 33 henkilölle. Vastaamiseen jätettiin aikaa yksi viikko. Kaksi päivää ennen määräajan päättymistä lähetettiin muistutusviesti. Lomakekyselyn kysymykset muotoiltiin yhteistyössä päätösvalmistelussa tiiviisti mukana olevien henkilöiden ja yksikön lakiasiantuntijoiden kanssa. Kysymysten suunnittelussa hyödynnettiin myös tutkijan omaan työhön liittyvää huomiointia. Kyselyyn vastaaville annettiin mahdollisuus kertoa aisoista myös omin sanoin.

Lomakekysely on survey-tutkimuksessa käytetty keskeinen menetelmä. Termi survey tarkoittaa sellaista kyselyn muotoa, jossa aineistoa kerätään standardoidusti ja jossa kohdehenkilöt edustavat otosta perusjoukosta. Kyselyn etuna on, että siinä tietoa voidaan kerätä isolta osallistujien joukolta tutkijan aikaa, kustannuksia ja vaivannäköä säästäen. Lisäksi tulosten käsittelyyn ja raportointiin on kehitetty automaattiset käsittelytavat, jotka nopeuttavat analysointia, mutta eivät välttämättä auta tuloksia tulkittaessa.

Lomakekyselyn heikkoutena on se, että vastaajat eivät ymmärrä kysymyksiä, eivät ota kyselytilannetta vakavasti tai eivät viitsi vastata. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 193 - 196.)

### 3.4 Aineiston käsittely ja analysointi

Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin eli kirjoitettiin puhtaaksi sananasaisesti. Haastattelut kestivät keskimäärin 50 minuuttia. Aineiston analysointi aloitettiin jo samanaikaisesti haastattelujen kanssa ja sitä jatkettiin välittömästi tietojen keruun jälkeen käyttäen induktiivista eli aineistoläheistä päättelyä. Tämän jälkeen aineisto analysoitiin kunkin teema-alueen osalta erikseen. Teemojen muodostamisen apuna käytettiin värikoodausta, jotta aineistosta löytyisi helpommin tiettyjä aihealueita koskevat kohdat. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 135 - 136.)

Kyselylomakkeessa kysymykset oli numeroitu yhdestä neljään siten, että vastaaja voi ilmaista onko hän samaa mieltä, eri mieltä tai jotain siltä väliltä. Sellaista vaihtoehtoa, että vastaajalla ei olisi lainkaan mielipidettä, ei annettu. Kun kysymys on henkilöiden jokapäiväisestä työstä, he ovat kykeneviä muodostamaan siitä jonkin mielipiteen, eivätkä näin ollen tutkijan mielestä tarvitse tätä vaihtoehtoa. Kyselyn vastaukset taulukoitiin ja luokiteltiin aihealueittain ja koottiin yhtenäiseksi tiedoksi. Edellä mainitut toiminnot oli helppo suorittaa, koska tiedot oli kerätty Webropol-kyselyllä. Vastaajien omin sanoin antamille kommentteille annettiin suuri painoarvo ja nämä vastaukset saatiin kerätyksi teemoittain merkitsemällä aihealueet eri väreillä noudattaen samaa väriskaalaa kuin haastatteluissa.

## 4 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Tässä luvussa esitellään tutkimusmenetelminä käytettyjen teemahaastatteluiden ja webropol-kyselyn tulokset. Haastattelujen ja kyselyn keskeisimmät tulokset on kerätty samaan taulukkoon 3, ja niiden voi katsoa olevan samansuuntaisia ja tukevan toisiaan. Lopuksi esitellään saatujen tulosten perusteella kehittämisehdotuksia.

### 4.1 Teemahaastatteluiden toteutus ja tulokset

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli löytää keinoja päättäjien ja valmistelijoiden päätöksentekoon liittyvän työn helpottamiseksi. Haastattelun teemat oli valittu siten, että löydettäisiin vastaukset keskeisiin tutkimuskysymyksiin. Päättökysymys oli, miten päätöksentekoon liittyvän tiedon saamista ja jakamista voisi kehittää ja sen selvittämiseksi haastattelujen teemoina olivat päätöksenteon nykytila ja siihen liittyvä yleinen asiantuntemus, päätöksenteossa tarvittavien ohjelmistojen helppokäyttöisyys, tiedonsaantikanavat ja niiden käytettävyys ja kattavuus sekä tulevaisuutta koskevat toiveet siitä, millaista tietoa haluttaisiin ja miten tieto tulisi olla saatavissa.

Teemahaastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluna siten, että teemahaastattelurunko oli kaikille sama (liite 1). Haastatteluun osallistui kuusi henkilöä. Haastattelussa olivat mukana hallintopäällikkö, henkilöstöjohtaja, kaupunginsihteeri, kaupunginlakimies, palvelujohtaja ja sisäinen tarkastaja. Haastatteluajat valittiin henkilökohtaisesti soittamalla ja samalla kerrottiin haastattelun aihe, tausta ja tavoitteet. Ensimmäinen haastattelu toteutettiin 13.2.2013 ja viimeinen 19.2.2013. Haastattelutavien valintaperusteena oli se, että oli haluttu löytää henkilöitä, joilla oli tutkittavasta aiheesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä laajaa kokemusta, muutenkin kuin vain oman työskentelynsä osalta. Heillä voidaan katsoa olevan tuntemusta myös alan kehittämisestä.

Haastattelut litteroitiin välittömästi haastattelutilanteen jälkeen ja näin aineistoon pystyttiin perehtymään välittömästi siten, että tilanteeseen liittyvät yksityiskohdat olivat vielä tuoreessa muistissa. Edellisiin haastatteluihin liittyvät havainnot hyö-

dynnettiin seuraavissa haastattelutilanteissa, samoin kuin webropol- kyselyssä aiemmin esille tulleet seikat. Tuloksia on käsitelty siten, että on etsitty yhteneväisyyksiä ja myös kiinnitetty huomiota täysin muista eriäviin mielipiteisiin. Suorat lainaukset on painettu *kursiivilla*. Haastateltavat esiintyvät anonymieinä ja heille on annettu tunnuksat A - F.

#### Teema 1: Päätöksenteon nykytilan kartoitus

Ensimmäisen teeman yhteydessä kartoitettiin haastateltavien taustaa päätöksentekijöinä ja valmistelijoina. Vaikka lähes kaikilla haastateltavilla oli päättäjän rooli, heidän työnkuvaansa kuului myös päätösten valmistelu ylemmälle viranomaiselle. Yksi haastateltavista oli toiminut näihin asti päätöksenteon asiantuntijatehtävissä ja nykyisen virkansa puolesta hän oli edelleen läheisesti tekemisissä päätöksenteon kanssa. Haastateltavilla oli pääasiallisesti viran kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkinto ja heillä oli päätöksenteossa ja valmistelussa työvuosia takanaan 2 – 40 vuotta. Kaikki haastatellut päättäjät tekivät ja / tai valmistelivat jokainen suuren määrän päätöksiä, noin 200 – 300 kpl / vuosi.

Seuraavaksi ensimmäisen teeman yhteydessä käsiteltiin sitä, miten haastateltavat pääsivät aikoinaan sisälle työhön päätöksenteon osalta. Saivatko he perehdytystä ja jos, niin kuka heitä perehdytti ja millaiset mahdollisuudet heillä kertausopintoihin ja tuntevatko he tarvitsevansa niitä.

Kaikki haastateltavat totesivat, ettei perehdytystä tai koulutusta erityisesti päätöksenteko- ja valmistelutehtävään ollut, eikä kukaan heistä myöskään ollut omannut aikaisempaa kokemusta kyseisestä työstä uralle tullessaan. Henkilö A kertoi:

*”En mä saanut päätöksentekoon minkäänlaista koulutusta paitsi, kun kysyin esimerkis lakimieheltä ja sitten esimieshän oli neuvonut, mutta hänhän ei itse tehnyt mitään päätöksiä.”*

Neljä haastatelluista oli aluksi saanut opastusta alaisiltaan, esimerkiksi pitkään alalla olleelta toimistosihteeriltä, jolla oli käytännön kokemusta, mutta ei koulu-



tusta kyseiseen tehtävään. Viideskin oli yrittänyt kysellä, mutta hänelle oli sanottu, että sinähän se päättäjä olet, selvitä itse.

Haastateltujen mielipiteet siitä, oliko alaisilta saatu opastus hyväksi vai pahaksi, vaihteli. Osa koki, että yhteistyö, joka yksikössä ja koko organisaatiossa vallitsi, auttoi heitä perehtymään päätöksentekoon ja se oli nimenomaan joku alaisista, joka toimi aluksi tutorina. Kaikilla kokemukset eivät välttämättä olleet yhtä myönteisiä. Oli käynyt niin, että aiemmin päätösten teossa oli noudatettu rutiineja, jotka eivät enää olleetkaan ajan tasalla, mutta näitä alettiin kuitenkin siirtää uudelle tulokkaalle. Samalla haluttiin myös pitäytyä siinä käytännössä, että toimistosihteerin kirjoitti päätökset ja päättäjän tehtäväksi jäi vain panna nimensä alle kumileimasimena toimien. Henkilö B totesikin:

*”Itse henkilökohtaisesti en ole saanut mitään opetusta tai ohjausta, mutta ainoan, joka silloin, kun tulin, oli toimistosihteerin, joka suurin piirtein sano, et laita nimesi tohon ja asiat tehtiin aina niinku oli ennen tehty”.*

Henkilö B yritti aikoinaan kysellä muiltakin, mutta kävi niin, että:

*”Ei osattu sanoa, et kysykää sieltä tai sieltä, vaan käskettiin selata sitten muitten päätöksiä ja ottaa sieltä sitten.”*

Tutkimuksessa tuli esille myös se, että vaikka todettiin, ettei perehdytystä ollut saatu, ei sitä myöskään välttämättä ollut kaivattu. Todettiin itse hankitun tiedon olevan tärkeintä ja pysyvän parhaiten mielessä. Henkilö C:n mielipide olikin:

*”Tietoa ei voi keneenkään kaataa, se on itse hankittava...”*

Teema 2: Päätösten määrämuotoisuuden liittyvät seikat

Seuraavaksi haastateltavilta kysyttiin kuinka vaikeaksi tai helpoksi he kokevat päätöksen muotoseikkoihin ja sisältöön liittyvät kysymykset. Kyseessä olivat ennen kaikkea toimivaltaisuus, salassapito ja muutoksenhaku. Haastateltavat kokivat yleensä olevansa hyvin tietoisia tekemiinsä tai valmistelemiinsa päätöksiin liitty-

västä lainsäädännöstä. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että salassapitoon ja muutoksenhakuun liittyvät asiat eivät olleet tuottaneet ongelmia kovinkaan usein, mutta joidenkin mielestä toimivaltaan liittyvät kysymykset olivat joskus aiheuttaneet epätietoisuutta. Se, kuka tai mikä viranomainen missäkin asiassa on toimivaltainen tekemään päätöksen, oli saattanut joskus aiheuttaa päänvaivaa. Ongelmia tuotti esimerkiksi se, että vaikka toimivaltainen taho on määritelty johtosäännössä, raja ei olekaan selvä.

Toimielin, johon asia on vietävä, riippuu myös paitsi asian laadusta, sen laajuudesta. Asian on arvioitava joskus tapauskohtaisesti, eikä ratkaisu ole aina itsestään selvä. Henkilö C kertoo:

*”Toimivalta on ok, asia voi olla niin suuri, että se viedään eteenpäin...”*

Toimivaltaisuuteen liittyy oleellisesti delegointi, josta pitkän kokemuksen omaava Henkilö D sanoi seuraavasti:

*”No ensinnäkin siis toi koko delegointisäännöstö on selkeästi vaikea ja minäkin olen sen oppinut kantapään kautta ja itse asiassa tätä delegointisanaa käytetään huolettomasti...”*

Vaikka muutoksenhakuun liittyviä asioita ei alkuun koettu vaikeaksi, tuli tässäkin asiassa esille muitakin mielipiteitä. Henkilö A kertoi, että

*”Ei se muutoksenhaku ole mulle niin selkeätä, ku sen pitäis olla, siis kyl mä salassapidon tiedän, mut muutoksenhakuhomma, ni siitä kaipais koulutusta... noista oikeestaan haastavin on se muutoksenhaku, katotaan niitä niitä päiviä ja muuta kaikkea tämmöstä ja kuka on oikeutettu mihinkin valitukseen, kaipais vähän kertausta.”* *”Nähtävilläpitäminen ja tämmönen, et ne on sitten vähän niinku hämähämpiä käsitteitä, et periaatteessa tiedän, mutta tunnustan, että pitäis paremmin olla perillä.*

Siitä, miten tärkeää on toimia oikein, totesi henkilö D:

*”Se on yksinkertaisesti kysymys oikeusturvasta, eikä missään tapauksessa saa olla sattumasta kiinni, että onko muutoksenhakuoikeus kaikkineen olemassa vai eikö.”*

Haastateltavilta kysyttiin, saavatko he tarvitessaan apua omalta työyhteisöltään. Vastaus oli useimmissa tapauksissa myönteinen ja mielellään käännyttiin organisaatioon kuuluvien juristien puoleen. Päättäjistä osa korosti sitä, että osaava henkilökunta oli suurena tukena. Tuli esille myös se näkökulma, että toimistohenkilökunta ei ole pätevää viimekädessä vastaamaan siitä, että annetaan viranomaisena oikeanlaiset muutoksenhakuosoitukset, vaan varsinaisissa virkavastuullisissa valmistelutehtävissä olevien pitäisi ottaa vastuu.

Haastattelussa mukana olleet päättäjät kokivat tuntevansa oman alansa jo varsin hyvin, eikä heitä yleensä jäänyt päätöksenteon jälkeen askarruttamaan, oliko kaikki mennyt oikein. Kuitenkin yleensä lähes jokainen muisti jonkin tapauksen, jossa näin oli käynyt, siitä huolimatta, että he olivat tehneet työtä löytääkseen oikean ratkaisun. Samassa yhteydessä kysyttiin kuinka hyvin haastateltavat mielsivät tuntevansa virkavastuun käsitteen. Kaikki sanoivat tuntevansa sen hyvin, mutta jotkut sanoivat, että arkisessa työssä sitä ei varsinaisesti tule aina ajatelleeksi, eikä se aiheuta erityistä stressiä. Mainittiin myös, että otto-oikeus muodosti jonkinlaisen turvan sille, että kaikki ei menisi aivan oikein.

### Teema 3: Päätösten tekninen toteutus

Kaikki haastatellut kokivat TEM- ja ESS -ohjelmat helppokäyttöisiksi. Varsinkin TEM oli aluksi tuntunut monimutkaiselta, mutta kun siihen oli paremmin perehdytty, se oli osoittautunut varsin loogiseksi. Edellä mainituissa järjestelmissä tehdään ns. työnjohdollisia päätöksiä, joten niissä ei ole muutoksenhakuoikeutta, eikä siihen liittyviä kysymyksiä. Valmistelijoita ei tarvita, vaan jokainen hoitaa tämän työn itse omalta osaltaan, lukuun ottamatta matkasihteereitä, jotka valmistelevat matkasuunnitelmia muiden puolesta. Hyväksymistapahtumaa ei teknisenä suorituksena pidetty kovin vaikeana asiana.

TWeb -asianhallintajärjestelmää, jossa viranhaltija- samoin kuin luottamustoi-  
mielin päätökset valmistellaan, pidettiin melko vaikeana. Haastatteluista ilmeni,  
että ne, joiden jokapäiväisenä työkaluna TWeb toimi, olivat päässeet hyvin si-  
nuiksi järjestelmän kanssa. He tunsivat ymmärtävänsä järjestelmän logiikan hyvin  
ja kuuluivat niihin, jotka yleisesti ottaen arvostivat sähköiseen päätöksentekoon  
siirtymistä. Sähköisessä järjestelmässä tehtävien päätösten eduista puhui mm  
henkilö E:

*”Nimenomaa just siihen pitää mennä, et kaikki tapahtuu siellä sähköisesti; hake-  
minen, päätöksenteko (toimet) ja sit se ui sielt palkanlaskentajärjestelmään...”*

Kaikki eivät olleet aivan yhtä tyytyväisiä sähköisiin järjestelmiin ja TWeb koettiin  
jopa vähän epäloogiseksi. Siitä kuitenkin todettiin selvittävän, koska on tehty niin  
hyvät ohjeet, joita lukemalla kohta kohdalta pääsee hyvään lopputulokseen. Sa-  
malla todettiin, että päättäjä ja toimistohenkilökunta tekevät usein yhteistyötä si-  
ten, että tekninen osaaminen on jälkimmäisten hallinnassa. TWeb -osaamista ha-  
luttaisiin kohentaa, mutta aika ei anna myöten. Haastattelussa tuli myös esille, että  
sähköinen rekrytointi ei saa varauksetonta kiitosta, esimerkiksi B kertoo:

*”Mun täytyy sanoa, että toi kuntarekry, ni se, vaikka sitä ehkä on markkinoitu,  
että on työtä vähentävä, mutta että sitten ne jälkityöt siinä kunta-  
rekryssä on aivan mittavat.”*

#### Teema 4: Päätöksenteossa tarvittavan tiedon hankkiminen

Päätöksentekoon liittyvän tiedon hankinnassa korostettiin yleisesti omatoimisuut-  
ta. Kuntalain, hallintolain ja johtosäätöjen, erityisesti hallintosäännön, tuntemis-  
ta pidettiin ensiarvoisena. Henkilöt, jotka työssään paljon tarvitsivat ko. säädök-  
siä, olivat löytäneet niistä juuri omaa alaansa koskevat kohdat ja käyttivät niitä  
paljon.

Toisena tiedonhankintatapana pidettiin tiedustelemista yksikön lakimieheltä. To-  
dettiinkin, että mielellään menetellään hänen ohjeidensa mukaan siltä varalta, että  
jos jotain menee vikaan, hän on se henkilö, jonka on mentävä tarvittaessa oikeu-  
teen ko. asiassa. Onpahan sitten alkuasetelma jo selvillä.

Kolmantena tapana hankkia tarvittavaa tietoa pidettiin oman organisaation ylläpitämiä intrasivuja. Niiden tiedettiin sisältävän paljon ja monipuolista tietoa, mutta tiedon löytämisessä koettiin olevan niin suuria vaikeuksia, että etsimiseen ei läheskään aina ryhdytty. Ajankohtaiset asiat oli helppo löytää, samoin sellaiset, joita käytettiin päivittäin kuten esimerkiksi lomakkeita. Intra sai tylyä palautetta kaikilta. Henkilö D sanoi:

*”Tuo hakemisto on aivan onneton. Sieltä ei löydy oikein mitään.”*

Henkilö A puolestaan vastasi kysymykseen, löytääkö hän hyvin tietoja intrasta:

*”En, intrassa on erittäin huono hakutoiminto ja suurimman osan asioista mie sieltä löydän, mutta sitten taas jotkut asiat on sellaisia, että helpommin saa selville, kun kysyy joltakulta, että mites tää asia menee.”*

Henkilö B oli samaa mieltä kuin muutkin:

*”Varmaan sellaiset löytyy, joita käyttää paljon, siis tai useasti, mutta jos täytyy lähteä etsimään, niin siellä on jo liian paljon niinkun sitä, että jos lähtee jotain uutta asiaa etsimään, niin ei kyllä löydy.”*

Teema 5: Tulevaisuutta koskevat toiveet

Neljäntenä haastateltaville annettiin tilaisuus kertoa, millä tavalla heidän mielestään päätöksentekoon ja valmisteluun liittyvää tiedonsaantia voisi parantaa. Vastauksista ilmeni, että moni piti omaehtoista asioiden selville ottamista ensiarvoisen tärkeänä. Tietoa löytyy alan kirjallisuudesta ja kunnan omista säädöksistä ja ohjeista. Yleisesti todettiin, että koska muutoksia voi aina tulla, on omien tietojen päivittäminen erittäin tärkeää.

Haastatteluissa tuli myös ilmi, että toivottiin koulutusta, sekä uusille toimijoille perehdytyskoulutusta että pitkäänkin työskenneille kertausta. Tietoiskuja toivottiin erityisesti muutoksenhakuun liittyvistä asioista, mutta muukin päätöksenteon

juridinen puoli kiinnosti. Koulutus voisi olla sisäistä tai ulkopuoliselta taholta hankittua.

#### 4.2 Webropol -kyselyn toteutus ja tulokset

Webropol-kysely toteutettiin viikoilla 6 ja 7 (liite 3). Kysely lähetettiin 33 henkilölle ja vastanneita oli 23. Vastausprosentti oli 69,7. Vastajien sukupuolella tai iällä ei katsottu olleen tuloksien kanssa mitään tekemistä, joten sitä ei kysytty. Sen sijaan kysyttiin olivatko vastaajat päättäjiä vai valmistelijoita ja kuinka paljon he työskentelevät päätöksenteon parissa. Edellä olevassa kysymyksessä käytettiin mittarina vuosittain tehtyjen päätösten määrää. Koska kyselyn saajien joukko oli suhteellisen suppea, heihin oli otettu ennalta yhteyttä ja kerrottu, että he tulisivat saamaan sähköpostiinsa linkin kyselyyn ja samalla kerrottiin millainen sen sisältö tulee olemaan.

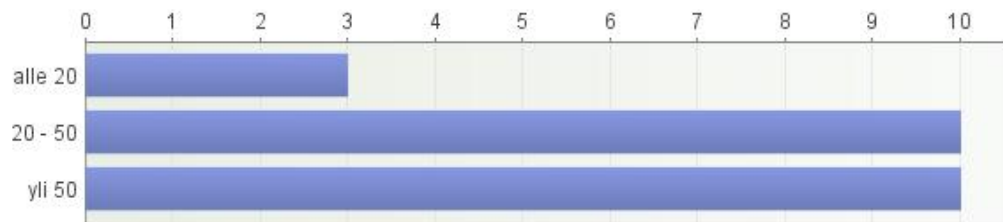
Suurin osa vastaajista on ilmoittanut roolikseen valmistelija, vaikka kyselyyn valituista lähes puolella oli oikeus tehdä itse päätöksiä oman yksikkönsä osalta. Tutkijan oman huomioinnin perusteella voi päätellä, että viranhaltijat kokevat valmistelutehtävän erittäin tärkeäksi, tärkeämmäksi kuin päättäjänroolinsa silloin, kun he tekevät itse vähän varsinaisia viranhaltijapäätöksiä. Vastaajille on esitetty väitteitä, joihin on annettu neljä vastausvaihtoehtoa: 1 täysin erimieltä, 2 jokseenkin erimieltä, 3 jokseenkin samaa mieltä ja 4 täysin samaa mieltä. Kaikkien oli muodostettava oma mielipiteensä, sillä vaihtoehto en osaa sanoa ei ollut.

Alla olevasta kuviosta 5 voi nähdä vastaajien jakautumisen päättäjiin ja valmistelijoihin. Kyselyn vastaanottajista oli päättäjiä suhteessa enemmän kuin kuviosta voisi päätellä.



Kuvio 5. Henkilön rooli päätöksenteossa

Sillä, kuinka paljon päätöksiä henkilö valmistelee, vaikuttaa sekä haastattelujen, kyselyn että havainnoinnin perusteella hänen mielipiteeseensä päätöksenteon tekniikkaan tai sisältöön liittyvistä ongelmista. Seuraavasta kuviosta 6 voi päätellä, että suurella osalla kyselyyn osallistuneista oli paljon kokemusta asiasta.



Kuvio 6. Henkilön vuodessa tekemien päätösten määrä

Kyselyn tarkoituksena oli selvittää miten vastaajat suhtautuvat teknisiin päätöksentekojärjestelmiin ja päätösten sisältöön viranhaltijapäätösten valmistelun kannalta katsottuna; pitävätkö he järjestelmiä vaikea- vai helppokäyttöisinä ja olivatko päätöksentekoon liittyvät muutoseikat heille selkeitä. Haluttiin selvittää millaisia mahdollisuuksia heillä oli kouluttautua nimenomaan päätöksiin liittyvän lainsäädännön ja määräysten osalta, millä osa-alueilla he toivoisivat lisäkoulutusta ja millaisia parannuksista esim. valmisteluun liittyvään informaatioon he olisivat halunneet.

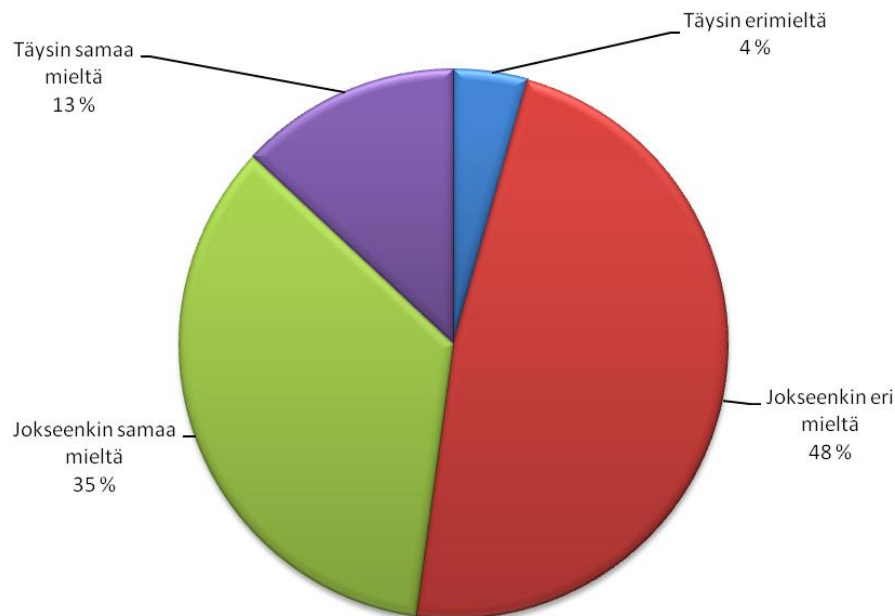
Toinen kysymys koski teknistä osaamista ja haluttiin selvittää kokivatko vastaajat päätöksenteossa tarvittavien järjestelmien käytön hankalaksi vai helpoksi. Tarkasteltavaksi otettiin ESS-, TEM ja TWeb -järjestelmät.

Voidaan todeta, että ESS -järjestelmää pidetään melko yleisesti helppokäyttöisenä. Kukaan ei ollut asiasta täysin eikä edes melko erimieltä. Tuloksia katsottaessa on otettava huomioon, että vain osa oli tekemisissä työsopimusten teon tai muun HR:ään liittyvän kanssa.

Myös TEM -järjestelmää pidettiin melko helppokäyttöisenä. Mielipiteet jakautuivat kuitenkin hieman enemmän ja muutamat eivät olleet kokeneet sitä lainkaan helppokäyttöisenä. ESS:in ja TEM:n osalta asiaa ei ole esitetty kaaviona mieli-

teiden tasaisen jakautumisen vuoksi, eikä TEM:n osalta myöskään siksi, että kaikki eivät olleet lainkaan vastanneet kysymykseen. Tämän voi katsoa johtuvan siitä, että kyseistä ohjelmaa eivät kaikki käytä.

TWeb:n suhteen mielipiteet jakoutuivat täysin eri tavalla kuin edellisten ohjelmien. Yksi henkilö vastasi olevansa täysin erimieltä ja yksitoista melko erimieltä, kun TWeb:iä väitettiin helpoksi. Kahdeksan oli jokseenkin samaa mieltä ja kolme täysin samaa mieltä.



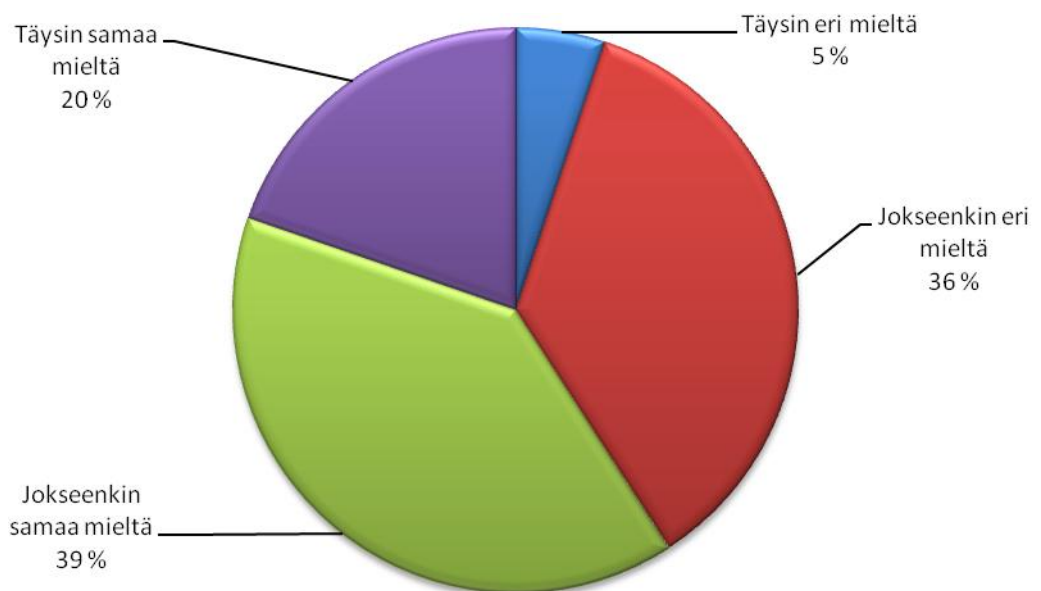
Kuvio 7. ArvioTWeb -järjestelmän helppoudesta

Seuraavaksi kysyttiin mielipidettä itse prosessista. Ensimmäisenä asiana valmistelijan on tunnistettava, kuka on toimivaltainen esille tulevassa asiassa. On tärkeää päätöksen lainvoimaisuuden vuoksi, että päätöksen tekee viranomainen, jolla on sen tekemiseen oikeus. Toimivaltaisuuskysymykseen löydetään ratkaisu laeista ja säädöksistä. Yksi henkilö kertoi, että toimivaltaisuuskysymys ei ole helppo, viisi piti sitä helppona ja loppuilla oli ilmeisesti ollut jossain määrin haasteellisia kokemuksia, koska mielipiteet jakoutuivat melko tasan jokseenkin samaa mieltä ja jokseenkin erimieltä olevien kesken.



Toimivaltaisuus kysymykseen liittyy tärkeänä elementtinä delegointi, jossa on tärkeää tietää, mitä ja kuka voi delegoida ja toisaalta, kun toimivaltaa on siirretty, kenelle se missäkin asiassa on siirtynyt. Toimivallan siirtämiseen liittyvät kysymykset olivat täysin epäselviä yhden kyselyyn osallistuneen mielestä ja täysin selviä myös yhden mielestä. Muuten vastauksista voitiin päätellä, että delegointia koskevat kysymykset olivat aiheuttaneet vähän tai ei ollenkaan ongelmia.

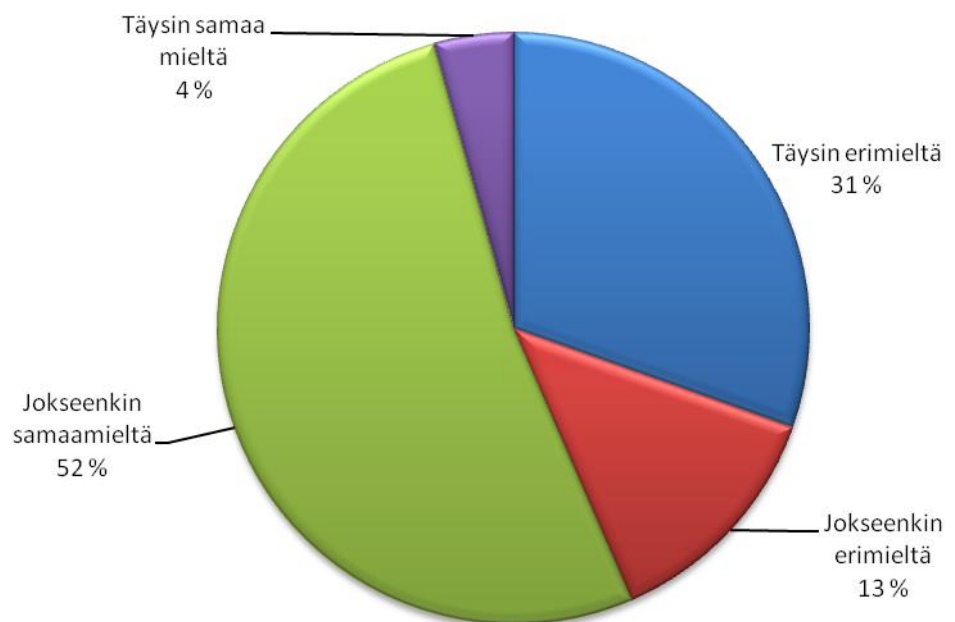
Tarkasteltaessa muiden päätöksenteossa esille tulevien laeista ja säädöksistä riippuvien asioiden; valitus- ja muutoksenhaku, nähtävilläolo, julkisuus ja esteellisyys, osaamista, voitiin todeta, että muutoksenhakuun liittyvät asiat tuntuivat vastaajista vaikeimmin hallittavilta. Julkisuutta koskeva lainsäädännön kokivat useimmat tutuksi. Esteellisyys, joka liittyy toimivaltaisuuteen, koettiin vaikeaksi asiaksi, jopa vaikeammaksi kuin sen tunnistaminen, kenellä on oikeus minkäkin päätöksen tekemiseen. Prosessin sujuvuutta koskevien vastauksien saamat lukemat on kerätty yhteen ja näkyvät oheisessa kuviossa keskimääräisinä mielipiteinä sujuvuuteen liittyvien asioiden tunnettuudesta.



Kuvio 8. Mielipiteet prosessin sujuvuudesta

Kun kysyttiin mielipidettä saadun koulutuksen riittävydestä, koettiin TWeb - koulutus riittäväksi. Verrattuna siihen, että aiemmin oli vastattu TWeb:n olevan järjestelmistä vaikein ja vastaajien tuntevan hallitsevansa sen huonoiten, oheinen tulos ei ollut odotettavissa oleva. TEM:n käyttökoulutus sen sijaan tuntui olevan vastaajien mielestä riittämätöntä. Ohjelmaan ei ole ollut varsinaista koulutusta eikä muöskään kirjallisia ohjeita, vaan ohjelma neuvoo käyttäjänsä puhumalla itse. Vain kuusi henkilöä tuns saaneensa tarpeeksi koulutusta, vaikka aiemmin suuri osa oli ilmoittanut hallitsevansa sen täysin tai vähintäänkin hyvin. ESS:n osalta kukaan ei ilmoittanut olevansa koulutuksen riittävydestä täysin erimieltä. Ohjelma onkin ollut jo pitkään käytössä, joten sen käyttö on tullut laajemmin tutuksi.

Päätöksentekoon liittyvää lainsäädäntöä koskevaa koulutusta yksi henkilö koki saaneensa riittävästi. Tähän tutkimuksen ehkä tärkeimpään kysymykseen kaikkiaan seitsemän henkilöä vastasi, että oli saanut koulutusta täysin riittämättömästi, kolme koki saaneensa sitä vähän ja kaksitoista kohtuullisesti.



Kuvio 9. Päätöksentekoon liittyvän koulutuksen riittävyys

Kokemuspohjaisesti voidaan todeta, että vain harva jos kukaan voi ratkoa kaikkia kysymyksiä pelkästään muistinvaraisesti. Tältä pohjalta kysyttiin, mistä lähteistä tietoa hankitaan. Suuri osa vastaajista selkeästi kääntyy työtovereidensa puoleen. Vastaukset siihen, kuinka apua pyydetään ja saadaan esimieheltä, jakautuvat tasaisesti kaikkien neljän vaihtoehdon täysin erimieltä – täysin samaa mieltä kesken. Vastauksista voi todeta, että valtaosa on tottunut tarvittaessa kääntymään yksikön lakimiesten puoleen, vaikkakin viisi vastaajaa tekee niin harvoin tai ei koskaan. Internetiä, josta kaikki lait on löydettävissä esimerkiksi finlexistä, käyttävät vain harvat työssään. Intraakaan ei pidetä kovin hyvänä tietolähteenä, sen sijaan alan kirjallisuuden tutkimisen kohdalla vastauksen jakautuvat taas melko tasaisesti; on niitä, jotka eivät koskaan etsi lakikirjoista vastauksia ja niitä jotka näin tekevät usein.

Seuraavaksi esitettiin kysymyksiä, joihin osallistujat voivat vastata omin sanoin. Ensimmäisessä kysymyksessä kartoitettiin vastaajien omaa kokemusta eteen tulleista haasteellisista tilanteista toimivaltaisuus, esteellisyys, julkisuus ja muutoksenhakukysymyksissä. Vastaaminen sanallisiin kysymyksiin ei ollut pakollista ja monet olivat jättäneet ne väliin. Vain yksi osallistuneista on vastannut, ettei hän ole koskaan joutunut näissä kysymyksissä epäröimään ja toinen, että epävarmat tilanteet ovat harvinaisia. Vastausten perusteella voi päätellä, että erityisesti esteellisyys-, julkisuus- ja muutoksenhakukysymyksissä tunnetaan epävarmuutta.

Koska haluttiin selvittää ovatko kyselyyn osallistuneet onnistuneet aina omasta mielestään saamaan selville oikean ratkaisun, asetettiin kysymys siitä, ovatko he päätöksenteon tai valmistelutilanteen jälkeen tunteneet epävarmuutta ratkaisunsa oikeellisuudesta. Yhtä lukuun ottamatta kaikki ovat tunteneet epävarmuutta ainakin joskus. Henkilö, joka sanoo, ette ole koskaan ollut jälkeinpäin epävarma, kertoo syyksi sen, että on luottanut siihen, että asiantuntijat viime kädessä varmentavat, että asiat sujuvat oikein päätösprosessissa.

Tutkimusten kannalta oli tärkeää tietää millaisista valmisteluun liittyvistä asioista erityisesti haluttaisiin tietoa ja millaista tukea on kaivattu. Vastauksissa tuli esille useammanlaisia ongelmakohtia. Yksi vastaaja oli sitä mieltä, että valmistelija ja päättäjän tulee itse pitää huolta omasta osaamisestaan ja esim. paneutua lainsää-

dännön muutoksiin. Toinen kertoi, että hänellä ongelmat ja epäselvyydet ovat liittyneet lähinnä järjestelmään. Edellisen kanssa samoilla hiukan linjoilla oltiin vastauksessa, jossa todettiin, että hankaluutta aiheuttaa se, että aina ei tiedä mitä pitää tallentaa TWeb:iin ja mitä työasemalle tai muihin järjestelmiin.

Eräissä vastauksissa todettiin, että tilanne on hankala, jos yksikössä ei ole omaa lakimiestä, jonka puoleen hankalissa tilanteissa voisi kääntyä. Vapaasti esitetyissä vastauksissa todettiin myös monesti, että tietoa kaivataan juuri tutkimuksessa mukana olleissa elementeissä; muutoksenhaku, esteellisyys ja julkisuus.”

Koska tarkoituksena oli kyselyn avulla selvittää, mitä välineitä henkilöt ovat tottuneet käyttämään saadakseen tarvitsemaansa tietoa, kysyttiin heidän mielipidettään sisäisestä sähköisestä tiedotusvälineestä, intrasta. Vastauksista voi päätellä, että nykyisen intran ominaisuuksia ei koettu kovin mielekkäiksi. Uutta intraa odotettiin ja toivottiin, kuten eräs vastaaja sanoi, siitä löytyvän paremmin tietoa hakusanoilla ja, että sen ohjeet olisivat ajan tasalla ja helposti löydettävissä. Uudessa intrassa pidettiin hyvänä mm. työtilamahdollisuuksia, joita myös päätösvalmistelijat voisivat käyttää hyödykseen. Esimerkiksi siihen, mitä näihin työtiloihin voisi laittaa, oli useammassakin vastauksessa todettu, että siellä voisi olla ohjeita erilaisiin tilanteisiin ja varsinaisia esimerkitapauksia.

Taulukosta 3 voidaan nähdä keskeisimmät tutkimuksessa esille tulleet havainnot.

Taulukko 3. Haastattelujen ja kyselyn keskeisimmät havainnot.

1. Rooli päätöksenteossa	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ päättäjä</li> <li>○ valmistelija</li> <li>○ asiantuntija</li> </ul>
2. Valmius työtä aloittaessa	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ei kokemusta vastaavasta työstä</li> <li>○ osalla työhön päteväkoulutus, joillakin ei</li> </ul>
3. Perehdytys työn alkuvaiheessa	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ei varsinaista perehdytystä</li> <li>○ tiedonsaanti oman tutustumisen ja kyselemisen varassa</li> <li>○ tiedot muilta oman yksikön työntekijöiltä, joilla puuttui varsinainen pätevyys valmistelemaan, koettiin ristiriitaisesti; ensiarvoiseksi tai</li> </ul>

	mahdollisesti vanhoja rutiineja siirtäväksi
4. Työhön liittyvän lainsäädännön tuntemus	<ul style="list-style-type: none"> <li>o toimivaltakysymys periaatteessa selkeä, mutta tietyiltä osin rajat epäselvät, mm. delegointi aiheutti joskus epätietoisuutta</li> <li>o muutoksenhakuun liittyvät kysymykset vaikeita, etenkin jos työhön kuuluu monentyyppisten päätösten valmistelu</li> <li>o julkisuuslainsäädäntöä ei haastateltavien keskuudessa pidetty vaikeana, sen sijaan yksi kyselyyn vastanneista nosti sen yhdeksi vaikeimmista</li> <li>o esteellisyysskysymys oli joillekin tuottanut ongelmia</li> </ul>
5. Sähköiset työkalut	<ul style="list-style-type: none"> <li>o niitä ohjelmia, joita jouduttiin käyttämään paljon, pidettiin helppoina</li> <li>o TEM:iä ja varsinkin ESS:iä pidettiin suhteellisen helppoina</li> <li>o TWeb koettiin vaikeaksi ja epäloogiseksi</li> <li>o TWeb:ä pidettiin myös työtä säästävänä, koska tieto siinä välittyy samalla kerralla moneen paikkaan</li> </ul>
6. Tiedonhankinta	<ul style="list-style-type: none"> <li>o omaehtoinen tiedonhankinta tärkeää</li> <li>o tärkeää tutustua kuntalakiin, hallintolakiin, organisaation johtosäätöön jne.</li> <li>o juristin konsultointi</li> <li>o omat intrasivut, joiden hyödyntämistä haittaavat huonot hakutoiminnot</li> </ul>
7. Ehdotuksia tiedonsaannin parantamiseksi	<ul style="list-style-type: none"> <li>o hyvin organisoitu perehdytys vastatulleille</li> <li>o säännöllistä sisäistä kertauskoulutusta</li> <li>o ulkoista koulutusta tarvittaessa</li> <li>o intran ominaisuuksien kehittäminen</li> <li>o lakimieskontaktien mahdollistaminen kaikille</li> </ul>

Haastatteluun ja kyselyyn osallistuneet olivat organisaatiossa päättäjän, valmistelijan tai asiantuntijan roolissa. Työtä aloittaessaan heillä kellään ei ollut kokemusta vastaavasta työstä, johon olisi sisältynyt päätösten valmistelua. Osalla oli työhön pätevöittävä koulutus, mutta monella työ oli toiminut opettajana. Kukaan ei ollut saanut tullessaan varsinaista työnantajan järjestämää perehdytystä. Monet

kuitenkin olivat saaneet perehdytystä muulta työyhteisöltä kyselemällä. Asiantuntijoilta, erityisesti lakimieheltä, kyseleminen oli koettu tärkeäksi. Kaikki eivät tunteneet pelkästään hyväksi asiaksi sitä, että perehdyttäjinä eivät aina toimineet alan asiantuntijat.

Kaikki kyselyihin osallistuneet tiesivät, että lainsäädännön tunteminen on olennaisen tärkeää. Toimivaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä pidettiin melko helposti selvitettävänä, mutta toisaalta tiedettiin, että asiaan liittyi joissain tapauksissa vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä. Näitä tuli esille varsinkin, kun oli kyse delegoidusta toimivallasta tai esteellisyydestä.

Muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä tiedoksiantoineen ja nähtävilläpitoineen sekä erilaisine valitusotteineen pidettiin vaikeana. Sen sijaan julkisuulainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä pidettiin, yhtä vastaajaa lukuun ottamatta helpoina.

Sähköisiä työkaluja pidettiin suhteellisen helppokäyttöisinä, lukuun ottamatta TWeb:iä. Mitä enemmän ohjelmia jouduttiin käyttämään, sitä helpommilta ne tuntuivat ja ongelmat tuntuivat pienemmiltä vaikka niiden olemassaolo olisi tunnustettakin. Se, miten tietoa on totuttu hankkimaan, oli yksi teemoista. Omaehtoista tiedonhankintaa pidettiin tällä hetkellä tärkeimpänä keinona. Tietoa löydettiin kirjallisuudesta, internetistä ja sitä saatiin konsultoimalla organisaation omaa lakimiestä. Vastaajat tekivät sekä perehdyttämistä, että kouluttamista koskevia ehdotuksia.

#### 4.3 Ehdotukset päätöksenteon valmistelun juridiikkaan liittyvän tiedonsaannin kehittämiseksi

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää viranhaltijapäätösten valmisteluun liittyvää tiedontarvetta ja etsiä keinoja, joilla tieto saadaan paremmin sellaiseen muotoon, että se olisi kaikkien valmistelutyötä tekevien käytettävissä. Kuten johdannossa on todettu, julkishallinnon päätöksentekoa ja valmistelua ei ole kovinkaan paljon tutkittu. Tohtori Harri Juvosen vuonna 2007 valmistuneessa väitöskirjassa tulee kuitenkin esille joiltain osin samanlaisia asioita kuin tässä opinnäytetyössä,

vaikka tutkimuksen lähtökohta ja tutkimuskohde ovatkin erilaisia. Hänen tutkimuksessaan perehdyttiin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhteeseen päätöksenteossa ja valmistelussa sekä kompleksisuusteoriaan. Johtopäätöksiä tehtäessä on otettu vertailukohdaksi joitakin hänen saamiaan tuloksia. Kehittämisehdotuksista esitellään ensin taulukon 4 muodossa ja sen jälkeen laajemmin tekstissä.

Taulukko 4. Ehdotuksia viranhaltijapäätöstyöhön tarvittavan tiedonsaannin parantamiseksi.

Viranhaltijapäätösten valmistelussa tarvittavan tietotarjonnan kehittäminen
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ perehdyttämisen lisääminen valmistelutyöhön tultaessa</li> <li>○ kannustaminen omatoimiseen asioiden selvittämiseen ja opiskeluun</li> <li>○ työnantajan järjestämä sisäinen koulutus</li> <li>○ ulkopuolisilta asiantuntijoilta, esim. kuntaliitolta ostettu koulutus</li> <li>○ virkavastuun ja oikeussuojan vaatimusten tunnistaminen</li> <li>○ sisäisen verkottumisen arvostaminen</li> <li>○ lakimieskonsultoinnin mahdollisuus omassa yksikössä</li> <li>○ muutosmyönteisyys</li> <li>○ sisäisen sähköisen tiedotusvälineen käytettävyyden parantaminen</li> <li>○ päätösten valmistelua koskevan tiedon ajantasaisen, kaikkien käytettävissä olevan sivuston perustaminen sisäiseen intranettiin</li> </ul>

Tutkimuksen, erityisesti haastattelujen perusteella voidaan todeta, että perehdyttämisellä on suuri merkitys sekä alkuun pääsemiselle että myös myöhemmälle työskentelylle myös päätöksenteossa. On tärkeää, että uudet valmistelutyötä tekevät henkilöt perehdytetään sekä itse työhön, että myös etsimään työhön liittyvää tietoa. Perehdytyksessä tulisi ottaa huomioon tulokkaan koulutukseen ja työkokemukseen liittyvät näkökohdat. Perehdyttäjiksi valittavien henkilöiden oman tietämyksen asiasta tulisi olla vankka ja ajantasainen. Kehittämiskohteista ensimmäinen on valmistelijoiden perehdyttämisen rationalisointi.

Haastattelutilanteessa todettiin, että valmistelija ei koskaan voi pysyä tehtäviensä tasalla ilman omatoimista lainsäädäntöön ja ohjeistukseen tutustumista. Tätäkin asiaa olisi varmasti perehdytyksessä syytä painottaa ja samalla huolehtia siitä, että valmistelijalla on käytettävissään ajantasaista kirjallisuutta.

Haastattelujen ja kyselyjen perusteella voidaan tulla siihen tulokseen, että aktiivisesta omatoimisesta lainsäädännön ja muun alan kirjallisuuden tutkimisesta huolimatta kaivataan kertauskoulutusta. Toivottiin erityisesti yksikön omien juristien järjestämää sisäistä koulutusta, jossa toistuvat mm. seuraavat valmisteluun liittyvät teemat; toimivaltaisuus, esteellisyys, julkisuus ja muutoksenhaku. Koulutusilaisuuksissa todennäköisesti tarkentuisi myös virkavastuun ja asianosaisten oikeussuojan käsite, todettiin. Koulutuksen katsottiin olevan tarpeellista niillekin, jotka tekevät runsaasti valmistelutyötä ja erityisesti niille, jotka valmistelevat päätöksiä vain satunnaisesti.

Tutkimuksessa tuli ilmi, että myös ulkoiselle koulutuksella annettaisiin arvoa. Todettiin, että jossain määrin, erityisesti kun on tullut asiaan vaikuttavia lakimuutoksia, olisi syytä käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita, esim. Kuntaliitolta, kouluttajina. Varsinkin sellaiset henkilöt, jotka valmistelevat päätöksiä olematta varsinaisia päättäjiä, jäävät usein kaiken koulutuksen ulkopuolelle. Toinen ehdotus kehittämiskohteeksi on siis kaikille valmistelijoille suunnattu sisäinen ja ulkoinen koulutus.

Tärkeänä pidettiin myös oman yksikön tukea. Hyvää yhteistyötä ja siitä saatavaa apua kiiteltiin yleisesti. Joskin tuli ilmi myös tapauksia, joissa apua ei ollut saatu, ei edes alkuvaiheessa. Verkottuminen omassa yksikössä ja sen rajojen ylikin on tärkeää hyvien tulosten saavuttamiseksi. Harri Jalonen (2007, 215) on omassa väitöskirjassaan tullut samaan tuloksiin. Työyhteisön kommunikointi ja samalla valmistelun informointi oli tärkeää. Hän toteaa informoinnin tarkoituksena olevan valmistelun osapuolten praktisen tiedontarpeen tyydyttäminen eksplisiittisen ja formaalisen tiedon avulla.

Mahdollisuutta kääntyä lakimiehen puoleen sellaisissa kysymyksissä, jotka koetaan vaikeiksi, pidettiin tärkeänä. Monesti tilanne on sellainen, että apua tarvittai-



siin nopeasti. Tulisi olla tarkasti selvillä, kenen puoleen voi missäkin asiassa kääntyä. Paras tilanne on silloin, kun omassa yksikössä on juristi, johon on nopeaa ja tuttua ottaa yhteyttä. Jossain tapauksissa on kysymys tietyn pienen yksityiskohdan selville saamisesta, joskus taas halutaan keskustella syvällisemmin lakiasioiden asiantuntijan kanssa valmisteluasioista. Kolmas esille tullut kehittämistä kaipeava asia on sellaisen verkoston **luominen**, että kaikilla on tarvittaessa mahdollisuus ottaa yhteyttä juristiin, joka mieluummin on oman yksikön palveluksessa tai ainakin keskusyksikössä siten, että hänet on nimetty ko. yksikön asiantuntijaksi.

Tutkimuksessa tulivat esille kaikenlaiset muutokset, jotka viimeaikoina ovat voimakkaasti vaikuttaneet työelämässä. Muutokset ovat monesti lähteneet teknisten välineiden ja ohjelmien kehityksestä. Uudet ohjelmat ja välineet ovat vaatineet työtapojen muuttamista, jotta uudistuksista saatava hyöty maksimoituisi. Suurimman mahdollisen hyödyn saamiseksi on muutosmyönteisyys ensiarvoisen tärkeää. Henkilökunta on nopeasti omaksunut tekniset uudistukset, mutta vanhojen käytänteiden muuttaminen ei aina ole yhtä helppoa. Lisäksi valmistelussa on vaikeutena erottaa ne asiat, joiden muuttaminen on tärkeää niistä asioista, joita ei saa muuttaa. Myös Jalonen on ottanut muutoksen esille tutkimuksensa kohdassa, jossa hän käsittelee monimuotoisuuden etuja ja haittoja. Hän toteaa kyvyn tarkastella asioita ”uudessa valossa” yhdeksi voimavaraksi. Neljäs kehittämiskohde on viranhaltijoiden ja työntekijöiden muutosmyönteisyyden tukeminen.

Sisäisen sähköisen tiedotuskanavan, intran, merkitystä valmistelua koskevien tietojen saannissa voisi luulla suureksi. Kaikki tarvittava tietohan periaatteessa julkaistaan intrassa, johon kaikilla on mahdollista päästä. Sekä haastattelujen että kyselytutkimuksen perusteella voi kuitenkin todeta, että intraa ei tiedonlähteenä juurikaan arvosteta. Tietojen löytäminen muiden kuin juuri tulleiden asioiden osalta on vaikeaa, aikaa vievää ja joskus ylivoimaista. Tiedot ovat hajallaan, niiden sijaintia vaikea hahmottaa ja hakusanat toimimattomia.

Jalosen (2007, 230) väitöskirjassa korostetaan, kuinka sähköposti on hyvä sisäinen tiedotuskanava. Tässä kohdassa voidaan havaita, kuinka nopeasti tekniikka kehittyy. Vuonna 2007 ovat jotkut haastateltavat vielä olleet sitä mieltä, että tieto- ja viestintätekniikan yleistyminen antaa yleisölle aiempaa paremmat mahdollisuu-

den tarkistaa valmistelutyön oikeellisuutta ja kerää siksi viranhaltijoille liikaa paineita huolellisuuden suhteen. Tässä opinnäytetyössä kukaan haastatelluista ei edes maininnut sähköpostia tiedotuskanavista puhuttaessa.

Päätösvalmisteluun liittyvien tietojen välityskanavana intra olisi kuitenkin oikein toimiessaan hyvä väline. Yhtenäinen kaikkien tuntema paikka, jossa keskitetysti on kaikkea valmisteluun liittyvää tietoa niin lainsäädännöstä, kunnan omista säädöksistä ja yhteisesti sovitusta käytännöistä delegointipäätöksiin ja ohjelmistoa koskeviin ohjeistuksiin saakka oli hyvä tietolähde. Toteutus nykyisillä välineillä on mahdoton, mutta uusi, lähi tulevaisuudessa käyttöön otettava intra antaa siihen mahdollisuuden. Uudessa intrassa olisi mahdollista avata työtila, jossa nimetyt asiantuntijat voisivat päivittää omaan alaansa liittyvää aineistoa. Esimerkiksi lakimies voisi huolehtia, että sivustolla on linkit voimassa oleviin asetuksiin, ja avustaa lukijoita kommentoimalla uudistuksia ja avaamalla niiden sisältöä. Delegointi- päätösten tekijä voisi viedä ko. päätöksen sivulle omaan näille päätöksille varattuun kohtaan, josta se olisi helppo tarvittaessa löytää.

On välttämätöntä, että kaikille asioille on nimetty vastuuhenkilöt, joita olisi eri puolella organisaatiota siellä, missä tieto syntyy. Erityisen tärkeää on, että tiedot päivitetään aina ajantasaisesti. Vastuuhenkilöillä on työtilan päivitysoikeus, muilla luku-oikeus. Ne, joiden työhön tässä työtilassa käsitellyt asiat kuuluvat, voivat tilata syötteen, joka antaa aina uuden päivityksen tullessa ilmoituksen tilaajan sähköpostiin. Työtilassa voisi olla myös ns. paljon kysyttyä -palsta, johon voisi lähettää mieltä askarruttavia kysymyksiä, joihin sivua ylläpitävät asiantuntijat vastaisivat.

Viides kehittämissuositus koskeekin edellä kerrotun kaltaisen erityisen päätösvalmistelusivuston perustamista ja uuden seudullisen intran tarjoamien valmiuksien hyödyntämistä.

## 5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa tehdään tutkimuksen yhteenveto ja tarkastellaan tutkimuksen tulosten perusteella tehtyjä johtopäätöksiä. Lisäksi arvioidaan tutkimustulosten luotettavuutta ja esitetään ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi.

### 5.1 Yhteenveto

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää toimivaltaa, muutoksenhakua ja julkisuuslainsäädäntöä koskevien määräyksien toteuttamiseen vaikuttavia tekijöitä viranhaltijapäätösten valmistelussa Lahden kaupunkikonsernissa. Tarkoituksena oli tuottaa tietoa ja antaa kehittämissuhteita valmistelijoille ja päättäjille tarkoitettujen tiedonsaantikanavien kehittämiseksi.

Kehittämishankkeen tekee ajankohtaiseksi ja perustelluksi se, että päätösten valmistelun käytännössä ja teknisissä valmiuksissa on tapahtunut runsaasti muutoksia. Nämä muutokset ovat antaneet työhön sekä uusia haasteita että mahdollisuuksia. Toinen seikka, joka tekee tutkimuksesta ajankohtaisen, on se, että juuri nyt ollaan case-yrityksessä kehittämässä uutta intraa, joka korvaa entisen intran ja tulee olemaan huomattavasti helppokäyttöisempi ja tehokkaampi ja antamaan enemmän mahdollisuuksia. Sen sisältöä ollaan miettimässä ja siihen voi tehdä ehdotuksia.

Päätösvalmistelun tiedonsaantikysymystä ei ole case-yrityksessä aiemmin tutkittu. Päätutkimuskysymyksenä oli miten päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden valmistelutyöhön liittyvää tiedonsaantia voitaisiin parantaa siten, että heillä olisi paremmat mahdollisuudet selvittää lainsäädännön tuntemista vaativasta tehtävästä. Jotta tutkimuskysymykseen saataisiin vastaus, oli sen selvittämiseksi asetettu kolme alakysymystä: mikä on valmistelun nykytila, mikä on valmistelijoiden ja päättäjien oma mielipide tiedonsaannista ja miten sähköistä tiedonsaantia voisi hyödyntää valmistelussa. Nämä alakysymykset ratkaisemalla pyrittiin saamaan vastaukset päätutkimuskysymykseen.

Teoreettisen viitekehysten muodosti viranomaisten päätöksentekoa ohjaava lainsäädäntö, jota kuntakohtaisen ohjeistuksenkin on noudatettava. Sen perusteella voidaan todeta, mitä osaamista vaaditaan ja mikä vaikuttaa työn onnistumiseen. Lisäksi viitekehukseen kuului viestintään ja perehdyttämiseen liittyvää kirjallisuutta. Julkishallinnon päätösvalmistelusta käytänteistä ei ole tehty vastaavan tyyppistä tutkimusta, mutta siihen liittyvää lainsäädäntöä koskevaa kirjallisuutta, artikkeleja ja julkaisuja, samoin kuin organisaation omia tietolähteitä on käytetty teoreettista viitekehystä muodostettaessa.

Tutkimuskysymyksiin saatiin vastaukset kyselyllä ja teemahaastatteluilla. Empiirinen osuus toteutettiin kaksiosaisena. Ensimmäinen osa käsittää webropol-kyselyn, joka lähetettiin 33 päättäjälle ja / tai valmistelijalle. Vastausprosentti oli 69,7. Vastaaajista enin osa oli viranhaltijapäätösten valmistelijoita, mutta joukossa olin myös sellaisia päättäjiä, jotka valmistelevat pääosin päätöksensä itse, eivätkä tee vuodessa kovin monta päätöstä. Kyselyssä selvitettiin miten sujuviksi vastaajat kokivat teknisesti eri päätöksentekojärjestelmät ja miten helpoiksi tai vaikeiksi he tunsivat koko päätöksentekoprosessin. Kysyttiin miten heitä oli perehdytetty, kun he aloittivat työnsä ja millaisia mahdollisuuksia heillä oli ollut saada valmisteluun liittyvää koulutusta, ja halusivatko he lisäkoulutusta ja jos, niin millä alueilla. Haluttiin myös selvittää millaista informatiivista tukea he halusivat työilleen. Kyselylomake on liitteenä 2.

Kyselyn pohjalta tuli esille, että monet vastaajista ovat tunteneet itsensä epävarmoiksi viranhaltijapäätöksiä valmistellessaan. Epävarmuutta on tunnettu pääasiassa lakien soveltamista koskevissa kysymyksissä sekä toimivaltaisuuteen, muutoksenhakuun kuin julkisuuteenkin liittyvissä kysymyksissä. Myös jotkut ohjelmista ovat tuntuneet vaikeilta. Kyselyyn vastanneista monet eivät ole tunteneet saaneensa tarpeeksi perehdytystä eivätkä kertauskoulutusta. He eivät ole kyenneet mielestään hyödyntämään intraa tarpeellisessa määrin ko. sisäisen tiedotusvälineen huonojen hakuominaisuuksien vuoksi.

Teemahaastattelut toteutettiin kyselytutkimuksen valmistumisen jälkeen ja niissä hyödynnettiin esille tulleita aiheita. Haastateltaviksi oli valittu seitsemän henkilöä,

joista kuusi osallistui itse viranomaispäätösten valmisteluun ja yhdellä oli asiantuntijan rooli. Osa valmistelijoista teki myös päätöksiä omaan päätösluetteloon. Kaikki haastateltaviksi pyydetty antoivat heti suostumuksensa ja kertoivat aktiivisesti mielipiteensä. Teemahaastatteluissa kysyttiin haastateltavien mielipidettä heidän saamastaan perehdytyksestä ja työn ohessa tapahtuneesta koulutuksesta, sekä työyhteisöstä saamastaan tai toivomastaan tuesta. He saivat kertoa myös niistä asioista, joita he pitivät valmistelussa vaikeina ja siitä, oliko heillä ollut ongelmia eri ohjelmien kanssa. Haastattelun teemat on esitetty liitteessä 1.

Haastatteluissa tuli esille samoja asioita kuin kyselyssäkin. Haastateltavat olivat valmistelutyössä aloittaessaan joutuneet ottamaan asioista selvää, joskus yrittämisen ja erehtymisenkin kautta, eikä heitä ollut erityisemmin perehdytetty. Osa sai tukea työyhteisöltään, osa ei. Kaikki olivat sitä mieltä, että olisi hyvä, että voisi aina tarvittaessa keskustella lakimiehen kanssa. Moni viittasi haastattelussa siihen, että erilaisiin valmisteluun liittyviin teemoihin pureutuvat tietoiskuluonteisesti koulutusilaisuudet olisivat toivottavia. Haastateltavista vain harva, päinvastoin kuin kyselyyn osallistuneista, oli sitä mieltä, että valmistelun työvälineinä toimivat tietokoneohjelmat olisivat vaikeakäyttöisiä.

## 5.2 Johtopäätökset

Tutkimusaineiston hankinnassa onnistuttiin hyvin siinä mielessä, että kyselyyn vastattiin melko runsaasti ja haastateltavat käyttivät säästelemättä aikaansa tutkimustilanteessa. Sekä haastatteluissa että kyselyssä tulivat esille teoriaosiossa käsitellyt asiat, joten voidaan todeta, että ne ovat valmistelussa keskeisiä.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että tutkimuskysymyksiin on saatu vastaukset. Tarkoituksena oli selvittää kuinka hyvin valmistelijat tuntevat hallitsevansa työssään tarvitsemansa tiedot ja onko heillä tätä tietoa helposti saatavissa ja miten tiedonsaantia voitaisiin parantaa. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät soveltuivat hyvin tarvittavan tiedon hankkimiseen, koska haastateltavilla oli mahdolli-

suus tuoda vapaasti esille mielipiteitään ja sen he myös tekivät. Tutkimuksen tuloksena tehtiin kehittämisehdotuksia, miten valmistelutyötä voidaan tukea.

Tutkimuksessa tuli oikeastaan yllättävän voimakkaasti esille se, että sekä kyselytutkimukseen että haastatteluihin osallistuneet olivat sitä mieltä, että heitä ei ollut juurikaan perehdytetty tai heidän perehdyttäjällään ei välttämättä ollut tarpeeksi tietoa valmisteluun vaikuttavista juridisista seikoista. Asiantuntevaa perehdytystä kaivattiin siitä riippumatta millainen taustakoulutus aloittelevalla valmistelijalla on ollut.

Samoin tuli esille, että tutkimukseen osallistuneet eivät kovinkaan suuresti luottaneet nykyisen sisäisen tiedonvälityksen mahdollisuuksiin nykyistä intraa käyttäen, eivätkä vielä tunteneet uuden intran mahdollisuuksia. Voidaan todeta, että uutta tietokanavaa ja sen kautta saatua koottua tietoa selkeästi tarvitaan. Tutkimuksen perusteella on selvitetty, että tarvitaan sekä perehdytystä, koulutusta että ajan- tasainen tietokanava. Tuloksia voidaan hyödyntää sekä sisäisen koulutuksen että uuden intran suunnittelussa siten, että intran ominaisuuksia valjastetaan myös päätösvalmistelijoille suunnatun tiedonvälityksen käyttöön.

### 5.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan analysoida arvioimalla sen validiteettia ja reliabiliteettia (Tuomi, 2007, 149). Reliaabelius merkitsee mittaustulosten toistettavuutta, mikä tarkoittaa sitä, että tulokset eivät ole sattumanvaraisia. Validius eli pätevyys tarkoittaa mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. (Hirsjärvi et al. 2009, 231 – 232).

Reliaabeliudella tarkoitetaan sitä, että useampaa tutkimusmenetelmää käytettäessä saadaan sama tulos. Tässä tutkimuksessa käytettiin menetelminä havainnointia webropol-kyselyä sekä teemahaastattelua ja lopuksi tuloksia vertailtiin. Kaikilla näillä menetelmillä saadut tulokset tukivat toisiaan. Tulosten luotettavuutta on lisätty siten, että on esitetty samansisältöisiä kysymyksiä eri tavoilla. Tällä on pyritty eliminoimaan kysymysten väärinymmärtämisen mahdollisuus.

Kysymysten laadintaan on tässä tutkimuksessa kiinnitetty paljon huomiota ja niitä, samoin kuin lomakkeen teknisiä ominaisuuksia, on testattu ensin pieneen kohderyhmään. Teemahaastatteluja tehtäessä on pyritty mahdollisimman suureen luotettavuuteen suorittamalla litterointi heti haastattelun jälkeen, kun tilanne oli vielä tuoreessa muistissa.

Hirsjärvi ja Hurme 2008 (186 – 189) toteavat, että validiuden käsite on peräisin kvantitatiivisesta tutkimuksesta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa, kuten tässä voidaan käyttää menetelmää, jossa yhdellä menetelmällä, esimerkiksi haastatteleamalla, saatuja tuloksia verrataan toiseen menetelmään. Tulos on validi, jos tulokset vastaavat toisiaan. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 186 – 189).

Voidaan ajatella, että tulosten luotettavuutta heikentää se, että haastateltavien ja kyselyyn vastaajiksi valittujen joukko on suhteellisen pieni. Osallistujat muodostivat kuitenkin enemmistön koko tutkittavasta ryhmästä. Kyselytutkimuksen käyttöä voidaan perustella sillä, että vaikka se lähetettiin vain 33 henkilölle, määrä oli kuitenkin niin suuri, ettei heitä kaikkia olisi voitu haastatella. Kyselytutkimuksen vastausprosentti, 69,7, oli melko korkea ja sen perusteella voidaan sanoa, että tutkimuksen tulos on yleistettävissä siinä joukossa, jossa se on tehty. Koska tutkimuksessa etsittiin ratkaisua kysymyksiin, jotka liittyivät kaikkien osallistujien työhön ja olivat kaikille yhteisiä, ei ollut todennäköistä, että kysymyksiin ei olisi suhtauduttu vakavasti, niitä ei olisi ymmärretty tai niin ei olisi vastattu. Aktiivinen osallistuminen osaltaan antaa kuvan siitä, että asiaa kohtaan tunnetaan mielenkiintoa ja siihen halutaan vaikuttaa.

#### 5.4 Ehdotuksia jatkotutkimuksiksi

Tässä tutkimuksessa on selvitetty mm. se, että omaa päätösvalmistelun sivustoa tarvitaan. Kun tutkimuksen pohjalta rakennettu intran sivusto on saatu valmiiksi, on syytä jatkotutkimuksena seurata sen toimintaa ja tehdä kehitysehdotuksia sisälöstä ja toimivuudesta. Samoin olisi mielenkiintoista saada tutkimustuloksia siitä, miten tässä tutkimuksessa esille otetut asiat on järjestetty muissa lähikunnissa ja

miten kuntien yhteistyötä kuntien välillä voisi kehittää. Edellä mainittua tutkimusta voi perustella sillä, että uusi intra tulee olemaan seudullinen, joten sama sivusto voisi olla kaikkien kuntien käytössä.



## LÄHTEET

Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. 1995. Virkamiesten oikeusasema. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Chirban, J. 1996. Interviewing in Depth. London: SAGE Publications

Finlex, ajantasa 1995/19950365 [viitattu 30.12.2012]. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>

Finlex, ajantasa 2003/20030434 [Viitattu 1.1.2013]. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Finlex, oikeustapaukset [viitattu 12.12.2012]. Saatavissa:

[http://www.finlex.fi/fi/oikeus/hao/1996/kuopion\\_lo19960018](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/hao/1996/kuopion_lo19960018)

Halila, L. & Aer, J, 2011. Oikaisumenettely hallinnossa. 1. painos. Helsinki: WSOYpro Oy.

Hallberg, P. 1999. Perusoikeudet, Helsinki: WSOY.

Hallintolaki, 434/2003

Hannus, A., Hallberg, P. & Niemi, A. 2009. Kuntalaki. Helsinki: WSOYpro.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

Helakorpi, S. 2005. Työn taidot – ajattelua, tekoja ja yhteistyötä. Saarijärvi, Saarijärven Offset Oy

Helstilä, M. 2002. Käytännön henkilöstötyö PRO. Tampere: Tammi

Heuru, K. 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum.

Heuru, K., Mennola, E. & Rynänen, A. 2008. Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: EDITA.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1991. Teemahaastattelu. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. osin uudistettu painos. Helsinki: kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino

Huotari, M-L., Hurme P. & Valkonen T. 2005. Viestinnästä tietoon, tiedon luominen työyhteisössä. Helsinki: WSOY

Jalonen, H. 2007 Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen teknillinen yliopisto. [viitattu 25.3.2013]. Saatavissa: <http://dspace.cc.tut.fi/dpub/handle/123456789/47>

Juholi, E. 2009. Viestinnän vallankumous. Löydä uusi työyhteisöviestintä. Helsinki: WSOYpro.

Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta [viitattu 12.3.2013]. Saatavissa: <https://WWW.kaks.fi/sites/default/files/1178-jalonen.pdf>

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum

Kunnat.net, asiantuntijapalvelut [viitattu 10.1.2013]. Saatavissa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kunnan\\_hallinto/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kunnan_hallinto/Sivut/default.aspx)

Kunnat.net, asiantuntijapalvelut [viitattu 8.1.2013]. Saatavissa:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/muutoksenhaaku/Sivut/default.aspx>.

Kunnat.net, Kuntaliitto [viitattu 1.1.2013]. Saatavissa:

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2003/Sivut/y23802003-hallintolaki.aspx>.

Kuntalaki, 365/1995, 16 §.

Kuopion hallinto-oikeus [viitattu 12.12.2012]. Saatavissa:

<http://www.oikeus.fi/57462.htm>

Lahden kaupungin hallintosääntö [viitattu 15.1.2013]. Saatavissa

<http://intra.jul.lahti.fi/www/intra.nsf/Pages/F6315ABA467095DDC2256F200041D040>

Manninen, A. 2010. Palvelua vai Byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Helsinki: EDITA.

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

Mäenpää, O. 2002. Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Hakapaino Oy.

Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Yliopistopaino.

Mäkinen, E. 2010. Kunnallisvalitus. Helsinki: EDITA.

Nastolan kunta, hallinto, johtosääntö [viitattu 3.1.2013]. Saatavissa:

<http://www.nastola.fi/hallinto/johtosaannot.html>

Neuvonen, R. 2008. Viestintäoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum

Niemivuo, M. Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. Hel-

sinki: WSOYpro.

Pesonen, P. 2012. Yritysviestinnän säännöt. Helsinki:EDITA.

Prechal, S. 2005. Directives in EC law. Oxford: University Press.

Suomen perustuslaki 731/1999, 2 §, 21 §, 22 §, 118 §, 121 §.

Suomi.fi (viitattu 9.1.2012). Saatavissa:

[http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio\\_ja\\_kunnat/kunnat\\_ja\\_kunnallishallinto/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/kunnat_ja_kunnallishallinto/index.html).

Svensson, P-G & Starrin, B. 1996. Kvalitativa studier I teori och praktik. Lund; MultiFinr Offset.

Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. 1996. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Rauma: Kirjapaino Oy West Point.

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

Valtion työmarkkinalaitos [viitattu 13.3.2013]. Saatavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/06\\_valtion\\_tyomarckinalaitos/20060203Kaikki/yt\\_opas\\_nettil.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarckinalaitos/20060203Kaikki/yt_opas_nettil.pdf)

Valtiovarainministeriö [viitattu 29.12.2012]. Saatavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20120703Kuntal/nahme.jsp.29.12.2012](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20120703Kuntal/nahme.jsp.29.12.2012)

YritysSuomi, [viitattu 17.3.2013]. Saatavissa:

[http://www.yrityssuomi.fi/web/guest/aihe?pp=polku\\_Tyonantajuus&ppa=palp\\_Tyontekijan\\_palkkaaminen&aihe=1000234,](http://www.yrityssuomi.fi/web/guest/aihe?pp=polku_Tyonantajuus&ppa=palp_Tyontekijan_palkkaaminen&aihe=1000234)

## LIITTEET

Liite 1 : Teemahaastattelun runko

### **Haastattelun teemat**

#### **1. Taustaa kartoittavat kysymykset**

Mitä päätöksiä teet / valmistelet?

Kuinka paljon päätöksiä teet / valmistelet vuodessa?

Kuinka pitkä kokemus sinulla on työstä päättäjänä / valmistelijana?

#### **2. Perehdytys ja työn ohessa tapahtunut koulutus**

#### **3. Sähköiset ohjelmat**

#### **4. Päätösten asiasisältö**

#### **5. Parannusehdotukset**

## Päätösvalmistelukysely

## 1. Taustatietoja

- Olen päättäjä  
 Olen valmistelija  
 Teen / valmistelen yli 20 päätöstä / vuosi  
 Teen / valmistelen alle 20 päätöstä / vuosi  
 Teen / valmistelen henkilöstö- ja taloushallinnon päätöksiä  
 Teen / valmistelen muita kuin henkilöstöhallinnon päätöksiä

## 2. Mieleni järjesteimien sujuvuudesta? \*

1 = täysin erimielä 2 = jokseenkin erimielä 3 = jokseenkin samaa mieltä 4 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4
TWeb -järjestelmä on helppokäyttöinen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
TEM -järjestelmä on helppokäyttöinen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ESS -järjestelmä on helppokäyttöinen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 3. Mieleni prosessin sujuvuudesta? \*

1 = täysin erimielä 2 = jokseenkin erimielä 3 = jokseenkin samaa mieltä 4 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4
On helppoa tunnistaa kenen päätösvaltaan mikäkin päätös kuuluu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tunnen hyvin päätöksiin liittyvät valitus- ja muutoksenhakusäännökset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tunnen hyvin nähtävilläoloon liittyvät säännökset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tunnen hyvin päätöksiin liittyvän julkisuuslainsäädännön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tunnen hyvin päätöksiin liittyvän esteellisyyslainsäädännön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Delegointia koskevat säädökset ovat mielestäni selkeitä ja kattavia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 4. Mieleni saamastani koulutuksesta? \*

1 = täysin erimielä 2 = jokseenkin erimielä 3 = jokseenkin samaa mieltä 4 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4
Olen saanut riittävästi koulutusta TWeb -järjestelmän käyttöön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Olen saanut riittävästi koulutusta TEM -järjestelmän käyttöön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Olen saanut riittävästi koulutusta ESS -järjestelmän käyttöön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Olen saanut riittävästi päätöksentekoon liittyvää lainsäädäntöä koskevaa koulutusta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 5. Mistä saan apua, jos olen epävarma? \*

1 = täysin erimielä 2 = jokseenkin erimielä 3 = jokseenkin samaa mieltä 4 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4
Saan asiantuntevaa apua työtovereiltani	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saan vastukset kysymyksineni esimieheltäni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Voin aina kysyä yksikkömme lakimieheltä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etsin ja löydän vastaukset netistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etsin ja löydän vastaukset intrasta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tutkin alan kirjallisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 6. Onko kohdallesi osunut päätöksiä, joissa toimivaltaisuus-, esteellisyys-, julkisuus- tai muutoksenhakukysymysten selvittely on tuntunut haastavalta?

**7. Oletko joskus vielä päätöksenteon / valmistelun jälkeen tuntenut epävarmuutta siitä, menikö kaikki varmasti oikein?**

**8. Mistä päätöksentekoon / valmisteluun liittyvistä asioista haluaisit erityisesti tietoa ja millaista tukea olet käytännön tilanteissa tuntenut tarvitsevasi?**

**9. Intraa on hyödynnetty kaikessa sisäisessä tiedottamisessa. Voisiko sen käyttöä vielä tehostaa päätösten valmistelun ja tekemisen tukemisessa? Jos, niin miten?**

Lähetä



Liite 3: Viranhaltijapäätösprosessin selvityslehti

**PROSESSIN SELITYSLEHTI**

**Prosessin vaiheet**

Vaihe/Tehtävä	Kuka/ketkä	Kriittiset tekijät	Menetelmät, työohjeet, lomakkeet, laitteet, tietojärjestelmät jne. ohjaus ja valvonta	Tietojen hallinta Input-tiedot	Tietojen hallinta Output-tiedot
anomuksen, aloitteen tai tarjouksen lähettäminen (TWeb, ESS henkilöstohallinto-ohjelma) TEM matkahallinto-ohjelma)	kuntalainen, henkilöön kuuluva jäsen, muu taho (esim. yritys)	ei tarpeeksi tietoa asiakirjan muotoilu- ja sisältö-osaamista eikä sitä kenelle se olisi osoitettava	Hakija tallentaa henkilöstohallinnon anomukset ESS:iin ja matkalaskut ja pienostot TEM:iin, muut kirjitse	tiedot tapauskohtaisia	hakemus anomus tarjous aloite
paperisen ja sähköisen anomuksen ym. asiakirjan kirjaaminen	Kirjaamon henkilökunta	asiakirja on virheellinen tai puutteellinen t. toimitettu väärään paikkaan	kirjaaminen TWeb-järjestelmään, ohjaaminen asianomaiselle valmistelijalle	asiakirjan sisältämät tiedot	
tietojen tarkistaminen, lisätietojen pyytäminen, laillisuusnäkökohtien huomiointi tekstin valmistelu	valmistelija	jonkin tärkeän asia t. muotoilu- ja sisältö-osaamista puuttavalle huomiota; toimivalta, valitusoikeus, julkisuus, oikean ratkaisun tekeminen siitä, onko kyse TWeb -päätöksestä	tiedustelut kirjein, puhelimitse ja sähköpostitse laillisuusnäkökohtien tarkistaminen alan tietoihteistä Päätöstekstin kirjoittaminen TWebiin Työsopimus-päätös Essiin	anomus ym. asiakirjojen tiedot. Lakien ja säädösten tiedot	vastaukset kyselyihin
päätöksen tekeminen / päätöksen vahvistaminen allekirjoittamalla	päätäjä	oman toimivallan ja ko. päätöksen liitt. lainsäädännön tunteminen	päätöksen tekeminen / hyväksyminen (TWeb, Ess, TEM)	päätöksen sisältöön vaikuttavia tietoja, lakien ja säädösten tiedot	päätös kirjallisena / sähköisenä



