

Matti Muukkonen

*HTT, YTM, ÖTM, yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto
julkisoikeuden, erityisesti kuntaoikeuden ja itsehallintoyhteisöjen dosentti, Lapin yliopisto*

Maritta Laakso

HTK, Itä-Suomen yliopisto

VAIKUTTAMISTOIMIELIMISTÄ SEKÄ NIITÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN TOTEUTUKSESTA POHJOIS-KARJALAN MAAKUNNASSA



Edilex 2021/17

Referee-artikkeli
Julkaistu 23.3.2021
www.edilex.fi/artikkelit/22702

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
2	OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMISOIKEUDET	3
2.1	OIKEUKSIEN VALTIOSÄÄNTÖINEN PERUSTA.....	3
2.2	OSALLISTUMISEN JA VAIKUTTAMISEN MUODOT.....	4
3	VAIKUTTAMISTOIMIELIMET	6
3.1	JURIDINEN MUOTO	6
3.2	VAIKUTTAMISTOIMIELIMIÄ KOSKEVAT VELVOITTEET KUNNALLE	7
3.3	VAIKUTTAMISTOIMIELINTEN TEHTÄVISTÄ.....	9
3.4	VIRANOMAISTEN VELVOLLISUUDET SUHTEESSA VAIKUTTAMISTOIMIELIMIIN	11
4	EMPIIRINEN TARKASTELU	13
4.1	TARKASTELUKOHDE, AINEISTO JA MENETELMÄ.....	13
4.2	HALLINTOSÄÄNTÖJEN MÄÄRÄYKSET.....	14
4.3	TOIMINTASÄÄNNÖT TAI MUUT TOIMINTAA OHJAAVAT SÄÄNNÖT.....	15
4.4	VAIKUTTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ.....	16
5	LOPUKSI.....	18
	LÄHTEET	18

1 JOHDANTO

Kuntalain (410/2015) 26–28 §:t sisältävät perussäännökset *nuorisovaltuustosta, vanhusneuvostosta ja vammaisneuvostosta*. Lain esitöissä näitä kutsutaan *vaikuttamistoimielimiksi*.¹ Kunkin säännöksen 1 momenteissa *kunnanhallitukselle* on säädetty velvollisuudeksi asettaa säännöksissä tarkoitetut organit sekä huolehdittava niiden toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuuston sijaan voidaan myös asettaa sitä vastaava nuorten vaikuttajaryhmä (kuntalaki 26.1 §). Vaikuttamistoimielinten ei tarvitse olla kuntakohtaisia, vaan kuntalaki sinänsä sallii myös useamman kunnan yhteisen elimen. Poissuljetua ei näyttäisi olevan sekään, että sama vaikuttamistoimielin toimisi esimerkiksi niin vanhus- kuin vammaisneuvostona.²

¹ Ks. HE 268/2014 vp, s. 1/II, 74/II, 99/II–100/I, 110/II, 130/II, 148/II ja 255/I.

² Tällä on kuitenkin asetettu esitöissä kriteeriksi se, että kunnassa tai alueella olisi vähän vammais- tai vanhusalan järjestötoimintaa (Mts., s. 157/I).

Vaikuttamistoimielimiä koskevan sääntelyn taustalla on valtiosääntöisiä perusteita. Suomen perustuslain (731/1999) 2.2 §:n mukaan “[k]ansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Säännöksen esitöiden mukaan tällä on läheinen yhteys perustuslain 14.3 ja 20.2 §:iin, joissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.³ Kyseisten säännösten rinnalla yhteys voitaneen tunnistaa myös perustuslain 14.4 §:ään ja erityisesti lasten osalta perustuslain 6.3 §:ään sekä laajemmin *vaalioikeuksiin*⁴ (perustuslaki 14 §). Kun perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla (käsitteen institutionaalisessa merkityksessä) on velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen, on sillä toimintavelvoitteita myös *osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien* osalta.⁵

Kirjoittaessaan Suomen poliittisesta järjestelmästä, *Jaakko Nousiainen* on kuvannut poliittisessa yhteisössä jäsenenä olevien yksilöiden oikeutta vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon tärkeäksi osaksi heidän kykyään ohjata omaa elämäänsä. Hänen mukaansa osallistuminen ei kuitenkaan rajaudu vain oikeudellisesti normitettuihin kanaviin (vaalit, toiminta luottamus- ja virkamiesrooleissa), vaan käsitteellisesti se sisältää kaikenlaisia julkiseen päätöksentekoon vaikuttavia sosiaalisia vuorovaikutusjärjestelmiä.⁶ Koska tosiasia kuitenkin lienee, etteivät kaikki kukin mistäkin syystä johtuen virallisimpien kanavien piirissä ole,⁷ tarvitaan myös muunlaisia tapoja mahdollistaa osallistuminen ja vaikuttaminen, jotta jokaisella aidosti olisi yhdenvertaiset oikeudet.⁸ Näitä niin lainsäätäjällä kuin kunnallakin on velvollisuus aktiivisesti etsiä.

Vaikuttamistoimielimet eivät ole juuri herättäneet oikeustieteellisen tutkimuksen kiinnostusta. Voitaneen puhua lähinnä reunamerkinnoista kommentaariteoksissa.⁹ Osaltaan tämä johtunee siitä, ettei niiden historia osana kuntia koskevaa pakottavaa sääntelyä ole kovinkaan pitkäaikaista. Vaikka sinänsä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) 13 §:ssä vammaisneuvostoista säädettiin jo 1980-luvulla, olivat ne ennen nykyistä kuntalakisäädöksellä kunnille vapaaehtoisia.¹⁰ Vapaaehtoisia olivat myös nuorisovaltuustot ennen kuntalain uudistamista. Sen säätämishetkellä voimassa olleessa, nyt jo kumotussa, vanhassa nuorisolaissa (72/2006) ei itseasiassa edes ollut säännöksiä nuorisovaltuustoista, mutta nuorten osallistumista ja kuulemista koskeneen 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa niihin viitattiin yhtenä nuorten osallis-

³ HE 1/1998 vp, s. 74/I.

⁴ Oikeuskirjallisuudessa *Lauri Tarasti* ja *Arto Jääskeläinen* (2014, s. 1) ovat käsitteellisesti liittäneet vaalioikeuden osaksi *aktiivisia valtiollisia oikeuksia*.

⁵ Ks. Muukkonen *Oikeus* 3/2020, s. 351–352. Oikeuskirjallisuudessa *Jaakko Husa* ja *Teuvo Pohjolainen* (2014, s. 178) ovat jakaneet *osallistumisoikeudet* käsitteellisesti “1) oikeuksiin, jotka turvaavat vaikuttamisen välillisen demokratian kautta, ja 2) oikeuksiin, jotka turvaavat välitöntä vaikuttamista”. Käsitteellisesti tämä näyttäisi vastaavan osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia, joka taas on johdannainen tuoreemmassa lainsäädännössä käytetystä.

⁶ Nousiainen 1998, s. 319.

⁷ Ks. *ibid.*

⁸ Osallistuminen ja vaikuttaminen edellyttävät kuntalaisen tai palvelujen käyttäjän omakohtaista kiinnostusta osallistua ja vaikuttaa kunnan yhteisten asioiden hoitoon ja käsitystä siitä, että kunnan asioiden hoidossa voidaan olla mukana vaikuttavalla tavalla (Ryynänen – Telakivi 2006, s. 200–201, Koivisto – Isola – Lyytikäinen 2018, s. 23 sekä Niiranen 2011, s. 220). Ks. myös Sutela LM 1/2001, s. 73.

⁹ Ks. esim. Harjula – Prättälä 2019, erit. 26 §:n alaluku 1 sekä 26–28 §:ien selostus kokonaisuudessaan. Ks. myös esim. Tuori – Kotkas 2016, s. 204–205, Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 157–158, Hakalehto 2018, s. 93.

¹⁰ Ks. myös HE 219/1986 vp, s. 14/II.

tuttamisen muotona.¹¹ Ensimmäisenä pakolliseksi sen sijaan tulivat vanhusneuvostot ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 11 §:n perusteella vuoden 2014 alusta alkaen (vanhuspalvelulaki 28.4 §).¹²

Tässä artikkelissa mielenkiintomme kohdistuu kahteen seikkaan. Ensinnäkin olemme lainopillisesti kiinnostuneista siitä, *mitä vaikuttamistoimielimet ovat*. Toisekseen olemme empiirisesti kiinnostuneita siitä, *miten niitä koskeva sääntely on "implementoitu"*. Jälkimmäisen kysymyksen osalta olemme rajanneet tarkastelun yhteen maakuntaan, Pohjois-Karjalaan ja sen kuntiin.¹³ Nähdäksemme siten on kiinnostavaa yhtäältä selvittää sitä, mihin lainsäätäjät on kunnat velvoittanut sekä toisaalta sitä, miten kunnat ovat panneet täytäntöön nämä velvoitteet. Koska esimerkiksi tuoreessa esityksessä koskien kunnan hallintorakenteiden järjestämistä, vaikuttamistoimielimet on rajattu tarkastelun ulkopuolelle,¹⁴ voidaan tämän tutkimuksen osaltaan katsoa täydentävän kunnan hallinnon organisoitumista koskevaa tietoa.

2 OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMISOIKEUDET

2.1 OIKEUKSIEN VALTIOSÄÄNTÖINEN PERUSTA

Kysymys siitä, *mitä vaikuttamistoimielimet ovat* johtavat nopeasti kysymykseen siitä *miksi* ne ovat. Kun lainopin yhtenä tärkeänä tavoitteena on selvittää voimassa olevaa oikeutta, edellyttää tämä sen selvittämistä, mikä lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, kun se on tällaiset organit päätyneet sisällyttämään lakiin. Olemme jo edellä tuoneet esiin sen, kuinka osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksilla on perusta valtiosääntöisessä sääntelyssä. Jo mainittujen (perustuslain 2.2, 6.3, 14.3, 14.4 ja 20.2 §:t) lisäksi on syytä tunnistaa myös perustuslain 121.1 §:n edellyttävän kuntien toimivan kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti siten, että niiden itsehallinto on nimenomaan valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna *kunnan asukkaiden itsehallintoa*.¹⁵ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65–66/1991) 3(1) artiklan mukaan taas *paikallisella itsehallinnolla* viitataan paikallisviranomaisten oikeuteen ja kelpoisuuteen omavastuisesti ja paikallisen väestön etujen mukaisesti säännellä ja hoi-taa niille säädettyjä tehtäviä, jotka muodostavat huomattavan osan julkisten tehtävien kokonaisuudesta.

Niin peruskirjan 3(2) artiklasta kuin perustuslain esitöistä kumpuaa ajatus edustuksellisesta demokratiasta.¹⁶ Peruskirja tai perustuslaki eivät kuitenkaan suhtaudu epäsuopeasti ajatukseen siitä, että

¹¹ HE 28/2005 vp, s. 14/II.

¹² Jo ennen vanhuspalvelulain 11 §:n säätämistä vanhusneuvostoja oli valtaosassa kuntia; ks. HE 160/2012 vp, s. 39/II.

¹³ Tutkimuksen empiirisen osion toteuttamista kuvataan jäljempänä luvun 4 alussa.

¹⁴ Ks. Muukkonen LM 2/2020, s. 231.

¹⁵ HE 1/1998 vp, s. 176/I. Ks. myös esim. Mutanen Edilex 23/2017, s. 9 ja Lavapuro et al. 2019, s. 34–35.

¹⁶ HE 1/1998 vp, s. 176/I. Myös perustuslakivaliokunnan mukaan kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta on tärkeää, että kunkin julkisyhteisön päätösvalta on asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemilla toimielimillä; ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 22/2006 vp, s. 3/II. Sen mukaan "kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta olisi -- hankalaa, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä -- siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti" kuntaoikeushenkilön ulkopuolisille julkisyhteisöille (PeVL 11a/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 8/2003 vp, s. 2/II). Ks. myös Muukkonen LM 2/2020, s. 224.

näiden formaalien päätöksentekojärjestelmien rinnalla olisi myös kansalaiskokouksia, kansanäänestyksiä tai muunlaisia suoraan osallistumiseen perustuvia osallistumis- ja vaikuttamistapoja. Perustuslain 3(2) artiklan ainoa vaatimus on, että näiden tulee olla lainsäädännössä sallittu. Perustuslain edellä mainitut säännökset sekä 22 §:stä kumpuava yleinen turvaamisvelvollisuus sen sijaan jopa edellyttää näitä. Tärkeintä lieneekin se, että ihmiset voisivat monipuolisesti vaikuttaa itsehallinnollisen yhteisön *oman tahdon* muodostamiseen, vaikka vaaleja pidetäänkin järjestelmän keskeisimpänä osana.¹⁷ *Marja Sutelan* näkemyksen mukaan tahdonmuodostusta voidaan kuitenkin tehdä myös monin muin tavoin, kuten vaikkapa juuri kansanäänestyksin.¹⁸ Samoin kuin varsinaisiin vaaleihin, myös kansanäänestyksiin liittyy tietty muodollisuuden vaatimus,¹⁹ joka erottaa ne kevyemmistä osallistumis- ja vaikuttamismuodoista.

Varsinaisten vaali- sekä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien ohella myös *oikeudella tietoon* on merkitystä täysipainoisen osallistumisen ja vaikuttamisen toteutumisessa. Perustuslain 12.2 §:ssä turvatulla *julkisuusperiaatteella* on selkeä yhteys osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin: *Olli Mäenpään* mukaan “[i]lman laajaa ja aktiivisesti toteutettua julkisuutta osallistumisoikeuksien toteuttaminen ei olisi käytännössä mahdollista”.²⁰ Julkisuusperiaatteeseen, yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa tulkittuna sisältyykin julkiselle vallalle osoitettu aktiivinen toimintavelvoite tuottaa ja jakaa tietoa, jotta myös osallistuminen ja vaikuttaminen tosiasiallisesti mahdollistuu. Tässä tehtävässään julkinen valta on yhtäältä velvoitettu esimerkiksi julkaisemaan tietoja yleisessä tietoverkossa,²¹ mutta toisaalta myös ylläpitämään sellaista palvelurakennetta (esim. yleinen kirjasto), jotka turvaavat jokaiselle oikeuden kehittää itseään (myös tiedollisesti) varattomuuden sitä estämättä.²²

2.2 OSALLISTUMISEN JA VAIKUTTAMISEN MUODOT

Erityisesti perustuslain 14.3 §:n perustuslaillinen toimeksianto velvoittaa lainsäätäjää luomaan kuntien hallintoa koskevan osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmän. Kuntalaissa toimeksianto on konkretisoitunut erityisesti lain 22 §:nä (175/2019), jossa erikseen “Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet” otsikon alla säädetään siitä, kuinka “[k]unnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan”. Säännös vastaa pääosin aiemman kuntalain (365/1995) 27 §:ää.²³ Tuota säännöstä säädettäessä esitöissä tuotiin esiin juuri yhteys perusoikeussäätelyyn.²⁴

¹⁷ Ks. Merikoski – Vilkkonen 1982, s. 164 ja Kekkonen 1936, s. 107–110.

¹⁸ Kunnallisista kansanäänestyksistä on säädetty kuntalain 24 §:ssä ja laissa neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/1990, kansanäänestyslaki). Oikeusministeriön ylläpitämän vaalitietopalvelun

(<https://vaalit.fi/documents/5430845/6499185/Luettelo+kunnallisista+kansan%C3%A4%C3%A4nestyksist%C3%A4+14.10.2019/f306d493-3221-aace-3d5b-a800594772f8/Luettelo+kunnallisista+kansan%C3%A4%C3%A4nestyksist%C3%A4+14.10.2019.pdf>) mukaan

näitä kuitenkin järjestetään melko vähän, lähinnä kuntaliitosten yhteydessä. Kuntarakenneselvitysten yhteydessä on kuitenkin myös suosittu erilaisia mielipidetiedusteluja (ks. esim. Muukkonen 2012), joilla on osaltaan täytetty kuntarakennelain (1698/2009) 7 §:n vaatimukset koskien kuntien velvollisuutta turvata osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet yhdistymisselvityksen valmistelun yhteydessä.

¹⁹ Ks. Sutela 2000, s. 64–66.

²⁰ Mäenpää 2020, s. 38.

²¹ Verkkojulkaisuvelvollisuudesta ks. Muukkonen Oikeus 3/2020, s. 348–368.

²² Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 64/II ja PeVM 25/1994 vp, s. 32/II ja 35/II; ks. myös. Lavapuro et al. 2016, s. 14.

²³ HE 268/2014 vp, s. 150/I.

²⁴ HE 192/1994 vp, s. 69/I.

Niin uudessa kuin vanhassa laissa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien muodot on jätetty kuntien harkintaan. Säännökseen sisältynyt listaus keinoista, joilla osallistumista ja vaikuttamista kunnassa voidaan edistää, on lähinnä ohjeellinen ja esimerkinomainen.²⁵ Laissa mainitut tavat: 1) keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, 2) mielipideselvitykset, 3) palvelujen käyttäjien valinta toimielimiin, 4) osallistuvan budjetoinnin mallit, 5) käyttäjälähtöinen palvelujen suunnittelu ja kehittäminen sekä 6) oma-aloitteisen suunnittelun ja valmistelun tukeminen, esittävät jo kuitenkin sellaisen keinovalikoiman, jolla useimmiten kunnat tulevat toimeen. Niitä voi kuitenkin olla myös muita ja kunnan omaan toimivaltaan kuuluu linjata miten se osallistumis- ja vaikuttamisperusoikeuksien toteutumista turvaisi.²⁶ Valtuustolle säädettyinä tehtävänä kuitenkin on, että sen tulee pitää huolta siitä, että keinovalikoima on monipuolinen (kuntalaki 22.1 §).²⁷ Pääperiaatteet osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käytöstä valtuuston tuleekin linjata hyväksyessään tai päivittäessään *kuntastrategiaa* (kuntalaki 37.1.6 §).²⁸ Erillistä hyväksymismenettelyä sen sijaan ei vaadi kuntalain 23 ja 25 §:issä jo lakiin perustuen sovellettavaksi tulevat *aloiteoikeus* ja *kansanäänestysaloiteoikeus*.

Sen ohella, että edellä mainittujen keinojen osalta harkinta niiden tai muiden tapojen käytöstä on jätetty kunnalle itselleen, on syytä huomata, etteivät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tyhjene kyseiseen säännökseen. Kuten edellä on tuotu esiin, myös vaalioikeudet – oikeus äänestää vaaleissa ja asettua ehdolle – ovat myös tunnistettavissa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiksi: näistä on säädetty kuntalain 15–16 ja 20 §:issä, vaalilaissa (714/1998) sekä kuntarakennelain 6 luvussa. Vastaavasti toisesta yleisestä äänestyksestä eli kunnallisesta kansanäänestyksestä on säädetty kuntalain 21 ja 24 §:ssä sekä edellä viitatussa kansanäänestyslaissa. Lisäksi hallintolain (434/2003) 41 §:ssä ja erityislainsäädännössä, kuten vaikkapa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 62 §:ssä säädetään vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta yksittäistä hallintoasiaa koskien. Myös nämä tulevat sovellettavaksi riippumatta siitä onko valtuusto niiden käyttämisestä linjannut vai ei.

Konkretiaa tiedonsaantioikeuksille luo luonnollisesti kunnissakin sovellettava laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki), jonka 19 ja 20 §:t ovat tältä osin merkittävimmät. Niiden perusteella kunnalla on *ex officio* velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Julkisuuslain 21 §:n mukaan tietoa voidaan tuottaa myös lisäksi pyynnöstä. Kuntalain puolella kuntien viestintää ja tiedottamista ohjaavat taas niin kuntalain 29 §:n kuin 109 §:n säännökset, joiden sisältö osaltaan täydentyy myös erityislainsäädännössä.²⁹ Myös yleinen tiedonsaantioikeus julkisista asiakirjoista täydentää tiedonsaantioikeutta osana osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista. Kokonaisuudessaan kuitenkin voidaan sanoa, että “[k]untien tiedottamisen on oltava niin tehokasta, että asukkailla on tosiasialliset edellytykset osallistua ja vaikuttaa asioiden valmisteluvaiheessa.”³⁰

Viimeisenä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien muotona esiin voidaan nostaa tämän esityksen varsinaisena tarkastelukohteena olevat vaikuttamistoimielimet, joiden funktio on erityisesti osallistuttaa tiettyjä ryhmiä kunnalliseen päätöksentekoon. Niiden tavoitteena on antaa edustamil-

²⁵ Ks. mts., s. 88/II–89/II ja HE 268/2014 vp, s. 150/II.

²⁶ HE 268/2014 vp, s. 150/II.

²⁷ Esitöiden mukaan “[m]onipuolisuudella tarkoitettaisiin sekä pitkäaikaisia vaikuttamisen keinoja että lyhytaikaisia ja satunnaisempia vaikuttamismahdollisuuksia” (ibid.).

²⁸ Mts., s. 100/I ja 150/II.

²⁹ Kunnan *verkkojulkaisuvelvollisuuden* suhteesta osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin; ks. Muukkonen Oikeus 3/2020, s. 351–353.

³⁰ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 59.

leen ryhmille kuulemis- ja vaikuttamiskanava tuoda ryhmän näkemyksiä esiin.³¹ Varsinaisia kuntalain 30 §:n tarkoittamia *kunnan toimielimiä* ne eivät kuitenkaan ole, eikä niissä sovelleta kuntalain, hallintolain ja hallintosäännön kokous- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä.³² Myöskään varsinaista toimivaltaa niille ei voida hallintosäännöllä tai siihen sisällytetyllä subdelegointimääräyksellä siirtää.³³

Ennen siirtymistä tarkemmin käsittelemään vaikuttamistoimielimiä, voidaan välyhteenvetona todeta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla olevan perusta valtiosäännössä. Edelleen voidaan todeta, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tai -oikeudet kattavat useita eri muotoja. Ylemmän tason luokitteluna voitaneen esittää, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet koostuvat: 1) vaalioikeuksista, 2) suorasta vaikuttamisesta, 3) tiedonsaantioikeuksista, 4) erilaisista tavoista osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon, sekä 5) vaikuttamistoimielimistä. Näitä voidaan pitää eräänlaisena sitoutumista ja osallisuutta tukevana kunnallisena infrastruktuurina.³⁴ Lisäksi on syytä kaiken edellisen ohella huomioda, että luonnollisesti myös sellaiset klassiset vapausoikeudet, kuin *sanavapaus*, *kokoontumisvapaus* ja *yhdistymisvapaus* ovat osaltaan keskeisessä asemassa mahdollistamassa osallistumisen sekä erityisesti vaikuttamisen.

3 VAIKUTTAMISTOIMIELIMET

3.1 JURIDINEN MUOTO

Oikeustieteessä on tyypillistä yrittää määritellä erilaisia ilmiöitä omassa olevien käsitteiden kautta. Vaikuttamistoimielinten osalta kyse on kuitenkin uudesta ilmiöstä, joka ei mahdu vanhoihin käsittelemääritelmiin. Oikeastaan kaikkein yksinkertaisinta on sanoa mitä vaikuttamistoimielimet eivät ole. Kuten jo edellä todettiin, ne eivät ole kuntalain 30 §:n tarkoittamia kunnan toimielimiä, jonka lisäksi kuntalain esitöissä on tuotu esiin se, etteivät ne myöskään ole kunnan viranomaisia.³⁵ Osa kunnan hallintoa ne kuitenkin näyttäisivät olevan, sillä kuntalain esitöissä perusteeksi siirtää vanhus- ja vammaisneuvostoja koskenut sääntely erityislaeista kuntalakiin perusteltiin nimenomaan sillä, kuinka kunnan hallinnosta tulisi säätää vain kuntalaissa.³⁶ Edelleen poissuljennan avulla voidaan tehdä johtopäätös, etteivät toimielimet myöskään tee varsinaisia päätöksiä, sillä esitöissä toimivallan siirtoa koskevan sääntelyn yhteydessä on todettu, kuinka nuorisovaltuustolle sekä vanhus- ja vammaisneuvostoille tulisi antaa mahdollisuus vaikuttaa omasta näkökulmastaan kunnan toimintaan muutoin kuin päätöksentekijöinä.³⁷

Lienee siis yksinkertaisinta hyväksyä se argumentti, että kunnan laajasti ymmärretty toimielinjärjestelmä on vaikuttamistoimielinten myötä saanut käsitteellisesti uuden perheenjäsenen. Vaikuttamistoimielimet ovat siis selkeästi jotain muuta kuin esimerkiksi kunnan viranomaiset tai sellaisina toimi-

³¹ Ks. Harjula – Prättälä 2019, 26 §:n alaluku 1.

³² HE 268/2014 vp, s. 155/I.

³³ Mts., s. 155/I ja 206/II.

³⁴ Ks. Heuru – Mennola – Rynnänen 2008, s. 57.

³⁵ HE 268/2014 vp, s. 155/I. Vaikuttamistoimielinten jäsenet eivät myöskään ole kuntalain 69 §:n tarkoittamia kunnan luottamushenkilöitä (ibid.).

³⁶ Mts., s. 74/II.

³⁷ Mts., s. 206/II.

vat toimielimet taikka henkilöstö. Niitä tulee käsitellä siten erillisenä oikeudellisenä ilmiönä. Edellä käsiteltävänä olleet nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto voidaan vaikuttamistoimielin käsitteen sisällä erotella lakisääteiksi tai pakollisiksi vaikuttamistoimielimiksi, kun taas muut esimerkiksi kunnan omaan norminantoon perustuvat vastaavat muille ryhmille asetetut vaikuttamistoimielimet olisivat sitten käsitteellisesti vapaaehtoisia. Tällaisia voisi syntyä esimerkiksi lainsäätäjän vammaisneuvoston vanhaa sääntelytapaa mukailleen tai sitten sillä, että valtuusto toteaisi hallintosäännössä kyseisessä kunnassa olevan vaikkapa maahanmuuttajaneuvosto. Sen sijaan itsenäisesti esimerkiksi kunnanhallitus ei voisi uusia vaikuttamistoimielimiä asettaa kahdesta syystä: 1) päätösvalta tehtävien ottamisesta kunnan yleisen toimialan puitteissa, on valtuustolla,³⁸ jonka lisäksi 2) myös budjettivalta on valtuustolla.

3.2 VAIKUTTAMISTOIMIELIMIÄ KOSKEVAT VELVOITTEET KUNNALLE

Kuntalain edellä mainitut säännökset velvoittavat kuntia, tarkemmin kunnanhallituksia asettamaan kyseiset vaikuttamistoimielimet sekä huolehtimaan niiden toimintaedellytyksistä (kuntalaki 26.1, 27.1 ja 28.1 §:t). Asettamisella tässä tapauksessa tarkoitetaan kyseisten vaikuttamistoimielinten perustamista ja jäsenten valitsemista niihin sekä toiminnan kokonaisvaltaista organisointia. Sinänsä mielenkiintoista on, että säännöksissä on käytetty muotoa asettaa, sillä kuntalain 30.2 §:ssä taas kunnan toimielinten asettaminen on säädetty valtuuston toimivaltaan.³⁹ Tämän ohella kunnanhallitukselle ja valtuuston päätöksen nojalla myös muille toimielimille on säädetty mahdollisuus asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten (kuntalaki 30.3 §). Kahdessa jälkimmäisessä tapauksessa kyse kuitenkin on siitä, ettei kyseisiä toimielimiä ole laissa suoraan säädetty, vaan esimerkiksi juuri valtuusto voi harkintansa mukaan asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai niiden sijasta valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä (kuntalaki 30.2,1 §).

³⁸ Ks. Muukkonen – Voutilainen Focus Localis 4/2020, s. 9–10 ja 15.

³⁹ Asettamista käytetään kuntalaissa ja sen esitöissä nähdäksemme useammassa eri merkityksessä. Siinä missä vaikuttamistoimielinten osalta asettamiseen liittyy myös esimerkiksi toiminnan organisointi ja vaikuttamistoimielimen jäsenten valitseminen, viitataan kuntalain 30 §:n tarkoittamalla asettamisella ehkä pikemminkin perustamista. Toisaalta kuntalain 121.1 §:ssä säädellään tarkastuslautakunnan asettamisesta, vaikka sinänsä tarkastuslautakunnan olemassaolo on veloitettu jo kuntalain 30.1 §:ssä. Sen sijaan myös lain 35 §:n (1484/2016) 2 mom.:ssa käytetään muotoilua asettaa säädettäessä mahdollisuudesta tilapäiseen valiokuntaan, joka ei ikään kuin ole normaalisti asetettuna. Tässä tilanteessa valtuusto myös valitsee jäsenet kyseiseen toimielimeen. Myös valitsemisen osalta on kuitenkin havaittavissa epäjohdonmukaisuutta, joka ilmenee erityisesti toimielinten *jaostojen* osalta. Yhtäältä nimittäin lain 32.1 §:ssä viitataan mahdollisuuteen, jossa toimielin valitsee jaoston jäsenet, mutta toisaalta lain 31.1,3 §:ssä näytettäisiin rajaavan muun toimielimen mahdollisuus valita jäseniä ainoastaan tilanteeseen, jossa kyse on johtokunnasta. Lain 30.2,3 §:n mukaan jaostot asettaa valtuusto. Tämä oli muutos aiempaan lakiin ja perusteltiin sillä, ettei kunnan organisaatioon pidä pystyä syntymään uusia pysyviä toimielimiä ilman valtuuston nimenomaista päätöstä (HE 268/2014 vp, s. 160/II). Kuitenkin juuri 32.1 § näyttäisi avaavan mahdollisuuden valita jaostojen jäseniä myös itse toimielimessä. Ongelmalliseksi tämä kuitenkin tulee myös siksi, että lain 30.5 §:ssä on säädetty jaostoihin sovellettavan soveltuvin osin mitä itse toimielimestä säädetään, eikä itse toimielimiä (pl. toimikunnat) voida valita muualla kuin valtuustossa. Oikeuskirjallisuudessa Harjula ja Prättälä (2019, 30 §:n alaluku 5) ovat esittäneet sellaisenkin näkemyksen, että edellä kerrotusta huolimatta valtuusto voisi jättää jaoston asettamisen hallintosäännössä toimielimen harkintaan, jolloin toimielin valitsisi jäsenet. Sen sijaan, jos jaosto asetettaisiin hallintosäännön määräyksellä, valitsisi valtuusto itse myös jäsenet jaostoon. Edelleen he (mts., 32 §:n alaluku 1) toteavat, että valtuuston on mahdollista itse valita jäsenet jaostoihin, mutta tyypillistä on delegoida tämä toimivalta toimielimelle. Oikeana tulkintana nähdäksemme on pidettävä sitä, että asettamista koskeva toimivalta on aina valtuustolla, mutta valinta on mahdollista delegoida; ks. myös Muukkonen LM 2/2020, s. 229. Tältä osin tarkoituksenmukaista olisi kuitenkin tarkentaa lakia.

Koska vaikuttamistoimielinten ei tarvitse olla kunnan omia, on mahdollista, että kunta sopii niiden organisoinnista ylikunnallisesti. Kuntalain 8 luvussa on säädetty kuntien yhteistoiminnasta ja sen 49 §:ssä yhteistoiminnan muodoista. Kuntien yhteistoiminnan muodot on jaettavissa yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin muotoihin. Jälkimmäisiä on säädetty olevan yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä kuntayhtymä (kuntalaki 49.2 §). Yksityisoikeudellisista muodoista ei ole sen kummempin säädetty erikseen. Koska vaikuttamistoimielimet eivät ole toimielimiä, ei niiden osalta voida myöskään soveltaa yhteistä toimielintä koskevaa sääntelyä (kuntalaki 51 §, 1484/2016 ja 52 §). Myös yhteistä virkaa koskeva sääntely jää mahdollisuuksien ulkopuolelle (kuntalaki 53 §), eikä kyse ole myöskään sopimusperustaisesta toimivallan siirtämisestä toisen kunnan viranhaltijalle (kuntalaki 54 §). Julkisoikeudellisista yhteistoiminnan muodoista sinänsä kuntayhtymää voisi pitää juridisesti soveltuvana yhteistoimintamalliksi ylikunnallisten vaikuttamistoimielinten muodostamiseen, mutta käytännöllinen ratkaisu se ei missään nimessä ole.

Kysymys kuuluukin, onko vaikuttamistoimielinten osalta mahdollisuutta organisoida asiaa yksityisoikeudellisin sopimuksin? Nähdäksemme tähänkin on vastattava kielteisesti, koska kunnanhallitukset eivät voi siirtää niillä olevaa toimivaltaa asettaa vaikuttamistoimielimiä yksityisoikeudellisella sopimuksella. Näin ollen näyttäisi siltä, että yhteistoiminnan osalta kyse on sellaisesta julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta, jota kuntalain 8 luvussa ei ole huomioitu. Asia lienee ollut niin vähämerkityksellinen ja käytännön kannalta sovitettavissa oleva, että kunnat voivat tällaista yhteistoimintaa harjoittaa ilman tiettyyn muotoon asettautumista. Mikäli kunnat yhteisiin vaikuttamistoimielimiin päätyvät, lienee edellytyksenä se, että kunnanhallitukset tekevät asiasta yhdenmukaiset asettamispäätökset, jossa päätetään *inter alia* siitä, miten jatkossa valinnat suoritetaan ja miten toiminta konkreettisesti organisoidaan ja millaisin resurssein kukin kunta toimintaan osallistuu. Jos esimerkiksi nuorisovaltuustoa varten tarvitaan työntekijä, voidaan tämän osalta päättää joko yhteisestä virasta tai sisällyttää tätä koskeva kustannus vaikuttamistoimielimiä koskevaan sopimukseen.⁴⁰

Henkilöstön resursointi onkin yksi keskeinen kysymys, josta kunnanhallituksen tai -hallitusten on päätettävä tai sovittava. Kuntalain 26–28 §:t edellyttävät kunnanhallitusten huolehtivan vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä. Lain esitöiden mukaan "[t]oimintaedellytyksistä huolehtiminen tarkoittaa muun muassa sitä, että kunta osoittaa kokoustan, huolehtii kokousten järjestämisestä, vastaa kokouksista aiheutuneista kustannuksista sekä antaa tarvittaessa apua kokousasioiden valmisteluun ja kokouksen sihteerin tehtäviin"⁴¹: toisin sanoen mahdollistaa vaikuttamistoimielimen toiminnan. Käytännössä toimintaan täytyy myös varata riittävät määrärahat. Erillinen määräraha talousarvioissa jännevöittää vaikuttamistoimielimen toimintaa. Kokouspalkkioiden maksaminen on kunnan harkittavissa. Tämä voi tapahtua esimerkiksi päättämällä yleisiä hallintosäännössä määrättyjä palkkioperusteita sovellettavan myös vaikuttamistoimielimiin.⁴²

Toimintaedellytyksistä huolehtiminen ei kuitenkaan rajaudu vain fasilitointiin tai resursointiin, vaan koska vaikuttamistoimielinten vaikuttamisrooli ulottuu kaikille kunnan toimialoille, so. koko toimintaan,⁴³ tulee niiden toiminta myös käytännössä organisoida täyttämään tämä rooli. Vastuu on kun-

⁴⁰ Nähdäksemme olisi tarkoituksenmukaista täydentää kuntalain 8 luvun sääntelyä ottamalla esimerkiksi 51 a §:ksi sääntelyä koskien vaikuttamistoimielinten ylikunnallista järjestämistä. Tässä yhteydessä voisi säätää lain 52 §:n (pl. 1 mom. 1 k.:n järjestämisvastuun siirtämistä koskeva loppuosaa) tulemaan sovellettavaksi soveltuvin osin myös näihin.

⁴¹ HE 268/2014 vp, s. 155/I–II.

⁴² Mts., s. 155/II.

⁴³ Ibid.

nanhallituksella. Jotta rooli, tehtävät ja oikeudet toteuttaa tehtäviä olisivat selkeät, on esitöissä todettu olevan mahdollista hyväksyä vaikuttamistoimielimille toimintasäännöt, joissa "todetaan -- lakisääteiset ja mahdolliset muut tehtävät, jäsenten lukumäärä, mitä tahoja jäsenet edustavat, -- toimikausi, kokousten koollekutsuminen, puheenjohtajan valinta ja sihteerin tehtävien hoitaminen sekä toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen".⁴⁴ Erityisesti nuorisovaltuuston osalta on korostettu sitä, ettei toimintasäännön tulisi kuitenkaan asettaa liian tiukkoja rajoja toiminnalle, jotta vaikuttamistoimielin itse voisi kehittää toimintaansa.⁴⁵

Vaikuttamistoimielinten osalta yksi keskeinen joko asettamispäätöksessä tai toimintasäännössä ratkaistava asia olisi siis kokoonpanosta ja jäsenten valinnasta päättäminen. Koska kyse ei ole kunnan toimielimestä, on melko vapaasti päätettävissä *inter alia* se, kuinka monta jäsentä kussakin vaikuttamistoimielimessä on ja millaisella menettelyllä heidät valitaan. Nuorisovaltuuston osalta lain esitöissä on viitattu vaalien järjestämisen mahdollisuuteen.⁴⁶ Mikäli tällaiset halutaan järjestää, tulisi kunnanhallituksen joko asettamispäätöksessä tai toimintasäännössä ottaa kantaa ainakin vaalien ajankohtaan, järjestämiseen, äänioikeuteen sekä vaalikelpoisuuteen. Asia jäisi kuitenkin kunnanhallituksen harkintaan. Myös vanhus- ja vammaisneuvostojen osalta kokoonpano olisi kunnanhallituksen päätettävissä. Esitöissä on kuitenkin tuotu esiin se, kuinka vanhusneuvoston kokoonpanossa olisi hyvä huomioida vanhusjärjestöjen edustus.⁴⁷ Vammaisneuvostojen osalta taas kuntalain 28.1 § velvoittaa turvaamaan riittävän edustuksen vammaisille itselleen sekä heidän omaisilleen ja vammaisjärjestöille. Esitöiden mukaan erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että vammaiset henkilöt voisivat itse osallistua neuvoston työskentelyyn.⁴⁸

3.3 VAIKUTTAMISTOIMIELINTEN TEHTÄVISTÄ

Vaikuttamistoimielinten tehtävillä on merkittävä rooli, kun arvioidaan sitä, miten niiden toiminnan tulisi kunnassa näkyä. Kuntalain 26.2 §:n mukaan "[n]uorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa". Esitöissä tätä on edelleen täsmennetty siten, että "[n]uorisovaltuustolle tulee antaa riittävästi tietoja ja varata vaikuttamismahdollisuus päätösten valmistelussa sekä antaa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista. Nuorisovaltuuston rooliin kuuluu, että se voi myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja lausua asioista, joiden se arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä". Lisäksi sillä pitää olla mahdollisuus nostaa päättäjien tietoisuuteen lapsille ja nuorille tärkeitä asioita, jonka lisäksi sillä voi olla esimerkiksi seuranta- ja kehittämisrooli lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksien osalta.⁴⁹

⁴⁴ Mts., s. 155/I, 156/I ja 157/I. Huomaa myös, että Suomen Kuntaliitto ry on antanut omat ohjeensa nuorisovaltuustojen perustamiseen ja toimintasäännön laatimiseen; ks. Hurmeranta et al. 2016. Vanhusneuvostojen osalta ks. Latvalahti 2015.

⁴⁵ HE 268/2014 vp, s. 155/I.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Mts., s. 156/I.

⁴⁸ Mts., s. 157/I.

⁴⁹ Mts., s. 155/II.

Vanhusneuvoston kuntalain 27.2 §:ssä säädetty rooli muistuttaa hyvin paljon nuorisovaltuuston vastaavaa: “[v]anhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta”. Sinänsä mielenkiintoista kuitenkin on, että siinä missä nuorisovaltuusto on oikeutettu itse arvioimaan sitä, mitkä asiat ovat lasten ja nuorten kannalta merkittäviä, että se haluaisi niihin puuttua, on vanhusneuvoston osalta toiminnan laajuutta rajattu koskemaan vain mainittuja ikääntyneen väestön asioita. Esitöiden mukaan “[v]anhusneuvoston tehtäviin voisi kuulua muun muassa aloitteiden, kannanottojen ja lausuntojen tekeminen”. Tämänkin vuoksi tarpeen olisi, että nuorisovaltuustoa vastaavasti myös vanhusneuvosto saisi tiedot hankkeista mahdollisimman ajoissa sekä olisi muutoinkin oma-aloitteinen toiminnassaan.⁵⁰ Vammaisneuvoston osalta sääntely on kohderyhmää lukuun ottamatta käytännössä identtinen (kuntalaki 28.2 §).⁵¹

Yhtenä nuorisovaltuustoa vanhus- ja vammaisneuvostoista erottavana tekijänä on esitöissä todettu mahdollisuus hallintosäännössä määrätä toimielinten läsnäolo- ja puheoikeudesta niiden kokouksissa. Esitöiden mukaan näiden oikeuksien antaminen nuorisovaltuuston edustajille valtuustoon ja lautakuntien kokouksiin parantaisi tiedonkulkua ja vaikuttamismahdollisuuksia. Esitöissä kuitenkin myös todetaan, että tätä oikeutta voitaisiin rajata siten, ettei sitä olisi käsiteltäessä salassa pidettäviä asioita.⁵² Sinänsä poissuljettua ei ole sekään, että hallintosäännöllä myönnettäisiin läsnäolo- ja puheoikeuksia myös muille vaikuttamistoimielimille, mutta näiden osalta on syytä muistaa, että tyypillisesti näissä toimii henkilöitä, jotka ovat tai ainakin olisivat voineet asettua ehdolle kuntavaaleissa sekä äänestää niissä. Tässä suhteessa varsinkin alaikäisten osalta poikkeaminen lienee sinänsä perusteltua. Tämänkin osalta asia on kuitenkin täysin kunnan itsensä harkittavissa.

Esitöissä on lueteltu siis erilaisia tapoja, joilla vaikuttamista voidaan tehdä. Tällaisia olisivat siis ainakin aloitteiden tekeminen sekä kannanottojen ja lausuntojen antaminen. Näistä kannanottojen osalta kyse on lähinnä sananvapauden käyttämisestä, eikä se välttämättä liity sen kummemmin vaikuttamistoimielimen ”toimivaltaan” kuin siltä osin kenellä on ja minkälaisen päätöksentekoprosessin seurauksena kannanoton alle on oikeus kirjoittaa kyseisen vaikuttamistoimielimen nimi. Mikäli kunnanhallitus ei ole erikseen asettamispäätöksessä tai mahdollisessa toimintasäännössä asiasta määrännyt, jää tämä vaikuttamistoimielimen omaan harkintaan. Perusteltua kuitenkin lienee se, että kannanotot perustuvat yhteiseen kannanmuodostukseen, eikä esimerkiksi vain puheenjohtajan (tai sihteerin) henkilökohtaiseen mielipiteeseen.

Vastaavalla tavalla lausuntojen antamisen tulisi perustua yhteiseen kannanmuodostukseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö vaikuttamistoimielin voisi viime kädessä jopa äänestää kannoistaan. Jälleen kerran, mikäli kunnanhallitus on normittanut päätöksentekoa, tulee kanta muodostaa niiden mukaisesti. Jos taas ei, jää vaikuttamistoimielimelle itsenäinen harkintavalta siitä, miten kannanmuodostus toteutetaan. Koska vaikuttamistoimielimet eivät ole sidottuja normaaleihin hallintomenettelyihin, ei poissuljettua ole sekään, että se hyväksyisi itselleen omat päätöksentekoa koskevat määräykset, jotka luonnollisestikaan eivät voi olla ristiriidassa mahdollisten kunnanhallituksen hyväksymien toimintasääntöjen tai asettamispäätöksen kanssa.

⁵⁰ Mts., s. 156/II.

⁵¹ Ks. mts., s. 157/II.

⁵² Mts., s. 155/II.

Edellisten suhteen aloiteoikeus on hieman monimutkaisempi konstruktio. Koska kuntalain 26–28 §:ssä itsessään ei ole erikseen säädetty aloiteoikeudesta, on pohdittava sitä, mitä esitöiden aloiteoikeudella tarkoitetaan. Periaatteessa yksi tulkintavaihtoehto olisi, että vaikuttamistoimielimillä olisi jotenkin lain ulkopuolinen, esitöillä perustettu aloiteoikeus. Toinen tulkintavaihtoehto sen sijaan on se, että esitöillä viitataan kuntalain 23 §:ssä tarkoitettuun aloiteoikeuteen. Jälkimmäistä vastaan kuitenkin puhuu se, että aloiteoikeus on kyseisen säännöksen 1 momentissa osoitettu kunnan asukkaille sekä kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille. Säännöksessä ei eksplisiittisesti mainita vaikuttamistoimielimiä. Toisaalta voidaan ajatella niinkin, että vaikuttamistoimielinten tehdessä aloitteita, ne juridisesti tehdään viime kädessä aloitteet allekirjoittaneiden nimissä. Tämä kuitenkin tuntuisi jossain määrin epäjohdonmukaiselta sen suhteen, että kaikki aloitteet olisivat juridisesti esimerkiksi vaikuttamistoimielimen puheenjohtajan nimissä. Näin ollen näyttää siltä, että on palattava ajatukseen, jonka mukaan aloiteoikeus perustuisi johonkin sääntelemättömään tai vaihtoehtoisesti hallintosäännössä erikseen määrättyyn. Selkeyden vuoksi, perusteltua jälkimmäisen toteuttaminen olisi perusteltua. Tällä on erityistä merkitystä sen suhteen, että aloitteet varmasti tulisivat käsitellyksi toimivaltaisissa viranomaisissa.⁵³

3.4 VIRANOMAISTEN VELVOLLISUUDET SUHTEESSA VAIKUTTAMISTOIMIELIMIIN

Mikäli ajattelemme, että vaikuttamistoimielimillä on aloiteoikeus tai jos se vähintäänkin on kirjattu kunnan hallintosääntöön, tarkoittaa se toimivaltaisille viranomaisille velvollisuutta käsitellä nämä aloitteet. Kyse tuolloin on hallintoasian käsittelystä, joka tulee hallintolain 23.1 §:n mukaisesti käsitellä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain 31 §:stä taas johtuu, että asia on selvitettävä ja siihen on annettava hallintolain 43–45 §:ien mukainen perusteltu päätös. Kyseinen päätös ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti muutoksenhakukelpoinen (kuntalaki 136 §). Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava se, että mikäli päätökseen sisältyy myös lopullisia asian ratkaisevia elementtejä, muutoksenhakumahdollisuus on oltava olemassa.

Aloitteiden käsittelyn osalta asiassa on selvä vireillepanija, joka asiassa on aktiivinen. Sen sijaan lausuntojen ja muiden vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen osalta kyse tyypillisesti on viranomaisaloitteisesta asiasta tai vaihtoehtoisesti viranomaisen selvittämistä vastuun piiriin kuuluvasta osasta asianosaisaloitteisen asian käsittelyä. Erityislaeissa saattaa tällöin olla vaatimuksia koskien *inter alia* vaikuttamismahdollisuuksien varaamista, joiden osalta myös vaikuttamistoimielimet on syytä kuulla. Lisäksi hallintolain 34 §:stä syntyy yleinen kuulemisvelvollisuus niitä kohtaan, jotka ovat asianosaisia. Näitä ei voida ohittaa esimerkiksi vain vaikuttamistoimielimiä kuulemalla tai varaamalla niille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä tai jättää muistutus.⁵⁴

⁵³ Kaikenlaiset aloitteet käsitellään siinä kunnan toimielimessä, jonka tehtäviin aloitteen kohteena oleva asia kuuluu ja joka olisi toimivaltainen tekemään aloitteessa ehdotetun toimenpiteen (Harjula – Prättälä 2019, 23 § alaluku 1).

⁵⁴ Ks. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/6196/2017, jossa apulaisoikeusasiamies sinänsä piti myönteisenä, että nuorisovaltuustoa on kuultu, vaikkakaan nuorisovaltuustojen, oppilaskuntien tai vastaavien kuuleminen ei yksin välttämättä toteuta lasten oikeutta tulla kuulluksi siten kuin lapsen oikeuksien sopimus edellyttää. Ratkaisun mukaan: ”Lapsen oikeuksien komitea on lapsen kuulemista koskevassa yleiskommentissaan No 12 korostanut, että menettelyjen, joissa lapsia kuullaan, on oltava avoimia kaikille lapsille. Erityisen tärkeää on turvata vähemmistöryhmien tai muita haavoittuvammassa asemassa olevien lasten asema.”. Näin ollen lapsen oikeuksien selvittämisessä nuorisovaltuustot, oppilaskunnat ja vastaavat vaikuttamistoimielimet ovat vain osa lapsen osallisuutta.

Vaikuttamistoimielimien kuulemisen osalta jossain määrin haastavaa on se, mistä asioista niitä tulisi lain mukaan kuulla. Jälleen kerran hallintosäännöllä tätä on voitu täsmentää, milloin vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen on tehtävä. Sen sijaan nähdäksemme toimintasääntö tai vaikuttamistoimielimen asettamista koskeva päätös voi oikeudellisesti sitoa ainoastaan kunnanhallituksia itseään sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 17.1 §:n mukaisesti yleisestä työnjohto-oikeudesta johtuen viranhaltijoita. Jotta oikeudellisesti velvoittavalla tavalla muut kunnan toimielimet voitaisiin velvoittaa tiettyyn menettelyyn suhteessa vaikuttamistoimielimiin, tulisi näistä lähtökohtaisesti määrätä hallintosäännössä. Toisaalta määräysten puuttuminen ei automaattisesti sekään tarkoita sitä, että vaikuttamistoimielimet voitaisiin sivuuttaa esimerkiksi lautakunnan päätöksenteossa. Kuntalain 26–28 §:ien 2 momenteissa kuitenkin käytetään muotoilua ”on annettava mahdollisuus vaikuttaa”, joka taas viittaa siihen, että ilman erillisiä määräyksiäkin, kunnan kaikkien viranomaisten on huomioitava vaikuttamistoimielinten ”oikeudet”.

Vanhus- ja vammaisneuvostojen osalta asiassa on huomioitava rajaus siihen, että vaikuttamismahdollisuuksien antamista koskeva vaatimus koskee vain sellaisia asioita, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön tai vammaisten henkilöiden ”hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta” (kuntalaki 27.2 ja 28.2 §:t). Kyse ei siis ole yleisestä vaikuttamisoikeudesta. Lähtökohtaisesti säännöstä on myös tulkittava siten, että viranomainen harkitsee, milloin on kyse säännösten tarkoittamasta asiasta, jolloin vaikuttamismahdollisuus on varattava. Mikäli vanhus- tai vammaisneuvosto ei ole tyytyväinen kyseisen viranomaisen toimintaan, on sillä mahdollisuus kannella joko ylimmille laillisuusvalvojille tai kuntalain 10.2 §:n mukaisesti aluehallintovirastolle taikka tehdä hallintolain 8 a luvun (368/2014) tarkoittama hallintokantelu kantelun kohteesta riippuen esimerkiksi toimialajohtajalle, kunnanjohtajalle, lautakunnalle, kunnanhallitukselle tai tarkastuslautakunnalle.

Nuorisovaltuuston tai muun nuorten vaikuttajaryhmän osalta tilanne on jossain määrin hankalampi. Poiketen vanhus- ja vammaisneuvostosta, nuorisovaltuustolle on kuntalain 26.2 §:ssä asetettu itsenäinen oikeus arvioida sitä, mitkä asiat ovat lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Mekanismia tämän arvioinnin tekemiseen ei laissa ole, joten käytännössä kai tämän oikeuden turvaavana mallina voidaan pitää sellaista, jossa säännön mukaisesti kaikki yhtään lapsia tai nuoria koskevat asiat annetaan myös nuorisovaltuuston käsiteltäväksi. Tämän lisäksi myös sillä on mahdollisuus edellä kuvatuihin kantelumenettelyihin, mikäli se kokee, että viranomaiset eivät toimi lainmukaisesti.

Kuntalain 22.1 §:ssä, jossa säädetään yleisistä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista on viitattu oikeuteen osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain 26–28 §:ssä käsitevalintana on ollut vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen koskien kunnan eri toimialojen toimintaa. Lähtökohtaisesti kuntalain 22.1 §:n on katsottava kattavan koko kuntalain 6.2 §:ssä määritelty kunnan toiminta, joka taas käytännössä tarkoittaisi sitä, että kunnan kuntalain 14.2,4 ja 47 §:n tarkoittamien konserniohjeiden tulee sisältää määräykset myös siitä, miten koko kunnan toiminnassa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvataan myös siltä osin, kun kyse ei ole peruskunnan toiminnasta. Nämä tavat tulee saattaa kuntalain 46 §:n mukaisin omistajaohjauksen keinoin täytäntöön esimerkiksi kunnan tytäryhtiöissä. Kuntalain 22 §:n osalta on kuitenkin edelleen muistettava se, että sääntely on harkinnanvaraista.

Jos vielä tarkastellaan tästä näkökulmasta kuntalain 26–28 §:iä, voidaan tunnistaa, että myös kunnan toimialojen toiminnassa on peruskunnan ulkopuolista toimintaa, johon vaikuttamistoimielimillä pitää olla oikeus vaikuttaa. Hyvänä esimerkkinä käy tilanne, jossa kunta olisi siirtänyt kuntalain 8 §:n mukaisen järjestämismääräyksiensä koskien vaikkapa sosiaalipalveluja joko toiselle kunnalle (vastuukunta) tai kuntayhtymälle. Tällainen siirto ei voi heikentää vanhus- ja vammaisneuvostojen osallistumis- ja

vaikuttamismahdollisuuksia, vaan järjestämisvastuun siirtoa tehtäessä kunnan on varmistettava sopimuksin, että myös ”luovuttavan” kunnan vaikuttamistoimielinten kuntalaissa säädetyt oikeudet tulevat edelleen turvatuiksi. Tällöin yhtenä mahdollisuutena on toki se, että siirrytään useamman kunnan alueella toimiviin vaikuttamistoimielimiin. Siinä yhteydessä on kuitenkin huomioitava taas se, ettei esimerkiksi vanhus- tai vammaisneuvoston perustaminen vaikkapa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä vastuussa olevalle kuntayhtymälle voi tarkoittaa sitä, etteikö vanhus- ja vammaisneuvostot tulisi huomioida myös peruskunnan toiminnassa. Vastaavasti, jos jostain kunnan toimialojen toiminnasta vastaa esimerkiksi jokin yhtiö, on järjestämisvastuussa olevan viranomaisen varmistettava vaikuttamistoimielinten vaikuttamismahdollisuudet lähinnä perustuen kuntalain 8,2,5 §:stä johtuen.

4 EMPIIRINEN TARKASTELU

4.1 TARKASTELUKOHDE, AINEISTO JA MENETELMÄ

Pohjois-Karjalan maakunta on yksi Manner-Suomen kahdeksastatoista maakunnasta. Maantieteellisesti se on maamme itäisin maakunta. Nykyisin (vuoden 2021) alusta maakuntaan kuuluu yhteensä kolmetoista kuntaa, joista viisi käyttää itsestään kaupunki -nimitystä. Maakunnan väkiluku oli vuoden 2020 lopussa 160 412 asukasta. Vuoden 2021 alusta maakunta laajeni, kun Heinäveden kunta siirtyi Etelä-Savosta osaksi Pohjois-Karjalaa.

Tässä artikkelissa raportoidaan Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella vuonna 2020 laadittu ja hyväksytyn pro gradu -tutkielman tutkimustuloksia.⁵⁵ Tutkielman laatija on tämän artikkelin toinen kirjoittaja. Tuossa tutkielmassa tavoitteena oli selvittää, mitkä ovat Pohjois-Karjalan kuntien vaikuttamistoimielinten tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet vaikuttaa asioiden valmisteluun ja näkyvätkö kannat kuntien päätöksenteossa. Johtuen tämän artikkelin tältä osin suppeammasta tutkimustehtävästä, aineistosta hyödynnetään kuitenkin vain osa eli tarkastellaan nimenomaan implementaatiota, so. lainsäädännön täytäntöönpanoa kunnissa. Näin ollen tässä artikkelissa tarkastelun ulkopuolelle jää mainitussa opinnäytetyössä keskiössä ollut tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien ja vaikuttavuuden tarkastelu. Olemme siis kiinnostuneita nyt lähinnä siitä, miten konkreettisesti Pohjois-Karjalan kunnat ovat kuntalain 26–28 §:t laittaneet täytäntöön.

Mainitun pro gradu -tutkielman yhteydessä kerättyä aineistoa hyödynnetään osittain uudelleen. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti tutkielman havainnot siitä, mitä vaikuttamistoimielimiä Pohjois-Karjalan kunnissa on aineiston keräämishetkellä (2019 tilanteen mukaan) ollut käytössä, jonka lisäksi tarkastelu kohdistuu kyseisten kuntien hallintosääntöihin sekä vaikuttamistoimielimiä koskeviin mahdollisiin toimintasääntöihin tai muihin vastaaviin toimintaa ohjaaviin sääntöihin, jotka tuossa yhteydessä on kerätty. Lisäksi asian käsittelyssä hyödynnetään tutkielman yhteydessä suoritettua sähköpostihaastattelun avulla saatua aineistoa. Implementaatioasteen tarkastelua on jossain määrin hankaloittanut se, etteivät kaikki kunnat ole julkaisseet vaikuttamistoimielinten esityslistoja ja/tai pöytäkirjoja yleisessä tietoverkossa. Toisaalta tähän ei sinänsä velvollisuuttakaan kunnilla ole. Käsitksemme mukaan nimittäin kuntalain 29 §:stä tai 109 §:stä taikka muustakaan sääntelystä ei voida johtaa verkkojulkaisuvelvollisuutta kyseisille asiakirjoille.

⁵⁵ Ks. Laakso 2020.

Tutkimus kohdistui Pohjois-Karjalan kuntiin, joissa toimi yhteensä 34 vaikuttamistoimielintä: 13 nuorisovaltuustoa, 13 vanhusneuvostoa tai yhdistettyä vanhus- ja vammaisneuvostoa sekä 8 vammaisneuvostoa tai kuntien yhteistä vammaisneuvostoa tai niitä vastaavaa toimielintä.⁵⁶ Aineisto on muodostunut kolmentoista kunnan⁵⁷ hallintosäännöistä sekä niiden kuntien toimintasäännöistä, jotka tällaiset ovat antaneet.

4.2 HALLINTOSÄÄNTÖJEN MÄÄRÄYKSET

Kuten edellä on kerrottu, kunnan toimielin- ja hallinto-organisaation tulee olla valtuuston päätettävissä ja sen tulee myös sisältyä kunnan hallintosääntöön. Kuntalain 90.1 §:n 1 kohdan a alakohdan mukaan kunnan tulee antaa hallintosäännössä määräykset kunnan toimielimistä. Ilman nimenomaisesti valtuuston päätöstä kunnan organisaatioon ei voi tulla uusia pysyviä toimielimiä.⁵⁸ Hallintosäännöstä tulee ilmetä, mitä luottamushenkilötoimielimiä kunnassa on ja mitkä ovat niiden tehtävät, toimivalta ja jäsenmäärä. Koska vaikuttamistoimielimet eivät kuitenkaan ole kunnan toimielimiä, ei kyseinen vaatimus lähtökohtaisesti velvoita kuntaa määräämään hallintosäännössään niistä. Näin kuitenkin on tehty.

Jokainen Pohjois-Karjalan kunta on sinänsä täyttänyt kuntalaissa asetetun veloitteen asettaa nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto, vammaisneuvosto tai näitä vastaava vaikuttamistoimielin. Ne ovat myös sisällyttäneet hallintosääntöihinsä määräyksiä vaikuttamistoimielimistä. Hallintosääntöjä tarkastelemalla voidaan päätyä näkemykseen siitä, että vaikuttamistoimielimiä koskevan sääntelyn täytäntöönpano on toteutettu Pohjois-Karjalan kunnissa pääosin kuntalain säännösten mukaisesti. Kymmenen nykyisen sekä yhden entisen Pohjois-Karjalan kunnan hallintosäännön määräykset ovat kuntalain mukaiset eli niissä todetaan, kuinka kunnanhallitus asettaa vaikuttamistoimielimet ja huolehtii niiden toimintaedellytyksistä. Kuitenkin kahden kunnan hallintosäännön mukaan vaikuttamistoimielinten asettamisesta ja/tai toimintaedellytysten huolehtimisesta vastaa hyvinvointilautakunta.⁵⁹ Koska kuntalain 26–28 §:ien mukaan kunnanhallituksen on asetettava vaikuttamistoimielimet ja huolehdittava niiden toimintaedellytyksistä, voidaan näitä hallintosäännön määräyksiä pitää lainvastaisina. Näin ollen niitä ei perustuslain 107 §:n mukaisesti tulisi kyseisissä kunnissa soveltamatta.⁶⁰

⁵⁶ Pohjois-Karjalan kunnissa vaikuttamistoimielimiä on yhteensä 34 mukaan lukien 1.1.2020 Nurmekseen liittyneen entisen Valtimon kunnan vaikuttamistoimielimet, jotka toimivat nykyisen valtuustokauden loppuun.

⁵⁷ Valtimo on vuoden 2020 alusta liittynyt Nurmekseen, joka selittää sen, että maakuntaan kuuluvien kuntien määrä on nykyisin sama kuin vuonna 2019 huolimatta Heinäveden maakuntavaihdoksesta.

⁵⁸ HE 268/2014 vp, s. 160/II.

⁵⁹ Outokummun kaupungin ja Rääkkylän kuntien hallintosääntöjen määräykset vaikuttamistoimielimistä poikkeavat muiden Pohjois-Karjalan kuntien hallintosääntöjen vaikuttamistoimielimiä koskevista määräyksistä. Outokummun kaupungin hallintosäännön mukaan nuorisovaltuuston, seniorineuvoston ja vammaisneuvoston kokoonpanosta, asettamisesta ja toimintaedellytyksistä päättää hyvinvointilautakunta. Rääkkylän kunnan hallintosäännön mukaan nuorisovaltuustona toimivan oppilastoimikunnan toimintaedellytyksistä vastaa hyvinvointilautakunta.

⁶⁰ Tässä yhteydessä emme tarkemmin lähde problematisoimaan sitä millainen jännite syntyy hallintosäännön ja lain välille, kun kuntalain 26–28 §:ssä nimenomaisesti todetaan, että kunnanhallitus asettaa vaikuttamistoimielimet. Katsomme, että valtuusto voi kyllä todeta hallintosäännössä ne, mikäli kunnanhallitus on ensin tällaiset perustanut. Valtuuston tulisi kuitenkin kunnioittaa laista ilmenevää kunnanhallituksen toimivaltaa asiassa. Mikäli kunnanhallitus katsoo, että hallintosääntö on ristiriidassa mainittujen kuntalain säännösten kanssa, ei edellistä tule soveltaa, kun se päättää vaikuttamistoimielimiin liittyvistä asioista, kuten esimerkiksi jäsenten valinnasta

Näiden mainintojen rinnalla hallintosääntöihin on sisällytetty määräyksiä koskien vaikuttamistoimielinten osallistumista kunnan toimielinten päätöksentekoon. Kuntalain 90.1 §:n 2 kohdan g alakohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset *muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa*. Valtuustolla on siis näin ollen mahdollisuus hallintosäännön määräyksellä antaa vaikuttajaryhmien edustajille läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston ja muiden toimielinten kokouksiin. Pohjois-Karjalan kuntien hallintosäännöissä tämä mahdollisuus on huomioitu mahdollistamalla vaikuttamistoimielinten edustajien puhe- ja/tai läsnäolo-oikeudesta *valtuuston kokouksissa* (kuntalaki 90.1,2/g §): Hallintosäännön määräyksellä vaikuttamistoimielimen edustajalle on annettu läsnäolo-oikeus valtuuston kokouksessa⁶¹ tai hallintosäännön määräyksen mukaan valtuusto päättää⁶² muiden henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeudesta valtuuston kokouksissa. Näiden ohella hallintosäännöissä on voitu antaa määräykset vaikuttamistoimielinten edustajien läsnäolo- ja puheoikeudesta *toimielinten kokouksissa*. Pohjois-Karjalan kuntien hallintosäännöissä onkin määrätty vaikuttamistoimielinten edustajien läsnäolo-oikeudesta toimielinten kokouksissa⁶³ tai hallintosäännöissä on jätetty toimielimille mahdollisuus päättää muiden henkilöiden, myös vaikuttamistoimielinten jäsenten, läsnäolo- ja puheoikeudesta toimielinten kokouksessa.

4.3 TOIMINTASÄÄNNÖT TAI MUUT TOIMINTAA OHJAAVAT SÄÄNNÖT

Kuten edellä on todettu, kuntalaissa ei suoraan säädetä vaikuttamistoimielimen tai vastaavan vaikuttajaryhmän toimintasäännöistä, vaan toimintasäännön antaminen ja sen sisältö on jätetty kunnan harkintaan. Pohjois-Karjalassa kunnat ovat kuitenkin hyväksyneet toimintasäännön tai vastaavan toimintaa ohjaavan ohjeen yhteensä 24 vaikuttamistoimielimelle ja tehnyt erillisen asettamispäätöksen kolmelle vaikuttamistoimielimelle. Nuorisovaltuustojen osalta toimintasääntö oli tarkasteltavassa aineistossa hyväksytty yhteensä kymmenessä kunnassa. Vanhusneuvostojen osalta taas yhdeksässä, jonka lisäksi kahdessa kunnassa oli tehty erillinen asettamispäätös. Vammaisneuvostojen osalta omia toimintasääntöjä oli yhteensä viidessä kunnassa ja asettamispäätös yhdessä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että Kiteen kaupunki sekä Tohmajärven ja Rääkkylän kunnat olivat yhdessä muodostaneet Keski-Karjalan vammaisneuvoston, jonka lisäksi Ilomantsissa, Valtimolla ja Polvijärvel-

niihin. Lainvalmistelun arvioitavaksi kuitenkin jää, olisiko tältä osin tarvetta suorittaa jonkinlainen synkronointi nyt, kun on havaittu, että ainakin joissain kunnissa hallintosäännöllä on määrätty laista poiketen.

⁶¹ Ilomantsin, Juuan ja Tohmajärven kuntien hallintosäännöissä on erilliset määräykset nuorisovaltuuston edustajan läsnäolo- ja puheoikeudesta valtuuston julkisissa kokouksissa. Rääkkylän kunnan hallintosäännön määräyksen mukaan *vanhus- ja vammaisneuvostot sekä oppilastoimikunta* voivat nimetä *valtuuston* kokoukseen edustajansa, joilla on läsnäolo-oikeus valtuuston kokouksessa.

⁶² Hallintosääntöjen mukaan valtuusto tai asianomainen toimielin päättää muiden henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeudesta kokouksiinsa Joensuun, Kiteen, Lieksan, Nurmeksen ja Outokummun kaupungeissa sekä Kontiolahden, Liperin ja Polvijärven kunnissa.

⁶³ Ilomantsin, Liperin ja Nurmeksen kunnat ovat todenneet hallintosäännöissään, että vaikuttamistoimielimen edustajille voidaan hallintosäännön määräyksen nojalla antaa tai edustajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus toimielinten kokouksissa. Lieksan kaupungin hallintosäännössä on vaikuttamistoimielinten asettamisen ja toimintaedellytyksistä huolehtimisen yhteydessä määrätty nuorisovaltuuston, vammaisneuvoston ja vanhusneuvoston edustajan puhe- ja läsnäolo-oikeudesta hyvinvointilautakunnan kokouksissa. Kontiolahden kunnan hallintosäännössä päätetään nuorisovaltuuston nimeämän edustajan läsnäolo- ja puheoikeudesta julkisten asioiden osalta sivistyslautakunnassa, teknisessä lautakunnassa ja ympäristölautakunnassa. Rääkkylän kunnan hallintosäännön mukaan oppilastoimikunnan puheenjohtajalla ja sihteerillä on läsnäolo- ja puheoikeus hyvinvointilautakunnan kokouksissa nuorisoa koskeissa asioissa.

lä oli yhdistetty vanhus- ja vammaisneuvosto. Näistä Keski-Karjalan vammaisneuvostolla ei ollut toimintasääntöä tai asettamispäätöstä. Ilomantsissa sen sijaan oli vanhus- ja vammaisneuvoston asettamispäätös ja nyt jo lakkautuneella Valtimolla yhdistetyn vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasääntö. Sen sijaan Polvijärveltä molemmat puuttuivat. Kymmenellä vaikuttamistoimielimellä taas ei ole vahvistettua toimintasääntöä tai niillä oli vain kunnanhallituksen tekemä vaikuttamistoimielimen asettamispäätös.⁶⁴

Sisällöllisesti Pohjois-Karjalan kuntien vaikuttamistoimielinten toimintasäännöissä oli muun muassa todettu vaikuttamistoimielimen tehtävät, jäsenten lukumäärä, toimikausi, puheenjohtajan valinta ja sihteerin tehtävien hoitaminen. Myös kokousasioiden valmistelusta (sihteeripalvelusta) oli huolehdittu ja toimintaan oli varattu määrärahat. Valtaosa Pohjois-Karjalan kunnista oli päättänyt myös maksaa vaikuttamistoimielinten jäsenille luottamuspalkkion joko toimintasäännössä määritellyn tai hallintosäännössä määriteltyjen luottamustehtävistä maksettavien palkkio- ja kustannuskorvausten mukaisesti. Voidaankin sanoa, että kaikille Pohjois-Karjalan kuntien vaikuttamistoimielimille oli luotu tosiasialliset ja asianmukaiset toimintaedellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon riippumatta siitä oliko vaikuttamistoimielimelle vahvistettu toimintasääntöä.

4.4 VAIKUTTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

Pohjois-Karjalan kuntiin tehdyn sähköpostihaastattelun perusteella kävi ilmi, että vaikuttamistoimielimiltä oli pyydetty lausuntoja tai kannanottoja ensisijaisesti vaikuttamistoimielimen substanssiin liittyen. Kun päällekkäiset tai samaa asiaa koskevat lausuntopyynnöt ja vastaavat eliminoitiin aineistosta, eri asioihin liittyviä lausuntopyyntöjä tai vastaavia oli yhteensä 26 kappaletta ajalla 1.6.2017–31.12.2019. Tätä ei objektiivisesti arvioiden voitane pitää kovin korkeana, kun huomioidaan yhtäältä vaikuttamistoimielinten määrä sekä toisaalta edellä kuvatut vaikuttamistoimielinten roolit.

Kuudelta sähköpostihaastatteluun vastanneelta Pohjois-Karjalan kunnan nuorisovaltuustoilta on pyydetty ajalla 1.6.2017–31.12.2019 yhteensä 21 lausuntoa. Lausuntopyynnöt liittyvät pitkälti liikuntaan ja urheiluun, mutta myös muihin nuorisoa lähellä oleviin, nuorten kannalta merkittäviin ja kiinnostaviin asioihin, kuten kouluun ja harrastusmahdollisuuksiin. Tätä voitaneen pitää rajoittuneena ja hieman ongelmallisena edellä esitettyjen vaikuttamistoimielinten toimialueiden näkökulmasta. Toisaalta voidaan olettaa, että nuoret haluavat vaikuttaa erityisesti vapaa-ajan toimintaan sekä kouluun ja opiskeluun liittyviin asioihin. Tämän lisäksi nuoret voivat olla kiinnostuneita monista muista kunnan toiminnoista, kuten terveyspalveluista, joukkoliikenteestä ja infrastruktuurista. Sähköpostihaastattelun perusteella Pohjois-Karjalan nuorilta ei kuitenkaan ollut pyydetty lausuntoja terveyspalveluihin, teiden rakentamiseen tai joukkoliikenteeseen liittyvistä asioista. Mielestämme tätä voi pitää puutteena. Osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta olisi ensiarvoisen tärkeää tarjota vaikuttamismahdollisuuksia myös näiden osalta, sillä tänä päivänä kunnat kilpailevat asukkaista ja nuorten osallistaminen ja vaikuttaminen voi parhaimmillaan sitouttaa heitä paikkakunnalle. Voisi olla myös tarkoituksenmukaista nähdä nuoret myös palvelujen tulevinä käyttäjinä.

⁶⁴ Nuorisovaltuusto toimintasääntöä ei ole vahvistettu Kiteen kaupungissa, Polvijärven ja Rääkkylän kunnissa, vanhusneuvoston toimintasääntöä ei ole vahvistettu Tohmajärven kunnassa, eikä yhdistetyn vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasääntöä Polvijärven kunnassa. Lieksan vammaisneuvostolla ja Keski-Karjalan vammaisneuvostolla ei ole vahvistettua toimintasääntöä. Asettamispäätös löytyy Juuan kunnan vanhusneuvoston sekä vammaisneuvoston osalta ja Ilomantsin kunnan vanhusneuvoston osalta.

Pohjois-Karjalan vanhusneuvostoilta sekä yhdistetyiltä vanhus- ja vammaisneuvostoilta oli pyydetty ajalla 1.6.2017–31.12.2019 yhteensä 12 lausuntoa. Lausuntopyyntöjen määrää voidaan pitää varsin vaatimattomana kuntalain 28.2 §:ssä säädettyyn nähden. Vanhusneuvostolle kuitenkin tulisi lain mukaan antaa mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta. Toimeksianto on niin laaja, että sen tulisi näkyä merkittävästi suurempana lausuntopyyntöjen määränä.

Pohjois-Karjalan vammaisneuvostoita taas oli pyydetty ajalla 1.6.2017–31.12.2019 yhteensä 14 lausuntoa. Positiivisen huomion arvoista on, että vammaisneuvostolta pyydetty lausunnot tai kannanotot koskivat kaiken ikäisiä vammaisia, vaikka myös tältä osin määrää voidaan pitää pienenä. Lausuntopyyntö myös jakautuvat opetuksen, kulttuurin, liikunnan, infrastruktuurin ja asumispalvelujen tehtäväkentille. Sen lisäksi, että vammaisneuvosto toimii tehtäväkenttensä piirissä olevien kuntalaisien edunvalvojana ja äänitorvena, se toimii myös esteettömyyteen liittyvänä asiantuntijana. Sähköpostihaastattelututkimuksessa nousi esiin, että vammaisneuvostot ovat osallistuneet aktiivisesti myös erilaisiin esteettömyyskartoituksiin ja -selvityksiin.

Sähköpostihaastattelussa kunnille annettiin mahdollisuus saattaa muita vaikuttamistoimielimiin ja niiden toimintaan liittyviä asioita tutkimuksen tietoon. Seuraavassa on esitetty muutamia keskeisiä poimintoja kommentteista. Sähköpostihaastattelun vastauksista kävi ilmi, että nuorisovaltuuston kanssa toimivien aikuisten merkitys korostuu: *"-- toimiva nuorisovaltuusto edellyttää vuorovaikutustaitoista ja aktiivista aikuista vetäjäksi -- "* ja että *"[n]uorisovaltuusto on tärkeä osa elämäämme."* Vanhusneuvoston osalta taas otettiin kantaa kuntalain 27.2 §:ssä määriteltyyn vanhusneuvoston toimintaan ja tehtäväkenttään: *"[t]ämän toteutumisessa tarvitaan vielä paljon harjoittelua ja toimintatapojen löytämistä."* Yhden kunnan kommentin mukaan sen sijaan: *"[v]anhusneuvoston kuuleminen ikääntyvien ihmisten asioissa on mielestäni parantunut viime vuosina."* Vammaisneuvostojen osalta vapaamuotoiset kommentit taas liittyvät vammaisneuvoston rooliin vaikuttamistoimielimenä: *"[n]ykyisellään vammaisneuvoston rooli suhteessa kunnan päätöksentekoon ja toimintaan ei ole kovin selkeä. Vaikuttamismahdollisuudet ovat aika olemattomat. Valtuuston edustaja on aika kaukana "tässä ja nyt" päätöksenteosta. Esim. hyvinvointilautakunnan jäsenen edustaja voisi olla mukana kokouksissa. Vammaisneuvoston järjestöjen edustus on suppea, tätä pitäisi laajentaa."* Eräs kunnan kaikkia vaikuttamistoimielimiä koskeva kannanotto sen sijaan painotti vuorovaikutuksen tärkeyttä: *"[u]sein vapaamuotoisella vuorovaikutuksella päästään jopa parempaan lopputulokseen, esim. yhteinen tapaaminen, työpaja tai vapaamuotoinen kuulemistilaisuus."*

Pohjois-Karjalan kuntien vaikuttamistoimielimet ovat sinänsä muodollisesti vakiinnuttaneet paikkansa kunnissa ja voivat muodostavat arvokkaan linkin päätöksenteon sekä vaikuttamistoimielimen edustaman ryhmän välillä. Kyseisissä kunnissa vaikuttamistoimielinten jäsenet koostuvat valtaosin edustamansa ryhmän tai järjestön jäseniä ja heillä on käytännön kokemuksen lisäksi usein myös substanssiosaamista. Aineiston tarkastelussa nousee selkeästi esille vaikuttamistoimielinten asiantuntijarooli edustamansa ryhmän tarpeisiin liittyen, esimerkiksi vammaisneuvostolle on muodostunut eräänlainen asiantuntijarooli erityisesti esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyen. Vastaavasti nuorisovaltuustot ovat nuorten tarpeiden ja vanhusneuvostot ikääntyneiden tarpeiden erityisasiantuntijoita tai kokemusasiantuntijoita.

5 LOPUKSI

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kysymystä siitä mitä vaikuttamistoimielimet ovat ja miten niitä koskeva sääntely on laitettu täytäntöön Pohjois-Karjalan maakunnan kunnissa. Tutkimustehtävän ensimmäiseen osaan lienee syytä vastata, että vaikuttamistoimielimet ovat jotain, jota ei ole luokiteltavissa aiempiin malleihin. Ne eivät ole viranomaisia tai kunnan toimielimiäkään, vaan nimensä mukaisesti vaikuttamistoimielimiä. Voisikin sanoa, että vaikuttamistoimielimet ovat kyllä julkisyhteisön, so. kunnan tai tietyissä tilanteissa jopa kuntayhtymän sisään muodostettavia olioita, joilla ei kuitenkaan ole kompetenssia toimia itsenäisesti tai kunnankaan puolesta. Ne ovat pikemminkin eräänlaisia yhdysiteitä tiettyjen ryhmien ja julkisen hallinnon välillä. Käsitteellisesti voitaisiin todeta, että *vaikuttamistoimielimet ovat kuntaan kuuluvia, kunnanhallituksen asettamia ja pääsääntöisesti lakisääteisiä, mutta hallinnollista menettelytavoista vapaita osallistumis- ja vaikuttamisperusoikeuksia turvaavia, orgaaneja, joiden tehtävänä on ylläpitää vuorovaikutusta julkisyhteisön ja potentiaalisesti katveeseen jäävien erilaisten väestöryhmien välillä.*

Tutkimuksen empiirisen osion osalta taas voidaan todeta, että ainakin Pohjois-Karjalan maakunnassa, ”implementaatioissa” näytetään onnistuneen vähintäänkin lakisääteisen minimin osalta. Toisin sanoen ei ole syytä epäillä, etteikö maakunnan kuntien toiminta olisi tältä osin järjestetty laillisesti (pl. asettamistoimivalta). Toisaalta voidaan myös päätyä näkemykseen, jonka mukaan kuntien ratkaisut poikkeavat keskenään. Tätä voidaan myös pitää perusteltuna kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Se, mikä tarkastelussa kuitenkin nousee esiin, on tarve entisestään vakiinnuttaa ja laajentaa vaikuttamistoimielinten asemaa osana normaalia päätöksentekojärjestelmää. Vaikka tarkastelu kohdistui vain yhteen maakuntaan, näyttäisi siltä, että tutkimustuloksia voi mahdollisesti soveltaa muuallakin Suomessa, sillä vaikka kunnilla ja maakunnilla on omia erityispiirteitä, eivät Pohjois-Karjalan maakunnan kunnat poikkea olennaisesti rakenteeltaan muista Suomen kunnista. Tarvitaan kuitenkin sekä tietoa että toimintamalleja, joilla kunnat saavat vaikuttamistoimielimiä koskevan ”kuvion” toimimaan luonnollisesti ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tukevasti.

Vaikuttamistoimielinten asemaan liittyy myös muutamia mielenkiintoisia piirteitä, joita olisi syytä tarkastella erityisesti lainvalmistelussa. Yksi tällainen on pohdinta siitä, että tulisiko kuitenkin valtuuston asettaa myös nämä, vaikka sitten esimerkiksi vaikuttamistoimielinten valinta delegoitaisiin joko kunnanhallitukselle tai jollekin muulle kunnan toimielimelle. Vastaavasti lainvalmistelussa tulisi pohdita sitä olisiko tarpeen säätää informatiivisesti kuntien mahdollisuudesta perustaa myös vaikuttamistoimielimiä. Edelleen perusteltua voisi olla säätää siitä, että kuntien tulisi huolehtia myös vaikuttamistoimielinten esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja esimerkiksi sosiaalisen median kanavissa. Myös kokousten välittämisestä esimerkiksi suoratoistopalvelujen kautta, voisi olla tarpeen säätää tai vähintäänkin mainita esitöissä. Varsinaisen lainvalmistelun ulkopuolella on todennäköisesti tarve synnyttää jonkinlainen kehittämishanke, jossa kuntien hyviä kokemuksia vaihdettaisiin.

LÄHTEET

Hakalehto, Suviaana, Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 219/1986 vp laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 192/1994 vp kuntalaiksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 28/2005 vp nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle 160/2012 vp laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2019 (verkkojulkaisu).

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo, Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita 2008.

Hurmeranta, Anna – Uosukainen, Kimi – Castrén, Verna – Myllymäki, Riitta, Ohjeita nuorisovaltuuston perustamiseen ja toimintasäännön laatimiseen. Suomen Kuntaliitto ry 2016. Saatavissa osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1761-ohjeita-nuorisovaltuuston-perustamiseen-ja-toimintasaannon-laatimiseen>.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014.

Kekkonen, Urho, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Suomalainen lakimiesyhdistys 1936.

Koivisto, Juha – Isola, Anna-Maria – Lyytikäinen, Merja, Osallisuus kuuluu kaikille. Innokylän innovaatiokatsaus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2018. Saatavissa osoitteesta: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136074/URN_ISBN_978-952-343-077-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Laakso, Maritta, Kunnan vaikuttamistoimielimet. Case: Pohjois-Karjala. Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma 30.10.2020.

Latvalahti, Jari, Vanhusneuvosto-opas. KL-Kustannus Oy 2015. Saatavissa osoitteesta: https://media.sitra.fi/2017/02/27174850/Vanhusneuvosto_opas-2.pdf.

Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen, Pauli – Valtonen, Virve, Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallisalan kehittämissäätiö 2016. Saatavissa osoitteesta: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/04/Sivistykselliset_ja_sosiaaliset_perusoikeudet_syrj%C3%A4kunnissa.pdf.

Lavapuro, Juha – Mutanen, Anu – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira, Yhtenäiskunnasta erilaistuvien kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67. Saatavissa osoitteesta: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161915/VNTEAS_2019_67.pdf

Merikoski, Veli – Vilkkonen, Eero, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin 1. WSOY 1982.

Mutanen, Anu, Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteen julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 23/2017.

Muukkonen, Matti, Kuntajakolaki käytännössä. Books on Demand 2012.

Muukkonen, Matti, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. Lakimies 2/2020, s. 221–246.

Muukkonen, Matti, Kunnan velvollisuudesta pitää tietoja saatavilla yleisessä tietoverkossa. Oikeus 3/2020, s. 348–368.

Muukkonen, Matti – Voutilainen, Tomi, Valtiontukiarviointi osana kunnan taloudellisten toimien selvittämisvelvollisuutta. Focus Localis 4/2020, s. 6–24.

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. Alma Talent 2020.

Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Karvonen-Kälkäjä, Anja, Vanhuusoikeuden perusteet. Alma Talent 2017.

Niiranen, Vuokko, Kuntalaisten mielipiteet ja kuntalaisuus elävän itsehallinnon tason määrittäjänä ja vahvistajana. Teoksessa Haveri Arto – Stenvall Jari – Majoinen Kaija (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto 2011, s. 220–229. Saatavissa osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2011/1402-kunnallisen-itsehallinnon-peruskivet-acta-nro-224>.

Nousiainen, Jaakko, Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY 1998.

PeVL 11a/2002 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle 248/2001 vp laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 8/2003 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle 41/2003 vp laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 65/2002 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle 198/2002 vp laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVL 22/2006 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle 215/2005 vp laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki, Eurooppalainen mallikunta. Edita 2006.

Sutela, Marja, Suora kansanvalta kunnassa: oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Lakimiesliiton kustannus 2000.

Sutela, Marja, Oikeusvertailun mahdollisuudet. Vertailukohteena kunnallinen kansanäänestysinstituutio. Lakimies 1/2001, s. 69–96.

Tarasti, Lauri – Jääskeläinen, Arto, Vaali- ja puoluelainsäädäntö. Edita 2014.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. Alma Talent 2016.