

Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan tehdyn lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Utrechtissä marraskuussa 2009 allekirjoitetun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan lisäpöytäkirjan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan. Lisäpöytäkirja täydentää Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa.

Ensimmäinen täydennys sisältäisi määräyksiä yksilön oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan. Oikeus osallistua ulotettaisiin äänioikeus- ja ehdokkuuskysymysten lisäksi toimintaan, jolla pyritään päättämään paikallishallinnon viranomaisen toimivaltuuksien käytöstä ja tehtävien hoitamisesta ja vaikuttamaan siihen.

Toinen täydennys koskisi lainsäädäntöä ja muita viranomaisten toimenpiteitä, joilla oikeus osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan pannaan täytäntöön. Paikallishallinnolla tulisi olla toimivalta edistää osallistumista eri keinoin. Näihin kuuluisivat muun muassa osallistavat hallinnolliset menettelytavat, tiedonsaantimahdollisuudet, toimenpiteet vastata erityisryhmien osallis-

tumistarpeisiin, menettelytavat valitusten ja aloitteiden käsittelemiseen sekä tieto- ja viestintätekniikan mahdollisuuksien käyttäminen.

Lisäpöytäkirjan hyväksyminen ei edellyttäisi Suomessa lainsäädäntömuutoksia. Lisäpöytäkirjan määräyksiä sovellettaisiin kuntiin myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Lisäpöytäkirja ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan. Se tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua päivästä, jolloin kahdeksan Euroopan neuvoston jäsenmaata on ilmoittanut sitoutuvansa noudattamaan lisäpöytäkirjaa ja tallettanut ratifioimis- tai hyväksymiskirjan. Tähän mennessä lisäpöytäkirjan on allekirjoittanut 15 jäsenvaltiota, joista kuusi on sen myös ratifioinut. Esitykseen sisältyy lakiehdotus lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin lisäpöytäkirja.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS.....	2
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILANNE.....	3
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	4
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	4
5 ASIAN VALMISTELU.....	5
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	6
1 LISÄPÖYTÄKIRJAN SISÄLTÖ JA SEN SUHDE SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN	6
2 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	13
3 VOIMAANTULO	13
4 EDUSKUNNAN SUOSTUMUKSEN TARPEELLISUUS JA KÄSITTELYJÄRJESTYS	13
4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus	13
4.2 Käsitteilyjärjestys.....	14
LAKIEHDOTUS	16
Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan tehdyn lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta	16
SOPIMUSTEKSTI.....	17

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan neuvoston keskeisiin tehtäviin kuuluu alue- ja paikallisdemokratian kehittäminen. Sen perusinstrumentti on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, joka on hyväksytty Strasbourgissa 15 päivänä loka-kuuta 1985. Peruskirjan määräykset on saatettu voimaan Suomessa 12 päivänä huhtikuuta 1991 (SopS 65 ja 66/1991). Ahvenanmaan maakuntapäivät on osaltaan hyväksynyt peruskirjan määräysten hyväksymisestä annetun voimaansaattamislain.

Peruskirja määrittelee itsehallinnollisten alue- ja paikallistason viranomaisten, kuntien ja maakuntien, keskeiset itsehallinnon periaatteet. Sen määräykset koskevat lähinnä valtion sekä alue- ja paikallishallinnon yksiköiden välistä suhdetta, paikallis- ja aluehallinnon yksiköiden poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen itsehallinnon sisältöä.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan johtolauseen mukaan kansalaisten oikeus osallistua paikallisten julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokraattisista periaatteista, jotka ovat yhteisiä kaikille Euroopan neuvoston jäsenmaille. Itse peruskirjan artikloissa tätä oikeutta ei kuitenkaan mainita, eikä peruskirja näin ollen sisällä aineellisia määräyksiä asukkaiden osallistumisoikeudesta paikallishallintoon eikä keinoista osallistumismahdollisuuksien toteuttamiseksi.

Asukkaiden osallistuminen paikallishallinnon viranomaisen toimintaan edellyttää, että hallinto ja lainsäädäntö luovat ja ylläpitävät osallistumiselle väyliä ja toimivia järjestelmiä. Tämän vuoksi niihin hallinnon menettelytapoihin, teknisiin keinoihin ja säännöksiin, jotka tosiasiaa edistävät tai estävät osallistumista, on kiinnitetty Euroopan neuvostossa lisääntyvää huomiota. Euroopan neuvoston jäsenmaiden määrän lisääntyminen kahden viimeisen vuosikymmenen kuluessa on osaltaan nostanut asukkaiden osallistumisen ja sen edellytykset keskeiseksi kehittämiskohteeksi sekä Euroopan neuvoston toimielimissä että useimmissa jäsenmaissa.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi asukkaiden osallistumisoikeutta koskevan lisäpöytäkirjan kokouksessaan 9 päivänä syyskuuta 2009. Suomi allekirjoitti lisäpöytäkirjan 16 päivänä marraskuuta 2009 Utrechtissä. Lisäksi seuraavat neljätoista muuta Euroopan neuvoston jäsenvaltiota ovat toukokuun loppuun 2011 mennessä allekirjoittaneet lisäpöytäkirjan: Armenia, Belgia, Kypros, Alankomaat, Islanti, Liettua, Montenegro, Norja, Ranska, Slovenia, Ruotsi, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta. Alankomaat, Montenegro, Norja, Ruotsi, Unkari ja Viro ovat myös ratifioineet lisäpöytäkirjan.

2 Nykytilanne

Keskeinen lainsäädäntö yksilöiden osallistumisesta kunnallisten viranomaisten toimintaan sisältyy kuntalain (365/1995) 4. lukuun (27—31 §). Luku koskee äänioikeutta ja äänestys-oikeutta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, aloiteoikeutta, tiedottamista, kunnallista kansanäänestystä ja kansanäänestysaloitetta.

Kuntalaissa ei ole erillistä säännöstä kunnan toimivallasta edistää ja helpottaa osallistumista. Kunnilla katsotaan kuitenkin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olevan tällainen toimivalta. Tähän perustuen myös kuntalain 27 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää osallistumismahdollisuudet kaikille kuntalaisille. Pykälä sisältää esimerkinomaisen luettelon toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää. Nämä osallistumiskeinot on kuvattu tarkemmin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa jaksossa 1.

Perussäännökset vaali- ja osallistumisoikeuksista on perustuslain 14 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Tarkemmin äänioikeudesta ja äänestys-oikeudesta säädetään kuntalain 26 §:ssä. Yleisestä vaalikelpoisuudesta säädetään kuntalain 33

§:ssä ja erityisestä vaalikelpoisuudesta valtuustoon, kunnanhallitukseen ja eräisiin muihin luottamustehtäviin säädetään 34—36 §:ssä. Vaalien toimittamisesta on yksityiskohtaiset säännökset vaalilaissa (714/1998).

Lisäksi useissa erityislaeissa on velvoittavia säännöksiä asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan sekä saada tietoa kunnan viranomaisten toiminnasta. Näistä tärkeitä ovat osallistumisen tasarvoista toteutumista tukevat erityisryhmien kuten vammaisten, syrjäytyneiden ja maahanmuuttajien aktivoiminen osallistumaan kunnan toimintaan sekä suorassa demokratiassa että vaaleissa. Erityislakeja kuvataan laajemmin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa jaksossa 1. Suomen kuntalaki ja erityislakien säännökset luovat Euroopan laajuisesti vertailen kuntalaisten osallistumiseen hyvät edellytykset ja keinovalikoiman.

Kunnat itse päättävät itsehallintonsa nojalla, miten ja millaisia kuntalaissa mainittuja ja muita keinoja ne käyttävät osallistumisen lisäämiseksi ja helpottamiseksi. Tästä syystä kuntien välillä on myös eroja keinojen käytössä. Toisaalta myös kuntalaiset jakautuvat varsin selvästi aktiivisiin ja passiivisiin osallistujiin.

Esimerkiksi mahdollisuutta kansalaisten kansanäänestysaloitteeseen on kunnissa käytetty harvoin. Suomessa järjestettiin vuosina 1990—2007 yhteensä 52 kansanäänestystä: 47 kertaa äänestettiin kuntaliitoksesta, kaksi kertaa tiejärjestelystä, kerran lääninvaihdosta ja kunnan rajan siirrosta. Kunnallisten kansanäänestysten yhteydessä keskustellaan usein niiden vaikuttavuudesta ja merkityksestä erityisesti valtuuston päättäessä kansanäänestyksen tulosta vastaan. Neuvoo-antava suomalainen kunnallinen kansanäänestys poikkeaa niistä Euroopan maista, joissa äänestyksen tulos on sitova. Silti myös neuvoo-antavalla kansanäänestyksellä on selvä poliittinen merkitys.

Tietoteknologiaan perustuvia, uusia osallistumiskanavia on kehitetty kunnissa paikallisista lähtökohdista. Näistä osallistumiskeinoista ja niiden käytöstä ei luonteensa vuoksi ole säädetty kuntalaissa tai erityislaeissa kunnallisvaalikokeiluja lukuun ottamatta. Tilanne on sama Euroopan neuvoston muissa

jäsenmaissa. Teknologian keinoin on kuitenkin avattu jatkuvasti tehokkaammin päätöksentekoa laajemmalle osallistumiselle, arvioinnille ja vuorovaikutukselle; kehitysvauhti riippuu paikallisesti käytetyistä voimavaroista. Hallinnon uusia haasteita on tunnistaa tarve ja olla sopivin tavoin läsnä niillä keskustelukanavilla, joilla kansalaiset itse toimivat.

Palveluiden käyttäjien vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen on noussut Suomessa ja yleisemmin Euroopan neuvoston jäsenmaissa esiin muun muassa sen myötä, että palvelujen tuotantotavat ovat monimuotoistumassa. Uusimmat osallistumisen muodot pyrkivät hyödyntämään innovaatiodemokratiaa, käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa ja osallistumista palvelujen kehittämiseen.

Suoran demokratian vahvistamispyrkimyksiä on myös kritisoitu kansanvaltaisuuden vahvistamisen epäselvien vaikutusten ja hyötyjen vuoksi. Paikallisyhteisön on todettu kuitenkin tarvitsevan uudenlaista demokratia-ajattelua, joka hyödyntää yksityisen ja yhteiskunnallisen sektorin demokraattista potentiaalia. Kaksisuuntainen vuorovaikutus ja ryhmien rajojen ylittäminen ovat kasvussa kuntien osallistumista edistävissä uusissa keinoissa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Suomen allekirjoittaman lisäpöytäkirjan tavoitteena on täydentää Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa niin, että se sisältäisi myös kansainvälisesti sitovat määräykset yksilön oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan.

Hallituksen esityksen tavoitteena on saada eduskunnan hyväksyminen Euroopan kunnallisen itsehallinnon peruskirjaan tehdyille lisäpöytäkirjalle. Esitys sisältää myös ehdotuksen niin sanotuksi blankolaiksi, jolla saatetaan voimaan lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

4 Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole Suomelle taloudellisia vaikutuksia. Lisäpöytäkirjan hyväksyminen ei edellytä myöskään uusia viranomaistoi-

menpiteitä tai lainsäädäntöä. Lisäpöytäkirjan voimaantulo lähinnä korostaa jo olemassa olevaa valtion ja kuntien velvoitetta osallistumismahdollisuuksien ja -aktiivisuuden kehittämiseksi.

5 Asian valmistelu

Asukkaiden paikallishallintoon osallistumista koskevaa lisäpöytäkirjaa on valmisteltu yli 20 vuotta. Euroopan paikallis- ja aluehallinnosta vastaavat ministerit hyväksyivät jo vuonna 1978 Tukholmassa päätöslauselman kansalaisten osallistumisesta kunnallishallintoon; samasta aiheesta hyväksyttiin päätöslauselma myös ministerien Madridin kokouksessa vuonna 1980. Vastaavasti Euroopan neuvoston ministerikomitea on hyväksynyt kolme suositusta: R(81)18 osallistumisesta paikallistasolla, R(96)2 kansanäänestyksistä ja kansalaisaloitteista sekä R(2001)19 kansalaisten osallistumisesta paikalliseen julkiseen toimintaan.

Jäsenmaiden alue- ja paikallishallintoministerit hyväksyivät vuonna 2005 Budapestin agendan. Sen mukaan päätettiin selvittää, soveltuisiko oikeudellisesti sitova Euroopan neuvoston yleissopimus keinoksi turvata jäsenmaiden kansalaisten osallistumismahdollisuudet paikallishallintoon. Jäsenvaltioiden valtionpäämiehet tukivat Budapestin agendan tavoitteita kolmannessa huippukokouksessaan Varsovassa vuonna 2005.

Valenciassa vuonna 2007 jäsenmaiden alue- ja paikallishallintoministerit päättivät oikeudellisesti sitovan lisäpöytäkirjan laatimisesta niin, että se kattaisi:

1) oikeuden osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan

2) oikeuden tiedonsaantiin paikallisilta viranomaisilta sekä

3) paikallisten viranomaisten velvollisuudet tehdä mahdolliseksi näiden oikeuksien käyttö. Sen jälkeen, kun Euroopan neuvoston ministerikokous hyväksyi 27 päivänä marraskuuta 2008 julkisten asiakirjojen tiedoksi saantia koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen, lisäpöytäkirjassa ei ollut enää tarvetta käsitellä edellä mainittua kohtaa tiedonsaannista.

Valtiovarainministeriö on osallistunut lisäpöytäkirjan valmisteluun Euroopan neuvoston alue- ja paikallisdemokratian johtokomiteassa (CDLR). Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallintoa edustava kongressi on antanut asiasta lausunnon. Suomea kongressissa edustavan valtuuskunnan sihteeristönä toimivat Suomen Kuntaliiton asiantuntijat.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Esitysehdotuksesta on pyydetty lausunnot ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä ja Suomen Kuntaliitolta sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta. Sopimuksen allekirjoittamiseen liittyen siitä tiedotettiin Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, joka toimitti lausuntonsa valtiovarainministeriölle.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lisäpöytäkirjan sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön

1 artikla. *Oikeus osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan.* Tämän artiklan viisi kappaletta sisältävät lisäpöytäkirjan aineelliset määräykset oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan.

Artiklan 1 kappaleen mukaan sopimuspuolet takaavat lainkäyttövaltansa alueella kaikille oikeuden osallistua paikallishallintoon. Tämä on lisäpöytäkirjan keskeisin määräys ja se on esitetty yksilölle annettavan oikeuden muodossa.

Artiklan 2 kappaleessa määritellään, että oikeus osallistua paikallishallinnon viranomaisen toimintaan merkitsee oikeutta pyrkiä päättämään paikallishallinnon viranomaisen toimivaltuuksien käytöstä ja tehtävien hoitamisesta ja vaikuttamaan niihin. Tällainen osallistuminen tarkoittaa, erotuksena määräaikaisesta vaaliosallistumisesta, yksilön säännöllistä mahdollisuutta vaikuttaa eri tavoin paikallishallinnon viranomaisten toiminnan sisältöön ja toimintatapaan.

Suomen perustuslaki (731/1999) takaa laajasti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville lisäpöytäkirjan tarkoittaman oikeuden osallistua yhteiskunnallisiin asioihin. Tämä koskee myös maassa asuvia ulkomalaisia. Paikallishallinnon viranomaisia koskeva peruslähdekohta on perustuslain 121 §, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lisäksi perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, joka taas on vahvasti sidoksissa kuntien toimintaan. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 3 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin, joissa nimenomaan säädetään julkisen vallan, valtion ja kuntien, tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta tärkeä merkitys,

minkä vuoksi niitä koskeva säännös on otettu perusoikeusluvun lisäksi myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan perustuslain 1. lukuun. Säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Siten se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. Säännös ilmaisee siten sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.

Artiklan 3 kappaleen mukaan lainsäädännössä on säädettävä keinoista edistää osallistumisoikeuden käyttöä. Lainsäädännössä voidaan ketään henkilöä tai ryhmää epäoikeudenmukaisesti syrjimättä säätää erityisistä toimenpiteistä eri olosuhteita tai henkilöryhmiä varten. Sopimuspuolen perustuslaillisten ja/tai kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti lainsäädännössä voidaan erityisesti säätää toimenpiteistä, jotka on rajattu vain äänestäjiin.

Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on huolehdittava siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälän 2 momentissa on myös luettelo keinoista, joilla luodaan osallistumisedellytyksiä. Nämä ja kuntalain 28—31 §:ien mukaiset osallistumiskeinot kuvataan jäljempänä lisäpöytäkirjan 2. artiklan kohdalla.

Asukkaiden oikeudesta sekä keinoista osallistua ja vaikuttaa on säädöksiä myös useissa erityislaeissa. Esimerkiksi hallintolain (434/2003) 41 §:n mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada

tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Asian vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 62 §:n mukaan puolestaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista tiedottaa kaavaa valmisteltaessa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Nuorisolain (72/2006) 8 §:n mukaan nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.

Säädettäessä erityisistä toimenpiteistä eri olosuhteita ja/tai henkilöryhmiä varten, perustuslain 6 §:ssä turvataan ihmisten yhdenvertaisuus. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erityislaeissa säädettyt eräät osallistumisoikeutta koskevat kansalaisuuteen sekä asunpaikkaan ja -aikaan perustuvat rajoitukset ovat sopusoinnussa lisäpöytäkirjan ja Suomen kansainvälisten sitoumusten kanssa. Merkittävimmät muut osallistumisoikeutta koskevat säännökset liittyvät vaalilainsäädäntöön ja yhdistyslakiin (503/1989). Lisäpöytäkirjan perustelujen mukaan osallistumiskeinojen ei välttämättä

tarvitse muodostaa yhdenmukaistettuja toimintamalleja kaikille eri tasojen paikallishallinnon viranomaisille, vaan ne voivat olla erilaisia riippuen asukkaiden tai paikallishallinnon eritasoisten viranomaisten objektiivisista olosuhteista. Tämä sopimusmääräys on tarpeen maissa, joissa on useita paikallisen itsehallinnon tasoja, mutta se ei sovellu Suomen yksitasoiseen kuntajärjestelmään.

Artiklan 4 kappaleen 1 kohdassa määrätään, että sopimuspuolten on tunnustettava lainsäädännössään kansalaistensa oikeus osallistua äänestäjinä ja ehdokkaina asuinyhteisönsä paikallishallinnon viranomaisen valtuuston tai edustuselimen jäsenten valintaan. Vastaavaa takuuta ei ole muissa kansainvälisissä sopimuksissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artikla koskee vain lainsäädäntöelimen vaaleja. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan toinen kappale taas koskee demokraattisia paikallisvaaleja, mutta sitä ei ole määritelty yksilön oikeudeksi. Tässä korostetaan sanaa kansalainen erotuksena asukkaasta, jotta käytettäisiin samaa terminologiaa kuin Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ulkomaalaisten osallistumisesta paikallishallintoon (SopS 27/2001). Sanottu yleissopimus on saatettu Suomessa voimaan tasavallan presidentin asetuksella (345/2001). On kuitenkin huomattava, että tämän lisäpöytäkirjan 1 artikla ei avaa valtion kansalaisille oikeutta äänestäjinä ja ehdokkaina paikallisvaaleissa ilman ehtoja. Tosiasiassa, kuten jäljempänä viidennen kappaleen ensimmäisessä kohdassa täsmennetään, sopimuspuolet voivat asettaa muodollisia vaatimuksia ja ehtoja sekä rajoituksia tämän oikeuden käytölle. Näin ollen neljännen kappaleen ensimmäinen kohta antaa äänestysoikeuden vain henkilöille, joilla on sopimuspuolen kansalaisuus ja joilla on kansalais- ja poliittiset oikeudet voimassa olevien kansallisten säännösten mukaisesti. Vaalikelpoisuuden ehdot paikallisviranomaisten luottamustehtäviin riippuvat tosiasiassa kunkin valtion voimassa olevasta vaalilaista.

Artiklan 4 kappaleen 2 kohdan mukaan edellisen kohdan takuu kansainvälisellä tasolla on rajoitettu niihin sopimuspuolen kansalaisiin, jotka asuvat paikallishallinnon vi-

ranomaisen alueella. Tämän kohdan tarkoitus on selvittää, että lisäpöytäkirja ei estä antamasta äänioikeutta tai vaalikelpoisuutta muille henkilöille kuten kansalaisille, jotka eivät asu paikallishallinnon viranomaisen alueella tai kansalaisoikeutta vailla oleville. Jos sopimuspuoli myöntää tällaisen oikeuden, siitä tulee säätää lailla. Tämä kohta ei siis myönnä kansalaisuutta vailla olevalle yksilölle äänioikeutta tai vaalikelpoisuutta. Euroopan neuvoston yleissopimuksen osa C, joka koskee ulkomaalaisten osallistumista julkiseen elämään paikallistasolla, sisältää määräykset tästä asiasta. Jäljempänä tämän artiklan viidennen kappaleen kohdat 1—3 sisältävät määräykset rajoituksista, joita voidaan ja eräissä tapauksissa on asetettava oikeudelle osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan.

Perustuslain 14 §:n 2 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Kuntalain 26 §:ssä säädetään yksityiskohtaisemmin, että äänioikeus kunnassa toimitettavissa kunnallisvaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus kunnallisvaaleissa on myös muulla edellä säädetyt edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Vastaava säännös koskee neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä.

Kuntalain 33 §:n mukaan henkilö on vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen, jos kyseinen kunta on hänen kotikuntansa, jos hänellä on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan, ja jos hän ei ole holhouksen alainen.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 9 §:n 1 momentin mukaan maakuntapäivien

jäsenten, kunnanvaltuutettujen sekä muiden maakunta- ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden vaaleihin saa osallistua vain se, jolla on kotiseutu-oikeus. Vaalikelpoisuus tällaisiin luottamustehtäviin on vain sillä, jolla on kotiseutu-oikeus. Kotiseutu-oikeutta vailla olevien henkilöiden äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kunnallisvaaleissa Ahvenanmaan maakunnassa säädetään puolestaan itsehallintolain 67 §:n nojalla Ahvenanmaan maakuntalailla (Ålands författningssamling 63/1997), jota on muutettu Ahvenanmaan maakuntalailla 10/2007. Lainmuutoksen myötä äänioikeus kunnallisvaaleissa on kansalaisuuteen katsomatta kaikilla niillä, joilla on ollut maakunnassa kotikunta keskeytystä vähintään yhden vuoden ennen vaalivuotta, vaikka heillä ei olisikaan kotiseutu-oikeutta.

Artiklan 5 kappaleen 1 kohdan mukaan kaikista muodollisuuksista, ehdoista ja rajoituksista, jotka koskevat oikeutta osallistua paikallishallinnon viranomaisen toimintaan, on säädettävä lailla, ja niiden on oltava sopimuspuolen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisia. Viittaus kansainvälisiin sitoumuksiin tarkoittaa ennen muuta Euroopan ihmisoikeussopimusta.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus ja 13 §:n kokoontumis- ja yhdistymisvapauden perusteella oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin vaikuttaakseen yhteiskunnan tapahtumiin ja elinympäristöön. Näillä säädöksillä on keskeinen merkitys yksilöiden edellytyksiin osallistua ja vaikuttaa paikallishallinnon viranomaisten toimintaan. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85—86/1998) takaa nämä vapaudet kaikille maassa oleskeleville henkilöille. Yhdistymisvapauden sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestyä muiden etujen valvomiseksi. Yhdistyslaissa (503/1989) on säädetty eräitä kansalaisuutta ja asumista koskevia rajoituksia vain, jos yhdistyksen varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen.

Artiklan 5 kappaleen 2 kohdan mukaan lainsäädännössä on säädettävä sellaisista muodollisuuksista, ehdoista ja rajoituksista, jotka ovat välttämättömiä sen varmistamiseksi, ettei osallistumisoikeuden käyttäminen vaaranna paikallishallinnon viranomaisten toimivaltuuksien käytön ja tehtävien hoitamisen eettistä eheyttä ja avoimuutta. Määräyksen tarkoituksena on suojautua epäasianmukaisilta toimilta kuten lahjonnalta, voimankäytöltä tai pakottamiselta vaikuttamiskeinona. Myöskään tässä kohdassa tarkoitetut muodollisuudet, ehdot taikka rajoitukset eivät saa olla syrjiviä.

Rikokset poliittisia oikeuksia vastaan on sanktioitu rikoslain (39/1889) 14 luvussa, jossa säännellään vaalilahjonta, vilpillinen äänestäminen, vaalituloksen vääristäminen, poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen ja kokouksen estäminen. Rikoslain 16 luvussa taas säädetään lahjuksen antamisesta ja erinäisistä muista rikoksista viranomaisia vastaan.

Artiklan 5 kappaleen 3 kohta määrää, että kaikkien muiden muodollisuuksien, ehtojen ja rajoitusten on oltava välttämättömiä tehokkaalle poliittiselle demokratialle, yleisen turvallisuuden säilyttämiselle demokraattisessa yhteiskunnassa tai sille, että sopimuspuoli voi täyttää kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa. Lisäpöytäkirjan perustelujen mukaan mainitut kolme perustetta ovat vaihtoehtoisia. Näin ollen riittää, että yksikin niistä toteutuu. Tyypillisesti tällaisia muita ehtoja on asetettu eri asteisissa poikkeusoloja varten säädetyissä laeissa kuten valmiuslaissa (1080/1991) ja puolustustilalaissa (1083/1991).

Suomen lainsäädäntö on kokonaisuutena sopusoinnussa lisäpöytäkirjan 1. artiklan määräysten kanssa, eikä lisäpöytäkirja hyväksymisen edellytä lainsäädäntötoimia. Kaikki 1. artiklan määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

2. Artikla. *Toimenpiteet osallistumisoikeuden täytäntöönpanemiseksi.* Artiklan 1 kappaleessa edellytetään sopimuspuolten ryhtyvän kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta oikeus osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan voidaan panna täytäntöön. Tämä sisältää sekä kansalliset lain-

säädäntötoimet että muut keinot paikallishallinnon viranomaisten toimintaan osallistumisen toteuttamiseksi.

Artiklan 2 kappale määrittelee, joskaan ei tyhjentävästi, ne toimenpiteet, jotka tulee toteuttaa osana tämän artiklan 1 kappaleeseen perustuvaa täytäntöönpanoa. Ne liittyvät toimeenpanokeinoihin, joita lisäpöytäkirjaa valmisteltaessa on pidetty keskeisinä: paikalliset kansanäänestykset; asukkaiden aloitteet; toimenpiteet vastata erityisryhmien osallistumisvaikeuksiin; perustuslain tai kansainvälisten sopimusten mukainen asiakirjajulkisuus; järjestelmät ja menettelytavat aloitteiden ja valitusten käsittelemiseksi sekä tieto- ja viestintätekniikan käyttö osallistumisoikeuden tukemiseksi. Näin ollen osallistumisoikeuden käyttämistä koskevien toimenpiteiden tulee sisältää seuraavat:

1) Paikallishallinnon viranomaisille tulee antaa toimivalta tehdä mahdolliseksi tässä pöytäkirjassa säädetyin osallistumisoikeuden käyttäminen sekä sen edistäminen ja helpottaminen.

Kunnilla on Suomessa vakiintuneen tulkin mukaisesti yleinen toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin, jotka edistävät yksilön osallistumista ja vaikuttamista paikallishallintoon.

2) Osallistumisoikeuden käyttämistä varten tulee varmistaa, että luodaan osallistavat menettelytavat, joihin voi kuulua neuvoo-antavia menettelyitä, paikallisia kansanäänestyksiä ja aloitteita sekä asukasmäärältään ja/tai maantieteelliseltä alueeltaan suurten paikallishallinnon viranomaisten osalta toimenpiteitä, joiden avulla ihmiset voivat osallistua heitä lähellä olevalla tasolla.

Kuntalain 27 §:n 2 momentissa luetellaan seuraavat osallistumista edistävät keinot, joilla näitä päämääriä voidaan edistää:

- valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
- tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
- selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;

- avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä

- järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalain 28 § koskee kunnan asukkaiden aloiteoikeutta. Sen mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Kuntalain tiedottamista koskevan 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.

Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan kansanäänestys. Kansanäänestys on neuvoo-antava. Kansanäänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osaa koskevana. Kunnan osa-alueena on tällöin yksi tai useampi kunnallisvaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Kaikilla äänestysoikeutetuilla on yhtäläinen äänestysoikeus. Äänestys on salainen.

Kansanäänestysaloitteen voi tehdä kuntalain 31 §:n mukaan vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.

3) Osallistumisoikeuden käyttämistä varten tulee varmistaa sellaisten menettelytapojen luominen, joilla taataan mahdollisuus tutustua paikallishallinnon viranomaisten hallussa oleviin virallisiin asiakirjoihin sopimuspuolen perustuslaillisen järjestyksen ja kansainvälisöikeudellisten velvoitteiden mukaisesti.

Tosiasiallinen edellytys osallistua ja vaikuttaa paikallishallintoon on tiedonsaanti viranomaisten toiminnasta ja asiakirjoista. Tätä kannalta on keskeinen laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Sen 3 §:n mukaan tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lakia sovelletaan myös kunnallisiin viranomaisiin. Jokaisella on oikeus 9 §:n mukaan saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Salassa pidettävien asiakirjojen piiri on suppea ja perustuu erillisiin säännöksiin lain 6 luvussa ja muualla laissa. Viranomaisen päätökseen asiakirjan julkisuutta koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen (33 §).

4) Osallistumisoikeuden käyttämistä varten on varmistettava sellaiset toimenpiteet, joilla vastataan niiden henkilöryhmien tarpeisiin, joilla on erityisiä vaikeuksia osallistua.

Kunnat ovat ryhtyneet lukuisiin vapaaehtoihin toimenpiteisiin, joilla vastataan sellaisten henkilöryhmien tarpeisiin, joilla on erityisiä vaikeuksia osallistua tai joiden osallistuminen voisi muuten jäädä vähäiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi vammais- ja vanhusneuvostojen sekä nuorisovaltuustojen perustaminen. Lisäksi kunnat harjoittavat yhteistyötä lukuisten erityisryhmien ja näiden järjestöjen kanssa sekä tukevat taloudellisesti niiden toimintaa sekä järjestävät toimitiloja.

Myös erityislainsäädännössä on säädöksiä viranomaisten toimenpiteistä erityisryhmien osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi. Näihin kuuluvat vaalilain säännökset vaalitoimikunnasta (15 §) laitoksessa toimitetta-

vaa ennakkoäänestystä ja kotiaäänestystä varten, avustajasta (73 §) sekä vammaisten kuljetuspalvelusta (190 §). Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 10 § puolestaan pyrkii siihen, että yksilön kotouttamissuunnitelma edistää ja tukee hänen mahdollisuuksiaan hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito ja muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää ja tukee hänen mahdollisuuksiinsa osallistua yhteiskunnan toimintaan.

5) Osallistumisoikeuden käyttämistä varten on myös varmistettava järjestelmät ja menettelytavat paikallishallinnon viranomaisten ja paikallisten julkisten palveluiden toimintaa koskevien valitusten ja aloitteiden käsittelemiseksi ja niihin vastaamiseksi.

Perustuslain 21 §:ssä turvataan jokaiselle oikeus saada asiaan käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain (434/2003) puolestaan pyritään toteuttamaan ja edistämään hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa (1 §). Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä kunnan asukkailla on oikeus tehdä oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus sen mukaan kuin kuntalain 11 luvussa säädetään. Eriyislaeilla säädettyissä tapauksissa kunnan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta.

6) Yhtenä keinona tässä pöytäkirjassa määrätyn osallistumisoikeuden käytön edistämiseksi kannustetaan tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämiseen. Kuntia ei ole Suomessa velvoitettu lainsäädännöllä tiettyihin tieto- ja

viestintätekniikan ratkaisuihin tai sovelluksiin osallistumisoikeuden käytön tukemiseksi. Kunnat ovat sen sijaan kehittäneet itsenäisesti ja yhteistyössä verkkosivustojaan ja lukuisia muita osallistumista, vaikuttamista ja tiedonsaantia parantavia tietoteknisiä ratkaisuja. Valtion ja kuntien yhteistyönä on lisäksi käynnissä jatkuva kehitystyö tieto- ja viestintätekniikan paremmaksi hyödyntämiseksi niin asiakassuhteissa kuin osallistumismahdollisuuksissa.

Artiklan 3 kappaleen mukaan menettelytavat, toimenpiteet ja mekanismit voivat olla erilaisia erilaisille paikallishallinnon viranomaisten ryhmille ottaen huomioon niiden koko ja toimivalta. Tämä kappale vastaa 1 artiklan kolmannen kappaleen mahdollisuutta soveltaa erilaisia säännöksiä ja keinoja eritasoihin ja toimivallaltaan erilaisiin paikallishallinnon yksiköihin. Määräys soveltuu Euroopan neuvoston jäsenmaihin, joissa on useampia paikallishallinnon viranomaiskategorioita. Suomessa on yksitasoinen paikallinen itsehallinto ja kaikilla kunnilla on yhtäläinen toimivalta. Tästä syystä kuntien viranomaisiin ei kohdistu osallistumisoikeuden täytäntöönpanoa koskevissa asioissa lisäpöytäkirjan toisen artiklan tarkoittamia erilaisia menettelytapoja, toimenpiteitä tai mekanismeja kuntien koko- tai toimivaltaerojen vuoksi.

Artiklan 4 kappaleessa määrätään, että suunniteltaessa ja tehtäessä päätöksiä toimenpiteistä, joilla paikallishallintoon osallistumista koskeva oikeus pannaan täytäntöön, on kuultava paikallishallinnon viranomaisia mahdollisuuksien mukaan, oikea-aikaisesti ja asianmukaisella tavalla. Tekstin sanamuoto on otettu Euroopan kunnallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 6 kappaleesta. Tällä määräyksellä pyritään turvaamaan keskushallinnon asianmukainen yhteistyö paikallishallinnon yksikköjen kanssa valmisteluvaiheessa.

Kuntien ja valtion välisestä neuvottelumenettelystä on säädetty kuntalain 8—8b §:ssä. Niiden mukaan, jos muun muassa paikallishallintoon osallistumista koskevan oikeuden toimeenpano edellyttää kuntia koskevaa lainsäädäntöä tai muita periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia ratkaisuja, niistä on

neuvoteltava etukäteen kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (28/2008) säätämällä tavalla.

Suomen lainsäädäntö on sopusoinnussa lisäpöytäkirjan 2. artiklan määräysten kanssa, eikä lisäpöytäkirja hyväksyminen edellytä lainsäädäntötoimia. Lukuun ottamatta tietoja viestintätekniikan käyttöä osallistumisoikeyden käytön edistämiseksi, muut 2. artiklan määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

3 Artikla. *Viranomaiset, joihin pöytäkirjaa sovelletaan.* Lisäpöytäkirjaa sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin sopimuspuolen alueella oleviin paikallishallinnon viranomaisten ryhmiin. Tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa kukin valtio voi kuitenkin määrittää ne paikallis- tai aluehallinnon viranomaisten ryhmät, joihin se aikoo rajata pöytäkirjan soveltamisalan tai jotka se aikoo sulkea sen soveltamisalan ulkopuolelle. Kukaan valtio voi myös sisällyttää pöytäkirjan soveltamisalaan muita paikallis- tai aluehallinnon viranomaisten ryhmiä ilmoittamalla siitä myöhemmin Euroopan neuvoston pääsihteerille. Vastaavat määräykset on myös itse Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Nämä valintamahdollisuudet on päätetty sisällyttää lisäpöytäkirjaan, jotta valtiot voisivat soveltaa niitä myös sellaisiin viranomaisiin, joita sanotun peruskirjan määräykset eivät tällä hetkellä koske. Joka tapauksessa lisäpöytäkirjaa valmisteltaessa on pidetty lähtökohtana, että sen soveltaminen kattaisi ainakin kaikki ne viranomaiset, joihin peruskirjaa jo sovelletaan.

Asettaessaan yleiseksi lähtökohdaksi, että lisäpöytäkirjaa sovelletaan kaikkiin sopimuspuolen alueella sijaitseviin paikallishallinto- viranomaisten ryhmiin, tämä määräys sallii yhdenmukaisesti peruskirjan 13 artiklan kanssa rajoittaa lisäpöytäkirjan soveltamislaajuutta ratifioinnin, hyväksynnän tai sopimukseen liittymisen yhteydessä. Lisäksi tämä artikla tarjoaa, edelleen vastaavasti kuten peruskirjan 13 artikla, jatkuvan mahdollisuuden laajentaa lisäpöytäkirjan soveltamista muihin paikallishallinnon viranomaisryhmiin. Suomen osalta 3 artiklan johdosta olisi tarkoituksenmukaista ratifioimiskirjan tallet-

tamisen yhteydessä ilmoittaa, että lisäpöytäkirja tulisi koskemaan kuntia. Suomessa 3 artiklan määräyksen soveltamiseen Ahvenanmaan maakunnan kuntiin vaikuttaa Ahvenanmaan maakunnan erityisasema. Se edellyttää, että Ahvenanmaan maakuntapäivät antaa hyväksyntänsä lisäpöytäkirjasta annetavalle voimaansaattamislaille. Kunnallisasiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

4 Artikla. *Alueellinen soveltaminen.* Tämä artikla sisältää tarkemmat määräykset lisäpöytäkirjan alueellisesta soveltamisesta sekä määrääjat mahdollisten rajausten, laajennusten tai supistusten voimaantulolle.

Artiklan 1 kappaleen mukaan allekirjoittaessaan tämän lisäpöytäkirjan tai tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa valtio voi määrittää alueen tai alueet, joihin tätä lisäpöytäkirjaa sovelletaan.

Artiklan 2 kappaleen mukaan sopimuspuoli voi myöhemmänä ajankohtana selityksellään ulottaa tämän lisäpöytäkirjan soveltamisen muille ilmoituksessa mainituille alueille.

Artiklan 3 kappaleen mukaan kahden edellisen kappaleen mukaisesti tehdyn selityksen voi minkä tahansa selityksessä mainitun alueen osalta peruuttaa ilmoituksella.

Oikeus valita, mihin maantieteellisiin alueisiin lisäpöytäkirjaa sovelletaan, vastaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiä. Valintamahdollisuus on sisällytetty lisäpöytäkirjaan, jotta valtiot voisivat soveltaa niitä myös sellaisiin alueisiin, joita sanotun peruskirjan määräykset eivät tällä hetkellä koske. Joka tapauksessa lisäpöytäkirjaa valmisteltaessa on pidetty lähtökohtana, että sen soveltaminen kattaisi ainakin kaikki ne maantieteelliset alueet, joihin peruskirjaa jo sovelletaan. Suomessa 4 artiklan määräyksen alueelliseen soveltamiseen vaikuttaa Ahvenanmaan maakunnan erityisasema kuten edellä 3 artiklan yhteydessä on todettu.

5 Artikla. *Allekirjoittaminen ja voimaantulo.* Artiklan 1 kappaleen mukaan lisäpöytäkirja on avoinna allekirjoittamista varten peruskirjan allekirjoittaneille Euroopan neuvoston jäsenvaltioille. Siinä myös määrätään, että se on ratifioitava tai hyväksyttävä. Euroo-

pan neuvoston jäsenvaltio ei voi ratifioida tai hyväksyä pöytäkirjaa ellei se samaan aikaan ratifioi tai hyväksy tai ole aikaisemmin ratifioinut tai hyväksynyt Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa. Ratifioimis- tai hyväksymisasiakirjat talletetaan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

Artiklan 2 kohdan mukaan lisäpöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jolloin kahdeksan Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on 1 kappaleen määräysten mukaisesti ilmoittanut suostuvansa siihen, että pöytäkirja sitoo niitä.

Jos 1 kappaleessa tarkoitettu valtio ilmoittaa myöhemmin suostuvansa siihen, että lisäpöytäkirja sitoo sitä, artiklan 3 kappaleen mukaan lisäpöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun se on tallettanut ratifioimis- tai hyväksymiskirjan

6 Artikla. *Irtisanominen.* Sopimuspuoli voi 6 artiklan 1 kappaleen mukaan milloin tahansa irtisanoa tämän pöytäkirjan Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitetulla ilmoituksella. 2 kappaleessa määrätään, että irtisanominen tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kuusi kuukautta päivästä, jolloin pääsihteeri on saanut ilmoituksen.

7 Artikla. *Ilmoitukset.* Artikla sisältää määräykset Euroopan neuvoston pääsihteerin lisäpöytäkirjaan liittyen antamista ilmoituksista. Artiklan mukaan Euroopan neuvoston pääsihteeri ilmoittaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioille: a) allekirjoituksista; b) ratifioimis- tai hyväksymiskirjojen tallettamisista; c) tämän lisäpöytäkirjan voimaantulon ajankohdasta 5 artiklan mukaisesti; d) 3 artiklan määräyksiä sovellettaessa vastaanotetuista ilmoituksista; e) muista tähän lisäpöytäkirjaan liittyvistä toimenpiteistä, tiedotuksista ja ilmoituksista.

2 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain 1 § sisältää tavanomaisen blankettilain säännöksen, jolla saatetaan voimaan lailla ne lisäpöytäkirjan määräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä selostetaan

jäljempänä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa.

2 §. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin lisäpöytäkirja tulee voimaan.

3 Voimaantulo

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan lisäpöytäkirja oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Lisäpöytäkirja tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua päivästä, jolloin kahdeksan Euroopan neuvoston jäsenmaata on ilmoittanut sitoutuvansa noudattamaan lisäpöytäkirjaa ja tallettanut ratifioimis- tai hyväksymiskirjan. Tähän mennessä lisäpöytäkirjan on allekirjoittanut 15 jäsenvaltiota, joista kuusi on sen myös ratifioinut.

Laki lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin lisäpöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan. Voimaantulosta säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella.

Koska sopimus sisältää määräyksiä Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa kunnallishallinnon asioissa siten kuin yksityiskohtaisten perustelujen jaksossa 1 on esitetty, esitykseen liittyvän lakiehdotuksen voimaantulolle Ahvenanmaan maakunnassa on saatava itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntä.

4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mu-

kaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen määräys on eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan luettava lainsäädännön alaan:

1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,

2) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla,

3) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,

4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on jo voimassa lain säännöksiä tai

5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan kansainvälisen veloitteen määräys kuuluu lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla säädetyn säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp ja PeVL 12/2000 vp).

Lisäpöytäkirja sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä osittain siksi, että joistakin sen turvaamista yksilön oikeuksista on perustuslain nimenomaisten säädösten mukaan säädettävä lailla. Perusoikeussäännösten lisäksi jäljempänä yksilöidyt lisäpöytäkirjan artikkelit sisältävät eräitä sellaisia kuntia koskevia määräyksiä, joista perustuslain 121 §:n mukaan on säädettävä lailla.

Lisäpöytäkirjan 1 artiklassa määrätään muun muassa yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa paikallishallintoviranomaisen toimintaan muutoinkin kuin äänestäjänä tai ehdokkaana paikallisvaaleissa. Artiklan tämä osa liittyy perustuslain 14 §:ssä säädettyihin vaali- ja osallistumisoikeuksiin sekä 2 §:n 2 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Äänioikeudesta ja ehdokkuudesta kunnallisvaaleissa on yksityiskohtaiset säännökset kuntalain 26 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallintolain 67 §:n nojalla annetussa Ahvenanmaan maakuntalaissa. Niissä säädetään kansalaisten ohella myös ulkomaalaisten ja vastaavasti kotipaikkaoikeutta vailla olevien oikeuksista. Erityisesti kuntalaissa, mutta myös useissa erityislaeissa on lukuisia sää-

nöksiä, joiden tarkoituksena on edistää asukkaiden mahdollisuuksia ja oikeuksia osallistua ja vaikuttaa paikallishallinnon viranomaisten toimintaan. Määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

Lisäpöytäkirjan 1 artiklassa määrätään myös eräistä rajoituksista ja muodollisuuksista, joita joissakin tapauksissa voidaan asettaa osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksille. Niiden tulee kuitenkin olla syrjimättömiä ja perustua lakiin. Nämä määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan ja liittyvät perustuslain 6—23 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin, vaalilaeissa asetettuihin asumisaikaa ja täysivaltaisuutta koskeviin rajoituksiin, yhdistyslakiin ja eräisiin muihin erityislakeihin.

Lisäpöytäkirjan 2 artiklan määräykset koskevat viranomaisten toimenpiteitä osallistumisoikeuden panemiseksi täytäntöön. Nämä veloitteet liittyvät erityisesti kuntalain 27—31 §:ssä säädettyihin asukkaiden osallistumis- ja vaikutuskeinoihin, lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta, kuntalain säännöksiin oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta sekä erityislakien turvaamaan oikeuteen tehdä hallintovalitus. Lisäksi lisäpöytäkirjan määrittämän osallistumisoikeuden täytäntöönpanon katsotaan sisältävän toimenpiteet, joilla edistetään erityisryhmien osallistumista ja jollaisia on runsaasti erityislaeissa lainsäädännössä. Tämän artiklan määräyksiin luetaan myös kuntien oikeus tulla kuulluksi valmisteltaessa säädöksiä tai muita toimenpiteitä osallistumisoikeuden toteuttamiseksi, josta on säädetty kuntalain 8—8b §:ssä. Näin ollen 2 artiklan määräykset kuluvat tältä osin lainsäädännön alaan. Sen sijaan kuntien osallistumisen lisäämiseksi ja helpottamiseksi käyttämistä tieto- ja viestintäteknisistä menetelmistä tai toimenpiteistä ei ole säädöksiä, joten tämä määräys ei kuulu lainsäädännön alaan.

4.2 Käsittelyjärjestys

Lisäpöytäkirja ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Lisäpöytäkirja voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamiseksi

voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

Eduskunta hyväksyisi Utrechtissä 16 päivänä marraskuuta 2009 tehdyn Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan lisäpöy-

täkirjan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan.

Koska lisäpöytäkirja sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan tehdyn lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan Utrechtissa 16 päivänä marraskuuta 2009 tehdyn lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määrä-

ykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §
Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Helsingissä 9 päivänä syyskuuta 2011

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Jutta Urpilainen*

Sopimusteksti

**EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHAL-
LINNON PERUSKIRJAN LISÄPÖYTÄ-
KIRJA OIKEUDESTA OSALLISTUA
PAIKALLISHALLINNON VIRAN-
OMAISTEN TOIMINTAAN**

**ADDITIONAL PROTOCOL TO THE
EUROPEAN CHARTER OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT ON THE RIGHT
TO PARTICIPATE IN THE AFFAIRS
OF A LOCAL AUTHORITY**

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, jotka ovat allekirjoittaneet tämän Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (jäljempänä "peruskirja", ETS nro. 122) lisäpöytäkirjan,

The member States of the Council of Europe, signatories to this Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government (hereinafter referred to as "the Charter", ETS No. 122),

katsovat, että Euroopan neuvoston päämääränä on luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä;

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

katsovat, että oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot tunnustavat;

Considering that the right to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

katsovat, että kehitys jäsenvaltioissa on osoittanut tämän periaatteen ensiarvoisen merkityksen paikalliselle itsehallinnolle;

Considering that the evolution in member States has shown the pre-eminent importance of this principle for local self-government;

katsovat, että olisi asianmukaista täydentää peruskirjaa määräyksillä, jotka takaavat oikeuden osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan;

Considering that it would be appropriate to supplement the Charter with provisions guaranteeing the right to participate in the affairs of a local authority;

pitävät mielessä Euroopan neuvoston yleis-sopimuksen oikeudesta tutustua julkisiin asiakirjoihin, jonka ministerikomitea hyväksyi 27 päivänä marraskuuta 2008;

Bearing in mind the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008;

pitävät mielessä myös julkilausuman ja toimintasuunnitelman, jotka hyväksyttiin Euroopan neuvoston valtion- ja hallitusten päämiesten kolmannessa huippukokouksessa (Varsovassa 16 ja 17 päivänä toukokuuta 2005),

Bearing in mind also the Declaration and the Action Plan adopted at the 3rd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16 to 17 May 2005),

ovat sopineet seuraavasta:

Have agreed as follows:

1 artikla

Article 1

*Oikeus osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan**Right to participate in the affairs of a local authority*

1) Sopimuspuolet takaavat kaikille lainkäyttövaltaansa kuuluville oikeuden osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan.

1) The States Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the right to participate in the affairs of a local authority.

2) Oikeus osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan merkitsee oikeutta pyrkiä päättämään paikallishallinnon viranomaisten toimivaltuuksien käytöstä ja tehtävien hoitamisesta ja vaikuttamaan siihen.

2) The right to participate in the affairs of a local authority denotes the right to seek to determine or to influence the exercise of a local authority's powers and responsibilities.

3) Lainsäädännössä on säädettävä keinoista edistää tämän oikeuden käyttöä. Lainsäädännössä voidaan ketään henkilöä tai ryhmää epäoikeudenmukaisesti syrjimättä säätää erityisistä toimenpiteistä eri olosuhteita tai henkilöryhmiä varten. Sopimuspuolen perustuslaillisten ja/tai kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti lainsäädännössä voidaan erityisesti säätää toimenpiteistä, jotka on rajattu vain äänestäjiin.

3) The law shall provide means of facilitating the exercise of this right. Without unfairly discriminating against any person or group, the law may provide particular measures for different circumstances or categories of persons. In accordance with the constitutional and/or international obligations of the party, the law may, in particular, provide for measures specifically limited to voters.

4.1) Sopimuspuolten on tunnustettava lainsäädännössään kansalaistensa oikeus osallistua äänestäjinä ja ehdokkaina asuinyhteisönsä paikallishallinnon viranomaisen valtuuston tai edustuselimen jäsenten valintaan.

4.1) Each Party shall recognise by law the right of nationals of the party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of the local authority in which they reside.

4.2) Lainsäädännössä on myös tunnustettava muiden henkilöiden oikeus osallistua samalla tavalla silloin, kun sopimuspuoli perustuslaillisen järjestyksensä mukaisesti niin päättää tai kun tämä on sopimuspuolen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisena.

4.2) The law shall also recognise the right of other persons to so participate where the party, in accordance with its own constitutional order, so decides or where this accords with the party's international legal obligations.

5.1) Kaikista muodollisuuksista, ehdoista ja rajoituksista, jotka koskevat oikeutta osallistua paikallishallinnon viranomaisen toimintaan, on säädettävä lailla, ja niiden on oltava sopimuspuolen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisia.

5.1) Any formalities, conditions or restrictions to the exercise of the right to participate in the affairs of a local authority shall be prescribed by law and be compatible with the party's international legal obligations.

5.2) Lainsäädännössä on säädettävä sellaisista muodollisuuksista, ehdoista ja rajoituksista, jotka ovat välttämättömiä sen varmistamiseksi, ettei osallistumisoikeuden käyttäminen vaaranna paikallishallinnon viranomaisen toimivaltuuksien käytön ja tehtävien hoitamisen eettistä eheyttä ja avoimuutta.

5.3) Kaikkien muiden muodollisuuksien, ehtojen ja rajoitusten on oltava välttämättömiä tehokkaalle poliittiselle demokratialle, yleisen turvallisuuden säilyttämiselle demokraattisessa yhteiskunnassa tai sille, että sopimuspuoli voi täyttää kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa.

5.2) The law shall impose such formalities, conditions and restrictions as are necessary to ensure that the ethical integrity and transparency of the exercise of local authorities' powers and responsibilities are not jeopardised by the exercise of the right to participate.

5.3) Any other formalities, conditions or restrictions must be necessary for the operation of an effective political democracy, for the maintenance of public safety in a democratic society or for the party to comply with the requirements of its international legal obligations.

2 artikla

Article 2

*Toimenpiteet osallistumisoikeuden täytäntöönpanemiseksi**Implementing measures for the right to participate*

1) Sopimuspuolten on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta oikeus osallistua paikallishallinnon viranomaisen toimintaan voidaan panna täytäntöön.

1) The Parties shall take all such measures as are necessary to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority.

2) Osallistumisoikeuden käyttämistä koskevien toimenpiteiden tulee sisältää seuraavat:

2) These measures for the exercise of the right to participate shall include:

i) annetaan paikallishallinnon viranomaisille toimivalta tehdä mahdolliseksi tässä pöytäkirjassa säädetyn osallistumisoikeuden käyttäminen sekä sen edistäminen ja helpottaminen ;

i) empowering local authorities to enable, promote and facilitate the exercise of the right to participate set out in this Protocol;

ii) varmistetaan seuraavien luominen:

ii) securing the establishment of:

a) osallistavat menettelytavat, joihin voi kuulua neuvoo-antavia menettelyitä, paikallisia kansanäänestyksiä ja aloitteita sekä asukasmäärältään ja/tai maantieteelliseltä alueeltaan suurten paikallishallinnon viranomaisten osalta toimenpiteitä, joiden avulla ihmiset voivat osallistua heitä lähellä olevalla tasolla;

a) procedures for involving people which may include consultative processes, local referendums and petitions and, where the local authority has many inhabitants and/or covers a large geographical area, measures to involve people at a level close to them;

b) menettelytavat, joilla taataan mahdollisuus tutustua paikallishallinnon viranomais-

b) procedures for access, in accordance with the Party's constitutional order and in-

ten hallussa oleviin virallisiin asiakirjoihin sopimuspuolen perustuslaillisen järjestyksen ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisesti;

c) toimenpiteet, joilla vastataan niiden henkilöryhmien tarpeisiin, joilla on erityisiä vaikeuksia osallistua; ja

d) järjestelmät ja menettelytavat paikallishallinnon viranomaisten ja paikallisten julkisten palveluiden toimintaa koskevien valitusten ja aloitteiden käsittelemiseksi ja niihin vastaamiseksi;

iii) kannustetaan tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämiseen tässä pöytäkirjassa määrätyn osallistumisoikeuden edistämiseksi ja käyttämiseksi.

3) Menettelytavat, toimenpiteet ja mekanismit voivat olla erilaisia erilaisille paikallishallinnon viranomaisten ryhmille ottaen huomioon niiden koko ja toimivalta.

4) Suunniteltaessa ja tehtäessä päätöksiä toimenpiteistä, joilla paikallishallinnon viranomaisten toimintaan osallistumista koskeva oikeus pannaan täytäntöön, on kuultava paikallishallinnon viranomaisia mahdollisuuksien mukaan, oikea-aikaisesti ja asianmukaisella tavalla.

3 artikla

Viranomaiset, joihin pöytäkirjaa sovelletaan

Tätä pöytäkirjaa sovelletaan kaikkiin sopimuspuolen alueella oleviin paikallishallinnon viranomaisten ryhmiin. Tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa kukin valtio voi kuitenkin määrittää ne paikallis- tai aluehallinnon viranomaisten ryhmät, joihin se aikoo rajata pöytäkirjan soveltamisalan tai jotka se aikoo sulkea sen soveltamisalan ulkopuolelle. Kukin valtio voi myös sisällyttää pöytäkirjan soveltamisalaan muita paikallis- tai

ternational legal obligations, to official documents held by local authorities;

c) measures for meeting the needs of categories of persons who face particular obstacles in participating; and

d) mechanisms and procedures for dealing with and responding to complaints and suggestions regarding the functioning of local authorities and local public services;

iii) encouraging the use of information and communication technologies for the promotion and exercise of the right to participate set out in this Protocol.

3) The procedures, measures and mechanisms may be different for different categories of local authorities, having regard to their size and competences.

4) In the planning and decision-making processes concerning measures to be undertaken to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority, local authorities shall be consulted insofar as possible, in due time and in an appropriate way.

Article 3

Authorities to which the Protocol applies

This Protocol applies to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each State may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Protocol or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the

aluehallinnon viranomaisten ryhmiä ilmoittamalla siitä myöhemmin Euroopan neuvoston pääsihteerille.

Protocol by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

4 artikla

Article 4

*Alueellinen soveltaminen**Territorial application*

1) Allekirjoittaessaan tämän pöytäkirjan tai tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa valtio voi määrittää alueen tai alueet, joihin tätä pöytäkirjaa sovelletaan.

1) Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the territory or territories to which this Protocol shall apply.

2) Sopimuspuoli voi myöhempänä ajankohdana Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitetulla selityksellä ulottaa tämän pöytäkirjan soveltamisen muille ilmoituksessa mainituille alueille. Tällaisen alueen osalta pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jolloin pääsihteerille on saanut ilmoituksen.

2) Any Party may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Protocol to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3) Kahden edellisen kappaleen mukaisesti tehdyn selityksen voi minkä tahansa selityksessä mainitun alueen osalta peruuttaa ilmoituksella, joka on osoitettu Euroopan neuvoston pääsihteerille. Peruutus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kuusi kuukautta päivästä, jolloin pääsihteerille on saanut ilmoituksen.

3) Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

5 artikla

Article 5

*Allekirjoittaminen ja voimaantulo**Signature and entry into force*

1) Tämä pöytäkirja on avoinna allekirjoittamista varten peruskirjan allekirjoittaneille Euroopan neuvoston jäsenvaltioille. Se on ratifioitava tai hyväksyttävä. Euroopan neuvoston jäsenvaltio ei voi ratifioida tai hyväksyä pöytäkirjaa ellei se samaan aikaan ratifioi tai hyväksy tai ole aikaisemmin ratifioinut tai

1) This Protocol shall be open for signature by the member States of the Council of Europe signatories to the Charter. It is subject to ratification, acceptance or approval. A member State of the Council of Europe may not ratify, accept or approve this Protocol unless it has, simultaneously or previously,

hyväksynyt peruskirjaa. Ratifioimis- tai hyväksymisasiakirjat talletetaan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

2) Tämä pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jolloin kahdeksan Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on 1 kappaleen määräysten mukaisesti ilmoittanut suostuvansa siihen, että pöytäkirja sitoo niitä.

3) Sellaisen jäsenvaltion osalta, joka ilmoittaa myöhemmin suostuvansa siihen, että pöytäkirja sitoo sitä, pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun ratifioimis- tai hyväksymiskirja on talletettu.

6 artikla

Irtisanominen

1) Sopimuspuoli voi milloin tahansa irtisanoa tämän pöytäkirjan Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitetulla ilmoituksella.

2) Irtisanominen tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kuusi kuukautta päivästä, jolloin pääsihteeri on saanut ilmoituksen.

7 artikla

Ilmoitukset

Euroopan neuvoston pääsihteeri ilmoittaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioille:

- a) allekirjoituksista;
- b) ratifioimis- tai hyväksymiskirjojen tallettamisista;
- c) tämän pöytäkirjan voimaantulon ajan-

ratified, accepted or approved the Charter. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2) This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which eight member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of paragraph 1.

3) In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 6

Denunciation

1) Any Party may at any time denounce this Protocol by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2) Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 7

Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c) any date of entry into force of this Proto-

kohdasta 5 artiklan mukaisesti;

d) 3 artiklan määräyksiä sovellettaessa vastaanotetuista ilmoituksista;

e) muista tähän pöytäkirjaan liittyvistä toimenpiteistä, tiedotuksista ja ilmoituksista.

Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet, siihen asianmukaisesti valtuutettuina, ovat allekirjoittaneet tämän pöytäkirjan.

Tehty Utrechtissa 16 päivänä marraskuuta 2009 yhtenä englannin- ja ranskankielisenä kappaleena, jonka molemmat tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset ja joka talletetaan Euroopan neuvoston arkistoon. Euroopan neuvoston pääsihteeri toimittaa oikeaksi todistetut jäljennökset kullekin Euroopan neuvoston jäsenvaltiolle.

col in accordance with Article 5;

d) any notification received in application of the provisions of Article 3;

e) any other act, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at [.....] on the [.....] day of [.....] in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.