

Arvo Ritola

# **OSALLISTUMISOIKEUDEN TOTEUTUMINEN KUNNALLISISSA VAIKUTTAMISTOIMIELIMISSÄ**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Joulukuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Arvo Ritola: Osallistumisoikeuden toteutuminen kunnallisissa vaikuttamistoimielimissä  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
Joulukuu 2020

---

Tämä tutkimus tarkastelee kunnallisten vaikuttamistoimielinten jäsenten osallistumisoikeuden toteutumista kunnissa ja kuntien välillä. Kunnat saavat itsehallinto-oikeutensa nojalla päättää vaikuttamistoimielinten organisointitavoista, mutta myös vaikuttamistoimielimillä itsellään on oikeus vaikuttaa niitä säätelevien toimintasääntöjen sisältöön. Tutkimuksessa pyrkimyksenä oli selvittää toimintasääntöjen ja kuntien hallintosääntöjen perusteella, toteutuuko kuntien asukkaiden osallistumisoikeus riittävällä tasolla vaikuttamistoimielinten toiminnassa.

Tavoitteena oli lisäksi havaita tutkimuksessa ilmenevien eroavaisuuksien pohjalta ryhmittymistä alueellisesti tai kuntakoon mukaan. Tutkimus toteutettiin tarkastelemalla vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjä ja niissä ilmeneviä toimintatapoja. Osallistumisoikeutta tarkasteltiin tutkimuksessa jokaisen toimintasäännössä organisoitavan ominaisuuden kohdalla, sulkien tutkimuksen ulkopuolelle osallistumisoikeuden kannalta epärelevantit ominaisuudet.

Kuntien välillä löytyi runsaasti eroja vaikuttamistoimielinten organisointitavoissa, mutta niihin ei liittynyt alueellisia tai kuntakoosta johtuvia yhtäläisyyksiä. Toimintasäännöissä oli kuitenkin havaittavissa tiettyjä yhtenäisiä piirteitä. Syynä näille yhtäläisyyksille olivat Kuntaliiton julkaisema hallintosääntömalli sekä ohje nuorisovaltuuston toimintasäännön muodostamiselle. Hallintosääntömallin vaikutus näkyi vaikuttamistoimielinten edustajien läsnäolo- ja puheoikeudessa kuntien toimielimissä. Nuorisovaltuustojen toimintasääntöohje taas korostui nuorisovaltuustojen toimintasääntöjen yhtenäisissä rakenteissa.

Osallistumisoikeuden toteutumisessa löytyi kuntien välillä eroja, mutta suoranaisia loukkauksia ei kuitenkaan ollut havaittavissa. Tiettyjen tapausten osalta on kuitenkin osoitettava erityistä huomiota osallistumisen mahdollistamiselle. Osallistumisoikeuden kannalta riskialttiita ovat etenkin yhdistetyt vanhus- ja vammaisneuvostot ja kuntien yhteiset vaikuttamistoimielimet. Näissä toimielimissä päätöksiä on mahdollista tehdä silloinkin, kun toisen erityisryhmän tai kunnan edustajia ei ole läsnä. Tutkimuksessa esitetään tulosten perusteella, että kuntien olisi perusteltua antaa ohjeita vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen rakenteesta, koska osassa tarkastelluista toimintasäännöistä puuttui tiettyjen oleellisten ominaisuuksien määrittely kokonaan. Vaihtoehtoisesti, tutkimuksessa ehdotettiin valtakunnallisen ohjeen mahdollisuutta. Ohjeet toimintasääntöjen rakenteelle nähtiin tutkimuksessa mahdollisuudeksi lisätä vaikuttamistoimielinten toiminnan läpinäkyvyyttä ja toimintasäännöissä määriteltävien ominaisuuksien myötä myös osallistumisoikeuden toteutumista.

Avainsanat: vaikuttamistoimielin, osallistuminen, kunnallisoikeus, kunnallishallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# Sisällysluettelo

Lähteet.....	iv
Taulukot .....	vii
1 Johdanto.....	1
1.1 Osallistuminen kunnissa .....	1
1.2 Tutkimuskysymys .....	2
1.3 Tutkimuksen relevanssi .....	3
1.4 Tutkimuksen tavoite.....	4
1.5 Tutkimusmenetelmä ja oikeudellinen kehys.....	4
2 Vuoden 2015 kuntalain vaikutukset vaikuttamistoimielimiin .....	8
2.1 Yleiset vaikutukset.....	8
2.2 Vaikuttamistoimielinten organisointitavat.....	9
3 Toimintasääntöjen tarkastelu.....	10
3.1 Tarkastelun jaottelu.....	10
3.2 Vaikuttamistoimielinten kunnalle vähävaikutteiset ominaisuudet .....	10
3.2.1 Valintatapa.....	10
3.2.2 Jäsenten ikä ja kelpuuttavat ominaisuudet .....	14
3.2.3 Kokouskäytännöt .....	16
3.2.4 Jäsenten työnjako ja vastuut .....	19
3.3 Kunnan toiminnan kannalta keskeiset ominaisuudet.....	21
3.3.1 Määrärahat .....	21
3.3.2 Jäsenten läsnäolo- ja puheoikeus kunnan toimielimissä .....	23
3.3.3 Kunnan edustus vaikuttamistoimielimissä .....	26
4 Tulosten tarkastelu .....	28
5 Johtopäätökset .....	33

## Lähteet

### Virallislähteet

#### Hallintosäännöt

Espoon kaupungin hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 23.3.2020. Voimaantulo 23.3.2020  
Kauniaisten kaupungin hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 11.5.2020. Voimaantulo 1.7.2020.  
Kosken TL kunnan hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 11.12.2017, § 76. Voimaantulo 1.3.2019.  
Loviisan kaupungin hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 12.12.2018. Voimaantulo 1.1.2019.  
Marttilan kunnan hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 26.4.2017. Voimaantulo 1.6.2017.  
Nurmeksen kaupungin hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 19.12.2019, § 34. Voimaantulo 1.1.2020  
Oulun kaupungin hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 5.10.2020. Voimaantulo 9.10.2020  
Pälkäneen kunnan hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 28.6.2018 § 32. Voimaantulo 28.6.2018  
Sysmän kunnan hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 29.5.2017. Voimaantulo 1.6.2017.  
Turun kaupungin hallintosääntö. Kunnanvaltuusto 29.1.2018, § 8. Voimaantulo 1.2.2018

#### Toimintasäännöt

Espoon kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö. Kaupunginhallitus 13.11.2017  
Hämeenlinnan kaupungin vanhusneuvoston toimintasääntö. Kaupunginhallitus 4.12.2017 § 548  
Isonkyrön kunnan vammaisneuvoston toimintasääntö. Kunnanhallitus 1.6.2020 § 114  
Isonkyrön kunnan vanhusneuvoston toimintasääntö. Kunnanhallitus 1.6.2020 § 114  
Jokioisten kunnan vanhusneuvoston toimintasääntö.  
Kauniaisten kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö. Kaupunginhallitus 2.10.2017 § 208  
Kirkkonummen kunnan nuorisovaltuuston toimintasääntö. Kunnanvaltuusto 17/29.5.2017 § 56  
Kiuruveden kaupungin vanhusneuvoston toimintasääntö  
Kosken TL ja Marttilan kuntien yhteisen nuorisovaltuuston toimintasääntö.  
Kotkan kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö. Kaupunginhallitus 22.5.2017  
Kouvolan kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö. 1.1.2018  
Loviisan kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö. 2019.  
Mikkelin kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö. Kaupunginhallitus 12.9.2016 Liite 1 § 329  
Mikkelin kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö. Kaupunginhallitus 19.6.2017 § 6  
Mikkelin kaupungin vanhusneuvoston toimintasääntö. Kaupunginhallitus 19.6.2017 § 7  
Mäntyharjun kunnan nuorisovaltuuston toimintasääntö.  
Nurmeksen kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö. Sivistyslautakunta 31.1.2017. § 3  
Oulun kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö  
Oulun kaupungin vanhusneuvoston toimintasääntö

Pirkkalan kunnan vammaisneuvoston toimintasääntö. Kunnanhallitus 18.12.2017. § 392

Pirkkalan kunnan vanhusneuvoston toimintasääntö

Pälkäneen kunnan vanhusneuvoston toimintasääntö.

Riihimäen kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö.

Sastamalan kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö. 15.6.2017.

Sastamalan kaupungin vanhusneuvoston toimintasääntö. 1.1.2014.

Sonkajärven kunnan vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasääntö. Kunnanhallitus 21.3.2016

Sysmän kunnan vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasääntö

Tampereen kaupungin nuorisovaltuuston johtosääntö. 3.5.2018

Turun kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö.

Vantaan kaupungin vanhusneuvoston toimintasääntö. Kaupunginhallitus 28.8.2017

Vieremän kunnan nuorisovaltuuston toimintasääntö.

Vieremän kunnan vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasääntö. Kunnanhallitus

Viitasaaren kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö.

## Muut virallislähteet

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

Tohmajärven kunnanhallituksen pöytäkirja 12.11.2018

Valtiovarainministeriö 2014. Peruspalvelujen tila – raportti 2014. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2014 osa I

## Kirjallisuus

Ala-Luhtala, Henna: Kunnan asukkaan oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan palvelutoimintaan. Tampereen yliopisto 2018. Viitattu 17.8.2020.

<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/103986/1530695473.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Castrén, Verna; Hurmerinta, Anna; Myllymäki, Riitta; Uosukainen, Kimi: Ohjeita nuorisovaltuuston perustamiseen ja toimintasäännön laatimiseen. Kuntaliitto 2016. Viitattu 28.8.2020

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1761-ohjeita-nuorisovaltuuston-perustamiseen-ja-toimintasaannon-laatimiseen>

Harjula, Heikki; Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Alma Talent Oy 2015.

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto 2000. viitattu 30.9.2020. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/67034>

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto 2011. Viitattu 21.8.2020. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/225264>

Latvalahti, Jari: Vanhusneuvosto-opas. KL-kustannus Oy. Helsinki. Viitattu 24.11.2020. <https://www.sitra.fi/julkaisut/vanhusneuvosto-opas/>

Myllymäki, Riitta: Kunnan hallintosääntö. 2020. Kuntaliitto. 2. uudistettu laitos. 2020. Viitattu 2.11.2020. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2072-kunnan-hallintosaanto>

Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. 2015. Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. s. 135-222. Toim. Tarmo Miettinen

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys, 2003. Print.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto: Kohti yhteiskuntaa kaikille: vammaispoliittinen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö 1996.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto: Ovet auki opas kokousten ja tapahtumien järjestämiselle. Valtakunnallinen vammaisneuvosto 1999.

## **Internetlähteet**

Alste, Marjo: Urjalasta puuttuu lakisääteinen vammaisneuvosto – avi moittii kuntaa. Urjalan Sanomat. 21.8.2020. Viitattu 21.9.2020 <https://www.urjalansanomat.fi/node/3467>

Eläkeliitto. Jäseneksi. Viitattu 10.9.2020 <https://www.elakeliitto.fi/liitynyt>

Jämsän kaupungin verkkosivut. Vammaisneuvosto. Viitattu 21.9.2020 <https://www.jamsa.fi/paatoksenteko/paatoksenteko/vammaisneuvosto>

Kiteen kaupungin verkkosivut. Keski-Karjalan vammaisneuvosto. Viitattu 21.9.2020 <https://www.kitee.fi/vammaisneuvosto>

Kuhmoisten kaupungin verkkosivut. Sosiaali- ja terveyspalvelut. Viitattu 21.9.2020 <https://www.kuhmoinen.fi/content/fi/1/20025/Sosiaali-%20ja%20terveyspalvelut.html>

## Taulukot

Taulukko 1. Hyödynnetyt toimintasäännöt	7
Taulukko 2. Kunnan kontrolli keskeisten ominaisuuksien osalta.	32

# 1 Johdanto

## 1.1 Osallistuminen kunnissa

Kuntien laaja yleiseen ja erityiseen toimialaan jakautunut tehtäväkirjo vaatii vahvan ja osaavan organisaation tuottaakseen palvelunsa tehokkaasti. Kuntalaisia, eli palveluiden kuluttajia asiakkaina kiinnostaa palveluiden hinta, sekä palvelumaksujen että verotuksen näkökulmasta, niiden saatavuus, laatu ja toteuttaminen. Jo perustuslaissa (PL 731/1999) 14 §:ssä kuntalaisille osoitetaan oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tämä perustavanlaatuisen oikeus toteutuu kunnissa ensisijaisesti edustuksellisen demokratian välityksellä, joka toteutetaan kunnallisvaalien kautta. Tämän lisäksi kyseisessä pykälässä tuodaan esiin julkisen vallan tehtävä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Sen lisäksi, että kuntalaiset pääsevät äänestämään luottamushenkilöitä vastaamaan kunnan toiminnasta ja taloudesta, kunnan asukkaille tarjotaan myös muita vaikuttamisen keinoja. Kuntalaki (410/2015) määrittää kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen keinot. Kuntalain 22 § korostaa kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälässä listataan erilaisia asukkaiden osallistumista tukevia toimintamuotoja. Näihin lukeutuvat muun muassa keskustelutilaisuudet, kuntalaisraadit, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun, palvelujen suunnitteluun ja yhteiskehittäminen sekä asukkaiden, järjestöjen ja yhteisöjen oma-aloitteisen suunnittelun tukeminen.

Näiden, kuntalaisten osallisuutta paikallisessa päätöksenteossa yhteistyön kautta korostavien keinojen lisäksi, kunnan asukkailla, tai kunnassa toimivilla yhteisöillä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaan liittyvistä asioista tai kunnallisesta kansanäänestyksestä, sekä äänestää kunnallisessa kansanäänestyksessä. (KL 23 §, 24 §, 25 §) Kuntalaisten päätöksentekoon osallistumista helpottavien pykälien lisäksi erikseen huolehditaan erityistä huomiota palvelujen tuottamisessa tarvitsevien ihmisryhmien mahdollisuudesta päästä vaikuttamaan ja osallistumaan päätöksentekoon. Pykälän 22 § antamien yleisten vaikuttamis- ja osallisuusmahdollisuuksien lisäksi nuorisolle, vanhuksille ja vammaisille henkilöille määrätään kuntalaissa oikeus saada ryhmälleen oma vaikuttamistoimielin. Nuorison asioita käsittelee nuorisovaltuusto (KL 26 §), vanhusten vanhusneuvosto (KL 27 §) ja vammaisten henkilöiden asioita vammaisneuvosto (KL 28 §).



Perusta nuorten ja vammaisten henkilöiden erityistarpeiden huomioimiselle juontaa juurensa kansainvälisiin sopimuksiin. Vanhusten erityiset palvelutarpeet tuodaan esiin laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista (Vanhuspalvelulaki 2012/980) ja päätöksentekoon osallistumisen merkitys tuodaan esiin jo lain tarkoitusta kuvaavan 1 §:n 2 kohdassa. Kansainvälisessä oikeudessa lasten ja vammaisten henkilöiden erityiset oikeudet johtavat YK:n yleissopimuksesta lasten oikeuksista (60/1991) ja YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016). Kansallisella tasolla näiden yleissopimusten periaatteita täsmentävät laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (Vammaispalvelulaki 1987/380) ja nuorisolaki (1285/2016). Sekä nuorisolain 2.1 § 1 kohdassa, että vammaispalvelulain 7 §, 12 § ja 13 §:ssä korostetaan nuorten ja vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksia.

## 1.2 Tutkimuskysymys

Tarkastelen tutkimuksessani kunnan vaikuttamistoimielimiä, sekä lainsäädännön niille tarjoamaa toimintaympäristöä. Tutkimukseni keskittyy vaikuttamistoimielinten toimintaa sääteleviin normeihin sekä lainsäädännön, että kuntien vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen tasolla. Kunnat määrittelevät tarkemman kuntakohtaisen kehyksen vaikuttamistoimielinten toiminnan järjestämiselle vaikuttamistoimielinten erillisinä toimintasääntöinä. Pysin tarkastelemaan tapoja, joilla kunnat toteuttavat lakiin kirjatun velvollisuutensa luoda vaikuttamistoimielimille todelliset mahdollisuudet vaikuttaa kunnan toimintaan. Varsinainen tutkimuskysymykseni on, minkälaisen kehyksen lain säädökset ja kuntien oma säännöstö antavat vaikuttamistoimielinten toiminnalle ja miten se vaikuttaa kunnan asukkaiden osallistumisoikeuteen.

Osallistumisoikeus ei ole kaksijakoinen oikeus. Se voi toteutua käytännössä eri tasoisena olosuhteista riippuen. Tämä tutkimus ei tarkastele suoraan toteutuuko osallistumisoikeus vai ei, vaan sitä millä tasolla yksilön osallistumisoikeus toteutuu. Vaikuttavuuden perusteena käytän tutkimuksessani esimerkiksi läsnäolo-oikeuden ja puheoikeuden laajuutta kunnan toimielinten kokouksissa. Tarkastelen, mitä eroja vaikuttamistoimielinten muodostamisessa ilmenee kuntien välillä ja jopa kunnan sisällä. Tutkimuksen tarkoituksena on myös selvittää, rajoittavatko tietyt kuntien vaikuttamistoimielinten järjestämistavat kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta perusoikeuksien tai kuntalain kautta.

Tarkastelen johtopäätöksissä, millaisia eroja vaikuttamistoimielinten kuntakohtaisessa sääntelyssä on alueellisesti ja erikokoisten kuntien keskuudessa. Tulen myös pohtimaan sitä, miten kuntien vaikuttamistoimielimiä koskeva järjestely toteutuu suhteessa kuntalain edellytyksiin. Alkuperäinen

arvioni on se, että pienemmissä kunnissa, vaikuttamistoimielinten mahdollisuudet ovat huomattavasti pienemmät kuin suuremmissa.

Tarkastelen tutkimuksessani yksittäisiä vaikuttamistoimielinten ominaisuuksia, joihin kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa. Rajaan aiheeni kuntakohtaisen tarkastelun osalta yksinomaan vaikuttamistoimielinten toimintasääntöihin, eli hallintosääntöjä hyödynnetään lähinnä toissijaisina lähteinä. Koska tarkasteluni kohteena on sellaiset vaikuttamistoimielinten ominaisuudet, jotka vaikuttavat kunnan asukkaiden osallistumisoikeuden toteutumiseen, rajaan tarkasteluni ulkopuolelle sellaiset yksittäiset vaikuttamistoimielinten järjestämistavat, jotka eivät ole tutkimuksen kannalta relevantteja. Vaikuttamistoimielinten toimintaan vaikuttamista ominaisuuksista jätän tarkasteluni ulkopuolelle siis jäsenten määrän, toimikauden pituuden, kokouspalkkioiden jakamisen, osan kokouskäytännöistä sekä vaikuttamistoimielinten yleisen tason toimintatavat, koska niillä ei ole suoraa vaikutusta kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien toteutumiseen perustuslain tai kuntalain näkökulmasta. Toimintasääntöjen sisällöstä tarkastelun ulkopuolelle jäävät myös vaikuttamistoimielinten tavoitteet ja tehtävät, koska ne eivät ole tutkimuskysymyksen kannalta relevantteja.

### 1.3 Tutkimuksen relevanssi

Vaikuttamistoimielimet lakisääteiseksi toimielimiksi määrittävä lainsäädäntö on suhteellisen tuoretta; vanhusneuvoston asettamisesta tuli pakollista kunnille vuonna 2014 ja nuorisovaltuusto ja vammaisneuvosto kuntalain 147 §:n siirtymäsäännöksen mukaan viimeistään kesällä 2017. Näiden vaikuttamistoimielinten oikeudelliseen toimintaympäristöön vaikuttaneiden muutosten jälkeen vaikuttamistoimielimiä ei ole tarkasteltu juurikaan oikeudellisesta näkökulmasta. Nuorisovaltuustoa, vammaisneuvostoa ja vanhusneuvostoa on käsitelty yksittäisinä instituutioina, mutta niitäkään ei oikeustieteen piirissä. Niitä käsittelevissä tutkimuksissa on perehdytty kuhunkin vaikuttamistoimielimeen yhteiskuntatieteellisestä tai sosiaalipoliittisesta näkökulmasta tai sosiaalityön kannalta. Oikeudellisesta näkökulmasta kunnallisten vammaisneuvostojen asemaa ja yksittäisten vammaisten henkilöiden oikeuksia on tarkastellut julkaisuissaan valtakunnallinen vammaisneuvosto. Valtakunnallisen vammaisneuvoston julkaisut kuitenkin ajoittuvat vuosien 1995-2005 välille, joka vähentää niiden relevanssia tähän tutkimukseen nähden<sup>1</sup>.

Henna Ala-Luhtala on julkisoikeuden pro gradu -tutkielmassaan ”Kunnan asukkaan oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan palvelutoimintaan” tarkastellut vaikuttamistoimielimiä oikeudellisesta

---

<sup>1</sup> Ks. Valtakunnallinen vammaisneuvosto. 1996, 1999

näkökulmasta.<sup>2</sup> Ala-Luhtala kuitenkin tarkastelee vaikuttamistoimielimiä pintapuolisesti osana suurempaa kokonaisuutta.

Ottaen huomioon aiempien vaikuttamistoimielimiä käsittelevien tutkimusten näkökulmat ja sisältö, voidaan todeta, että kuntalakiuudistuksen jälkeisessä oikeudellisessa ympäristössä on vaikuttamistoimielinten kohdalla tutkimusaukko. Tämä tutkimus on merkityksellinen, koska se tarkastelee vaikuttamistoimielinten uutta toimintaympäristöä oikeudellisesta näkökulmasta ja tuo esiin, miten kunnat toteuttavat lakisääteisen velvollisuutensa sisäisessä säännöstössään. Tämä antaa mahdollisuuden seurata, miten vaikuttamistoimielinten jäsenten erityiset oikeudet toteutuvat eri sääntely-ympäristöissä.

#### 1.4 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tarkoituksena on avata kunnallisten vaikuttamistoimielinten oikeudellista toimintaympäristöä ja tuoda uutta informaatiota vuoden 2015 kuntalaista seuranneista muutoksista. Tutkimus pyrkii tarkastelemaan miten vaikuttamistoimielimiä koskeva yksityiskohtainen kuntien sisäinen sääntely vaikuttaa vaikuttamistoimielinten jäsenten osallistumisoikeuksien toteutumiseen.

Tarkoituksena on havaita yksittäisten kuntien välisistä eroista aluekohtaisia ja kuntakokoon liittyviä yhdistäviä tekijöitä. Pyrin myös tarkastelemaan näitä vaikuttamistoimielinten rakenteeseen ja toimintaan liittyviä eroja tarkoituksenmukaisuuden kannalta ja punnitsemaan niiden pohjalta vaikuttamistoimielinten jäsenten ja heidän edustamien ihmisryhmien oikeuksien toteutumista.

Tutkimuksen tarkoituksena on lisäksi tuoda oikeudellinen näkökulma mukaan vaikuttamistoimielinten tarkasteluun. Aikaisempien vaikuttamistoimielimiä koskevien tutkimusten painopiste on ollut suurelta osin puhtaasti yhteiskuntatieteellinen. Oman tutkimukseni tarkoitus on siis keskittyä toimielinten varsinaisen toiminnan sijasta niiden toiminnan sääntelyyn.

#### 1.5 Tutkimusmenetelmä ja oikeudellinen kehys

Tutkimusmenetelmänäni käytän lainopillista metodia. Systematisoin kuntien vaikuttamistoimielimiä säätelevää oikeusnormien kenttää, tarkastellen ensisijaisesti kuntalain sisältöä sekä hallituksen esitystä kuntalaiksi. Pyrin tulkitsemaan miten vaikuttamistoimielimiä koskevat normit toteuttavat perustuslain tasoista oikeutta vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Lainopin sisällä tutkimukseni

---

<sup>2</sup> Ala-Luhtala 2018, s. 37-43.

asettuu enemmän käytännöllisen lainopin, kuin teoreettisen lainopin haarukan alle.<sup>3</sup> Näin ollen tarkastelen enemmän oikeuden tulkittamista, kuin sen käsitteitä tai teoriaa.

Tutkimukseni oikeudellisena pohjana on perustuslaki, josta etenkin osallistumisoikeutta määrittävä 14 § 4 momentti, jonka mukaan ” julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”.

Käytän tutkimukseni tukena myös historiallista tulkintaa, tarkastellen etenkin hallituksen esitystä nykyiseksi kuntalaksi.<sup>4</sup> Sieltä on havaittavissa, miten lakia valmistellessa oletettiin lain sisältöä tulkittavan. Tekstini sisältää myös teleologista tulkintaa, joka tarkastelee lakien tarkoitusperää.<sup>5</sup> Vuoden 2015 kuntalain tavoitteena oli muun muassa yhtenäistää kunnan hallintoa koskevaa sääntelyä, jonka osana vaikuttamistoimielinten sääntely liitettiin kuntalakiin, joten tarkastelen muun muassa sen tavoitteen toteutumista.<sup>6</sup>

Oikeuslähteiden osalta en keskity pelkästään formaalisiin lähteisiin, joita ovat tutkimukseni kohdalla muun muassa kuntalaki ja sen esityöt, vaan käytän lisäksi reaalisesti painotettuja oikeuslähteitä, kuten tutkimukseni kohdalla kuntien omat sisäiset säännöt vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen ja toissijaisesti hallintosääntöjen kautta.<sup>7</sup> Systematisoinnin lisäksi pyrin myös evaluoimaan miten tehokkaasti kunnat vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen avulla pystyvät toteuttamaan asukkaidensa osallistumisoikeutta.

Vien tutkimukseni lähemmäs ruohonjuuritasoa tutkien, miten kuntien sisäisessä säännöstössä määritellään vaikuttamistoimielinten toimintaa, järjestäytymistä, sekä velvollisuuksia. Kunnilla on perustuslain 121 §:ssä määritellyn itsehallinto-oikeutensa johdosta oikeus säätää hallinnostaan sisäisesti omien erityisten piirteiden ja ominaisuuksien mukaisesti. Hallintosääntö kokoaa kuntien aiemmin johtosäännöiksi kutsutut sisäiset säännökset yhden otsikon alle. Hallintosäännössä määritetään muun muassa hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston toimintaan liittyviä prosessuaalisia yksityiskohtia.<sup>8</sup>

Tarkastelen tutkimuksessani kuntien kunnanhallitusten hyväksymiä toimintasääntöjä, jotka määrittelevät tarkemmin vaikuttamistoimielinten toimintaa ja järjestäytymistä. Vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen odotan parhaiten kuvaavan kuntien välisiä eroja

---

<sup>3</sup> Määttä 2015, s. 13.

<sup>4</sup> Hirvonen 2011, s. 39.

<sup>5</sup> Hirvonen 2011, s. 40.

<sup>6</sup> HE 268/2014, s. 74.

<sup>7</sup> Hirvonen 2011, 42.

<sup>8</sup> Harjula & Prättälä 2015, s. 608.

vaikuttamistoimielinten toiminnassa. Niiden avulla luodaan yksityiskohtaiset puitteet toimielinten yksityiskohtaisia tarpeita ja velvollisuuksia silmällä pitäen.

Kunnan sisäiset oikeussäännöt perustuvat kunnan itsehallintoon. Oikeuslähdeopin kannalta katsottuna hallinto- ja toimintasäännöt ovat auktoriteettilähteitä.<sup>9</sup> Siltalan mukaan kansallinen lainsäädäntö käsittää perustuslain, eduskuntalait ja presidentin antamat asetukset. Näiden lisäksi kansalliseen lainsäädäntöön lukeutuvat muun muassa valtioneuvoston ja ministeriöiden antamat asetukset ja päätökset, sekä hierarkian alimmalla tasolla myös kunnalliset säädökset ja päätökset.<sup>10</sup>

Heuru tarkasteli väitöskirjassaan kunnallisten johtosääntöjen asemaa oikeusnormina. Hän sijoitti kunnan sisäiset säännökset organisaationormien luokkaan. Heurun mukaan kunnan sisäisten säännösten asemaa abstrakteina eli yleisinä oikeusnormeina puoltaa se, että säännöt saavat aineellisen lainvoiman ja myös niiden antajan on noudatettava niitä. Tähän noudattamiseen liittyy myös se, että noudattamatta jättämisestä voi seurata henkilölle sanktioita. Abstraktilla normilla tarkoitetaan yleisesti sitovaa normia, kuten lakia.<sup>11</sup>

Heuru kuitenkin tuo esiin seikkoja, jotka eivät tue kunnan sisäisten säännösten asemaa yleisinä oikeusnormeina. Kunnan sisäisiä säännöksiä ei muun muassa vahvisteta samalla tavalla kuten lakeja ja ne olisivat näin ollen verrattavissa valtuuston päätöksiin. Hän myös kyseenalaistaa kunnan sisäisten säännösten yleisyyden sillä perusteella, että ne ovat voimassa vain yksittäisten kuntien sisällä. Heuru kuitenkin toteaa, että kunnallinen johtosääntö ja nykyaikaistettuna hallintosääntö ovat abstrakteja normipäätöksiä, jonka määräykset kohdistuvat rajoitettuun määrään tulevaisuuden tilanteita, jotka ovat osoitettu vain yleisin tuntomerkein.<sup>12</sup>

Vaikka Heurun teos on ajalta ennen uutta kuntalakia, sen kuntien sisäisten säännösten oikeushierarkista asemaa koskeva pohdinta on edelleen soveltuva ja ajankohtaista. Vaikuttamistoimielinten toimintasäännöt eivät ole yhtä abstrakteja ja yleisiä kuin kuntien hallintosäännöt, mutta se ei kuitenkaan vaikuta niiden merkitykseen yksityiskohtaisesti säatelevänä normina. Tämän tutkimuksen tarkoitus ei kuitenkaan ole pohtia syvemmin kuntien sisäisten säännösten asemaa oikeusnormina, vaan yhdistää vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen tarkastelu lainopilliseen metodiin. Vaikka toimintasäännöt ovatkin normihierarkiassa

---

<sup>9</sup> Hirvonen 2011, s. 42

<sup>10</sup> Siltala 2003, s. 256

<sup>11</sup> Heuru 2000, s. 298-300

<sup>12</sup> Heuru 2000, s. 300-301

merkittävyysjärjestyksessä alhaalla, ne kuuluvat kansalliseen lainsäädäntöön kuntien asettamina sääntöinä.

Tutkimuksessa tarkasteltavien kuntien toimintasääntöjen valinta toteutettiin tutkimusekonomisuuden vuoksi saatavuuden ja aiheeseen sopivuuden pohjalta. Tutkimukseen valittiin toimintasääntöjä, jotka olivat olleet julkisesti saatavilla kuntien verkkosivuilta. Suuressa osassa etenkin pienempiä kuntia kuntien verkkosivuilta oli löydettävissä muun muassa vaikuttamistoimielinten kokouspöytäkirjoja, mutta ei vaikuttamistoimielinten omia toimintasääntöjä. On kuitenkin myös huomioitava, ettei esimerkiksi Helsingin kaupungin sivuilta löytynyt vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjä lainkaan. Tutkimukseen valitut toimintasäännöt valittiin satunnaisesti siten, että osasta kunnista valittiin kaikkien vaikuttamistoimielinten toimintasäännöt. Toimintasääntöjä valittiin yhdenvertaisesti siten, että sekä nuorisovaltuustoja, vanhusneuvostoja ja vammaisneuvostoja oli kaikkia riittävä määrä. Tutkimukseen sisällytettiin yhdistettyjä vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasääntöjä sekä useamman kunnan yhteisen vaikuttamistoimielimen toimintasääntöjä. Näin luotiin mahdollisimman luotettava ja läpileikkaava kuva kuntien eri tavoista järjestää vaikuttamistoimielintensä toiminta. Tarkastellut toimintasäännöt löytyvät taulukosta 1.

**Taulukko 1.** Hyödynnetyt toimintasäännöt.

Nuorisovaltuustot	Vanhusneuvostot	Vammaisneuvostot	Vanhus- ja vammaisneuvostot	Kuntien yhteiset vaikuttamistoimielimet
Kauniainen	Hämeenlinna	Espoo	Sonkajärvi	Keski-Karjalan vammaisneuvosto, Kosken TL ja Marttilan kuntien yhteinen nuorisovaltuusto
Kirkkonummi	Isokyrö	Isokyrö	Sysmä	
Kouvola	Jokioinen	Kotka	Vieremä	
Loviisa	Kiuruvesi	Mikkeli		
Mikkeli	Mikkeli	Oulu		
Mäntyharju	Oulu	Pirkkala		
Nurmes	Pirkkala	Sastamala		
Riihimäki	Pälkäne	Turku		
Tampere	Sastamala	Viitasaari		
Vieremä	Vantaa			

## 2 Vuoden 2015 kuntalain vaikutukset vaikuttamistoimielimiin

### 2.1 Yleiset vaikutukset

Vaikuttamistoimielimet nostettiin vuonna 2015 voimaan tulleessa kuntalaissa lakisäätteiksi toimielimiksi ja niiden sääntely siirrettiin kuntalain alaiseksi. Vanhusneuvostosta tuli kunnille pakollinen vaikuttamistoimielin vanhuspalvelulain nojalla vuoden 2014 alusta. Sääntely vanhusneuvostoista ja vammaisneuvostoista siirrettiin omista erityislaeistaan kuntalain alaiseksi, koska lainsäädännön tavoitteena on keskittää kunnan hallintoa käsittelevät säännökset yksinomaan kuntalakiin. Vaikka vaikuttamistoimielimet eivät ole viranomaisia, jolle valtuusto voisi antaa toimivaltaa, kuntalakia säättäessä nähtiin tärkeäksi yhtenäistää kunnalliset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot yleislain alle.<sup>13</sup>

Nuorisovaltuusto tuli uuden kuntalain myötä nuorten uudeksi lakisäätteiseksi vaikuttamisen ja osallistumisen keinoksi kunnissa. Pysyvien nuorisovaltuustojen perustaminen oli mahdollista jo ennen kuntalain uudistumista, mutta kunnilla ei ollut siihen velvollisuutta, vaan se vaati niiltä itseltään aktiivisuutta ja panostamista. Myöskään vammaispalvelulaki ei ennen nykyistä kuntalakia velvoittanut kuntia vammaisneuvoston perustamiseen, vaan kunnilla oli harkintavalta toimielimen perustamisen suhteen.<sup>14</sup> Vammaispalvelulain vanhan 13 § mukaan ”kunnanhallitus voi asettaa vammaisneuvoston —”, kun taas nykyisen kuntalain 28 § mukaan ”— kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto”.

Nykyistä kuntalakia varten tehdystä hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja lukuisilta kunnallisilta toimijoilta, kuten kunnan- ja kaupunginhallituksilta, Kuntaliitolta, ministeriöiltä sekä erilaisilta kunnallisella toimialalla toimivilta järjestöiltä. Yhteensä lausuntoja kertyi 402, joista 277 oli kunnilta ja 125 muilta toimijoilta.<sup>15</sup> Näillä lausunnoilla oli huomattava merkitys myös vaikuttamistoimielinten kannalta, sillä osassa lausunnoista nähtiin merkitykselliseksi vammaisneuvoston asettaminen pakolliseksi, kuten esitysluonnoksessa esitettiin nuorisovaltuuston osalta. Lausuntojen seurauksena myös vammaisneuvostoa esitettiin kuntalakiin pakolliseksi vaikuttamistoimielimeksi.<sup>16</sup> Nuorisovaltuuston asettamista kannatti lausuntojen perusteella alle puolet kunnista, mutta yli puolet kaikista lausunnonantajista. Perusteena kuntien vastahakoisuudelle annettiin ristiriitaisuus hallituksen tavoitteeseen, joka pyrki vähentämään kuntien velvoitteita ja

---

<sup>13</sup> HE 268/2014, s. 74

<sup>14</sup> HE 268/2014, s. 74

<sup>15</sup> HE 268/2014, s. 129

<sup>16</sup> HE 268/2014, s. 130

tehtäviä.<sup>17</sup> Sen lisäksi vastustuksen tukena käytettiin Valtiovarainministeriön Peruspalvelujen tila 2014 -raporttia, jonka mukaan 80% kunnista oli jo järjestänyt nuorisovaltuuston tai vastaavan vaikuttajaryhmän ilman lakiin perustuvaa velvoitetta.<sup>18</sup>

## 2.2 Vaikuttamistoimielinten organisointitavat

Vaikuttamistoimielinten toiminnan vapaamuotoisuuden vuoksi sen jäsenten kelpoisuudesta ei säädetä laissa. Vaikuttamistoimielimeen valitun henkilön ei tarvitse olla kyseisen kunnan asukas, eikä myöskään tasa-arvolaki määritä jäsenten sukupuolten jakautumista, kuten kunnan toimielimissä yleensä.<sup>19</sup> Toki luonnollisesti nuorisovaltuustoon valitaan nimenomaisesti nuoria henkilöitä, vanhusneuvostoon ikääntyneitä henkilöitä, sekä vammaisneuvostoon vammaisia henkilöitä tai heidän läheisiään.

Vaikuttamistoimielinten organisoinnista ei määrätä laissa erikseen, vaan kunnat saavat päättää siitä oman itsehallintonsa perusteella. Kuntien harkintavaltaan kuuluvaksi määritetään kuntalain esitöissä muun muassa vaikuttamistoimielinten valitsemistapa, toimikauden pituus, koko, ikä (nuorisovaltuustoissa), mahdolliset kokouspalkkiot sekä muut kokouskäytännöt, toimintatavat, työnjako sekä jäsenten vastuut.<sup>20</sup> Kuntien tärkeänä tehtävänä on päättää vaikuttamistoimielinten jäsenten oikeudesta olla läsnä kunnan toimielinten kokouksissa ja käyttää niissä puheoikeuttaan. Kunnan harkinnan alla on myös omien edustajien asettaminen vaikuttamistoimielimiin. Kunnat voivat esimerkiksi olla asettamatta viranhaltijaa toimielimeen, nimetä viranhaltijoitaan vaikuttamistoimielimen jäseneksi, tai ohjata viranhaltijan vaikuttamistoimielimen toimintaan, ilman, että hän on virallinen jäsen.

---

<sup>17</sup> HE 268/2014, s. 130

<sup>18</sup> HE 268/2014, s. 115, 130. Valtiovarainministeriö 2014, s. 33

<sup>19</sup> Harjula & Prättälä 2015, s. 269

<sup>20</sup> Castren, Hurmerinta, Myllymäki & Uosukainen 2016, s. 21-29



## 3 Toimintasääntöjen tarkastelu

### 3.1 Tarkastelun jaottelu

Vaikuttamistoimielinten ominaisuudet, joihin se ja kunta voivat vaikuttaa jakautuvat kahtia siten, että osalla on suora yhteys myös kunnan toimintaan siinä missä osalla on vaikutusta vain vaikuttamistoimielimen sisällä. Kyseisiä ominaisuuksia ei ole erikseen jaoteltu kuntalain esitöissä, kuntien hallintosäännöissä tai vaikuttamistoimielinten toimintasäännöissä, vaan jaottelu on tehty tutkimusaineistosta havaitun organisoitavien ominaisuuksien merkityksen perusteella.

Tarkastelun ensimmäisessä osassa tarkastelen ominaisuuksia, joiden vaikutus kohdistuu lähinnä vaikuttamistoimielimiin itseensä. Näihin organisoitapoihin kuuluvat vaikuttamistoimielimen valintatapa, jäsenten ikä ja muut kelpuuttavat ominaisuudet, kokouskäytännöt sekä työnjako ja vastuut. Tarkastelun toisessa osassa keskityn vaikuttamistoimielinten ominaisuuksiin, joilla on vaikutusta kunnan toimintaan käytännön tasolla, kuten viranhaltijoiden tehtävien ohjaamisen ja kunnan toimielinten hallintomenettelyn kautta. Kunnan näkökulmasta merkittävämpiin ominaisuuksiin kuuluvat tutkimuksessa vaikuttamistoimielinten määrärahat, vaikuttamistoimielinten jäsenten läsnäolo- ja puheoikeus kunnan toimielimissä sekä kunnan edustus vaikuttamistoimielimissä.

### 3.2 Vaikuttamistoimielinten kunnalle vähävaikutteiset ominaisuudet

#### 3.2.1 Valintatapa

Kunnanhallitus hyväksyy vaikuttamistoimielimille toimintasäännön ohjaamaan niiden toimintaa ja järjestäytymistä. Vaikuttamistoimielimille kuitenkin kuntalain esitöiden mukaan jätettävä mahdollisuus kehittää omaa toimintaansa haluamaansa suuntaan.<sup>21</sup> Eli käytännössä kunnanhallitus voisi hyväksyä toimintasäännön vaikuttamistoimielimen esityksestä.

Vaikuttamistoimielinten jäsenten valintatapa vaihtelee toimielimittäin. Nuorisovaltuuston jäsenten valintaan on käytännössä kaksi tapaa ja vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen valintaan yksi kuntakohtaisesti mukailtava malli. Yhdistetyissä vanhus- ja vammaisneuvostoissa jäsenten valintatapa ei poikkea siitä, miten kyseisissä toimielimissä normaalisti toimitaan. Myös eri kuntien yhteisissä vaikuttamistoimielimissä valintatapa jatkaa samalla linjalla. Näin siis nuorisovaltuusto valitaan toisella ennestään käytössä olleella valintatavalla ja vanhusneuvostot sekä vammaisneuvostot omalla systeemillään.

---

<sup>21</sup> HE 268/2014, s. 155

Nuorisovaltuuston useampaa mahdollista jäsenten valintatapaa selittää perusopetuslaissa (1998/628) 25 §:ssä ja 26 §:ssä määriteltävä oppivelvollisuus. Oppivelvollisuus mahdollistaa sen, että nuorisovaltuustoon kelpoiset peruskouluikäiset nuoret ovat helposti koottavissa yhteen. Myös se, että suuri osa nuorista käy joko lukion tai ammattikoulun, ja ovat samoin helposti yhteen koottavissa tuon toisen vaihtoehdon, äänestyksen, vaikuttamistoimielimen jäsenten valintaan. Nuorisovaltuustovaaleista on ilmoitettava kaksi kuukautta ennen äänestyspäivää. Nuorisovaltuustovaalien toteuttamisesta ja demokraattisuudesta vastaa nuorisovaltuusto yhdessä kunnan hallinnon kanssa. Jäsenet voidaan valita vaalimenetelmässä joko kokonaisuäänimäärien perusteella tai siten, että määrätään oppilaitoskohtaiset kiintiöt.<sup>22</sup> Vaalimenetelmä on käytössä esimerkiksi Kirkkonummen kunnan nuorisovaltuustossa.<sup>23</sup>

Toinen, kustannuksiltaan pienempi ja mittakaavaltaan yksinkertaisempi valintatapa nuorisovaltuustoissa on koulujen oppilas- ja opiskelijakuntien edustajien kautta. Tässä valintatavassa yläkoulujen, lukioiden ja ammattikoulujen oppilas- ja opiskelijakunnat saavat nimetä tietyn määrän edustajia nuorisovaltuustoon. Kunkin oppilas- ja opiskelijakunnan valittavien henkilöiden määrä voi olla sidottu oppilaitoskohtaiseen kiintiöön. Monessa kunnassa huomioidaan lisäksi oppilaitosten ulkopuoliset nuoret henkilöt, joille saatetaan jättää esimerkiksi yksi kiintiöpaikka, joka jaetaan esimerkiksi nuorisotalotoiminnan kautta.

Nuorisovaltuuston kahden valintatavan lisäksi on huomioitava myös sellainen esimerkki, jonka Nurmeksen kunnan nuorisovaltuusto antaa. Nurmeksen nuorisovaltuuston toimintasäännön mukaan: ”Nuorisovaltuustotoimintaan voivat liittyä kaikki nurmeslaiset 13 -18-vuotiaat nuoret. Koulukohtaisia kiintiöitä ei ole, mutta nuorisovaltuustossa on oltava vähintään 7 jäsentä.”<sup>24</sup> Nurmeksen kunnassa nuorisovaltuuston jäseniä ei siis valita erikseen, vaan kaikki halukkaan 13-18-vuotiaat nuoret saavat osallistua toimintaan. Nurmeksen käyttämä valintatapa mahdollistaa nuorille parhaan mahdollisen osallistumisoikeuden verrattuna vaalimenetelmään ja oppilas- ja opiskelijakuntien käyttämiseen verrattuna. Vapaa valintamenetelmä kuitenkin soveltuu vain Nurmeksen kaltaisiin pienempiin kuntiin, sillä nuorten määrän kasvaessa vastaan tulee esimerkiksi kokoustilojen rajallinen koko. Nurmeksen vapaa valintatapa on kuitenkin hyvä esimerkki siitä, miten kunta käyttää vapauttaan toteuttaa kuntalaissa säädetty velvoite hyödykseen kuntakohtaisia erityispiirteitään huomioiden.

---

<sup>22</sup> Castren ym. 2016, s. 21-23

<sup>23</sup> Kirkkonummen kunnan nuorisovaltuuston toimintasääntö 2 §

<sup>24</sup> Nurmeksen kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö 2 §

Sekä vanhusneuvostoissa, että vammaisneuvostoissa noudatetaan pääasiassa nuorisovaltuustojen oppilas- ja opiskelijakuntavalintaan verrattavaa valintatapaa. Vanhusneuvostoissa suuri rooli on kunnan alueella toimivien vanhus- ja eläkeläisjärjestöjen jäsenillä. Järjestöt tekevät kunnalle oman esityksensä vaikuttamistoimielimeen valittavista vanhusten edustajista, jonka lisäksi kunta mahdollisesti asettaa omat toimihenkilönsä. Vammaisneuvostoissa vammaisia henkilöitä edustavat jäsenet valitaan samoin kunnan alueella toimivien vammaisjärjestöjen esityksestä. Myös esimerkiksi seurakunnilla on mahdollisuus nimetä osassa kunnista edustajansa vanhusneuvostoon tai vammaisneuvostoon.

Yhdistetyt vanhus- ja vammaisneuvostot ovat etenkin joidenkin pienempien kuntien tapa täyttää velvoitteensa asettaa erityisryhmille omat vaikuttamistoimielimet. Jo lakiesityksessä kuntalaiksi todetaan, että se ei ole tarkoituksenmukaisin toimintatapa toimielinten järjestämiseksi, koska se ei ota samalla tavalla huomioon eri ikäisiä vammaisia henkilöitä. Lakiesityksessä todetaan, että yhdistetyt vanhus- ja vammaisneuvostot sopivat tilanteisiin, joissa kunnissa on vain vähän vanhus- ja vammaisalan järjestötoimintaa.<sup>25</sup>

Yhdistetyt vanhus- ja vammaisneuvostot ovat osaltaan myös keino vähentää vaikuttamistoimielimistä aiheutuneita hallinnollisia kuluja muun muassa kokousjärjestelyjen ja mahdollisten kokouspalkkioiden tuomien kustannusten kautta. Käytännössä yhdistettyjen vanhus- ja vammaisneuvostojen jäsenten valinta toteutetaan samalla tavalla, kuin erillisillä toimielimillä. Yhdistettyyn vanhus- ja vammaisneuvostoon pyritään valitsemaan yhtäläinen määrä sekä vanhusjärjestöjen, että vammaisjärjestöjen edustajia, jonka lisäksi kunta nimeää omat edustajansa. Esimerkiksi Sysmän kunnan vanhus- ja vammaisneuvoston kunnan nimeämiä edustajia on Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhoidon kuntayhtymästä, Sysmän palvelutaloyhdistyksestä, Sysmän seurakunnasta ja kunnan teknisestä toimesta.<sup>26</sup>

Toinen etenkin pienempien kuntien soveltama tapa vaikuttamistoimielinten toiminnan järjestämiselle on kuntien yhteinen vaikuttamistoimielin. Kuntien yhteisen vaikuttamistoimielimenkin toiminnan voi järjestää useammalla tapaa. Kosken TL ja Marttilan kuntien yhteisessä nuorisovaltuustossa noudatetaan demokraattista valintatapaa, jossa molemmista kunnista valitaan kouluvaalien kautta vähintään 3 henkilöä ja yhteensä vähintään 7 henkilöä nuorisovaltuustoon.<sup>27</sup> Toinen esimerkki samalla tavalla järjestetystä kuntien yhteisestä vaikuttamistoimielimestä on Keski-Karjalan

---

<sup>25</sup> HE 268/2014, s. 156

<sup>26</sup> Sysmän kunnan vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasääntö 7 §

<sup>27</sup> Kosken TL ja Marttilan kuntien yhteisen nuorisovaltuuston toimintasääntö

vammaisneuvosto, johon kuuluu Kiteen, Rääkkylän ja Tohmajärven kunnat.<sup>28</sup> Keski-Karjalan vammaisneuvoston jäsenet valitaan kuitenkin järjestöpohjaisen lähestymistavan kautta.

Kuntien yhteisen vaikuttamistoimielimen toinen valintatapa mahdollistaa pienen kunnan yhteistyön suuremman kanssa. Kuhmoisten kunnan vammaisneuvosto on yhteinen Jämsän kaupungin kanssa. Käytännössä vammaisneuvosto koostuu kymmenestä Jämsän seudun ja lähialueiden vammaisjärjestön edustajasta, Jämsän kaupungin edustajista, sekä yhdestä Kuhmoisten kunnan edustajasta.<sup>29</sup> Syy tähän toispuoleiseen jakautumiseen on se, että Jämsän kaupunki järjestää koko Jämsän ja Kuhmoisten yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveystalvet.<sup>30</sup>

Kuntien asukkaiden osallistumisoikeutta tarkastellen, oikeudet toteutuvat parhaiten nuorisovaltuustojen toiminnassa. Kouluvaalin käyttäminen valintatapana antaa nuorille parhaan mahdollisuuden pyrkiä osallistumaan kunnan toimintaan, kun kaikilla on samanlainen mahdollisuus asettua ehdolle. Myös Nurmeksessa käytössä oleva vapaan valinnan metodi madaltaa nuorison kynnystä osallistua kunnan toimintaan. Vanhusneuvostoissa, vammaisneuvostoissa ja muissa nuorisovaltuustoissa käytössä oleva oppilas- ja opiskelijakuntien sekä vanhus- ja vammaisjärjestöjen esityksien pohjalta tehdyt jäsenten valinnat eivät kuitenkaan rajaa asukkaiden osallistumisoikeutta, koska järjestöihin liittymistä ei rajoiteta. Järjestöjen esitysten kautta jäsenten valinta mahdollistaa sen, että vaikuttamistoimielimiin valitaan aktiivisimmat toimijat.

Sekä yhdistetyt vanhus- ja vammaisneuvostot, että kuntien yhteiset vaikuttamistoimielimet rajoittavat henkilömäärää, joka kustakin erityisryhmästä pääsee tietystä kunnasta osallistumaan vaikuttamistoimielinten toimintaan. Se miten tämä vaikuttaa kunnan asukkaiden oikeuteen osallistua elinympäristönsä kehittämiseen, on kuntakohtaista. Jos nuoriso-, vanhus- ja vammaisjärjestöjen toiminta kunnassa on vähäistä, yhdistetyt ja kuntien yhteiset vaikuttamistoimielimet ovat perusteltuja. Jos järjestötoimintaa on kunnassa runsaasti, yhdistetyt tai kuntien yhteiset vaikuttamistoimielimet eivät välttämättä ole tarkoituksenmukainen tapa järjestää vaikuttamistoimielinten toimintaa. Tilanteessa, jossa palveluntuotanto on toisen kunnan vastuulla, kuten Kuhmoisten tilanteessa, vaikuttamistoimielinten järjestämisvastuu on silti pohjimmiltaan kunnalla itsellään, tässä tapauksessa Kuhmoisilla. Vaikka siis Kuhmoisten kunnalla on velvollisuus taata asukkailleen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä, Jämsän kunnalla ei ole tässä tapauksessa velvollisuutta järjestää

---

<sup>28</sup> Kiteen kaupunki

<sup>29</sup> Jämsän kaupunki

<sup>30</sup> Kuhmoisten kaupunki

Kuhmoisten kunnalle tasapuolista määrää edustajia vammaisneuvostoon verrattuna Jämsän asukkaisiin.

Vaikuttamistoimielinten jäsenten valinnassa ei tarvitse ottaa huomioon sukupuolikiintiöitä, koska ne eivät ole naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) mukaisia toimielimiä. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi kuitenkin tuodaan esille tavoite sukupuolten mahdollisimman tasapuolisesta edustuksesta.<sup>31</sup> Vaikka tasa-arvolaki ei velvoita vaikuttamistoimielimiä, ne voivat silti valita noudattaa sen määritelmää tasapuolisesta sukupuolten välisestä edustuksesta. Näin toimii esimerkiksi Pirkkalan kunnan vanhusneuvosto.<sup>32</sup>

Se, että sosiaali- ja terveystalveluiden tuottaminen on yhteistoimintasopimuksella siirretty toiselle kunnalle, ei tarkoita, että niillä olisi yhteiset vaikuttamistoimielimet. Urjalan kunta saikin aluehallintovirastolta varoituksen elokuussa 2020, koska se ei ollut perustanut vammaisneuvostoa. Urjalan kunta näki, että koska palveluntuotanto oli Akaan kunnan vastuulla, Akaan kunnan vammaisneuvosto olisi sitä kautta kuntien yhteinen. Akaan kunnan mukaan vammaisneuvosto ei ollut kuntien yhteinen, se ei käsitellyt Urjalan asioita, eikä sillä ollut Urjalan kunnan edustajaa.<sup>33</sup>

Kunnalla on kuntalain perusteella velvollisuus järjestää vaikuttamistoimielinten toiminta. Velvollisuus ei riipu siitä, kuka sosiaali- ja terveystalvelut tuottaa. Kuntien yhteinen vaikuttamistoimielin vaatii yhteistyötä kuntien välillä, ja erillisen päätöksen yhteisestä järjestämisestä. Kuntien yhteinen vaikuttamistoimielin vaatii myös käytännön kannalta sen, että molemmilla kunnilla olisi jonkinlainen edustus toimielimessä.

### 3.2.2 Jäsenten ikä ja kelpuuttavat ominaisuudet

Nuorisolain 3 §:n 1 kohdassa määritellään nuoreksi henkilöksi kaikki alle 29-vuotiaat. Koska kuntalaissa ei erikseen määritellä käsitettä nuorelle henkilölle, voidaan analogisesti päätellä, että nuorisolain erityislakina antama määritelmä käsitteelle soveltuu myös kuntalaissa. Näin ollen pelkän lainsäädännön pohjalta voidaan vetää johtopäätös, että nuorisovaltuustoon valintakelpoisia ovat 29-vuotiaat tai nuoremmat henkilöt.

Alle 29-vuotiaiden keskuudessa on kuitenkin runsaasti eroja siinä, mitä vaikuttamiskeinoja heillä kuntien toiminnassa on. Tärkeimpänä rajapyykkinä on äänioikeuden kuntavaaleissa ja muissakin valtakunnallisissa vaaleissa tuova 18 vuoden ikä. 18 vuoden ikää vaatii myös kunnallisissa

---

<sup>31</sup> HE 268/2014, s. 155

<sup>32</sup> Pirkkalan kunnan vanhusneuvoston toimintasääntö 2 §

<sup>33</sup> Urjalan Sanomat, 2020

kansanäänestyksessä äänestäminen. Vuoden 2015 kuntalaissa kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikärajaa alennettiin 18 vuodesta 15 vuoteen. Samalla kansanäänestysaloitteen käsittelemäksi vaadittavaa allekirjoitusten määrää laskettiin 5 prosentista 4 prosenttiin 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista. Aloitteen tekemisen ikärajan laskeminen on kuitenkin ristiriidassa sen takia, että vaikka 15-vuotias henkilö tekisi kansanäänestysaloitteen, joka saisi tarpeeksi kannatusta muodostaakseen kansanäänestyksen, hän ei itse silti saisi äänestää siinä.

Syksyllä 2013 arvioitiin lisäksi eduskuntapuolueiden puoluesihteeereistä koostuneessa toimikunnassa kuntavaalien ikärajan mahdollista alentamista 16 vuoteen, mutta sitä ei nähty aiheelliseksi.<sup>34</sup> Kuntalaisaloitteen tekemistä ei taas rajoiteta iän suhteen millään tavalla. Samoin johdannossa esiin tuodut kuntalain 22 §:n osallistumis- ja vaikuttamiskeinot, jotka ovat kunnan sovellettavissa, eivät rajoita osallistujia iän suhteen.

Suomen Nuorisovaltuustojen Liiton tutkimuksen mukaan nuorisovaltuustojen jäsenten ikärakenne vaihtelee 12 ja 21 vuoden välillä.<sup>35</sup> Kuitenkin esimerkiksi Vieremän kunnan nuorisovaltuuston toimintasäännössä nuorisovaltuustoon valintakelpoisia ovat valintahetkellä 13-29-vuotiaat henkilöt, joiden kotikunta on Vieremä.<sup>36</sup> Tämä toki on selitettävissä kunnan koolla ja sen ikärakenteella, sekä nuorisjärjestötoiminnan alueellisella passiivisuudella. Kuntaliiton mukaan valtaosa nuorisovaltuustojen jäsenistä on kuitenkin 15-17-vuotiaita, ja sen oma suositus nuorisovaltuustojen perustamisessa määritettäväksi ikähaarukaksi on 13-18 vuotta.<sup>37</sup> Ehdotettu ikärajaus korostaakin täysi-ikäisyyden tuomien osallistumisoikeuksien merkitystä kunnallisessa toiminnassa. Käytännössä nuorisovaltuuston jäsenellä on oikeus jatkaa valtuustossa toimikauden loppuun asti, vaikka menettäisi ikänsä perusteella kelpoisuutensa kesken toimikauden.

Kuntalaki ei määrittele erikseen myöskään sitä, mikä on ikääntyneen henkilön määritelmä. Näin voidaan tulkita analogisesti vanhuspalvelulakia erityislakina. Vanhuspalvelulain 3 § 1 kohdan mukaan ikääntyneellä väestöllä tarkoitetaan vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevaa väestöä, eli vähintään 63 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Tutkimuksessa tarkasteltujen vanhusneuvostojen toimintasääntöjen pohjalta voi kuitenkin todeta, että toimintasäännöissä ei määritellä minkäänlaista vähimmäisikärajaa vanhusneuvoston jäsenelle. Valitut toimintasäännöt edustivat sekä erikokoisia sekä eri puolilla Suomea sijaitsevien kuntia. Mahdollisista ikärajoista pois suljettavissa ovat tarkastelussani myöskin kuntien vanhusneuvostoon nimeämät luottamushenkilöt ja viranhaltijat.

---

<sup>34</sup> HE 268/2014, s. 73

<sup>35</sup> Castren ym. 2016, s. 21

<sup>36</sup> Vieremän kunnan nuorisovaltuuston toimintasääntö 2 §

<sup>37</sup> Castren ym. 2016, s. 21

Valtaosa vanhusneuvostojen jäsenistä valitaan eläkeläisjärjestöjen tai muiden ikääntyneitä väestöä edustavien yhdistysten esityksistä, eli käytännössä kyseisten järjestöjen ja yhdistysten jäsenistä. Näiden paikallisten yhdistysten ikärajat on niiden itse vapaasti valittavissa, ja esimerkiksi Eläkeliittoon saa liittyä kaikki 15 vuotta täyttäneet.<sup>38</sup> Eli on siis hyvin mahdollista, että ikääntyneiden henkilöiden yhdistyksen esityksen pohjalta vanhusneuvostoon voidaan valita vanhuuseläkeiän reilusti alittava henkilö, joka on esimerkiksi perheenjäsenensä takia vahvasti sitoutunut eläkejärjestöjen ja vanhusyhdistysten toimintaan.

Vammaisneuvostojen tarkoituksena on hallituksen esityksen kuntalaiksi perusteella ottaa huomioon eri ikäiset vammaiset henkilöt.<sup>39</sup> Samoin myöskään vammaisneuvoston jäsenyyttä ei rajata yksinomaan vammaisille henkilöille. Jo kuntalain vammaisneuvostoa käsittelevässä 28 §:ssä säädetään, että ”Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla vammaisneuvostossa riittävä edustus”. Tämä laajentaa jäsenyyden mahdollisuuden siis myös omaisiin ja yleisesti vammaisjärjestötoiminnassa mukana oleville. Vammaispalvelulaissa vammaiseksi henkilöksi määritellään 2 § mukaan henkilö, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoritua tavanomaisista elämän toiminnoista. Omaisen käyttäminen edustajana vammaisneuvostossa onkin loogista, koska vammaisella henkilöllä voi itsellä olla vaikeuksia vammansa takia liikkua kokouksiin, tai saada täyttä ymmärrystä käsiteltävistä asioista.

### 3.2.3 Kokouskäytännöt

Yleisesti tarkasteltuna vaikuttamistoimielinten kokouskäytännöt sisältävät sen, kuinka usein kokoonnutaan, missä kokoonnutaan, kuka kutsuu kokouksen koolle, milloin kutsu on ilmoitettava, milloin kokous on päätösvaltainen, millainen pöytäkirjan kuuluu olla, kuka saa olla läsnä kokouksissa, miten käsiteltävät asiat esitellään sekä miten mahdolliset äänestykset järjestetään. Kokouskäytännöistä rajaan kuitenkin tarkasteluni ulkopuolelle osallistumisoikeuden kannalta vähemmän olennaiset ominaisuudet eli kuinka usein kokoukset järjestetään, pöytäkirjan vaatimukset sekä myöhemmin tarkasteltavan kysymyksen siitä, kenellä on kokouksessa läsnäolo-oikeus. Osa kokouskäytännöistä rajataan tarkastelun ulkopuolelle myös sen takia, ettei niiden osalta ole kuntien välillä oleellista vaihtelua. Näihin lukeutuvat kokouskutsun ilmoittaminen sekä asioiden esittely kokouksissa.

---

<sup>38</sup> Eläkeliitto.fi

<sup>39</sup> HE 268/2014, s. 156

Osassa kunnista sovelletaan vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen mukaan suoraan hallintosäännössä määritettyjä yleisiä kokouskäytäntöjä, jotka koskevat kunnan varsinaisia toimielimiä. Vaikka tämä osaltaan yhtenäistää kunnan hallinnon rakennetta voidaan pohtia, onko tarkoituksenmukaista, että osallistumisvaatimuksiltaan kevennetyksi tarkoitettut vaikuttamistoimielimet saavat samat velvoitteet esimerkiksi lautakuntien kanssa. On kuitenkin huomioitava, että hallintosääntö määrittää suurella osalla kunnista kokousmenettelystä hyvin joustavasti. Esimerkiksi Espoon ja Pälkäneen hallintosääntöjen mukaan kokouspaikat- ja ajat ovat toimielinten itse valittavissa.<sup>40</sup>

Hallintosäännöissä yleensä kokouskäytännöissä ilmaistaan, että kokouskutsun tekee toimielimen puheenjohtaja ja hänen ollessa estynyt, varapuheenjohtaja. Käytännössä, vaikka toimintasäännössä ei olisi määrittely erikseen, että kokouskäytäntöjen osalta noudatetaan hallintosäännön määräyksiä, valtaosassa tarkasteltujen toimintasääntöjen otantaa noudatettiin hallintosäännön toimintatapaa kokouskutsujen kohdalla. Poikkeavissa toimintasäännöissä kokouskutsuista vastasi vaikuttamistoimielimen johtoryhmä tai kokouskutsun määrittely oli jätetty kokonaan toimintasäännön ulkopuolelle.

Yksi keskeinen kokouskäytäntö, joka kuntien hallintosäännöissä eroaa selvästi verraten vaikuttamistoimielinten kokouskäytäntöihin, on esteellisyysäännös. Hallintolain (434/2003) 27 § 1 momentin mukaan ”virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen”. Hallintosääntöihin kirjattujen esteellisyysäännösten perusteella esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn. Jos vaikuttamistoimielimen toimintasääntöön on kirjattu, että noudatetaan hallintosäännössä annettuja kokouskäytäntöjä, voidaan siis olettaa, että myös esteellisyysäännökset sitovat vaikuttamistoimielinten jäseniä. Hallintolain 27 § säättää sananmukaisesti virkamiehen esteellisyydestä asian käsittelyssä.

Vaikuttamistoimielinten jäsenet eivät kuitenkaan ole virkamiehiä, joten voidaan pohtia, onko kunnilla osana hallintosääntöään oikeus määrätä heidän esteellisyydestään. Kuntalain 90 § 1 momentin 1a-kohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset kunnan toimielimistä. Epäselvyyttä kuitenkin lisää se, että vaikuttamistoimielimet eivät ole kuntalain 30 §:ssä määriteltyjä varsinaisia toimielimiä. Tulkitsen kuitenkin, että kun vaikuttamistoimielin päättää noudattaa soveltuvin osin kokouskäytännössään hallintosäännön määräyksiä, se valitsee noudattaa myös esteellisyysäännöksiä.

---

<sup>40</sup> Espoon kaupungin hallintosääntö 2:2. Pälkäneen kunnan hallintosääntö 140 §



Esteellisyssäännöksen merkitys vaikuttamistoimielimissä on kuitenkin toissijainen, koska vaikuttamistoimielimet eivät tee valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Näin ollen esteellisuuden arvioiminen vaikuttamistoimielinten toiminnassa on sen puheenjohtajan ja jäsenen oman arvioinnin varassa. Jos esteellisuuden arviointi käytännössä toteutuu, en tulkitse sen rajoittavan erityisesti vaikuttamistoimielimen jäsenen osallistumisoikeutta, mutta ero on silti periaatetasolla suuri verrattuna kuntiin, joissa vaikuttamistoimielinten jäsenten esteellisyyttä ei arvioida.

Kokouspaikan sijainnilla on merkitystä lähinnä tarkasteltaessa useamman kunnan yhteisiä vaikuttamistoimielimiä, vammaisneuvostoja ja yhdistettyjä vanhus- ja vammaisneuvostoja. Vammaisneuvostojen ja yhdistettyjen vanhus- ja vammaisneuvostojen kannalta on huolehdittava siitä, että kokoustilat ovat esteettömät ja kokouskutsu lähetetty siten, että vammaispalvelulain 8 § mukainen kuljetuspalvelu ehditään tarvittaessa järjestämään. Myös useamman kunnan yhteisissä vaikuttamistoimielimissä kokouspaikan sijainti herättää kysymyksen osallistumismahdollisuuden yhtäläisyydestä. Toisesta kunnasta saapuvilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia osallistua kokouksiin, kuin heillä, joiden asuinkunnassa kokous järjestetään. Etenkin harvaan asutuilla alueilla, joissa joukkoliikenteen toiminta ei ole kaupunkialueiden tasolla, kokouksiin saapuminen voi vaatia taksin käyttöä. Vaikka kunta korvaisikin vaikuttamistoimielimen jäsenten matkakulut, saapuminen toiseen kuntaan kokousta varten on yhtäläisen osallistumisoikeuden kannalta todellinen ongelma, koska kuntien yhteisiä vaikuttamistoimielimiä esiintyy suurimmilta osin juuri harvaan asutuissa pienissä kunnissa.

Kokousten toimivaltaisuus ja äänestysjärjestelyt ovat hyvin lähellä toisiaan, mikä oikeuttaa niiden käsittelyn yhdessä. Kokousten toimivaltaisuuden osalta kuntien järjestelyjen välillä ei ole suurta vaihtelua. Osassa toimintasäännöistä ei ollut erillistä mainintaa siitä, milloin vaikuttamistoimielin on päätösvaltainen. Suurimmassa osassa kunnista vaikuttamistoimielimestä riippumatta toimivaltaisuuden edellytyksenä kuitenkin on, että kokouksessa on läsnä vähintään puolet jäsenistä. Kuitenkin Kouvolan ja Nurmeksien nuorisovaltuustojen toimintasääntöjen mukaan niiden toimivaltaisuuteen riittää, että 1/3 jäsenistä on paikalla.<sup>41</sup> Monissa nuorisovaltuustoissa myös vaadittiin järjestäytymiskokouksilta erikseen, että 2/3 jäsenistä olisi paikalla. Tämän voi olettaa johtuvan siitä, että Kuntaliiton ohjeen mukaan, nuorisovaltuuston toimivaltaisuudelle suositukset ovat järjestäytymiskokouksen osalta 2/3 jäsenistä ja tavallisten kokousten osalta puolet jäsenistä.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Kouvolan kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö 7 §. Nurmeksien kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö 5 §

<sup>42</sup> Castren ym. 2016, s. 28

Toimivaltaisuuden osalta erikseen on huomioitava taas kuntien yhteiset vaikuttamistoimielimet sekä yhdistetyt vanhus- ja vammaisneuvostot. Tarkastelluista toimintasäännöistä ei ilmennyt, että päätösvaltaisuudelle olisi edellytyksenä tietyn vähimmäishenkilömäärän täytyminen molemmista osapuolista. Osapuolilla tässä tarkoitetaan kuntien yhteisissä vaikuttamistoimielimissä molempien kuntien edustusta ja yhdistetyissä vanhus- ja vammaisneuvostoissa sekä vanhusten, että vammaisten henkilöiden edustusta. Esimerkiksi Jämsän vammaisneuvosto, jossa Kuhmoisilla on oma edustaja, voi tehdä päätöksiä ilman Kuhmoisten edustajan läsnäoloa, jolloin Kuhmoisissa asuvien vammaisten henkilöiden ääni voi jäädä kuulumatta. Samoin, jos vanhus- ja vammaisneuvoston kokouksessa toisen osapuolen edustajat eivät pääse paikalle, heidän mielipiteensä voidaan sivuuttaa päätöksiä tehdessä. On siis todettava, että päätösvallan osalta on todellinen riski, ettei kaikkien osapuolten osallistumisoikeus toteudu samalla tasolla kuntien yhteisissä vaikuttamistoimielimissä tai yhdistetyissä vanhus- ja vammaisneuvoissa.

#### 3.2.4 Jäsenten työnjako ja vastuut

Jäsenten työnjako ja vastuiden jakautuminen on ominaisuus, joka selvästi erottaa nuorisovaltuustoa muista vaikuttamistoimielimistä. Selvänä syynä siihen voidaan nähdä Kuntaliiton ja Nuorisovaltuustojen liiton ohje nuorisovaltuuston perustamiselle ja toimintasäännön laatimiselle.<sup>43</sup> Se ohjaa yksityiskohtaisesti toimintasäännön rakenteen muodostamista ja kattaa työnjaon erityisen kokonaisvaltaisesti. Vanhusneuvostoille ja vammaisneuvostoille samanlaista ohjetta ei ole laadittu, mikä myös näkyy niiden toimintasäännöissä jäsenten työnjaon kohdalla. Vanhusneuvostoille on laadittu Sitran julkaisema Vanhusneuvosto-opas, mutta se käsittelee toimintasääntöjen osalta lähinnä, mitä vähimmäisvaatimuksia niiden kuuluisi sisältää, kokoonpanoa sekä yksittäisten jäsenten rooleja.<sup>44</sup> Opas ei ohjeista toimintasääntöjen muodostamiseen nuorisovaltuustojen toimintasääntöohjeen tapaan, vaan korostaa enemmän käytännön toimintaa sekä viestinnän toteuttamista.

Suurimmilta osin nuorisovaltuustojen työnjako noudattaa samaa kaavaa. Päävastuun jakaminen jakautuu niissä kahteen eri toimintatapaan: puheenjohtajavetoiseen ja johtoryhmän johdolla toimivaan. Johtoryhmän johdolla toimivassa vaikuttamistoimielimessä vastuu jakautuu pelkän puheenjohtajan sijasta puheenjohtajalle, varapuheenjohtajille ja sihteerille. Tämä parantaa toiminnan läpinäkyvyyttä ja lisää sen luotettavuutta, kun kaikki ei ole yhden ihmisen vastuulla.

---

<sup>43</sup> Castren ym. 2016, s. 24

<sup>44</sup> Latvasaari 2015, s. 16-32

Nuorisovaltuustot erottaa työnjaon osalta muista vaikuttamistoimielimistä myös se, että suurimmassa osassa toimintasäännöissä selvästi ilmaistaan toimihenkilöiden vastuut. Esimerkiksi Kirkkonummen nuorisovaltuuston toimintasäännön mukaan puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat ovat vastuussa toiminnastaan nuorisovaltuustolle ja sihteeri puheenjohtajalle. Tämä juontuu Kuntaliiton ohjeeseen, jonka mukaan nuorisovaltuuston toimijoiden vastuut ja velvollisuudet on hyvä ilmaista toimintasäännössä.<sup>45</sup> Tätä toimihenkilöiden vastuuta ei toimintasäännöissä tarkemmin konkretisoida, mutta Kouvolan nuorisovaltuuston toimintasäännön jäsenen erottamista määrittelevä 3.7 § mahdollistaa jäsenen erottamisen muun muassa toimivallan ylittämisen perusteella.<sup>46</sup> Tämän voi katsoa sisältävän käytännön tasolle asetettuna toimihenkilöiden vastuun toteutumisen. Monen nuorisovaltuuston toimintasäännössä oli ilmaistu myös velvollisuudet ja tehtävät rivijäsenille. Tätä ominaisuutta ei löytynyt muista vaikuttamistoimielimistä.

On huomioitava, että kaikissa toimintasäännöissä toimihenkilöiden rooleja ja tehtäviä ei tarkennettu erikseen. Osassa toimintasääntöjä ilmaistiin vain, että vaikuttamistoimielimessä on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeri, mutta heidän tehtäviään ei eritelty. Muissa vaikuttamistoimielimissä oli kuitenkin havaittavissa nuorisovaltuustoissakin havaittua jakautumista puheenjohtajavetoiseen ja johtoryhmän johtamaan toimintaan. Tämän lisäksi esimerkiksi Oulun vammaisneuvoston toimintasäännössä mahdollistettiin puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja yhdestä rivijäsenestä koostuvan työvaliokunnan perustaminen.<sup>47</sup> Näiden erilaisten johtamistapojen käytännön merkitys näkyy kuitenkin eniten käsiteltävien asioiden valmistelussa ja kiireellisten päätösten tekemisessä. Myös vanhusneuvosto-oppaassa tuodaan esiin työvaliokunnan merkitys tarpeen sitä vaatiessa.<sup>48</sup> Käytännön tasolla sitä ei kuitenkaan ollut tarkastelun kohteena olleista toimintasäännöistä havaittavissa.

Puheenjohtajisto valittiin suurilta osin vaikuttamistoimielimen erityisryhmää edustavista henkilöistä, mutta siinäkin on havaittavissa poikkeuksia. Esimerkiksi Turun vammaisneuvoston toimintasäännön mukaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan paikoista toinen on vammaisjärjestöjen edustajalle ja toinen kaupungin edustajalle.<sup>49</sup> Tämä lisää kunnan kontrollia, mikä auttaa sujuvoittamaan vammaisneuvoston yhteistyötä kunnan kanssa, mutta saattaa myös rajoittaa vammaisneuvoston

---

<sup>45</sup> Castren ym. 2016, s. 24

<sup>46</sup> Kouvolan kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö 3.7§

<sup>47</sup> Oulun kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö 4 §

<sup>48</sup> Latvasaari 2015, s. 31

<sup>49</sup> Turun kaupungin vammaisneuvoston toimintasääntö 3 §

perimmäistä tavoitetta itsenäisenä vammaisten henkilöiden etua korostavana neuvoa-antavana toimielimenä.

Työnjaossa kunnan rooli korostui eniten sihteerin roolissa. Suurimmassa osassa toimintasääntöjä vaikuttamistoimielimen sihteeriksi valitaan kunnan viranhaltija. Kunnan toimintaa tunteva sihteeri helpottaa vaikuttamistoimielimissä käytännön toimintaa, sekä etenkin nuorisovaltuustoissa tuo tarpeellista tukea päätöksentekoon. Kuitenkin, osassa vaikuttamistoimielimistä sihteerin tehtäviin valitaan kyseisen vaikuttamistoimielimen jäsen. Vaikka tämä osaltaan vaikuttaa laajentavasti toimielimen itsenäisyyteen, on kiinnitettävä huomiota siihen, että pöytäkirjojen muotovaatimukset täyttyvät. Koen, että kunnan viranhaltijan toimiminen sihteerinä ei kuitenkaan rajoita vaikuttamistoimielimen itsenäisyyttä samalla tavalla, kun kunnan viranhaltijan toimiminen puheenjohtajana.

### 3.3 Kunnan toiminnan kannalta keskeiset ominaisuudet

#### 3.3.1 Määrärahat

Vaikuttamistoimielinten määrärahoista eli budjetista päättää pohjimmiltaan kunnanhallitus. Vaikuttamistoimielimille määrärahoihin liittyen tärkeä oikeudellinen kysymys onkin se, saavatko ne vapaasti päättää omasta budjetistaan. Kuntalain 26 § - 28 § mukaan kunnan on huolehdittava vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä, joihin kuuluu kokoustilojen ja yleisten järjestelyjen lisäksi määrärahan asettaminen kullekin vaikuttamistoimielimelle kunnan talousarvioon.

Kuntien tapa määrittää vaikuttamistoimielinten määrärahat ja taloudenhoito on yksi hajautuneimmista vaikuttamistoimielimiä yksilöivistä ominaisuuksista. Vaikuttamistoimielinten taloudenhoidon ominaisuuksia ei määritellä erikseen kuntalaissa tai sen esitöissä. Käytännön tasolla, vaikka kuntien ratkaisut ovat hyvin lähellä toisiaan, erilaisia järjestämistapoja on lähes yhtä monta kuin vaikuttamistoimielimiäkin.

Osassa kunnista ei vaikuttamistoimielinten toimintasäännöissä määritellä lainkaan toimielimen taloudellisia edellytyksiä, eli määrärahoja tai talouteen liittyviä velvollisuuksia. Kunnat, joissa vaikuttamistoimielinten taloudellisia ominaisuuksia ei erikseen määritellä, eivät jakaudu mitenkään johdonmukaisesti ryhmiin, koska kyseessä on sekä nuorisovaltuustoja, vanhusneuvostoja että vammaisneuvostoja isoista, keskikokoisista ja pienistä kunnista. Koska vaikuttamistoimielinten toimintaedellytysten varmistaminen on kuitenkin kunnille kuntalaista johdettu velvollisuus, niiden on kuitenkin huolehdittava siitä. Se, että toimintaedellytysten taloudellisista vaikutuksista ei ole erillistä mainintaa vaikuttamistoimielinten toimintasäännöissä, johtaa oletukseen, että kunta, joko

kunnanhallituksen tai lautakunnan kautta, päättää vaikuttamistoimielinten taloudesta itsenäisesti. Vaikka vaikuttamistoimielinten vaikuttamisen puute omaan talouteensa ei suoraan rajoita jäsenten oikeutta osallistua elinympäristönsä kehittämiseen, se vaikuttaa rajoittavasti toimielimen itsenäisyyteen määrittää omaa toimintaansa.

Vaikka vaikuttamistoimielinten taloudenhoitoon liittyvät asiat järjestetään niiden toimintasäännöissä hajautuneesti, on siitä havaittavissa aikaisemman kunnan itsenäisen päätöksenteon lisäksi kolme keskeistä metodologiaa. Ensimmäinen vaihtoehto on se, että vaikuttamistoimielin itse tekee talousarvion omasta toiminnastaan ja se lisätään kunnan talousarvioon. Esimerkiksi Hämeenlinnan vanhusneuvoston toimintasäännön mukaan vanhusneuvosto tekee kaupungin talousarvion laatimisohjelmien mukaan talousarvioehdotuksen, joka sisällytetään sosiaali- ja terveyslautakunnan talousarvioon.<sup>50</sup>

Toinen taloudenhoitoon järjestämistapa on, että kunta varaa talousarviossaan tietyn määrärahan vaikuttamistoimielimen toiminnalle. Esimerkiksi Isonkyrön vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston toimintasääntöjen mukaan määrärahan määrittämisestä vastaa kunnan perusturvalautakunta.<sup>51</sup> Määrärahojen käytöstä ei kaikissa vaikuttamistoimielimissä vaadita erillistä suunnitelmaa. Tällä piirteellä on kaksisuuntaiset vaikutukset, sillä se korostaa vaikuttamistoimielinten asemaa erillään kunnan toimielimistä, jotka määritellään kuntalain 30 §:ssä. Päätös olla vaatimatta talousarviota- tai suunnitelmaa korostaa vaikuttamistoimielinten jäsenten asemaa virkavastuusta vapaina henkilöinä, mutta vähentää elimen toiminnan läpinäkyvyyttä.

On myös mahdollista, että kunta asettaa talousarvioonsa vaikuttamistoimielimelle määrärahan, mutta vaikuttamistoimielimen on tehtävä siitä käyttösuunnitelma, kuten Kirkkonummen nuorisovaltuuston toimintasäännössä todetaan.<sup>52</sup> Yksi vaihtoehto on myös se, että vaikuttamistoimielimen talousarviosta vastaa kunnan toimielimeen valitsema viranhaltija. Esimerkiksi Nurmeksen nuorisovaltuuston toimintasäännön mukaan nuorisovaltuuston talousarviosta vastaa nuorisotyöntekijä yhdessä nuorisopäällikön kanssa.<sup>53</sup> Osassa kunnissa myös kunnan viranhaltija vahvistaa vaikuttamistoimielimen määrärahoistaan tekemät päätökset. Näin todetaan muun muassa Sonkajärven vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasäännössä.<sup>54</sup> Joidenkin vaikuttamistoimielinten toimintasäännöissä määritetään erikseen määrärahat yksinomaan kokouspalkkioiden maksamiseen,

---

<sup>50</sup> Hämeenlinnan kaupungin vanhusneuvoston toimintasääntö 3 §

<sup>51</sup> Isonkyrön kunnan vammaisneuvoston toimintasääntö 4 §. Isonkyrön kunnan vanhusneuvoston toimintasääntö 5 §

<sup>52</sup> Kirkkonummen kunnan nuorisovaltuuston toimintasääntö 5 §

<sup>53</sup> Nurmeksen kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö 7 §

<sup>54</sup> Sonkajärven kunnan vanhus- ja vammaisneuvoston toimintasääntö

mutta kokouspalkkioiden käsittely on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska niillä ei ole suoranaisesti merkittävää vaikutusta jäsenten osallistumisoikeuksiin.

Vaikuttamistoimielinten jäsenten osallistumisoikeuden näkökulmasta tärkeää on se, että toimielin pääsee todella vaikuttamaan määrärahojensa käyttöön. Vaikka kunnan roolia vaikuttamistoimielinten taloudenhoidossa puoltaa se, että taloudellista vastuuta ei haluta antaa aloitteiden ja yhteiskunnallisten vaikuttamisen keinoin toimivan toimielimen jäsenille, on huomioitava, että itsenäisyyden ja läpinäkyvyyden takia vaikuttamistoimielimille olisi annettava mahdollisuus vaikuttaa toimintansa taloudellisiin lähtökohtiin. Vaikuttamistoimielinten toiminnan kannalta olisi myös kannattavaa, että kaikkien vaikuttamistoimielinten taloudenhoito määriteltäisiin erikseen sen toimintasäännössä, vaikka sen taloudesta vastaisi kunta, sen lautakunnat tai viranhaltijat.

### 3.3.2 Jäsenten läsnäolo- ja puheoikeus kunnan toimielimissä

Vaikuttamistoimielinten jäsenten läsnäolo- ja puheoikeudesta ei ole monessa toimintasäännössä erityistä mainintaa, vaikka esimerkiksi vaikuttamistoimielintä kunnan toimielimessä edustavan henkilön vastuut olisi eritelty. Kuntalain 90 § 1 momentin 2g kohdan mukaan hallintosäännössä säädetään muiden kuin toimielimen jäsenten läsnäolo- ja puheoikeudesta toimielimen kokouksissa. Osaan vaikuttamistoimielinten toimintasäännöistä on sisällytetty viittaus hallintosäännön pykäliin, mutta suuressa osassa ei ole mitään mainintaa siihen liittyen.

Hallintosääntöjen välillä on havaittavissa monenlaisia lähestymistapoja vaikuttamistoimielinten jäsenten läsnäolo- ja puheoikeuteen kunnan toimielinten kokouksissa. Suurimmassa osassa kunnista tarkastellun aineiston perusteella, muissa toimielimissä kuin valtuustossa toimielin itse päättää erikseen läsnäolo- ja puheoikeuden myöntämisestä muille kuin tietyille erikseen mainituille henkilöille. Poikkeuksina on kuitenkin havaittava esimerkiksi Kauniaisten kaupungin hallintosääntö, jossa erikseen osoitetaan 11 §:ssä, että nuorisovaltuustolla on oikeus asettaa edustaja sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, yhdyskuntavaliokuntaan, rakennusvaliokuntaan, opetus- ja varhaiskasvatusvaliokuntaan sekä kaksi edustajaa kulttuuri- ja vapaa-aikavaliokuntaan.<sup>55</sup> Loviisan kaupungissa taas nuorisovaltuuston edustajien läsnäolo- ja puheoikeus toimielinten kokouksissa on ilmaistu hallintosäännön 146 §:ssä Kauniaisiin nähden käänteisesti tuomalla esiin, missä kokouksissa nuorisovaltuuston edustajalla ei ole läsnäolo- ja puheoikeutta.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Kauniaisten kaupungin hallintosääntö 11 §

<sup>56</sup> Loviisan kaupungin hallintosääntö 146 §

Tämän lisäksi on tuotava negatiivisena esimerkkinä myös Turun kaupungin hallintosääntö, jossa ei mainita sanallakaan vaikuttamistoimielimiä, ja jossa ilmaistiin myös erikseen, että toimielimet päättävät muiden henkilöiden läsnäolosta ja puheoikeudesta erikseen.<sup>57</sup> Hallinnon avoimuuden kannalta tämä tapa järjestää vaikuttamistoimielimen oikeudet jättää dokumentaation näkökulmasta vaikuttamistoimielimen edustamisen toimielimessä täysin avoimeksi. Näin ollen vaikuttamistoimielinten jäsenten osallistumisoikeuden toteutumista on näiltä osin mahdoton arvioida.

Läsnäolo- ja puheoikeuden kohdalla vaikuttamistoimielinten kohdalla on huomattava merkittävä kahtiajako nuorisovaltuustojen sekä vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen välillä. Vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen kohdalla ei niiden toimintasäännöissä, eikä kuntien hallintosäännöissä suurimmassa osassa kuntia määritellä läsnäolo- ja puheoikeutta kunnan toimielinten kokouksissa. Valtuuston kokousten osalta on kuitenkin huomioitava, että kuntalain 101 § 1 momentin mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jos niissä ei käsitellä salassa pidettäviä asioita tai asiakirjoja, tai jollei kokousta muusta painavasta syystä ole määritetty suljetuksi. Kuitenkaan valtuuston kokouksissa, vaikuttamistoimielinten jäsenillä ei suoraan ole puheoikeutta.

Kahtiajako nuorisovaltuuston ja muiden vaikuttamistoimielinten välillä tulee esiin siten, että valtaosassa käsitellyistä hallintosäännöistä nuorisovaltuuston edustajilla oli läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston kokouksissa. Myös siltä osin, kun muiden toimielinten kokouksiin osallistumisesta säädettiin hallintosäännössä erikseen, se koski käsitellyssä aineistossa pelkästään nuorisovaltuustojen edustajien läsnäolo- ja puheoikeutta toimielinten kokouksissa. Ainoana poikkeuksena on Nurmeksen kaupungin hallintosääntö, jonka 13 §:ssä osoitetaan kaikkien vaikuttamistoimielinten edustajille läsnäolo- ja puheoikeus kuntien toimielimiin julkisten asioiden kohdalla.<sup>58</sup> Myöskin Sysmän kunnassa valtuuston kokouksissa muiden kuin salassa pidettävien asioiden osalta myös vanhus- ja vammaisneuvoston edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus.<sup>59</sup>

Tarkastellessa kahden kunnan yhteisen vaikuttamistoimielimen edustamista kunnan toimielimessä ilmeni myös ristiriitainen käytäntö. Marttilan ja Kosken TL yhteisen nuorisovaltuuston edustaja saa Kosken TL hallintosäännön 18 luvun 11 § mukaan olla muun toimielimen kuin valtuuston kokouksessa läsnä vain asianomaisen toimielimen omalla päätöksellä. Marttilan kunnassa sen sijaan saman nuorisovaltuuston edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus teknisen lautakunnan sekä sosiaali-, sivistys- ja hyvinvointilautakunnan kokouksissa, kun niissä ei käsitellä salassa pidettäviä asioita.

---

<sup>57</sup> Turun kaupungin hallintosääntö 118 §

<sup>58</sup> Nurmeksen kaupungin hallintosääntö 13 §

<sup>59</sup> Sysmän kunnan hallintosääntö 86 §

Tässä tilanteessa siis osallistumisoikeuden toteutuminen rajoittuu jo saman vaikuttamistoimielimen sisällä siten, että nuorisovaltuuston vaikuttamiskeinot ovat monipuolisemmat Marttilan kunnassa.<sup>60</sup>

Vaikuttamistoimielinten edustajien kohdalla vaikuttamistoimielinten välillä on selvä ero osallistumisoikeuden toteutumisen kannalta, sekä nuorisovaltuustojen ja vanhusneuvostojen sekä vammaisneuvostojen, että eri kuntien välillä. Vaikuttamistoimielimistä nuorisovaltuustojen jäsenten osallistumisoikeus toteutuu huomattavasti paremmin, kun niille on annettu puheoikeus valtuuston kokouksissa, sekä osassa kunnista myös muiden toimielinten kokouksissa. Kokouksiin osallistuminen ja siellä lausuntojen esittäminen on merkittävä konkreettinen tapa saada vaikuttamistoimielimen erityisryhmän ääni kuuluviin.

Syyksi tälle nuorisovaltuustojen etua korostavalle järjestämistavalle löytyy Kuntaliiton hallintosääntömallista, jossa ohjeistetaan, että nuorisovaltuuston edustajalle annetaan läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston kokouksissa. Tätä perustellaan mallissa sillä, että nuorisovaltuustojen jäsenillä alaikäisinä ei ole vaalikelpoisuutta, tai mahdollisuutta äänestää oman ikäryhmänsä edustajaa valtuustoon. Muihin toimielimiin tätä nuorisovaltuustoihin kohdistuvaa etua ei kuitenkaan yhdistetä.<sup>61</sup>

Vaikka hallintosääntömallissa ilmaistut perustelut ovat vakuuttavia, on kuitenkin huomioitava, että kuntavaalien perusteella valtuustoon äänestettyjen luottamushenkilöiden joukossa ei ole suoranaisesti vanhusten tai vammaisten henkilöiden edustajia. Se, että vanhuksilla ja vammaisilla henkilöillä on äänioikeus kuntavaaleissa, ei vähennä heidän lakeihin ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa erityistä palveluntarvettaan, joka on lakisääteisten vaikuttamistoimielinten asettamisen perustana. Se, että on oikeutettua asettaa nuorisovaltuuston edustajalle läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston kokouksiin, ei tarkoita, että ei olisi perusteltua antaa samaa läsnäolo- ja puheoikeutta vanhusneuvoston tai vammaisneuvoston edustajalle. Kunnanvaltuutettuja kuitenkin rajoittaa vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen näkökulmasta puoluepoliittiset ja henkilökohtaiset motiivit, eikä heihin kohdistu suoraa vastuuta vanhuksilta tai vammaisilta henkilöiltä.

Vaikuttamistoimielimen toimintasäännössä on mahdollisuus määrätä vaikuttamistoimielimen edustajan vastuusta kunnan toimielimen kokouksissa. Tämänkaltaista vastuuta ei muodostu kuntavaaleissa äänestäessä. Näin ollen, ei voi suoraan verrata nuorisovaltuuston edustajalle läsnäolo- ja puheoikeuden antamista vanhusneuvoston tai vammaisneuvoston jäsenten äänioikeuteen. Perustuslain 14 § 4 momentin perusteella ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön

---

<sup>60</sup> Marttilan kunnan hallintosääntö 127 §. Kosken TL kunnan hallintosääntö 18:11

<sup>61</sup> Myllymäki 2020, s. 78



mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Osallistumisoikeuden kannalta tarkastellen, kuntien ei ole perusteltua olla myöntämättä yhtäläistä läsnäolo- ja puheoikeutta myös vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen edustajille, vaikka niillä ei olekaan pakollista velvollisuutta niin tehdä.

### 3.3.3 Kunnan edustus vaikuttamistoimielimissä

Kunnan edustus vaikuttamistoimielimissä on joiltain osin sidoksissa aiempien kappaleiden sisältöön ja tullut osittain jo esiin niissä. Kunnan edustajien lisäksi vaikuttamistoimielimiin saatetaan valita jäseniä ryhmistä, jotka ovat aktiivisia toimijoita vaikuttamistoimielimen erityisalueella. Esimerkiksi Sysmän kunnan vanhus- ja vammaisneuvostoon kunta on nimennyt edustajat Sysmän palvelutaloyhdistyksestä ja seurakunnalta.

Kunnan edustajan rooli ilmeni selkeästi etenkin vaikuttamistoimielinten työnjaon kohdalla, missä suuressa osassa kuntia sihteerin tehtävästä vastasi kunnan määrittämä viranhaltija. Osassa kunnista tämä viranhaltija vastasi osaltaan myös kyseisen vaikuttamistoimielimen talousarvion muodostamisesta. Kunnallisen viranhaltijan käyttäminen sihteerinä ei mielestäni rajoita jäsenten osallistumisoikeutta, vaan päinvastoin tukee pöytäkirjojen ja kokousmateriaalin yhtenäisyyttä kunnan vakiinnuttamaan dokumentointitapaan.

Kunnan, ja muiden vaikuttamistoimielinten erityisryhmistä ulkopuolisten toimijoiden, kuten Sysmän kohdalla palvelutaloyhdistyksen, edustus kunnissa jakautuu kolmella tapaa. Kunnan viranhaltijat ja muut toimijat voivat olla joko vaikuttamistoimielimen varsinaisia jäseniä, erillisinä kunnan lautakunnan tai kunnanhallituksen edustajina tai erikseen kutsuttuja asiantuntijoita. Kunnan edustajat voivat olla esimerkiksi kunnanhallituksesta, kaupunkirakenne-, sivistys- ja hyvinvointi- tai sosiaali- ja terveyslautakunnista, kunnan liikelaitoksista tai nuoriso-, vanhus- tai vammaistyöhön perehtyneitä viranhaltijoita. Lisäksi osassa vaikuttamistoimielimistä mainitaan toimintasäännöissä, että muiden henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeudesta päätetään erikseen<sup>62</sup>.

Kunnan edustuksen kannalta on myös otettava huomioon, että osassa vaikuttamistoimielimiä ei ole lainkaan kunnan edustajia varsinaisina jäseninä eikä lautakuntien edustajina, ja osassakin vain sihteerin roolissa. Kunnan edustajien puuttuminen näkyy lähinnä nuorisovaltuustoissa, kuten esimerkiksi Kouvolan ja Loviisan nuorisovaltuustojen toimintasäännöt näyttävät.<sup>63</sup> Kunnan edustuksen puuttuminen lisää toiminnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, etenkin, jos

---

<sup>62</sup> Mäntyharjun kunnan nuorisovaltuuston toimintasääntö

<sup>63</sup> Kouvolan kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö. Loviisan kaupungin nuorisovaltuuston toimintasääntö

vaikuttamistoimielin voi myöntää erikseen kokouskohtaisesti läsnäolo- ja puheoikeuden asiantuntijoille tarvittaessa. Ilman kunnan edustusta toimiminen vaatii vaikuttamistoimielinten jäseniltä erityistä aktiivisuutta ja sopii kuntiin, jossa vaikuttamistoimielinten jäsenet ovat sitoutuneita toimintaan.

Kunnan ja muiden ryhmien edustajien rooli vaikuttamistoimielimissä jakaa toimintatavat jäykästi kahteen ryhmään. Ensimmäisessä kunnan ja muiden ryhmien edustajat ovat vaikuttamistoimielimen jäseniä ja näin ollen heillä on toimielimessä päätösvaltaa. Toisessa ryhmässä edustajat eivät ole vaikuttamistoimielimen virallisia jäseniä, vaan lähinnä tukevat päätöksentekoa ja tuovat asiantuntevuutta ja tarpeellista informaatiota päätösvallan pysyessä vaikuttamistoimielimen omaan erityisryhmään kuuluvilla henkilöillä. Näistä kahdesta menettelytavasta vaikuttamistoimielinten jäsenten osallistumisoikeus toteutuu tarkoituksenmukaisemmin, kun kunnan edustajien rooli päätöksenteossa ei ole keskeinen. Esimerkiksi, kun Oulun ja Turun vammaisneuvostoissa puolet varsinaisista jäsenistä on kunnan edustajia, on kyseenalaistettava miten vammaisjärjestöjen ja vammaisten henkilöiden edustajien mahdollisuus vaikuttaa vammaisneuvoston päätöksiin toteutuu.<sup>64</sup> Kun näiden kaupunkien vammaisneuvostot ovat päätösvaltaisia puolten jäsenistä ollessa läsnä, on mahdollista, että niissä voi toteutua päätöksiä, jotka eivät toteuta parhaalla tavalla vammaisten henkilöiden etua.

---

<sup>64</sup> Oulun kaupungin vammaisneuvoston toimintasäntö 3 §. Turun kaupungin vammaisneuvoston toimintasäntö 3 §

## 4 Tulosten tarkastelu

Varsinainen tutkimuskysymyksen tarkasteli, minkälaisen kehyksen lain säädökset ja kuntien oma säännöstö antaa vaikuttamistoimielinten toiminnalle ja miten se vaikuttaa kunnan asukkaiden osallistumisoikeuteen. Tutkimuksen pohjalta on todettava, että lainsäädäntö antaa kunnille vapaat kädet säännellä vaikuttamistoimielinten järjestäytymistä ja toimintatapoja. Jo hallituksen esityksessä kuntalaiksi tuodaan esiin kunnan mahdollisuus vaikuttaa vaikuttamistoimielinten kustannuksiin säättämällä toimintasääntöihin kirjattavista ominaisuuksista.<sup>65</sup>

Vaikuttamistoimielinten osalta hallintosääntöjen tasolla on havaittavissa jo selviä yhtäläisyyksiä kuntien välillä. Tähän syynä on oletettavasti Kuntaliiton hallintosääntömalli, joka vaikuttamistoimielinten osalta ehdottaa läsnäolo- ja puheoikeuden antamista valtuuston kokouksissa ainoastaan nuorisovaltuustojen edustajille. Käytännön tasolla läsnäolo- ja puheoikeuden myöntäminen pelkälle nuorisovaltuuston edustajalle oli yleinen toimintatapa kunnissa. Hallintosääntö on säännöstö, johon vaikuttamistoimielimet eivät voi vaikuttaa. Näin ollen, valtuuston kokouksissa hallintosääntömallin mukaista läsnäolosuositusta käyttävissä kunnissa vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen osalta valtuuston on tehtävä erillinen päätös niiden edustajien läsnäolo- ja puheoikeudesta. Tältä osin joidenkin kuntien hallintosäännöt selkeästi rajoittavat vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen jäsenten osallistumisoikeutta.

Kuten jo tarkasteluosassa toin esiin, äänioikeus kuntavaaleissa ei tuo vanhuksille ja vammaisille henkilöille erityistä perusteetonta etua suhteessa nuorisoon. Vanhusten ja vammaisten henkilöiden erityinen tarve osallistua palveluiden suunnitteluun pohjautuu lakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin kuten myös nuorisolla. Myöskään se, että nuorisovaltuuston edustajan lisäksi kunnanvaltuuston kokouksiin osoitettaisiin läsnäolo- ja puheoikeus vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston edustajille, ei rajoittaisi nuorisovaltuuston vaikuttamismahdollisuutta. Kunnallisvaaleissa ei äänestetä henkilöitä valtuustoon edustamaan yksinomaan vanhuksia tai vammaisia henkilöitä, joten näin ollen on perusteltua, että vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston edustajille osoitettaisiin yhtäläinen läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston kokouksiin.

Toimintasäännöt asettavat tarkat rajat vaikuttamistoimielinten toiminnalle. Vaikuttamistoimielimellä on mahdollisuus vaikuttaa toimintasääntönsä sisältöön, mutta kunnanhallituksen tai mahdollisesti muun kunnan toimielimen on hyväksyttävä se. Täyttä itsenäisyyttä vaikuttamistoimielimillä ei omaan toimintaansa siis ole. Vaikuttamistoimielimillä itsellään kuitenkin on mahdollisuus toimintasääntönsä

---

<sup>65</sup> HE 268/2014, s. 115

osana vaikuttaa jäsenten osallistumisoikeuden toteutumiseen. Toimintasäännöt yksilöivät vaikuttamistoimielinten toimintatavat muista kunnista erottuen paikallisia olosuhteita painottaen. On kuitenkin huomioitava, että monen nuorisovaltuuston toimintasäännöissä oli havaittavissa selkeitä rakenteellisia yhtäläisyyksiä. Syynä tähän on Kuntaliiton ohje nuorisovaltuustojen perustamiseen ja toimintasäännön laatimiseen.<sup>66</sup> Ohje ei kuitenkaan hallintosääntömallin tapaan sisältänyt nuorisovaltuustojen jäsenten osallistumisoikeuksia rajoittavia ominaisuuksia, vaan pääosin tarkensi, mitä toimintatapoja toimintasäännöissä olisi käytännöllistä määritellä erikseen. Konkreettisia neuvoja ohjeessa oli esimerkiksi nuorisovaltuuston jäsenten iän ja toimielimen toimivaltaisuuksien tarvittavalle jäsenmäärälle kokouksissa.

Vammaisneuvostoille vastaavia ohjeita toimintasääntöjen laatimiselle ei ole. Vanhusneuvostoille on vuonna 2015 laadittu vanhusneuvosto-opas, joka osittain kattaa myös toimintasäännön rakennetta, sekä tiettyjä organisoitavia ominaisuuksia, kuten kokoonpanoa ja jäsenten rooleja. Se ei kuitenkaan ohjaa erityisesti toimintasääntöjen rakennetta, paitsi tiettyjen sisältövaatimusten osalta. Vanhusneuvosto-oppaan vaikutuksia ei kuitenkaan ollut tarkastelluissa toimintasäännöissä havaittavissa, eikä se myöskään anna tarkkoja ohjeita tai määritelmiä tiettyjen ominaisuuksien sääntelemiseen toimintasäännöissä. Oman toimintasääntöohjeensa vuoksi nuorisovaltuustot, joissa sitä oli hyödynnetty, erottuivat selkeästi muista vaikuttamistoimielimistä. Esimerkiksi Kauniaisten nuorisovaltuuston toimintasäännössä määriteltiin monipuolisesti ja tarkasti toimintatavat, kun taas osassa vanhusneuvostoja ja vammaisneuvostoja samat ominaisuudet saattoivat jäädä täysin määrittelemättä.

Määrittelemättömien ominaisuuksien osalta onkin hyvin epäselvää, miten kyseinen vaikuttamistoimielin toteuttaa niiden soveltamisen käytännössä. Yksi vaihtoehto, jota ei kuitenkaan erikseen tuoda esiin toimintasäännöissä, on hallintosäännössä määriteltyjen toimielinten menettelysäännösten soveltaminen. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, miten ne soveltuvat vaikuttamistoimielimiin, joita ei lueta kuntalain 30 § mukaisiksi kunnan varsinaisiksi toimielimiksi.

Tutkimukseni tavoitteena oli myös selvittää vaikuttamistoimielinten sääntelyn eroja kuntien välillä, sekä kuntien sisällä sen vaikuttamistoimielinten välillä. Kuntien välillä, eroavaisuuksia löytyi runsaasti, ja erilaisia järjestäytymistapoja oli havaittavissa lähes yhtä paljon kuin vaikuttamistoimielimiäkin. Poikkeavana tekijänä kuitenkin oli edellä jo mainittu nuorisovaltuustojen toimintasääntöjen yhtenäisyys Kuntaliiton antaman ohjeen seurauksena. Muiden

---

<sup>66</sup> Castren ym. 2016

vaikuttamistoimielinten, sekä niiden nuorisovaltuustojen kohdalla, joiden toimintasääntöjen laatimisessa ohjetta ei hyödynnetty, järjestelmällistä yhtäläisyyttä ei löytynyt.

Alkuperäisestä oletuksesta poiketen kunnan sijainti ja koko eivät juurikaan vaikuttaneet siihen, millaiset edellytykset osallistumisoikeuden toteutumiseen kunnan asukkailla ja vaikuttamistoimielinten jäsenillä on. Suuremmissa kaupungeissa luonnollisesti vaikuttamistoimielinten koko oli suurempi ja toiminta saattoi olla vaikuttamistoimielimen sisällä organisoitu ryhmiin.<sup>67</sup> Kuntakoon perusteella ei kuitenkaan ollut havaittavissa yhtenäistä linjaa, vaan toimintatavat vaihtelivat kuntakohtaisesti koosta riippumatta. Myöskään alueellisesti ei ollut havaittavissa yhtäläisiä ominaisuuksia vaikuttamistoimielinten organisointitapojen välillä. Vartenotettavana erona oli huomattavissa ainoastaan kielellisiin oikeuksiin liittyvät ominaisuudet kaksikielisten kuntien vaikuttamistoimielimissä, mutta tutkimuksen keskittyessä yksinomaan osallistumisoikeuden tarkasteluun, kielellisten oikeuksien toteutuminen rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle.

Kuntien sisällä, myös alkuperäisestä oletuksesta poiketen, eroavaisuuksia vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen välillä ilmeni runsaasti. Vaikka tiettyjä yhtäläisyyksiä löytyi, eroavaisuuksia oli havaittavissa jo siinä, mitä toimintatapoja toimintasäännössä ylipäätään käsiteltiin. Esimerkiksi Pirkkalan vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston toimintasäännöissä molemmissa ilmaistaan, että kokouskäytännöissä sovelletaan hallintosäännön menettelysäännöksiä, mutta toimintasäännöt ovat rakentuneet erilaisen pohjan mukaan ja vanhusneuvoston toimintasäännöstä puuttuu tiettyjen toimintatapojen määrittely, jotka vammaisneuvoston toimintasäännössä ilmaistaan. Tämänkaltainen eroavaisuus kunnan sisällä tuo esille sekä vaikuttamistoimielinten itsenäisyyttä toimintasääntöjensä säätelyssä, mutta myös niiden irrallisuutta toisistaan. Nuorisovaltuustojen ja vammaisneuvostojen kanssa toimivat viranhaltijat eivät välttämättä työskentele samalla kunnan toimialalla, mikä korostaa vaikuttamistoimielinten irrallisuutta toisistaan.<sup>68</sup>

Yksittäisten ominaisuuksien osalta yhtäläisyyksiä oli havaittavissa etenkin niiden toimintatapojen osalta, jotka ovat kunnan toiminnan kannalta keskeisiä. Määrärahoihin, kunnan edustukseen vaikuttamistoimielimissä sekä vaikuttamistoimielimen edustajan läsnäolo- ja puheoikeuteen kunnan toimielimissä liittyen kunnat olivat karkeasti jaoteltavissa kolmeen ryhmään kunnan osallistumisen aktiivisuuden perusteella: kevyen kontrollin, neutraalin kontrollin ja tiukan kontrollin kuntiin.

---

<sup>67</sup> Tampereen kaupungin nuorisovaltuuston johtosääntö 4 §

<sup>68</sup> Pirkkalan vanhusneuvoston toimintasääntö. Pirkkalan vammaisneuvoston toimintasääntö

Määrärahojen osalta kevyeen kontrolliin on luettavissa määrärahan asettaminen kunnan talousarviosta siten, että sen käyttötarkoitusta ei erikseen eritellä. Neutraaliin kontrolliin lukeutuu vaikuttamistoimielinten määrärahojen osalta se, että vaikuttamistoimielin tekee itse talousarvion toiminnastaan, jonka kunnan toimielin hyväksyy. Tiukan kontrollin osalta vaikuttamistoimielimelle asetettu määräraha kohdistetaan tiettyihin tarkoituksiin kunnan toimesta.

Kunnan edustus vaikuttamistoimielimissä kevyen kontrollin osalta on erittäin selkeä. Kunnalla ei ole kevyen kontrollin kunnissa joko edustajaa ollenkaan, tai viranhaltija toimii ainoastaan sihteerin tehtävässä olematta vaikuttamistoimielimen varsinainen jäsen. Neutraalin kontrollin kunnissa vaikuttamistoimielimessä on kunnan edustajia asiantuntijajäseninä, jotka eivät kuitenkaan ole varsinaisia jäseniä, ja näin ollen heillä ei ole vaikuttamistoimielimessä päätösvaltaa. Tiukan kontrollin kunnissa kunnalla on oikeus nimetä vaikuttamistoimielimen jäseniksi tietty määrä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, jotka voivat käyttää vaikuttamistoimielimen päätösvaltaa.

Vaikuttamistoimielinten edustajien läsnäolo- ja puheoikeuden kohdalla kontrollin tarkastelu jakautuu kahteen ryhmään. Läsnäolo- ja puheoikeuteen valtuustossa ja muissa toimielimissä. Valtuuston kokouksissa kevyttä kontrollia kuvaa läsnäolo- ja puheoikeuden myöntäminen nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston sekä vammaisneuvoston edustajille. Muiden kunnan toimielinten kokouksissa kevyt kontrolli näkyy läsnäolo- ja puheoikeuden osoittamisena vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston edustajille tietyissä hallintosäännössä määriteltävissä toimielimissä. Kevyttä kontrollia on myös, kun nuorisovaltuuston edustajalle on osoitettu läsnäolo- ja puheoikeus kaikissa kunnan toimielinten kokouksissa, joissa ei käsitellä salassapidettäviä asioita. Neutraalin kontrollin kunnissa valtuuston osalta läsnäolo- ja puheoikeus on annettu ainoastaan nuorisovaltuustolle. Neutraalin kontrollin kunnissa muiden toimielinten osalta läsnäolo- ja puheoikeus on annettu yksinomaan nuorisovaltuustolle tiettyihin toimielimiin. Tiukan kontrollin kunnissa vaikuttamistoimielinten jäsenille ei ole annettu läsnäolo- ja puheoikeutta valtuuston eikä muiden toimielinten kokouksissa, kuten esimerkiksi Oulussa.<sup>69</sup> Taulukko 2 kuvaa kunnan kontrollin jakautumista kuhunkin ominaisuuteen liittyen, joihin on sulkuihin lisätty esimerkkikunnat.

---

<sup>69</sup> Oulun kaupungin hallintosääntö 126 §

**Taulukko 2.** Kunnan kontrolli keskeisten ominaisuuksien osalta.

<i>Kunnan kontrolli</i>	<i>Kevyt</i>	<i>Neutraali</i>	<i>Tiukka</i>
<i>Määrärahat</i>	Määräraha, jonka käyttötarkoitusta ei määritely (Nurmes)	Vaikuttamistoimielimen tekemä talousarvio, jonka kunta hyväksyy (Hämeenlinna)	Tiettyihin tarkoituksiin kohdistettu määräraha (Kiuruvesi)
<i>Kunnan edustus vaikuttamistoimielimissä</i>	Ei edustajaa tai viranhaltija vain sihteerin tehtävissä (Nurmes)	Kunnan edustajia asiantuntijajäseniä ilman varsinaista päätösvaltaa (Hämeenlinna)	Kunnan edustajia varsinaisina päätösvaltaisina jäseninä (Oulu)
<i>Läsnäolo- ja puheoikeus valtuuston kokouksissa</i>	Läsnäolo- ja puheoikeus kaikkien vaikuttamistoimielinten edustajilla (Nurmes)	Läsnäolo- ja puheoikeus ainoastaan nuorisovaltuuston edustajalla (Kauniainen)	Ei erikseen määritelty läsnäolo- ja puheoikeutta vaikuttamistoimielimen jäsenille (Oulu)
<i>Läsnäolo- ja puheoikeus muiden toimielinten kokouksissa</i>	Rajoittamaton oikeus nuorisovaltuuston edustajalle ja oikeus tietyissä toimielimissä muille vaikuttamistoimielinten edustajille (Nurmes)	Läsnäolo- ja puheoikeus nuorisovaltuuston edustajalle tietyissä toimielimissä (Hämeenlinna)	Ei erikseen määritelty läsnäolo ja puheoikeutta vaikuttamistoimielimen jäsenille (Oulu)

Esimerkkikuntina taulukkoon lisättyjen kuntien pohjalta voi huomata, että kevyen, neutraalin ja kiinteän kontrollin linja voi kattaa kaikki kunnan näkökulmasta keskeiset ominaisuudet, mutta kunnan sisällä voi luonnollisesti olla myös vaihtelua kevyen, neutraalin ja tiukan lähestymistavan välillä. Esimerkiksi muiden ominaisuuksien suhteen tiukkaa kontrollia ylläpitävässä Oulussa vaikuttamistoimielinten määrärahoihin sovelletaan neutraalin kontrollin alle asetettua talousarviokäytäntöä.

## 5 Johtopäätökset

Vaikka vaikuttamistoimielimet ovat toisistaan itsenäisiä, on tärkeää kuitenkin huomioida vaikuttamistoimielimet instituutiona. On kunnan tavoitteiden ja kuntalain 22.1 §:n velvoitteen mukaista, että kunnan asukkaiden osallistumisoikeus toteutuu mahdollisimman tehokkaasti. Tämän vuoksi kuntien olisi hyödyllistä tarkastella vaikuttamistoimielimiä yksittäisten toimielinten lisäksi kokonaisuutena. Tähän liittyisi esimerkiksi kunnallisen ohjeen luominen vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen rakenteelle. Vaikka nuorisovaltuustoille on jo Kuntaliiton toimesta julkaistu ohje, ja vanhusneuvostojakin osittain ohjaa vanhusneuvosto-opas, samankaltaisten ohjeiden luominen yksittäisen kunnan sisälle, tai vaihtoehtoisesti valtakunnallisesti kaikille vaikuttamistoimielimille yhteiseksi varmistaisi, että osallistumisoikeuden kannalta tärkeät ominaisuudet sisällytettäisiin osaksi vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjä.

Vaikuttamistoimielimille yhteinen ohje ei rajoittaisi toimielimiä suhteessa toisiinsa, koska niiden toimintasäännöissä säädetään suurelta osin samoista ominaisuuksista. Esimerkiksi Kuntaliiton ohje nuorisovaltuustojen toimintasääntöjen laatimiselle, olisi sovellettavissa myös vanhusneuvostoissa ja vammaisneuvostoissa ainakin niiltä osin, kuin siinä määritellään ominaisuudet, joista toimintasäännössä kuuluisi säätää. Vaikuttamistoimielinten yhteiseen toimintasääntöohjeeseen olisi mahdollista lisätä myös vaikuttamistoimielimelle yksilöllisten ominaisuuksien käsittely, kuten nuorisovaltuustolle valintatapojen ja kelpoisuudet edellytykset. Ohjeen tarkoituksena ei tulisi olla säätää kaikille vaikuttamistoimielimille samat toimintasäännöt, vaan tuoda esiin, mitkä osallistumisoikeuden kannalta oleelliset ominaisuudet vaikuttamistoimielinten toimintasäännöissä olisi tärkeä ilmaista.

Yhtenäisen ohjeen laatiminen olisi vaikuttamistoimielinten jäsenten osallistumisoikeuden toteutumisen kannalta tärkeää, koska nykymuodossaan useissa toimintasäännöissä oleellisia ominaisuuksia jätetään dokumentoimatta. Vaikka toiminnassa noudatettaisiin tietyiltä osin hallintosääntöä, se olisi tärkeä ilmaista myös osana vaikuttamistoimielimen toimintasääntöä. Se, noudattaako vaikuttamistoimielin suoraan hallintosäännön menettelysäännöksiä, on tulkinnanvarainen kysymys, koska ne eivät ole kuntalain 30 § mukaisia toimielimiä, joten sitä kautta niihin ei kohdistuisi samoja velvoitteita. Kuitenkin, jos hallintosäännön menettelysäännöksiä ei sovelleta, eikä toimintasäännössä ole ilmaistu menettelytapoja, jää täysin auki, miten vaikuttamistoimielimen toiminta toteutuu. Näin ollen myös osallistumisoikeuden tarkastelu tulee hankalaksi.



Tutkimuksen perusteella vaikuttamistoimielinten toiminnan sääntelyssä ilmenee luonnollisesti eroja kuntien välillä, mutta myös kuntien sisällä. Vaikuttamistoimielimet ovat toisistaan hyvin irrallisia toimielimiä, eikä niiden toimintaa tai toiminnan säätelyä ole yhtenäistetty. Kuntien välillä ei ole havaittavissa alueellisesti tai kuntakoon perusteella jakautuneita yhtäläisiä linjoja.

Osallistumisoikeuden osalta on huomioitava, että se ei kunnissa jakaudu tasaisesti vaikuttamistoimielinten välillä, mikä johtuu vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen puutteellisesta edustuksesta kunnan toimielinten kokouksissa. Huolta osallistumisoikeuden toteutumisesta herättää myös yhdistettyjen vanhus- ja vammaisneuvostojen sekä kuntien yhteisten vaikuttamistoimielinten kohdalla yhtäläisten oikeuksien takaaminen molempien erityisryhmien ja molempia kuntia edustavien jäsenten välillä. Tässä etenkin vammaisten henkilöiden erityiset kuljetustarpeet ja esteettömyyteen liittyvät vaatimukset on otettava huomioon. Valintatavan suhteen osallistumisoikeuden toteutumisen kannalta on otettava huomioon myös erityisryhmien etujärjestöjen ulkopuoliset henkilöt, jotka haluavat osallistua vaikuttamistoimielinten toimintaan.

Vaikuttamistoimielimen jäsenyyteen kelpuuttavien ominaisuuksien, kokouskäytäntöjen ja jäsenten työnjaon osalta ei ollut suoraan havaittavissa osallistumisoikeuden toteutumisen kannalta potentiaalisia uhkia. Tärkeää on huomioida päätöksenteossa koko vaikuttamistoimielimen jäsenten mielipiteet sekä korostettava läpinäkyvyyttä näistä ominaisuuksista toimintasäännöissä säänneltäessä.

Yhtäläisiä linjoja kuntien välillä oli havaittavissa sen perusteella, kuinka kunnat kontrolloivat vaikuttamistoimielinten tiettyjä, kunnan näkökulmasta tärkeitä ominaisuuksia. Määrärahojen, vaikuttamistoimielinten jäsenten läsnäolo- ja puheoikeuden kunnan toimielimissä sekä kunnan edustuksen vaikuttamistoimielimissä suhteen kunnissa oli havaittavissa linjojen syntymistä. Kunnan kontrolli kyseisten ominaisuuksien suhteen oli joko kevyt, neutraali tai tiukka. Kunnille oli kontrollin tarkastelun suhteen todennäköistä, että linja, jota noudatettiin yhden ominaisuuden kohdalla, jatkui myös muiden kohdalla. Kontrollin suhteen yhtäläisyyksien havaitsemista hankaloitti se, että monessa toimintasäännössä ei ollut erikseen määritelty vaikuttamistoimielimen määrärahoja, vaikuttamistoimielimen edustajan läsnäolo- ja puheoikeutta kunnan toimielimissä tai kunnan edustusta vaikuttamistoimielimissä.

Aihetta mahdollisesti käsittelevissä jatkotutkimuksissa olisi hyödyllistä tarkastella vaikuttamistoimielimiä empiirisestä näkökulmasta esimerkiksi haastattelujen kautta. Tämä lainopin ulkopuolinen lähestymistapa mahdollistaisi sen kuvaamisen, miten esimerkiksi vaikuttamistoimielinten jäsenet ja kunnan viranhaltijat ja luottamushenkilöt kokevat

vaikuttamistoimielinten toimintasääntöjen ja tehtävien vaikuttavan heidän osallistumisoikeuteensa. Toinen mahdollisuus olisi laaja-alaisempi toimintasääntöjen ja hallintosääntöjen tarkastelu ottaen tutkimuskohteeksi kaikkien Suomen kuntien vaikuttamistoimielimet. Kolmas mahdollinen jatkotutkimus liittyisi yleisen toimintasääntöohjeen laatimiseen myös vammaisneuvostoille tai vaihtoehtoisesti yhteiseksi kaikkia vaikuttamistoimielimiä käsitteleväksi ohjeeksi.