

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Antero Alenius

”Ja tästä ei sitte parane vielä puhua!”

**TUTKIMUS KUNNALLISEN LUOTTAMUSHENKILÖN ASEMASTA
JULKISUUSPERIAATTEEN NÄKÖKULMASTA**

Pro Gradu- tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2008

1.	TUTKIMUSAIHEEN ESITTELY	1
2.	TUTKIMUKSEN SISÄLTÖ	3
2.1.	<i>Tutkimusongelma</i>	3
2.2.	<i>Tutkimustehtävät</i>	3
2.3.	<i>Tutkimusmenetelmät</i>	4
2.4.	<i>Rajaukset ja käsitteet</i>	5
3.	KUNNALLISEN ITSEHALLINNON ASEMA YHTEISKUNNASSA	6
3.1.	<i>Tehtävät ja päätösvalta</i>	6
3.2.	<i>Paikallishallinnon kansallinen ja ylikansallinen asema</i>	18
4.	LUOTTAMUSHENKILÖJÄRJESTELMÄ KUNNALLISHALLINNOSSA	34
4.1.	<i>Edustuksellisen demokratian ensisijaisuus</i>	34
4.2.	<i>Kunnallisen luottamushenkilön tehtävän tunnuspiirteet</i>	37
5.	HALLINNON ALAMAIKISISTA YHTEISKUNNAN OSALLISIA	49
5.1.	<i>Perusoikeudeksi hyvä hallinto</i>	49
5.2.	<i>Julkisuusperiaate perusoikeutena sananvapauden rinnalle</i>	55
5.3.	<i>Julkisuuslainsäädännön kehitys</i>	60
5.4.	<i>Osallistumista ja demokratiaa tukeva lainsäädäntö ja hankkeet</i>	74
6.	SAARNASTUOLI-JULISTUKSESTA BLOGI-KESKUSTELUUN	83
6.1.	<i>Mediaa on helppo syyttää mutta mitä on media?</i>	83
6.2.	<i>Kunnallisen tiedottamisen ja sen ohjeistuksen kehitys</i>	85
6.3.	<i>Tiedotusvälineiden tapa käsitellä kunnallista hallintoa</i>	97
7.	LUOTTAMUSHENKILÖT JA JULKISUUS	105
7.1.	<i>Luottamushenkilön asema viestinnässä – onko sitä?</i>	105
7.2.	<i>Luottamushenkilön julkisuusperiaatteellinen viitekehys</i>	111
7.3.	<i>Luottamushenkilöt ja julkisuus laillisuusvalvonnassa ja oikeuskäytännössä</i>	118
8.	”NYKKÖ TÄSTÄ SAA JO PUHUA” – VASTAUS TUTKIMUSONGELMAAN	123
9.	LÄHDEAINEISTO	126

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Antero Alenius: Tutkimus kunnallisen luottamushenkilön asemasta julkisuusperiaatteen näkökulmasta

Pro gradu tutkielma, 133 s.

Kunnallisoikeus

Huhtikuu 2008

Julkisuusperiaate on vahvistunut Suomessa 2000-luvun vaihteessa uudistuneen julkisuuslainsäädännön ja viestinnän yleisen merkityksen lisääntymisen vuoksi. Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta säätelevä lainsäädäntömme asettaa kaikille kunnille samansisältöiset tavoitteet ja velvoitteet toteuttaa tiedotustaan. Kuitenkin se, miten julkisuus käytännössä toteutuu, riippuu myös oleellisesti paikallisista asenteista ja tavoista toimia.

Oikeudelliseksi tutkimusongelmaksi olen asettanut tehtäväkseni analysoida millaisen aseman lainsäädäntö määrittelee kunnalliselle luottamushenkilölle julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Viimeaikainen lainsäädäntö on selvästi korostanut julkisuusperiaatteen toteutumista, mutta millaisen osuuden ja millaiset keinot tavoitteen toteuttamiseen on annettu luottamushenkilölle?

Tutkimuksen tavoitteena on antaa siten oikeusdogmaattisesti perusteltu vastaus kysymykseen vaikuttaako päätöksenteon julkisuus luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksiin ja millaisen aseman lainsäätäjät halunnut luottamushenkilöille tässä suhteessa antaa? Tutkimuksen avulla voimme siten arvioida myös sitä, millaisia uusia vaatimuksia nykyaikainen yhteiskuntamme asettaa luottamushenkilöjärjestelmällemme ja sen toimivuudelle.

Tutkimusmenetelmäni on lainopillinen, jossa systematisointi ja analysointi kohdistuvat lainsäädäntöön ja sen valmisteluaineistoon (normimaailma) mutta vaikutteita on myös oikeussosiologisesta tutkimuksesta, koska tulen perustelemaan tulkintaani käytännön työelämän (reaalimaailma) tuntemuksen kautta. Koska julkisuusperiaatteeseen liittyvät säädöstekstit ovat niukat, on välttämätöntä pyrkiä hahmottamaan oikeusnormin sisältöä eri oikeuslähteiden avulla, ja siksi tarkastelen myös ylimpien laillisuusvalvojen ja Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisuja.

Aihepiiriin yleistä mielenkiintoa toivottavasti lisää se, että nimenomaan luottamushenkilön asemaa käsittelevää oikeustieteellistä tutkimusta ja kirjallisuutta on niukasti. Luottamushenkilöjärjestelmän toimivuuden kannalta julkisuuden merkitystä ei ole tarkasteltu juuri lainkaan.

Aiheella on merkitystä kunnallishallinnon valtakysymysten lisäksi myös viestinnän kasvavan merkityksen vuoksi. Kunnallisuutisoinnin on ansaittava kiinnostavuutensa tiukassa kilpailutilanteessa niin tiedotusvälineiden sisällä tapahtuvissa aihevalinnoissa kuin yleisön tekemissä valinnoissakin. Tiedotusvälineet tavoittelevat nykyään perinteisen kokousuutisoinnin sijasta yhä enemmän lukijalähtöistä valmisteluvaiheen julkisuutta, jonka saavuttaminen ei onnistu

ilman kuntien aktiivista myötävaikutusta. On kiinnostavaa havaita, kuinka samansuuntaisesti sekä tiedostusvälineet että viime vuosien lainsäädäntö, ovat molemmat toisistaan riippumatta pyrkineet edistämään kansalaisen tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia.

Asiasanat:

Kunta, itsehallinto, luottamushenkilö, julkisuusperiaate, tiedotus, tiedotusvälineet, journalismi, hyvä hallinto.

1. Tutkimusaiheen esittely

Luottamushenkilöjärjestelmällä on edelleen keskeinen asema kunnallisessa itsehallinnossa siitä huolimatta, että a) luottamushenkilöitä ei ole lukumääräisesti enää yhtä paljon¹ kuin parikymmentä vuotta sitten, b) päätösvallan delegointi ja talousarviorakenne ovat hajauttaneet päätösvaltaa hallinnon eri tasoille ja c) valtuuston aseman koetaan yleisesti heikentyneen. Valtuustolla, hallituksella ja lautakunnilla on siitä huolimatta oltava edelleen tärkeä merkitys päätöksenteossa ja toiminnan suuntaviivojen asettamisessa. Luottamushenkilöjärjestelmään perustuva edustuksellinen demokratia on ajankohtaisista ongelmistaan huolimatta kuitenkin tärkein kansanvallan toteuttaja parhaillaan muuttuvassa kunnallishallinnossa.

Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta säätelevä lainsäädäntömme asettaa kaikille kunnille samansisältöiset tavoitteet ja veloitteet toteuttaa tiedotustaan. Kuitenkin se, miten julkisuus käytännössä toteutuu, riippuu myös oleellisesti paikallisista asenteista ja tavoista toimia. Suhtautumisessa päätöksenteon avoimuuteen, on kuntien välillä niin suuria eroja, että voimme perustellusti puhua tiedotuksen suhteen erilaisista hallintokulttuureista. Tietysti myös kunnasta riippumattomat tekijät aiheuttavat erilaisuutta kuten esimerkiksi se, kuinka keskeinen on kunnan asema tiedotusvälineiden levikkialueella.

Yleinen keskustelunaihe viime vuosina on ollut se, ovatko delegointi ja ammatillinen asiantuntijuus vieneet luottamushenkilöiltä kokonaan todelliset vaikuttamismahdollisuudet kunnan kannanmuodostukseen. Yhteen vaihtoehtoon (päätoehdotukseen) johtavassa valmistelussa ja esittelyssä, yhdistettynä niukkaan julkisuuteen, on vaaroja, joista on keskusteltu ns. esityslistademokratian nimellä - ketkä todellisuudessa päättävät siitä, mistä luottamushenkilöt saavat päättää? Edustuksellisen demokratian kiinnostavuuden kannalta aihe on mielenkiintoinen, eikä ainoastaan vain silloin, kun kunnallisvaalit ovat ajankohtaisia. Aihepiirin yleistä mielenkiintoa lisää se, että nimenomaan luottamushenkilön asemaa käsittelevää oikeustieteellistä tutkimusta ja kirjallisuutta on niukasti. Esimerkiksi myöhemmin käsiteltävässä hallituksen strategia-asiakirjassa 2006 todetaan demokratiaan kohdistuvan tutkimuksen olleen kokonaisuutena riittämätöntä². Myös Ryynänen toteaa ajankohtaisessa

¹ KuntaSuomi2004

² Hallituksen strategia-asiakirja 2006, s. 60

keskustelualoitteessaan luottamushenkilön aseman epämääräisyyden ja asemaan kohdistuvan tutkimuksen huomion vähäisyyden³. Luottamushenkilöiden edustuksellista asemaa koskevan tutkimuksen vähäisyyden toteaa myös Heuru, todeten huomion kiinnittyneen lähinnä suoraan demokratiaan, jolla on merkittävyydestään huolimatta itse järjestelmässämme vain täydentävä rooli⁴.

Aiheella on merkitystä kunnallishallinnon valtakysymysten lisäksi myös viestinnän kasvavan merkityksen vuoksi. Kunnallisen uutisoinnin perinteisesti saama suuri osuus tiedotusvälineiden uutistarjonnasta ei ole nykyään itsestäänselvyys. Kunnallisuutisoinnin on ansaittava kiinnostavuutensa tiukassa kilpailutilanteessa niin tiedotusvälineiden sisällä tapahtuvissa aihevalinnoissa kuin yleisön tekemissä valinnoissakin. Tiedotusvälineet tavoittelevat nykyään perinteisen kokousuutisoinnin sijasta yhä enemmän lukijalähtöistä valmisteluvaiheen julkisuutta, jonka saavuttaminen ei onnistu ilman kuntien aktiivista myötävaikutusta. On kiinnostavaa havaita, kuinka samansuuntaisesti sekä tiedotusvälineet että viime vuosien lainsäädäntö ovat molemmat toisistaan riippumatta pyrkineet edistämään kansalaisen tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Nimenomaan luottamushenkilöjärjestelmän toimivuuden kannalta julkisuuden merkitystä ei ole tarkasteltu juuri lainkaan. Tarkastelematta on jäänyt se, mitä luottamushenkilön toimintaedellytyksiin vaikuttaa se, jos kunnan toiminnan arvot ja käytännön toimintatavat perustuvat joko aktiiviseen tai passiiviseen asenteeseen julkisuusperiaatteen toteuttamisessa.

Tutkimuksen tekijän oma työkokemus sekä kunnallisena tiedotusvastuullisena viranhaltijana että myös sanomalehdessä on tarjonnut erinomaisen käytännön näköalapaikan tähän monipuoliseen ongelmakenttään. Tässä tutkimuksessa tarkastelen asiaa ennen kaikkea oikeustieteellisestä näkökulmasta, johon ajankohtainen kunta- ja palvelurakenteen uudistus tarjoaa hyvän lähtökohdan.

³ Ryynänen 2006 s. 25

⁴ Heuru 2006, s. 403

2. Tutkimuksen sisältö

2.1. Tutkimusongelma

Oikeudelliseksi tutkimusongelmaksi olen asettanut tehtäväkseni analysoida millaisen aseman lainsäädäntö määrittelee kunnalliselle luottamushenkilölle julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Viimeaikainen lainsäädäntö on selvästi korostanut julkisuusperiaatteen toteutumista, mutta millaisen osuuden ja millaiset keinot tavoitteen toteuttamiseen on annettu luottamushenkilölle. Lainsäädännön, sen esitöiden ja oikeuskäytännön perusteella määrittelen luottamushenkilön oikeudelliset rajat osallistua julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. Itsehallinnon kannalta olisi myös kiinnostavaa kyetä osoittamaan millaiset tekijät tukisivat luottamushenkilön nykyistä voimakkaampaa mahdollisuutta osallistua kunnan tahdonmuodostukseen. Julkisuuden merkitys on viime vuosikymmeninä korostunut niin lainsäädännössä kuin yhteiskunnassa muutoinkin ja siksi tarkastelen myös sitä, miten tätä oikeuden muutosta voidaan selittää.

2.2. Tutkimustehtävät

Tämän tutkimuksen tutkimusongelmaa lähdän ratkaisemaan seuraavien tutkimustehtävien kautta:

A. Lainopillinen systemisointitehtävä luottamushenkilön asemasta oikeuslähteinä perusoikeudet, yleislainsäädäntö, erityislainsäädäntö, niiden esityöt sekä alan kirjallisuus ja Kunnallisten keskusjärjestöjen ohjeistus. Lisäksi aiheeseen liittyvien oikeustapausten analysoinnin avulla tarkastelen lainsäädännön tulkintaa tuomioistuimissa. Myös ylimpien laillisuusvalvojien ja Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisut ovat tukemassa tutkimustehtävääni.

B. Seuraavaksi tulkitsen ja analysoin sitä, tukeeko vai rajoittaako lainsäädäntö luottamushenkilön tehtävää toisaalta päätöksentekijänä, toisaalta kuntalaisten edustajana. Mitä tavoitteita ennen päätöksentekoa toteutuva avoimuus edistää luottamushenkilön päätöksentekoodellytysten kannalta? Onko julkisuudella merkitystä päätöksenteon oikeellisuuden varmistamisessa?

C. Tehtävänäni on myös tulkita politiikan ja hallinnon keskinäistä suhdetta julkisuusperiaatteen toteuttamisessa eli tarkastella oikeuslähteiden näkökulmasta, voiko varhaisen tiedotuksen kautta syntyvä julkisuus vaikuttaa vallan jakautumiseen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Onko luottamushenkilöillä mitään lainsäädännön heille osoittamaa tiedonvälitystehtävää? Valmistelun julkisuus saattaa lisätä ammatillisen henkilöstön poliittisluonteisia vaikuttamismahdollisuuksia, joten voi herätä kysymys, viekö auliisti haastatteluja antava mediataitoinen viranhaltija lopunkin vallan luottamushenkilöiltä? Toisaalta täysin päinvastainen toimintatapa johtaa vaihtoehdottomaan yhden esityksen esityslistademokratiaan, joka saa aikaan saman lopputuloksen.

Tutkimuksen tavoitteena on antaa siten oikeusdogmaattisesti perusteltu vastaus kysymykseen vaikuttaako päätöksenteon julkisuus luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksiin ja millaisen aseman lainsäätäjät halunnut luottamushenkilöille tässä suhteessa antaa? Tutkimuksen avulla voimme siten arvioida myös sitä, millaisia uusia vaatimuksia nykyaikainen yhteiskuntamme asettaa luottamushenkilöjärjestelmällemme ja sen toimivuudelle. Tavoitteenani on myös nostaa esiin mahdollisia muutostarpeita nykyiseen lainsäädäntöön.

2.3. Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmäni on lainopillinen, jossa systematisointi ja analysointi kohdistuvat lainsäädäntöön ja sen valmisteluaineistoon (normimaailma) mutta vaikutteita on myös oikeussosiologisesta tutkimuksesta, koska tulen perustelemaan tulkintaani käytännön työelämän (reaalimaailma) tuntemuksen kautta. Koska julkisuusperiaatteeseen liittyvät säädöstekstit ovat niukat, on välttämätöntä pyrkiä hahmottamaan oikeusnormin sisältöä eri oikeuslähteiden avulla, ja siksi tarkastelen myös ylimpien laillisuusvalvojien ja Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisuja. Lainopin merkitystä korostaa myös viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtunut lainsäädännön julkisuusmyönteinen uudistuminen, jota on epäilemättä ohjannut lainsäätäjien tietoiset tavoitteet. Tutkimuksessani on myös oikeushistoriallista ulottuvuutta, joka kohdistuu kunnallisen itsehallinnon ja sen julkisuuden kehittymiseen 1800-luvulta alkaen. Tarkastelun kohteena on julkisoikeudellinen ja hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö ja siinä erityisesti julkisuuslainsäädäntö, yleislainsäädäntö sekä osin erityislainsäädäntö. Lisäksi tarkasteltavana on julkisuusperiaatteen tavoitteita edistävä perusoikeuksien sääntely. Niiden avulla tuon esiin miten ja miksi julkisuusperiaate on lainsäädännössämme tällä aikavälillä kiistatta noussut hallinnon

johtavien oikeusperiaatteiden joukkoon. Kunnallisten keskusjärjestöjen eri vuosikymmeninä antama ohjeistus kuvastaa myös tapahtunutta kehitystä.

Teoriatausta liittyy kunnalliseen itsehallintoon ja asukkaiden osallistumiseen, kunnalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon sekä luottamushenkilön ja valtuuston vaikutusvaltaan esimerkiksi tavoiteohjauksen avulla. Julkisuusperiaate ja hyvän hallinnon vaatimukset ovat myös erottamaton osa teoriataustaa. Tutkimus liittyy tiiviisti myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemiseen, koska se on epäilemättä juuri nyt nostanut kunnallishallinnon historiansa suurimman julkisen mielenkiinnon kohteeksi. Tämän lainsäädännön käsittelyn yhteydessä nostan esiin tietyn normihierarkkisen epäkohdan.

2.4. Rajaukset ja käsitteet

Kuntalain (365/1995) 32 §:n tarkoittamista kunnan luottamushenkilöistä tämän tarkastelun kohteeksi olen rajannut valtuutetut, hallituksen ja lautakuntien jäsenet. Tutkimus ei siten suoranaisesti kohdistu muihin toimielimiin, luottamustoimiin tai kuntayhtymiin ja osakeyhtiöihin valittuihin luottamushenkilöihin, joista viimeksi mainitut eivät ole varsinaisia kunnallisia luottamushenkilöitä. Kunnallinen päätöksenteko (laajemmin ymmärrettynä: tahdonmuodostus) syntyy sekä valmistelevan ja esittelevän palkatun henkilöstön että luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen tuloksena. Kysymys ei kuitenkaan ole yksinomaan näiden kahden tahon keskinäisestä suhteesta, vaan myös roolista kuntalaiseen nähden. Roolilla tarkoitan tässä osapuolen tiettyä merkitystä suhteessa toiseen osapuoleen. Samalla on otettava huomioon se, että lainsäädäntö ei anna yksittäiselle luottamushenkilölle oikeudellisesti relevanttia roolia, vaan se muodostuu kollegiolle toimielimen jäsenten kautta.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltava julkisuus kohdistuu lähinnä siihen aktiiviseen julkisuuteen, jota kunta toteuttaa useilla eri tavoilla, eli kuntalain 29 §:n mukaiseen tiedottamiseen. Asianosaisjulkisuus, käsittelyn julkisuus ja asiakirjajulkisuus ovat tiedottamista täydentäviä tapoja toteuttaa julkisuusperiaatetta. Tiedotusvälineet yleistermillä tarkoitetaan kunnallishallinnon yhteydessä ennen kaikkea sanomalehdistöä, niin myös tässä tutkimuksessa. Tärkeimmät määriteltävät käsitteet ovat luottamushenkilö, julkisuusperiaate, julkinen/harkinnanvaraisesti julkinen/salainen asiakirja, tiedotus, journalismi, media, kunnan tahdonmuodostus sekä hyvän hallinnon käsite.

3. Kunnallisen itsehallinnon asema yhteiskunnassa

”Kaikella kuntalaitoksen toteutuksella tulee olla perustana pääidea, että kunnallisia asioita ja kunnan omaisuutta hallitaan kunnasta valittujen jäsenten toimesta maan lakien mukaisesti valtion valvonnan alaisena.” vom Stein 1815

Tässä luvun ensimmäisessä osassa kuvaan kunnallishallinnon perustuslaillista asemaa, sen toimialaa ja tehtäviä sekä muutosta vuosikymmenten aikana köyhäinhoidosta hyvinvointipalvelujen turvaajaksi. Luvun toinen osa sisältää sekä kuvauksen kunta – valtio – suhteesta että kannanoton kunta- ja palvelurakennemuutukseen (Paras) ja lyhyen katsauksen paikallishallinnon eurooppalaiseen sääntelyyn. Luku alkaa kunnallisen itsehallinnon ”isän” esittämällä ja edelleen ajankohtaisella itsehallinnon määritelmällä⁵.

3.1. Tehtävät ja päätösvalta

Perustuslain suoja

Kaupunkiemme historian juuret ulottuvat keskiajalle, jolloin kauppakeskuksista alkoi muodostua ensin asutuskeskuksia ja sitten kaupunkeja, joka edellytti myös hallinnon kehittämistä. Maaseudulla seurakuntien jaotus on ollut pohjana maalaiskuntien aluejaon kehittymiselle, kunnes vuonna 1986 säädetty maalaiskuntia koskeva kunnallisasetus (MKunA) eriytti maallisen ja kirkollisen hallinnon myös maaseudulla. Vuonna 1873 annettu kaupunkien kunnallishallituksesta annettu asetus (KKunA) toteutti kunnallishallinnon uudistuksen hyvin samankaltaisesti myös kaupungeissa. Kansanvaltaisesta itsehallinnosta ei kuitenkaan vielä voitu puhua, koska äänioikeus riippui verovelvollisuudesta. Verotuksen perusteita uudistettiin uudessa MkunA:ssa vuonna 1898. Kansanvaltaistuminen pääsi todelliseen alkuun yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden myötä kunnallislainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1917. Suomen Hallitusmuotoon otettiin kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja vuonna 1919.⁶

Kunnallishallinto on nykyään olennainen ja itsenäinen osa koko valtiorakennettamme, jota ei tule nähdä valtionhallinnosta delegoituna täytäntöönpanovaltana siitä huolimatta, että kunnat

⁵ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 88–89

⁶ Harjula – Prättälä 2007, s. 12–13

hoitavatkin noin kahta kolmasosaa yhteiskuntamme palvelutuotannosta. Kuntien hallinto on perustuslain (731/1999) 121 §:n suojaamaa kunnallista itsehallintoa: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Asukkaille itsehallinto konkretisoituu äänioikeutena kunnallisvaaleissa perustuslain 14 § 1. momentin perusteella. Myös Jyräki tiivistää kuntalaitoksen ilmentävän julkisen hallinnon hajauttamista eikä olevan osa varsinaista valtionhallintoa, vaikka kuntalaitos hoitaakin monia sen tehtäviä⁷. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kunnallinen itsehallinto määritellään seuraavasti: ”Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa mm. kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.”⁸

Itsehallinnollista asemaa tarkentaa lisäksi perustuslain 121 §:n 2. momentin määräys, että kuntien tehtäviä ei voida poistaa tai lisätä muutoin kuin säätämällä siitä lailla: ”Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.” Perustuslain suoja estää siten puuttumasta tavallisella lailla itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin siten, että se tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi⁹. Itsehallintoon kuuluu keskeisinä elementteinä myös verotusoikeus sekä kunnan oikeus päättää hallinnostaan ja taloudestaan, kuten perustuslain 121 §:n 3. momentti osoittaa: ”Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.” Rynänen mukaan kansanvaltaisuus ei toteudu vain mahdollisuutena vaikuttaa päätöksentekoon, vaan se edellyttää vaikutusmahdollisuuksia koko hallintoon, myös valmisteluun. Uusimmassa kunnallisoikeudellisessa perusteoksessa korostetaan itsehallinnon olemusta nimenomaan oikeutena. Kaikki keskeiset elementit, kuten itsehallinnon asema, toimintamahdollisuudet, rajat ja kokoonpano on määritelty oikeudellisesti. Oikeusvaltiossa on luonnollista, että oikeus on myös ohjenuorana kuntien käytännön toiminnalle.¹⁰ Yhteenvetona on perusteltua todeta, että kunta ei ole vain lainsäädännön luomus, vaan kansanvaltaisuudellaan se osoittaa olevansa myös paikallisia asioitaan hoitava legitimoitu poliittinen yhteisö.¹¹ Heuru määrittelee kunnallishallinnon rakentuvan meillä seuraavien periaatteiden mukaan: 1) yleisillä vaaleilla valittu valtuusto miehittää toimielimet ja ylimmät viranhaltijat, 2) hallintoa koskee

⁷ Jyräki 2000, s. 151

⁸ HE 1/1998, s. 175

⁹ Jyräki 2000, s. 152

¹⁰ Heuru – Mennola – Rynänen 2008, s. 10

¹¹ Rynänen 1999, s. 51 ja 83

julkisuusperiaate, 3) kansalaisilla on perusvapaus osallistumiseen, 4) kunnalla on verotusoikeus ja valta omien menojensa ja tulojensa määräämiseen. Lakiin kirjoittamattomana itsehallinnon perusteena hän tuo esiin kunnan aseman julkisoikeudellisena oikeushenkilönä. Puutteena Heuru näkee sen, että perustuslain valvonta on vain eduskunnan käsissä (perustuslakivaliokunta) ja kunnilta puuttuu tuomioistuin, johon voisi vedota, jos lainsäädäntötoimin loukataan perustuslain suojaa.¹² Martin Scheinin on esittänyt, että kuntien olisi mahdollista kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen tukeutuen vastustaa esimerkiksi sosiaaliturvamenojen siirtoa valtioilta kunnille. Tämän Heuru kuitenkin tyrmää ja toteaa, että koska kansainvälisissä tuomioistuimissa kunta katsotaan valtion osaksi, kanne valtiota vastaan ei voisi menestyä.¹³ Perustuslaillisesta kunnallishallinnosta kirjoittaessaan Heuru toteaa perustuslain määrittelevän kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman niin abstraktisti, että sen konkreettinen määräytyminen tapahtuu muun lainsäädännön avulla. Siinä sääntelyssä on erotettava toisaalta asiat, mistä tulisi lailla säätää, ja toisaalta asiat, mistä ei voida säätää. Lailla säädeltäviksi Heuru toteaa esimerkiksi kuntien hallinnon yleiset perusteet, kunnille annettavat tehtävät, kuntien verovelvollisuus ja kuntajaon perusteet. Lailla ei kuitenkaan saisi puuttua mm. seuraaviin itsehallintoa vaarantaviin piirteisiin: A) kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteiden poistamiseen, B) kunnallisen verotusoikeuden poistamiseen, C) kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuuden ja edustuksellisen demokratian poistamiseen eikä D) kunnille kuuluvan yleisen toimialan poistamiseen. Lisäksi lainsäädännön ohella tapahtuva muu alempiasteinen kunnalliseen itsehallintoon puuttuminen edellyttää aina laissa annettua toimivaltaa.¹⁴

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen ehdotuksesta (HE 155/2006 vp.) laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, lainsäätäjät kiteyttää kunnallisen itsehallinnon sisällön pääelementit hyvin tyhjentävästi: ”Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua

¹² Heuru 2001 b, s. 45-46

¹³ Heuru 2006, s. 87-88

¹⁴ Heuru 2006, s. 83-84

itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.” (PeVL 37/2006 vp.)

Oikeuskäsitteenä kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka jäsenyys on pakollinen ja alueellisesti rajattu. Jäsenyys tuo mukanaan tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia (äänioikeus, verovelvollisuus). Kunnalla on puolestaan toimivalta suhteessa alueeseensa ja jäseniinsä nähden.¹⁵ Näistä yhdessä muodostuu kunnan luonne pienenä yhteiskuntana, jossa on samalla kertaa sekä paikallinen hallinto-organisaatio että alueellisen yhteisön luonne. Hallinto-organisaatioon kuuluvat mm. tehtävät, toimivalta, henkilöstö, talous ja johtaminen. Alueyhteisön luonne koostuu mm. alueesta, yhdyskuntarakenteesta, elinkeino- ja väestörakenteesta ja poliittisesta toimintaympäristöstä.¹⁶ Mielenkiintoista on, että Kunnallis- tai kuntalaissa ei kuitenkaan ole koskaan määritelty suoraan kunnan aluetta tai muutoinkaan sen kokoa. Alun perin kaupungin alue on käsittänyt asemakaavoitetun alueen sekä sen ulkopuolisen kaupungin aluspiirin alueensa kehityksen turvaamiseksi. Maalaiskunnan osalta kuntajaotus puolestaan määräytyi seurakuntajaotuksen mukaan: kukin maaseurakunta, jolla oli oma alueensa, oli ”itseksensä eri kunta” (1917MKunL 1§).¹⁷ Kunnallislain 1 §:ssä todettiin Suomen jakaantuvan kuntiin, joilla on itsehallinto. Lisäksi kunnallislain 2 §:ssä todettiin kunnalla olevan rajoiltaan määrätty alueensa. Kuntalain nykyinen sanamuoto on lähes vastaava: Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnallista jaotusta koskeva aiempi keskustelu onkin kohdistunut voimakkaimmin 1960-luvulla jaotusta koskevaan erityislainsäädäntöön, kuten erityisesti laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/67) eli ns. kuntauudistuksen suunnittelulaki. Ehdotus olisi toteutuessaan vähentänyt kuntien lukumäärän 314:ään mutta laki kumottiin merkityksensä menettäneenä vuonna 1988 (516/88).¹⁸

Vaikka perustuslaki sisältää käsitteenä kuntajaon, olemassa oleva kuntajako ei sinänsä nauti perustuslain suojaa, mutta jakoon ei voida puuttua muutoin kuin lailla. Perustuslain 122 §:n 2. momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kuntajaon muuttamisen yleisistä ja erityisistä edellytyksistä säädetään kuntajakolaissa (1196/1997), joka uudistettiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä (170/2007).¹⁹

¹⁵ Rynnänen 1999, s. 210

¹⁶ Anttiroiko – Haveri – Karhu – Rynnänen, Siitonen 2007, s. 15–16

¹⁷ Hannus – Hallberg 1993, s. 58

¹⁸ Harjula – Prättälä 1998, s. 65

¹⁹ Heuru 2006, s. 47–49

Vasta kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 169/9.2.2007 (HE 155/2006 vp.) ansiosta on eräänlainen kunnan koon määrittely tullut ensimmäistä kertaa lainsäädäntöön, sillä lain 5 §:n mukaan ”kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.” Kolmannessa ja neljännessä momentissa asetetaan samat palvelutuotannon väestöpohjavaatimukset myös yhteistoiminta-alueelle: kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvästä sosiaalitoimesta, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta ja ammatillista peruskoulutusta varten vähintään noin 50 000 asukasta. Vaatimus työssäkäyntialueesta tai muusta vastaavasta toiminnallisesta kokonaisuudesta sisältyy myös samassa yhteydessä säädetyn kuntajakolain muuttamista koskevan lain 1 §:ään. Uudenlainen kunnan koon määrittely ei kuitenkaan tarkoita sitä, että maassamme ei voisi olla enää alle 20 000 asukkaan kuntia, vaan sitä, että asukasrajaa pienempien kuntien on annettava ko. tehtävät perustamansa yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Hallituksen esityksessä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta väestöpohjakriteerin ohjaavaa merkitystä korostetaan seuraavasti: ”Vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi myös kuntajakolain 1 §:ään, jolloin mainittu kriteeri ohjaisi *kuntia niiden konkreettisesti valmistellessa* kuntajaon muutoksia” (HE 155/2006 vp. s. 99). Säädöksen todellinen vaikuttavuus ilmenee uudistuksesta vuonna 2009 tehtävän valtioneuvoston selonteon yhteydessä, mutta ainakin vuonna 2007 alkaneen kuntarakennemuutoksen perusteella ohjausvaikutus näyttää muodostuvan voimakkaaksi.

Kunnallishallinto on pääosin paikallishallintoa mutta yhä tärkeämpään asemaan on viime vuosina noussut ylikunnallinen yhteistyö. Sitä kunnat tekevät paikallisen tason lisäksi myös valtakunnallisella tasolla (mm. Suomen Kuntaliitto, Kunnallinen Työmarkkinalaitos) sekä yhä vaikeammin hallittavana kokonaisuutena alueellisella tasolla (seutukunnat, osakeyhtiöt, kuntayhtymät, sopimukset)²⁰.

Kuntalaki peruspilarina

Itsenäisyytemme alussa luotu kunnallislainsäädäntö muodostui kaupunkien ja kuntien välillä epäyhtenäiseksi ja hajanaiseksi. Eroja vähennettiin mutta ei vielä poistettu vuoden 1948

²⁰ Anttiroiko ym. 2007, s. 22–26

kunnallislaille (642/1948), joka mahdollisti kunnanjohtajan viran perustamisen myös maalaiskuntiin. Vasta vuoden 1979 kunnallislaki (953/1976) merkitsi kaupunkien ja kuntien erojen poistamista ja luottamushenkilöiden aseman parantamista ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntymistä.²¹

Nykyinen, runsaat kymmenen vuotta voimassa ollut kuntalaki (365/1995), on edeltäjiensä myötä vakiintunut kunnallishallinnon keskeisimmäksi laiksi, jossa määritellään mm. yleiset perusteet, mahdollisuudet hallinnon organisointiin ja asukkaiden osallistumiseen. Siinä on myös säännökset luottamushenkilöistä, henkilöstöstä, hallintomenettelystä sekä kunnan taloudesta. Kuntalain 1 §:ssä ilmaistaan kunnan perusolemus: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää kunnan asukkaiden valitsema valtuusto. Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.” Kuntaa voidaan siten perustellusti pitää asukkaiden paikallisena itsehallintoyksikkönä, jossa luottamushenkilöillä eli asukkaiden edustajilla on määräävä asema. Hallituksen esityksestä on havaittavissa, että kuntalaki säädettiin oloissa, jolloin kuntien vapaus oli parhaillaan lisääntymässä norminannon uudistuksen (normilaki 573/1989), valtionosuusuudistuksen (688/1992) ja vapaakuntakokeilun (718/1988) tavoitteiden vuoksi. Kunnat olivat muuttumassa valtiollisen hyvinvointipolitiikan kuuliaisista täytäntöönpanijoista itsenäisiksi toimijoiksi, jotka joutuivat jatkossa itse vastaamaan julkisen talouden edellytysten ja kasvavien palvelutarpeiden yhteensovittamisesta. Enää ei katsottu tarvittavan yhdenmukaisia standardeja, vaan korostettiin kuntien toimintavapautta ja vastuuta paikallisista oloista. Uutta kuntalakia valmisteltaessa oli lähtökohtana suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusteiden turvaaminen uuden joustavan itsehallintoajattelun pohjalta.²² Kuntalakia ovat edeltäneet sääntelyltään sitä selvästi yksityiskohtaisemmat kunnallislait (953/1976) ja (642/1948), joilla haluttiin luoda kunnallishallinto yhtenäisenä koko maahan. Myös KHO on vahvistanut 1 § 3. momentin luonteen tavoitenormina, joka kuvaa kunnan tavoitteita yleisellä tasolla ja ohjaa päätöksentekoa: ”Kunta päättää itsehallintonsa nojalla miten kestävää kehitystä kussakin yksittäistapauksessa edistetään.” Valtuuston päätöstä ei siten voitu pitää lainvastaisena pelkästään kestävän kehityksen arvioinnin perusteella (KHO 31.1.2002 T 199).

²¹ Harjula – Prättälä 2007, s. 13–15

²² HE 192/1994 vp. S. 20–21

Valtuusto ylimpänä päätöksentekijänä ja ohjaajana

Valtuustolla on kuntalain 1 § 2. momentin perusteella yleinen toimivalta kunnan päätösvallan käyttämiseen eli tahdonmuodostukseen. Tämä on lähtökohta, ellei toisin ole joko lain tai sen nojalla annetun säännöksen nojalla jonkun asian osalta määrätty. Samassa säännöksessä korostetaan myös kansalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, koska niitä tarvitaan vahvan perinteisen edustuksellisen demokratian täydentäjänä²³. Lainsäätäjä on kuitenkin asettanut etusijalle edustuksellisen järjestelmän, koska hallintovaliokunta ei hyväksynyt kuntalain yhteydessä hallituksen esitystä, että valtuusto voisi päättää sitovan kansanäänestyksen järjestämisestä, vaan se luotti neuvoa-antavan kansanäänestyksen moraaliseen velvoittavuuteen²⁴. Rynnänen rinnastaakin neuvoa-antavan kansanäänestyksen lähinnä mielipidetiedusteluun ja korostaa kuntalain tuntevan vain ns. epäaitoja kunnallisdemokratian muotoja²⁵. Itsehallinnon kannalta keskeisin väline päätösvallan siirtämisessä on kuntakohtaisesti valtuuston hyväksymä johtosääntö. Kuntalain 14 §:n perusteella valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa niin toimielimille kuin viranhaltijoillekin. Delegointioikeus on kuitenkin estetty niiden asioiden osalta, joista valtuuston on laissa olevan säännöksen nojalla päätettävä. Silti nykyinen lainsäädäntö on mahdollistanut kuntien hallinto-organisaation erilaistumisen paikallisten tarpeiden mukaiseksi ja niin on käytännössä myös tapahtunut.

Nykyaikaisen kunnallishallinnon organisaation toiminnassa voidaan erottaa neljä toiminnallista kokonaisuutta: 1) ohjaus, 2) hallintomenettely, 3) täytäntöönpano ja 4) valvonta. Ohjauksen toteuttamisessa luottamushenkilöt ovat kuntalain perusteella keskeisessä asemassa, vaikka muutakin ohjausta hallinnossa tapahtuu. Sisäinen ohjaus tapahtuu selvimmin tavoiteohjauksen avulla toiminnallisin ja taloudellisin tavoittein. Kuntalaki määrittelee valtuuston ylimmän ohjausvallan käyttäjäksi ja asettaa sille sitä varten erityisesti 13 ja 65 §:ien mukaiset keskeiset tehtävät kuten esimerkiksi keskeisten tavoitteiden asettaminen, hallinnon järjestäminen, talousarvion hyväksyminen ja toimielinten jäsenten valinta. Hallintomenettely puolestaan tarkoittaa vireillä olevien asioiden selvittämistä ja ratkaisemista²⁶ eli hallintoasian käsittelyä viranomaisessa, kuten kunnallisissa toimielimissä tai toimivaltaisen viranhaltijan päätöksellä.

²³ HE 192/1994 vp., s. 67

²⁴ HaVM 18/1994 vp. s. 108.

²⁵ Rynnänen 1999, s. 73

²⁶ Heuru – Mennola – Rynnänen 2001, s. 182–185.

Laajassa mielessä asian käsittelyyn kuuluu myös täytäntöönpano. Tosiasiallinen kunnallinen palvelutoiminta, yksityisoikeudelliset toimet (kiinteistökauppa) tai hallintolainkäyttö (valituksen käsittely) eivät ole hallintomenettelyä.²⁷ Ryynäsen mukaan kunnallishallinnossa voidaan valtuuston toimivaltuuksien perusteella tarkasteltuna erottaa seuraavat piirteet: 1) kansalaisten poliittinen edustusto, 2) kunnan johto (talousarvio, johtosäännöt), 3) päätösvallan ensisijaisuus, 4) täytäntöönpanon kontrollikompetenssi²⁸. Tässä selostettu toiminnallinen kokonaisuus on varsin pelkistetty malli sillä todellisuus on muodostunut paljon monitahoisemmaksi, kuten alaluvusta 5.1. tarkemmin ilmenee.

Valtuuston ohjausvaltaa kohtaan esitetty kritiikki on kohdistunut aivan perustellusti valtuustojen asettamien tavoitteiden (KuntaL 13 §) ylimalkaisuuteen, joka vähentää toteutumaseurannan konkreettisuutta. Yli 90 % tavoitteista on taloudellisia, laadullisia tai määrällisiä ja niiden laadussa on KuntaSuomi 2004 tutkimuksen mukaan edistytty valtuustokauden 2001 - 2004 aikana²⁹. Valtuuston asettamat tavoitteet ovat käytännössä vain välillisesti valtuuston asettamia sillä hallinto-organisaatio sekä valmistelelee tavoitteet että raportoi niiden toteutumisen. Tavoitteet asetetaan taloussuunnitelman tavoiteosassa ja niiden toteutumisesta raportoidaan ko. vuoden osavuosikatsauksissa ja lopulta toimintakertomuksessa. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain 71 §:n 2. momentin mukaan arvioida toimintakertomuksessaan ovatko valtuuston asettamat tavoitteet toteutuneet. Valtioneuvoston selonteossa uuden kuntalain vaikutuksista kritiikki valtuuston tavoitteita kohtaan tuotiin esiin ja todettiin, että saattaisi olla tarpeen harkita voitaisiinko kuntalain 13 § täydentää niin, että se nykyistä ehdottomammin varmistaisi keskeisen päätösvallan pysymisen valtuustolla ja estäisi toimivaltaristiriidat³⁰. Hallintovaliokunta yhtyi tähän näkemykseen ja suositti varsin osuvasti, että valtuustot myös itse kehittäisivät työtapojaan mm. seminaarein valtuuston asemaa nykyistä korostavampaan suuntaan³¹.

Kunnallishallinto toteuttaa edelleen kansalaista lähimpänä olevana hallinnon tasona kansalaisten itsehallintoa ja kunnan asukkaiden sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia³². Tätä korostettiin, kun eduskunnassa vuonna 2000 arvioitiin uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksia (VNs

²⁷ Harjula – Laakso 2000, s. 31

²⁸ Ryynänen 1999, s. 241 ja 245.

²⁹ Kurikka – Majoinen – Pekola-Sjöblom 2005, s. 74–77

³⁰ VNs 3/1999 vp. s. 8

³¹ HaVM 11/2000 vp. s. 5

³² HaVM 11/2000 vp, s. 2.

3/1999). Samassa yhteydessä hallintovaliokunta³³ arvioi nykyisen kuntalain sinänsä antavan tarvittavat mahdollisuudet valtuuston keskeiselle roolille:

”Kuntalaissa valtuuston rooliin vaikuttavat keskeisimmin kuntien asemaa ja toimialaa, valtuuston ja muun kunnallishallinnon välistä toimivallan jakoa, valtuuston valtaa muiden toimielinten asettamiseen, kokoonpanoon ja erottamiseen, valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelua ja kunnan talousarviorakennetta koskevat säännökset. Lisäksi samaan kokonaisuuteen kuuluvat kunnan hallintoa ja taloutta tarkastavan lautakunnan asettamista sekä valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia koskevat säännökset. Yleisesti voidaan selonteon tavoin todeta, että tämä säännöstö on sallinut toimintojen ja taloudenpidon sekä niitä hoitavan organisaation rakenteiden kehittymisen valtuustojen rooliin moninaisesti vaikuttavalla tavalla. Valtuuston tärkein tehtävä on asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä tehdä strategiset linjaukset ja arvovalinnat. *Kuntalaki antaa tähän mahdollisuudet ja jopa edellyttää sitä.* Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnallisessa päätöksenteossa poliittista ohjausta vahvistetaan ja tehostetaan demokraattista kontrollia.”

Hallintovaliokunta huomauttaa kuitenkin kunnanhallituksen valmistelupakon (KuntaL 23 §) johtaneen siihen, että valtuusto on vain hallituksen tarjoamien vaihtoehtojen varassa. Tavoiteasetannalla ei ole saatu aikaan sitä, että valtuustolla olisi tosiasiallinen mahdollisuus päätöksentekoon, joka perustuisi useampien vaihtoehtoisten ratkaisumallien väliseen valintaan. Toivoa asetetaan lähinnä uusiutuville työtavoille. Ryynänen toteaa kunnanhallituksen valmistelupakon aiheuttavan sen, että valtuustolla ei ole ns. agendanmuodostamiskompetenssia eli mahdollisuutta vaikuttaa käsittelyyn otettaviin asioihin. Eduistaan huolimatta yksityiskohtainen valmistelu ei siksi saisi merkitä lopullista vaihtoehdottomuutta.³⁴ Valtuuston työjärjestyksiin sisältyvä mahdollisuus kyselytunnin järjestämiseen tarjoaa valtuutetulle vaatimattoman mahdollisuuden agendanmuodostukseen ja asioiden esille nostamiseen. Käytännössä kohdan merkitys on jäänyt vähäiseksi ja usein lähinnä populistisia tavoitteita palvelevaksi profiilinnostokeinoksi. Valmistelun vaihtoehdottomuudesta aiheutuvan ongelman nostaa esiin KHO vuosikirjaratkaisussaan 6.6.2006/34, joka koski kaupunginjohtajan kohtuutonta erorahasopimista. Eräänä syynä tapahtuneeseen toimivallan ylitykseen KHO katsoi olleen irtisanomiseen liittyvän päätöksentekoprosessin nopeuden ja vaihtoehdottomuuden

³³ HaVM 11/2000 vp, s. 4.

³⁴ Ryynänen 1999, s. 249–250

kaupunginhallituksessa. Päätöksen lainmukaisuuden edellytyksenä on, että valmistelun ja perustelun nojalla voidaan arvioida harkintavallan käyttöä rajoittavien oikeusperiaatteiden noudattamista, mikä ei kyseisessä tapauksessa toteutunut.

Valtuusto ei suurimpana kunnan toimielimenä voi toteuttaa tehokkaimpia ja luovimpiaan työmuotojaan kokonaisuudessaan ja virallisissa kokouksissaan. Jos valtuuston vaikutusmahdollisuuksilla tarkoitetaan vain niitä tilanteita, joissa valtuusto on päätösvaltaisessa kokoonpanossa, jätetään huomioon ottamatta valtuutettujen muut vaikutusmahdollisuudet. Yksi liian vähälle huomiolle jäänyt työmuoto on valtuustoryhmien kokoukset. Tähän mahdollisuuteen on paneutunut mm. Majoinen, joka kehottaa näkemään valtuustoryhmän puolueen tai muun ryhmittymän *kunnallispoliittisen prosessin omistajana*. Silloin ryhmän vaikutuspiiri ei rajoitu vain valtuustolistan asioihin, vaan myös lautakunnissa tapahtuvan päätöksenteon linjaamiseen.³⁵ Heuru toteaa 1990-luvulla tehtyjen uudistusten seurauksena valtuuston vallan yleisesti vähentyneen tai itse asiassa muuttaneen muotoaan ohjausvallaksi, josta on sittemmin tullut kunnan päätösvallan ydinalue, tapauskohtaisten ratkaisujen tekemisen siirtyessä taustalle ja muille toimielimille³⁶. On tärkeää havaita, että tämä muutos on johtanut perinteisen ajattelun dualistisen ideaalimallin vanhentuneisuuteen, jossa luottamushenkilöt vastasivat poliittisesta johtamisesta (päätöksistä) ja virasto-organisaatio ammatillisesta johtamisesta (valmistelusta ja täytäntöönpanosta). Nykyään poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat monella tavalla kietoutuneet toisiinsa, sillä poliittisia valintoja tehdään käytännössä jo valmisteluvaiheessa ja usein niille jää tilaa vielä linjapäätösten jälkeenkin. Vahvalla poliitikolla voi myös olla vaikutusvaltaa hallinto-organisaation toiminnan ohjaukseen.³⁷ Valmisteluvaiheen politisoitumista on merkinnyt myös kunnan toiminta-areenojen määrän kasvu, joissa kunnan ääntä käytetään yhä enemmän jo hankkeita ja uusia toimintatapoja suunniteltaessa. Hallinnosta on siten tullut hallintaa, johon palataan tässä tutkimuksessa myöhemmin.

Itsehallinnon muutos köyhäinhoidosta hyvinvoinnin turvaajaksi

Vanhojen kaupunkien tehtäväpiiri muodostui pääosin itse valituista tehtävistä, jota kohdistuivat järjestykseen ja turvallisuuteen, oikeudenhoitoon ja paikalliseen infrastruktuuriin. Maaseudulla

³⁵ Majoinen 2006, s. 96

³⁶ Heuru 2006, s. 403

³⁷ Anttiroiko ym. 2007, s. 71–73

keskeisessä asemassa olivat maatalouden tarpeet, kuten teiden rakentamisesta ja ylläpidosta huolehtiminen, suojautuminen katovuosiin ja tulipaloihin. Köyhistä ja heikoista huolehtiminen oli niin maaseudulla kuin kaupungeissakin tyypillistä kunnallista tehtäväkenttää. Maaseudulla pankki- ja vakuutustoiminta alkoi kehittyä kuntapohjalta.³⁸

Nykyään kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 2 §:ssä: Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla (vrt Perustuslaki 121 § 2. momentti: Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla). Kuntalain toisesta pykälästä on katsottu ilmenevän kunnallishallinnon toinen dualistinen luonne, joka jakaa kunnan tehtävät toisaalta itsehallinnon nojalla otettuihin tehtäviin ja toisaalta erikseen sille lailla säädettyihin tehtäviin. Tämä Reino Kuuskosken luoma tarkastelutapa ehti vakiintua siinä määrin, että sitä voitiin pitää jo alalla yleisesti vallitsevana käsityksenä. Tämä oppi sai osakseen voimakasta kritiikkiä, koska se johti siihen, että erityistoimiala nähtiin oikeudellisesti toisenlaisena kuin yleinen toimiala, eikä itsehallintoperiaate sen mukaan ulottuisi lakisääteiselle toimialalle. Heuru käsittelee em. kritiikkiä ja katsoo uuden valtiosuusjärjestelmän vuodelta 1993 vahvistaneen lopulta kuntien itsehallintoa enemmän kuin mikään muu kunnallisen itsehallinnon voimassaolon aikana tehty muutos.³⁹ Kuuskosken aikalainen Toivo Holopainen puolestaan korosti yleisen toimialan sisällymistä välttämättömänä osana kansalaisten itsehallintoon, eikä tätä kompetenssia tule rajoittaa lailla tai sitä alemmanasteisilla normeilla⁴⁰.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin myös kunnan toimialan jakautuminen toisaalta ”omilla päätöksillä” ja toisaalta ”lakien mukaan” hoidettaviin tehtäviin. Samalla kuitenkin korostettiin, että viimeksi mainitut tehtävät järjestetään itsehallinnon periaatteiden mukaisesti ja niihin käytettävät voimavarat ovat osa kunnan kokonaisvoimavaroista varsinkin, kun valtiosuusjärjestelmä on uudistettu.⁴¹ Nykyinen tulkinta katsoo viimeaikaisen kehityksen häivyttäneen kunnan yleisen ja erityistoimialan rajaa ja olevan vain lainsäädäntötekniinen kysymys. Kaikki kunnan tehtävät ovat sen itsehallintotehtäviä, perustuivat ne sitten erityislain säännöksiin tai yleiseen toimialaan. Siten kunta hallinnoi toimivaltaisena kaikkia paikallisen

³⁸ Heuru – Mennola – Rynänen 2008, s. 26–27

³⁹ Heuru 1995 s. 66–67

⁴⁰ Heuru 2006, s. 62

⁴¹ HE 192/1994 vp. s. 67

kuntatason asioita eli vastaa myös kaikista valtiollisista tehtävistä kuntatasolla.⁴² Dualistinen tehtäväkäsitys säilyi kuitenkin vuoden 1995 kuntalain 2 §:ssä, vaikka kunnalliskomitea (1993:33) korosti eron poistamisen tarpeellisuutta ja kuntien tehtäväkentän oikeudellista yhtenäisyyttä⁴³. Toimialojen itsehallintoluonteen osoittaa myös se, että kunnan hallinto-organisaation kaikki osat (myös erityislainsäädännöllä määritellyt tehtävät) ovat vaaleilla valitulle valtuustolle vastuullisia (eivät valtiolle). Luottamushenkilön asema on siten samanlainen niin yleisellä kuin erityistoimialalla.⁴⁴

Ryynäsen käsitelmäärittelyn mukaan hallinto on valtiotavoitteiden toteuttamista ja konkretisoimista yksittäistapauksissa. ”Sen tehtävänä on myös yksilön tarpeiden tyydyttäminen modernissa suoritusvaltiossa. Hallinnon toiminnalle keskeisen reunaehdon asettaa se, että hallinto saa toimia vain julkisen intressin tarkoituksessa. Tämä seikka, yleisen edun toteuttamisen vaatimus (bonum commune) sisältää oikeusturvallisuuden aspektit, legitimitietin ja tarkoituksenmukaisuuden vaatimukset.” (Ryynänen 2006, 40.)

Kunnan toimialan yleisyys eli valta itsehallintonsa nojalla ottaa tehtäviä hoitaakseen ei ole menettänyt ajankohtaisuuttaan, vaan se on edelleen periaatteellisesti tärkeä piirre. Yleisen toimialan asema kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan kuuluvana tuotiin esiin perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjoissa ja useissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Tällä hetkellä tiukentuva erityislainsäädäntö ja kunnallistalouden vaikeudet uhkaavat kuitenkin kaventaa yleisen toimialan asemaa.⁴⁵

Todetessaan edellä valtuuston ohjausvallan kasvaneen, Heuru toteaa kuitenkin sen hyvin vaikeaksi vallankäytön muodoksi, jonka käyttöön ei ole olemassa riittäviä menetelmiä. Päätelmässään hän toteaa dualistisen perinteen sisäisen logiikan murtuneen. Tällä hän ei tarkoita edellä selostettua yleisen ja erityisen toimialan dualismia, vaan valmistelun ja päätöksenteon erottelua. Siinä tarkoituksenmukaisuusharkinta ei nykyään katkeakaan enää valtuuston päätökseen, vaan poliittista harkintaa voidaan käyttää vielä valtuuston päätöstä täytäntöön pantaessakin. Tämä koskee varsinkin valtuuston tavoitteita asettavia päätöksiä tai isojen määrärahakokonaisuuksien hyväksymistä. Tämän korostuneen ohjausvallan saaminen

⁴² vertaa Ryynänen 1999, s. 203 ja Heuru 2001 b s. 54

⁴³ Ryynänen 1999, s. 203

⁴⁴ Ryynänen 2006, s. 41

⁴⁵ Heuru 2006, s. 63

valtuuston käsiin on Heurun mukaan yksi kunnallisen demokratian oleellisimpia kysymyksiä tulevaisuutta ajatellen.⁴⁶ Kysymys liittyy myös tämän tutkimuksen tutkimusongelmaan.

Yhteenvedona voi vielä todeta, että pohjoismaisen hyvinvointivaltioajattelun mukaisesti Suomen kunnallishallinnon tehtäväkenttä on nykyisin maailman laajin. Pääpiirteittäin se koostuu neljästä isosta kokonaisuudesta: 1. Hyvinvointi- ja palvelutehtävät, 2. Edunvalvonta ja kehittämistehtävät ja niiden hallintasuhteet, 3. Demokratia- ja poliittinen johtamistehtävä sekä 4. Valtion osoittamat hallinto- ja viranomaistehtävät.⁴⁷ Itsehallinto ei kuitenkaan ole stabiili tila, vaan se on elänyt ja tulee elämään yhteiskunnan yleisen kehityksen niin vaatiessa. Nykyiseen tilanteeseen on tultu nelivaiheisen kehityksen kautta. Ensimmäinen vaihe ajoittui itsenäistymistämme edeltävään aikaan, jolloin kuntia alettiin muodostaa pitäjäyhteisöistä ja niitä voitiin luonnehtia köyhäinhoitokunniksi. Maamme itsenäistymisestä alkaneen toisen kehitysvaiheen aikana kunnista tuli lakisääteisten palveluiden yhdenmukaisia tuottajia valtion tiukassa ohjauksessa eli ”valtiokeskeisen hyvinvointivaltion agenteja.” Tämän vaiheen myötä hyvinvointivaltio laajeni palveluvaltioksi, jonka kypsää vaihetta elettiin 1980-luvulla. Lakisääteisten tehtävien jatkuva kasvu johti kolmanteen vaiheeseen, jossa kunnat muodostuivat hyvinvointi- ja palvelukunniksi. Yhteiskunnalliset ja taloudelliset murrokset 1990-luvun alussa johtivat hyvinvointivaltion rahoituskriisiin. Valtion keskitetyn ohjauksen ja valvonnan purkautuminen vuodesta 1993 alkaen, mahdollisti kuntien toiminnan uudistumisen. Itsehallinnon laajeneminen johti neljänteen vaiheeseen, joka muutti kunnat tiukasti ohjatuista agenteista paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttajiksi, itsehallinnollisiksi palvelukunniksi. Valtion sääntelyn tilalle tulivat kuitenkin Euroopan yhdentymiskehityksen edellyttämä julkisen talouden tasapainovaatimus ja siksi 2000-luku on merkinnyt kuntien taloudellisen aseman vaikeutumista. Lakisääteisten tehtävien laajentuminen on kuitenkin jatkunut subjektiivisten oikeuksien säätämällä mm. lasten päivähoitoon ja toimeentulotukeen.⁴⁸

3.2. Paikallishallinnon kansallinen ja ylikansallinen asema

Tässä alaluvussa kuvaan kunta-valtio-suhteen eroja 1950-luvulta alkaen ensin tiukkaan normiohjaukseen johtaneen hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen kautta hallinnolliseen vapautumiseen. Kunnille ei kuitenkaan tullut kaivattua mahdollisuutta vapauden hedelmistä

⁴⁶ Heuru 2006, s. 404

⁴⁷ Anttiroiko ym. 2007, s. 20

⁴⁸ Anttiroiko ym. 2007, s. 94–100

nauttimiseen, vaan ne joutuivat julkisen talouden tiukentumisen ja integraation pakottamana itse toteuttamaan uudenlaisen sopeutumiskehityksen. Tätä kirjoitettaessa on käynnissä kunnallishallinnon historian suurin uudistumiskehitys, joka sekin tapahtuu kuntien itse valitsemien ratkaisujen kautta, mutta mikä huolestuttavinta – perustuslaillista itsehallintoa loukkaavan ohjauksen alaisena. Luvun lopussa on lyhyt katsaus kunnallishallinnon ylikansallisiin säädöksiin.

Kuntien tehtäväpiiriä koskeva sääntely on todettu sekä perustuslaissa (samoin sitä edeltäneessä hallitusmuodossa) että kuntalaissa. Kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän ollessa vielä voimassa, valtion viranomaiset kuitenkin käyttivät kuntia kohtaan hyvin yksityiskohtaista norminantovaltaa, joka ei noudattanut em. lainsäätäjän tavoitetta. Kirjaimelliseksi valtoinapubyrokratiaksi järjestelmä kehittyi varsinkin opetusministeriön hallinnonalalla 1950-luvulta alkaen. Järjestelmään liittyi pikkutarkkuus, yksityiskohtaiset lisäselvitykset, hidas käsittely ja epäjohdonmukainen harkinta. Esimerkiksi rakennushankkeen käsittelyssä saattoi syntyä 29 erilaista toimenpidettä valtionapuviranomaisen kanssa.⁴⁹ Huoli itsehallinnon vähenemisestä ei kunnissa kuitenkaan yleisesti herännyt kenties siksi, koska käytettävissä olevat verotulot kasvoivat vuosittain ja uudet tehtävät merkitsivät uusia virkoja, lisää valtionosuutta ja lisää palveluita. Niissä oloissa siedettiin se, että valtio kohdensi rahoituksensa haluamallaan tavalla ja edellytti sen käytöstä äärimmäisen tarkkaa ja kuntien kritisoimaa raportointia. Tämän kehitysvaiheen kulta-aikaa olivat erityisesti 1970-luku ja vielä alkupuoli 1980-luvusta.

Kunnallishallintoon kohdistui 1980-luvun lopulta alkaen varsin voimakkaita uudistamistarpeita. Kunnallishallinnon peruslakina oli tuolloin jo kymmenen vuoden voimassaolonsa aikana useasti muutettu kunnallislaki 10.12.1976/953. Se oli säädetty ajankohtana, jolloin valtion yksityiskohtainen sääntely oli yhteiskunnassamme hyvin tyypillistä ja luonnollista kun hyvinvointipalvelujamme jatkuvasti lisättiin ja laajennettiin. Paineet mm. valtionapubyrokratian sääntelyn purkamiselle olivat kuitenkin voimakkaat, ja niinpä muutosta alettiin toteuttaa houkuttelevasti hallinnonuudistuksena, jota kutsuttiin vapaakuntakokeiluksi (laki vapaakuntakokeilusta 29.7.1988/718). Uudistus markkinoitiin kunnan aseman vahvistamiseksi suhteessa valtioon nähden, mutta on myös esitetty, että ainakin sen taustalla oli valtion viranomaisten halu asettaa kunnallishallinnolle uusia taloudellisia tehokkuusvaatimuksia⁵⁰. Lain tavoite oli 1 §:n mukaisesti saada kokemuksia siitä ”miten voidaan vahvistaa kunnallista

⁴⁹ Niemivuo 1976, s. 53–54 ja 126–130

⁵⁰ Heuru 1995, 47.

itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa paikallisia oloja nykyistä paremmin vastaavaksi, käyttää kuntien voimavaroja nykyistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluja.” Vapaakuntakokeilu mahdollisti tarkasti valvotulla tavalla poikkeamiskokeilut niistä voimassa olevista normeista, joissa poikkeaminen valtion hyväksynnän mukaan katsottiin mahdolliseksi. Valtioneuvosto oli päätöksellään (1082/88) valinnut vapaakunniksi 56 kuntaa ja hallinnon kokeiluun oli ilmoittautunut huhtikuun 1992 loppuun mennessä 250 kuntaa ja kaksi kuntainliittoa. Vapaakuntakokeilua jatkettaessa vuosiksi 1993–1996 todettiin, että muutokset olivat kohdistuneet erityisesti luottamushenkilöhallintoon ja päätöksenteon siirtoon hallinnossa alaspäin. Vapaakuntien yhteiseksi tavoitteeksi määriteltiin tehokkuuden lisääminen hallinnossa ja lisääntyvää vapautta pidettiin varsin riskittömänä.⁵¹ Vähitellen kehitys johti normien purkuun ja joustavamman puitelainsäädännön lisääntymiseen. Vapaakuntakokeilun päättyessä sen vaikutuksista tehtiin mm. Kuntaliiton toimesta vuonna 1996 perusteellinen yhteenveto⁵². Vapaakuntien poikkeamisoikeushakemuksia tehtiin kahden ja puolen vuoden aikana yli 800. Useimmat niistä koskivat yksittäisiä erillissäännöksiä ja muutoksista merkittävä osa on toteutunut pysyvästi.⁵³ Vapaakuntakokeilu muodostui käytännössä merkittäväksi muutoksen vauhdittajaksi kunnallishallinnossa ja erityislainsäädännössä. Omankin kokemukseni mukaan kokeilu, ja samassa vaiheessa voimaan tullut kuntalaki, mahdollistivat tervetulleella tavalla kuntien uudistumishalukkuuden selvän kasvun, verrattuna kunnallislain aikaisempaan varsin tarkkaan sääntelyyn. Syntyi uusi muutoskykyinen ajattelutapa, sallittiin erilaisuus palvelutuotannon toteutuksessa ja havaittiin jatkuva uudistamisen ja kehittämisen tarve⁵⁴. Oli tullut uudenlaisen hallintokulttuurin aika.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus, jossa luovuttiin tehtäväkohtaisista ja kustannusperusteisista valtionosuuksista, ja siirryttiin laskennallisiin valtionuudistuksiin, merkitsi vielä suurempaa muutosta. Tämä tapahtui kuntien valtionosuuslailla (3.8.1992/688) sekä mm. sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevalla lainsäädännöllä. Uudistus merkitsi valtion sitovan ohjauksen olennaista poistumista. Vuotta 1993 on alan kirjallisuudessa aiheellisesti pidetty hyvin merkittävänä rajapyykkinä siinä kehityksessä, jossa kunnallishallinto lopulta vapautui valtion yksityiskohtaisesta sääntelystä⁵⁵.

⁵¹ HE 97/1992, s. 2

⁵² Suomen Kuntaliitto, yleiskirje 54/1996.

⁵³ HE 192/1994 vp., s. 23

⁵⁴ Ryynänen 1999, s. 43.

⁵⁵ vrt. Heuru 1995, s. 50 ja Hannus – Hallberg 1993, s. 413.

Lääninhallitusten valvontarooli rajoittui kuntalain myötä vain kantelujen perusteella tapahtuvaan lakien noudattamiseen. Hallintovaliokunta oli huomauttanut hallituksen esityksen sallivan varsin laajan valvontaroolin, jota ei voitu pitää kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyväksyttävänä eikä muutoinkaan tarpeellisenä, ja siksi valiokunta ehdotti, että kanteluiden perusteella tapahtuva lääninhallitusten valvonta voi perustua vain laillisuusvalvontaan.⁵⁶ Kuntalain 8 § 2. mom. perusteella tutkiminen voi koskea sitä, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Viime aikoina lääninhallitusten valvontarooli on taas kasvanut, koska varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä ja sen nojalla on asetettu varsin tiukkoja henkilöstömitoitus- ja käsittelyaikavaatimuksia.

Vaikka kuntien ja valtion suhteessa päähuomio on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut taloudessa, se on ulottunut myös lainsäädäntöön. Kunta-valtio-suhteen oikeudellinen sääntelymalli on 1990-luvun tuote silloin toteutettujen kehityshankkeiden johdosta. Sääntelymallin pääelementit ovat: A) julkisella vallalla on kokonaisvastuu perusoikeuksien ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisesta, B) kunnan tehtävistä säädetään lailla, C) alemmanasteista norminantoa on vähennetty, D) rahoitus perustuu omiin tuloihin ja valtionosuuksiin, E) valtionvalvonta kohdistuu lähinnä laillisuuteen. Jännitteet tässä sääntelyssä johtuvat, toisaalta valtion tasapuolisuusvaatimuksista ja valvontaintressistä, toisaalta kuntien tavoittelemasta toiminnallisesta ja taloudellisesta liikkumavarasta ja valtion osallistumisvastuusta rahoitukseen.⁵⁷

Suurimmat linjat 1990-luvun kunta-valtio-suhteen muutoksessa voidaan kiteyttää seuraaviin neljään päälinjaan:

- A. *Oikeuslainsäädännössä* on korostettu kansalaisen oikeutta julkisiin palveluihin (perustuslaki) ja määritelty tarkemmin niiden toteuttamistapa (erityislait). Tuomioistuinkäytännöllä on varmistettu, että kunnat eivät puutteellisiin resursseihinsa vedoten pysty lipeämään velvoitteistaan.
- B. *Palvelutehtävät* ovat laajentuneet lakisääteisesti kaikilla palvelusektoreilla ja vain pienempiä tehtäviä on siirretty valtiolle (oikeusapu, holhoustoimi). Entisen normiohjauksen tilalle on tullut ohjeistoa (mm. hyvästä hoidosta) ja laadun arviointimenettelyjä (opetustoimi).

⁵⁶ HaVM 18/1994 vp., s. 104

⁵⁷ Harjula – Prättälä 2004, s. 5–8

- C. *Rahoitusjärjestelmä*: Valtionosuus- ja verontasausjärjestelmissä sääntelyn kohteena on ollut jakojärjestelmän rakenne ja jaettavan rahan määrä. Uudistuksia on tehty vuosina 1993, 1996, 1997 ja 2002. Vuosien 1991 ja 2001 välillä valtionosuuksien merkitys on vähentynyt huomattavasti, ollen korkeimmillaan 39 mrd markkaa ja matalimmillaan 22 mrd markkaa. Verotulojen ja valtionosuuksien suhde on muuttunut suhteesta 55/45 suhteeseen 73/27.
- D. *Kunnallisia maksuja* ohjaa monimutkainen säädösviidakko mm. päivähoidossa ja terveystoimessa, joissa maksuperusteet ovat luonteeltaan maksimitasoja määrittäviä.⁵⁸

Kuntapolitiikan rooli hallitusohjelmissa

Viimevuosien hallitusohjelmissa on kunnallishallinto/kuntapolitiikka keskeisesti esillä ja sen osalta on todettu useita samankaltaisia tavoitteita. Sekä Lipposen I (1995) että II (1999) hallitusohjelmissa korostettiin kunnallisen palvelutuotannon laadun ja saatavuuden turvaamista. Ensimmäisessä ohjelmassa kunnallisen itsehallinnon vahvistamista luvattiin jatkettavan. Myös kunta-valtio suhde ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen olivat esillä molemmissa ohjelmissa. Lipposen toisessa ohjelmassa tuli mukaan myös kansalaisten osallisuuden edistäminen. Kuntarakenteen osalta Lipponen I:ssä todettiin: ”Hallitus edistää toimintakykyisten ja taloudellisesti toimivien kuntien ja kuntaverkoston luomista sekä kuntaliitoksia⁵⁹.” Lipponen II:ssä kuntaliitoksiin viitataan myös selvästi mutta kuntajakolain mukaisesti: ”Hallitus edistää aktiivisesti kuntarakenteen kehittämistä nykyisen kuntajakolain mukaisesti⁶⁰.”

Kun edellisiä ohjelmia verrataan nykyisen Vanhasen hallituksen hallitusohjelmaan (2003) voi havaita palvelujen saatavuuden, kunta-valtio suhteen ja valtionosuusjärjestelmän kehittämisen jatkuvan pitkälti edellisten tavoitteiden kaltaisena. Kansalaisten osallistuminen oli antanut aiheen erilliselle kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalle. Mielenkiintoisinta on kuntapolitiikan melko pyöreä ja edellistä maltillisempi määrittely, josta seuraavat sitaatit esimerkkinä:

”Hallitus toteuttaa pitkäjänteistä ja vakaata kuntapolitiikkaa.”

”Edellytykset kunnallisten peruspalveluiden järjestämiseksi turvataan huolehtimalla toimintakykyisestä ja elinvoimaisesta kuntarakenteesta sekä palveluiden kestävästä rahoituksesta.”

⁵⁸ Helander – Pikkala – Sandberg, Grönholm 2003, s. 99-102

⁵⁹ Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995

⁶⁰ Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999

”Edistetään vapaaehtoiselta pohjalta kuntaliitoksia sekä muita sellaisia kunta- ja seuturakenteen muutoksia, jotka edesauttavat laadukkaiden, tasavertaisten kunnallisten peruspalveluiden tuottamista taloudellisemmin.” (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003)

Kuitenkin 11.5.2005 käynnistettiin täysin hallitusohjelman ulkopuolelta erittäin suuren huomion jo syksyn 2005 ja kevään 2006 aikana saanut Kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke), jota jo alusta alkaen kuvattiin ainakin tavoitteiltaan vuosisadan suurimmaksi kuntarakennemuutukseksi. Uudistuksen käynnistyessä esillä oli kolme muutosmallia: peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli. Puuttumatta tässä niihin yksityiskohtaisemmin, on syytä todeta Heurun kritisoivan niiden olleen keskeneräisiä prototyyppejä. Ja mikä oleellisinta, niitä laadittaessa ei lainkaan perehdytty kunnan itsehallinnon perustuslailliseen asemaan, koska ne eivät täyttäneet perustuslain vaatimuksia. Toisena vakavana puutteena Heuru nostaa esiin sen, että valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon selvittäminen jäi kokonaan avoimeksi, vaikka oli alkuperäiseen toimeksiantoon sisältynytkin.⁶¹ Itsehallinnolliset puutteet selittyvät sillä, että todellinen syy uudistukselle oli valtionvarainministeriön huoli kuntien kasvavasta rahoituskriisistä ja siten julkisen talouden epätasapainosta. Uudistuksen toimeksianto sisältyi valtioneuvoston 11.3.2005 tekemään päätökseen valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009 sekä kansalliseen toimenpideohjelmaan vuosille 2005–2008, joka Suomen hallitus esitti Eurooppa-neuvostolle Lissabonin strategiaan liittyvistä toimenpiteistä (VM 2005). Uudistushankkeen tarkoituksena oli turvata kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen saatavuus, laatu ja tuotantotapa myös tulevaisuudessa.⁶² Puitelaki eli oikeammin tässä vaiheessa poliittinen sopimus tulevan lainsäädännön valmistelusta, saatiin lopulta puolueiden (SDP ja Keskusta) välillä aikaiseksi kesäkuun lopulla 2006. Hallituksen esitys kunta- ja palvelurakennemuutukseksi (HE 155/2006 vp.) valmistui eduskunnan käsittelyyn 29.9.2006. Eduskunta hyväksyi uudistuksen yhteydessä seuraavat lait: Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007 vp), Laki kuntajakolain muuttamisesta (179/2007 vp.) sekä Laki varainsiirtoverolain muuttamisesta (171/2007 vp.).

Antaessaan lausuntonsa hallituksen ehdotuksesta kunta- ja palvelurakennemuutukseksi perustuslakivaliokunta arvosteli lakiehdotuksen yleisluonteisuutta, vaikka toisaalta ymmärrettiin sen merkitys pitkäjänteisen kehityksen ohjaajana. Valiokunnan perusteluista on syytä ottaa

⁶¹ Heuru 2006, s. 394

⁶² Anttiroiko ym. 2007, s. 100–101

tähän tarkasti seuraava lain luonnetta koskeva kritiikki, koska palaan siihen vielä luvun lopussa: ”Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta säädettäväksi ehdotetulla puiteluonteisella lailla ei toteuteta uudistusta, vaan luodaan sille edellytyksiä. Pääasiallisena tarkoituksena on säätää suuntaviivat ja puitteet uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavalle varsinaiselle lainsäädäntö- ja hallinnolliselle työlle. Säätelyn tällaisen tarkoituksen ja puiteluonteen vuoksi lakiehdotukseen on otettu verraten runsaasti oikeudelliselta velvoittavuudeltaan varsin heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vailla olevia yleisiä säännöksiä. Lakiehdotusta voidaan tältä kannalta luonnehtia lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai -suunnitelmaksi. Sellaisia ei yleensä ole soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa. Luontevampaa on saattaa poliittisiin ohjelmiin liittyviä seikkoja esimerkiksi perustuslain 44 §:ssä tarkoitettulla selonteolla eduskunnan käsiteltäväksi.” sekä ”Säännöksissä käytetyistä ilmaisuista ("siirretään", "vakinaistetaan", "uudistetaan") voi saada vaikutelman niiden luonteesta lainsäätäjääkin sitovina oikeussääntöinä. Selvää kuitenkin on, ettei tavallisen lain säännöksillä ole myöhempää lainsäätäjää millään tavoin sitovia oikeusvaikutuksia.” (PeVL 37/2007 vp.)

Puitelain monitahoiset ja osin julistuksenomaiset tavoitteet ilmenevät hyvin lain 1. pykälästä:

”1 § Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutukselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on siten parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö”.

Keskeisintä sisältöä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa on 4 §:ssä todetut uudistuksen toteuttamisen keinot: ”Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin” sekä ”Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.” Miten

kunnat näitä keinoja käyttävät, siitä niiden tulee ilmoittaa toimeenpanosuunnitelmissa: ”Kunnan on viimeistään 31 päivänä elokuuta 2007 annettava valtioneuvostolle selvitys kunnassa 5 ja 6 §:n nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta (toimeenpanosuunnitelma).”

Kuntaministeri Hannes Mannisen lain syntyessä käyttämää sanontaa siteeraten ”pallo on nyt kunnilla”, sillä kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa ei ole sanktioita sen varalta, että kunnat eivät ryhtyisi riittäviin toimenpiteisiin lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Merkittävä tarkasteluajankohta tämän lain tavoitteiden toteutumisesta on lain 14 §:n mukainen valtioneuvoston selonteko, joka tullaan jättämään eduskunnalle vuonna 2009. Lain voimassaolo päättyi 31.12.2012.

Täysin uutta kunnallisoikeuden historiassa on kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5 §:ssä oleva uudenlainen kunnan käsite: ”Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.” Arveluttavaa tässä säädöksessä on täydellinen tulkinnanvaraisuus sillä edes käsitteestä työssäkäyntialue ei ole mitään selkeää määritelmää. Kunnan rinnalle ja sen kanssa tasa-arvoiseksi palveluiden järjestysvastuussa olevaksi tahoksi on samassa pykälässä nostettu myös yhteistoiminta-alue: ”Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan 3 ja 4 momentissa tarkoitetun yhteistoiminta-alueen.”

Perustuslakivaliokunnan lakiehdotusta käsittelevässä lausunnossa yhteistoiminta-alueen merkitys kuvataan hyvin osuvasti: ”Sääntelyn tarkoitus on velvoittaa asukasluvultaan väestömäärävaatimuksia pienemmät kunnat kuulumaan ehdotuksessa tarkoitettuja tehtäviä varten järjestettäviin yhteistoiminta-alueisiin, jollei väestöpohjavaatimuksia ole mahdollista saavuttaa kuntaliitoksia tekemällä. Väestömäärävaatimukset täyttävälle kunnalle yhteistoiminta-alueeseen kuuluminen on vapaaehtoista.” (PeVL 37/2007 vp.)

Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden tulisi 5 §:n mukaan olla ainakin keskeisimmissä palveluissa riittävän suuria, jotta ne täyttäisivät puitelain asettamat tavoitteet ja niille voitaisiin antaa uudistuksen keskeisimmät tehtävät: ”Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava

vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000”. (PeVL 37/2007 vp.)

Mielestäni kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain oleellisin sisältö liittyy edellä olevaan pykälään, koska siinä konkretisoituu lain vaikutus kunnalliseen itsehallintoon, kun ajatellaan yhteistoiminta-alueelle siirtyvien tehtävien määrää. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan tehtävien määrästä seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoiminta-alueen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvalan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (PeVL 11/1984 vp. s. 2/II, PeVL 65/2002 vp. s. 3). Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut (PeVL 11a/1984 vp. s. 2/I), että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille” (PeVL 65/2002 vp. s. 3/I, PeVL 22/2006 vp. s. 2). (PeVL 37/2007 vp.)

Vaikka perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät muodostavat jatkuvasti kasvavan osan kuntien tehtäväkentästä, perustuslakivaliokunta katsoi ne kuitenkin *rajatuiksi tehtäväkokonaisuuksiksi*, joiden siirto ei valiokunnan lausunnon mukaan vaaranna kunnallista itsehallintoa. ”Yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi annettavat tehtävät on määritelty puitelakiehdotuksen 3. ja 4. momentissa. Kysymys on rajatuista tehtäväkokonaisuuksista. Säätely ei perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa ole yhteistoiminta-alueelle siirrettäviksi tarkoitettujen tehtävien osalta ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta.” (PeVL 37/2007 vp.) Palaan tähän näkökohtaan luvun lopussa, valtioneuvoston vuoden 2007 lopussa kunnille antaman järjestämisvastuuta koskevan ohjeistuksen yhteydessä.

Kunnat jättivät puitelain 10 §:n edellyttämät toimeenpanosuunnitelmat valtiolle 31.8.2007 käsiteltyään ne ensin valtuustoissa. Hallituksen iltakoulu käsitteli toimeenpanosuunnitelmia 21.11.2007 ja antoi kuntakohtaiset palautteet uudistuksen etenemisestä 20.12.2007. Todettakoon, että tämä palautevaihe ajoittui hankalasti juuri samaan aikaan kun poikkeuksellisen monissa kunnissa tehtiin kuntaliitoksia koskevia ratkaisuja. Valtioneuvoston palautteen mukaan 72 kunnan suunnitelmat näyttivät täyttävän puitelain mukaiset tavoitteet, mutta 253 kunnan osalta suunnitelmista ei vielä selvinnyt tulevatko ne täyttämään velvoitteet. Lisäksi 13 kunnan kanssa käynnistettiin neuvottelut siitä, miten ne tulevat täyttämään puitelain velvoitteet. Kuntakohtaisissa palautteissa annettiin joukko lisäkysymyksiä, joihin kuntien tuli vastata 28.2.2008 valtuustojen hyväksymillä vastauksilla.⁶³ Puitelaista on sen uudistusta ohjaavasta luonteesta huolimatta näytännyt tulleen väline, jolla valtioneuvosto sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön avustamana suoraan ohjaa kuntia, voimakkaammin kuin perustuslakivaliokunta on edellä ennakoanut. Varsin selvästi tämä ilmenee seuraavasta valtioneuvoston kirjeeseen sisältyvästä, mutta täysin puitelain sisällön ulkopuolisesta linjauksesta: ”Kaikilla kunnilla tulee olla ennen vuonna 2009 eduskunnalle annettavaa selontekoa päätökset siitä, miten ne tulevat täyttämään puitelain velvoitteet.”

Vaikka puitelaissa sääntelyn kohteena ovat rajatusti perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät, valtioneuvoston palautteessa on tavoitteeksi otettu mahdollisimman täydellisen integraation aikaansaaminen. Tämä ilmenee 20.12.2007 palautekirjeestä:

”Kunnista runsas sata suunnittelee antavansa kaikki sosiaali- ja perusterveydenhuollon tehtävät yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi; näistä osa järjestäisi kuitenkin lasten päivähoidon edelleen itse. Toisaalta suurehko osa kunnista suunnittelee antavansa vain yksittäisiä sosiaalihuollon tehtäviä yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Sosiaalitoimen ja terveystoimen tehtävät eriytyvät silloin toisistaan ja sosiaalitoimen sisällä syntyy rajoja yhteistoiminta-alueiden välille. Tämä on ongelmallista asiakkaiden palvelujen sujuvan järjestämisen, kustannusten kasvun hallinnan ja tuottavuuden lisäämisen kannalta.”

⁶³ SM, STM ja OPM kirje kunnille 20.12.2007, s. 1

Varsinkin monista yksittäisille kunnille annetuista palautteista ilmeni, että kuntien on ollut tarpeetonta miettiä mitkä palvelut olisivat puitelain tarkoittamia perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyviä sosiaalitoimen tehtäviä:

”Sosiaali- ja perusterveydenhuollon yhtenäisyys ei toteudu. Kunta on siirtämässä yhteistoiminta alueelle vain yksittäisiä sosiaalipalveluja. Palveluiden järjestämisvastuu näyttäisi siirtyvän yhteistoiminta-alueelle. Uudistuksen toteuttamisesta pyydetään lisäselvitystä.”

Mielestäni näin suurten tehtäväkokonaisuuksien siirto peruskunnan ulkopuolelle valtioneuvoston ohjauksella on itsehallinnon oikeudellisen aseman kannalta hyvin kyseenalaista, kuten myös Heuru jo piirimallin kritiikissään on todennut. Toisena arveluttavana perusteena hän toteaa sen, että asukkailla ei olisi mahdollisuutta välittömällä vaaleilla valita edustajiaan.⁶⁴ Tämä pätee myös puitelain tarkoittamien yhteistoiminta-alueiden hallintoon, järjestettiin ne sitten kuntayhtymämallin tai isäntäkuntamallin mukaisesti.

Vähintään yhtä huolestuttavana piirteenä kunnallisen itsehallinnon kannalta pidän puitelain ulkopuolelta tullutta *järjestämisvastuun* käsitettä. Valtioneuvoston iltakoulun muistiossa 21.11.2007 se määritellään seuraavasti:

”Puitelaissa on asetettu väestöpohjavaatimukset palveluiden järjestämiselle. Palveluiden järjestämisvastuun kokoamisen tarkoituksena on saada nykyistä vahvempi pohja palveluille. *Järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen sekä tuotantotavasta päättäminen.* Järjestämisvastuuseen kuuluu huolehtia palveluiden saatavuudesta mutta järjestäjä ei välttämättä tuota itse palveluja. Järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen yhdenvertainen järjestäminen yhteistoiminta-alueella.

Puitelailla ei muuteta palvelujen rahoitusvastuuta, vaan se on kunnilla. Kunnan rahoitusvastuun ja yhteistoiminta-alueen järjestämisvastuun rajana on, ettei kunta voi toimia tilaajana eikä päättää yhteistoiminta-aluetta sitovasti kuntakohtaisesta

⁶⁴ Heuru 2006, s. 398–399

palvelujen määrästä, laadusta tai tuotantotavasta. Yksilökohtainen palvelutarve määritellään koko alueen sisällä.

Kuntien vastauksista osasta käy ilmi, ettei 20 000 asukkaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueelle ole siirretty järjestämistä vastuuta vaan kysymys on tuotantoa koskevasta yhteistoiminnasta. Tällaisissa järjestelyissä kunta toimii tilaajana. Osasta vastauksia ei lisäksi käy riittävästi ilmi, onko yhteistoiminta-alueille siirretty palveluiden järjestämistä vastuu.”⁶⁵

Jos tuollainen järjestämistä vastuu siirtyy kunnista yhteistoiminta-alueelle, peruskunnalle tuskin jää silloin muuta kuin maksajan asema. Viitaten hieman aiemmin selostettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen ehdotuksesta kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevaiksi laiksi, on aiheellista esittää seuraavat kysymykset:

- olisiko perustuslakivaliokunta hyväksynyt lakiehdotuksen, jos siinä olisi esitetty koko perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen kattavaa integraatiota? Olisiko silloin ollut kyseessä enää rajattu tehtäväkokonaisuus?
- olisiko perustuslakivaliokunta hyväksynyt lakiehdotuksen, jos siihen olisi sisältynyt em. järjestämistä vastuun mukaisen päätösvalan siirto kunnilta yhteistoiminta-alueille?
- millä mandaatilla sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö ovat antaneet puitelaille normatiivisen lain luonteen vastoin perustuslakivaliokunnan kantaa?

Puitelait kuuluvat normien ryhmittelyssä viranomaistoimintaa ohjaaviin toimintanormeihin ja lähinnä tavoite/keino -normeihin. Puitelait ovat tyypillisiä ohjauksellisia julkisen palvelutuotannon järjestämisessä, jolloin laki antaa valtuutuksen asiaa koskevien yksityiskohtaisempien sääntöjen antamiseen. Niissä puitteissa hallintoviranomaiset voivat käyttää harkintaa ja määrittellä toiminnan sisällön tarkemmin kuin lainsäädännön tasolla on haluttu tehdä.⁶⁶ Mielestäni on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, antaako Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen, todella niin suuren ohjauksellisen ministeriöille kuin ne nyt näyttävät itselleen ottaneen. Toivottavasti tulevan valtioneuvoston selonteon yhteydessä tulemme saamaan asiaan lainsäätäjän vastauksen.

⁶⁵ Muistio hallituksen iltakoulusta 21.11.2007, s. 5

⁶⁶ Laakso 1990, s. 24

Tällä hetkellä on sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla uusi terveydenhoitolaki, joka tulee yhdistämään nykyisen kansanterveyslain (66/1972) ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989). Uudessa laissa tullaan täsmentämään järjestämismääräyksen sisältöä ja lakiehdotus tulee toivottavasti sen osalta perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Uusi järjestämismääräys on sisällöltään aivan uudenvuodenlainen, verrattuna lainsäädännön tällä hetkellä tuntemaan järjestämismääräykseen, joka sisältyy sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:ään. Siinä kunta on toiminnan järjestäjänä joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

Puitelain nojalla valtion keskushallinto ohjaa kuitenkin tällä hetkellä alle 20 000 asukkaan kuntia siirtämään yhteistoiminta-alueille noin 50 % osuutta käyttötaloudestaan ja päätösvalloistaan, jota tuskin voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon kannalta perustuslain mukaisena. On huolestuttavaa, että kunnissa tehdään parhaillaan kiireellä ennen vuoden 2009 valtioneuvoston selontekoa ratkaisuja kuntaliitoksista ja yhteistoiminta-alueiden perustamisesta, sellaisen valtion keskushallinnon ohjauksen alaisena, jonka perustuslaillinen oikeutus on vähintään kyseenalaista. Todelliset syyt järjestämismääräyksen uudenvuodenlainen määrittelylle liittyvät koko Paras-hankkeen EU-lähtöiseen julkistaloudelliseen tarpeeseen, kuten edellä on todettu. Sitä osoittaa myös Pentti Rönkön havainto, että EU:n jäsenenä Suomi joutuu sopeutumaan EU:n sisämarkkinoihin ja kilpailulainsäädäntöön. Vapaan kilpailun ulottaminen myös terveydenhuoltoon ja muihin hyvinvointipalveluihin pakottaa kunnat muuttamaan palveluiden tuottajista niiden tilaajiksi ja järjestäjiksi mutta jättää niille rahoitusvastuun.⁶⁷

Paikallishallinnon eurooppalainen sääntely

Taloudellinen integraatio on Euroopassa myös Suomen osalta syventynyt asteittain vapaakauppa-alueen ja tulliunionin (GATT 1950, EFTA 1961–1986, EEC 1973) kautta kohti sisämarkkinoiden vapautumista ja yhteistä raha- ja talousliittoa (ETA 1994, EU 1995, EMU 1999). Tämä kehitys ei ole voinut olla vaikuttamatta suomalaisten kuntien asemaan, lainsäädäntöön ja kunta-valtio-suhteeseen, vaan kunnista on tullut yhä enemmän kehittämiseen ja kansainvälisyyteen orientoituneita yhteisöjä. Keskeistä tulee olemaan sopeutuminen laajentuvaan vapaakaupparuokkineologiaan ja hyvinvointiyhteiskunnan tasapainoisen

⁶⁷ Anttiroiko ym. 2007, s. 106

kehityksen turvaaminen.⁶⁸ Kuntien kansainvälinen toiminta organisoituu nykyisin 1) Alueiden komitean (CoR), 2) Euroopan kunta- ja aluehallintokongressin (CLARE) ja 3) kuntien ja alueiden kansainvälisten järjestöjen (CEMR ja AER) yhteistyön kautta⁶⁹.

Kunnallishallinnon perustuslailliseen asemaan liittyy läheisesti myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä erityisesti Euroopan Neuvoston 1985 hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991, HE 192/1990 vp.). Suomi allekirjoitti sopimuksen 14.6.1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksytyä lain (1180/1991) peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Peruskirja saatettiin kokonaisuudessaan voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta alkaen.⁷⁰

Paikallisen itsehallinnon ydin ja *omavastuisuuden periaate* määritellään paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artiklassa seuraavasti: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Lisäksi peruskirjan 9. artikla korostaa toimivaltuuksien rajoissa kuntien vapaata määräämisvaltaa omaan talouteensa: ”Paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa.”

Artiklasta ilmenevä *rahoitusperiaate* velvoittaa valtiota huolehtimaan kuntien taloudellisista voimavaroista: ”Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. Ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.”

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkitys kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamisessa tuli Rynäsen mukaan esiin varsin nopeasti, koska lainsäädäntömme ei ollutkaan eurooppalaisella tavoitetasolla. Tämä koski erityisesti kunnan organisaatiovapauden periaatetta ja valtiosuusjärjestelmän perusuudistusta, joiden osalta edistystä tapahtui jo vuoden 1993

⁶⁸ Anttiroiko ym. 2007, s. 118–123

⁶⁹ Anttiroiko ym. 2007, s. 309–313

⁷⁰ Harjula – Prättälä, 2004, s. 72

alusta. Euroopan neuvosto hallitusten välisenä poliittisena järjestönä on vaikuttanut merkittävästi kunnallisen itsehallinnon vahvistumiseen lainsäädännön valmistelun kautta. Siinä kuntien ja alueiden välinen yhteistyö tapahtuu paikallis- ja hallintoasiain pysyvässä kongressissa, jonka tilalle perustettiin 1994 edellistä vahvemman aseman omaava Euroopan kuntien ja alueiden kongressi (CLRAE)⁷¹. Sen aloitteesta laadittua paikallisen itsehallinnon peruskirjaa ei ole Euroopan unionissa, mutta EU:n päätöksentekojärjestelmässä on jäsenvaltioiden kunnille varattu ns. toisen asteen vaikutusmahdollisuus Alueiden komitean (Committee of Regions, CoR) kautta⁷². Paikallisen itsehallinnon peruskirja vaikutti meillä selvästi uuden kuntalain (365/1995) valmistelun mallina, jossa jätettiin pakolliset organisaation muotoa koskevat säännökset vähimpään mahdolliseen⁷³.

Kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteet toteutuvat tehokkaasti kunnallishallintomme ja valtion välisessä suhteessa. Sääntelyn vapautumisesta huolimatta 1990-luvun taloudellinen lama ja toisaalta lainsäädännöllä kunnille osoitetut uudet velvoitteet ovat varmasti rajoittaneet 3. artiklan toteutumismahdollisuuksia. Peruskirjan velvoittavuus on keskeistä kansallisen lainsäädännön valmistelussa mutta talouspolitiikassa kuntien kannalta valitettavan vaatimatonta. Peruskirjan 9. artiklan mukainen vapaa määräämisvalta on hyvin kyseenalaista, jos 95 % kunnan käyttötaloudesta on kohdennettava sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja sivistystoimen lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseen, jota nykyinen tilanne yleensä merkitsee.

Mainitsemisen arvoinen on myös Euroopan Neuvoston ministerikomitean suositus koskien kansalaisten osallisuutta julkiseen elämään paikallisella tasolla (Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life), joka määrittelee peruseriaatteita ja toimenpiteitä osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi⁷⁴. Yhtenä tällaisena toimenpiteenä todetaan mm. Appendix II :ssa julkisuuden lisääminen:

5: ”Tehtävä paikallisten laitosten ja viranomaisten toiminta läpinäkyvämmäksi, ja erityisesti: taattava paikallisen päätöksentekoprosessin julkisuus (paikallisten valtuustojen ja hallitusten kokousten asialistojen julkaisu).”

⁷¹ Ryyänänen 1999, s. 86 ja s. 91

⁷² Hannus - Hallberg 2000, s. 72

⁷³ Anttiroiko ym. 2007, s. 34

⁷⁴ http://cm.coe.int/stat/E/Public/2001/adopted_texts/recommendations/2001r19.htm sekä http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;29450;30225 pvm 27.6.2006

6. ” Toteutettava loppuunsa kehitettyä tiedotuspolitiikkaa, jotta kansalaiset saisivat tilaisuuden ymmärtää paremmin yhteisön pääasialliset ongelmat sekä sen elimiltä vaadittujen suurten poliittisten päätösten seuraukset, ja informoitava yleisöä sekä tilaisuuksista osallistua paikalliseen julkiseen elämään, että osallistumisen muodoista.

Suosituksella on ollut vaikutuksensa kotimaiseen lainsäädäntöön, kuten luvussa 5.3 käy tarkemmin ilmi.

4. Luottamushenkilöjärjestelmä kunnallishallinnossa

”On asioita, joista pitää päättää poliittisesti. Jos näitä päätöksiä eivät tee vaaleissa valitut valtuutetut, niitä tekevät henkilöt, joita ei ole vaaleissa valittu” Matti Wiberg

Tässä tutkimuksen rajausten ja käsitteiden kannalta keskeisessä luvussa selostan luottamushenkilöjärjestelmän ensisijaisuutta ja luottamustoimen luonnetta sekä niiden muutosta nykyaikaisen kunnallishallintomme aikana.

4.1. Edustuksellisen demokratian ensisijaisuus

Luottamushenkilöiden perinteinen asema kunnallishallinnossamme perustuu tällä hetkellä mm. seuraaviin kolmeen säännökseen:

- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artiklassa korostetaan, että valta paikallisessa itsehallinnossa kuuluu vaaleilla valituille valtuustoille. Paikallishallinnolla tulee olla oikeus hoitaa huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuulla ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.
- Perustuslain (731/1999) 121 §:n perusteella kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.
- Kuntalain 1 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Kunnallishallinnossa toimii ensisijaisena luottamushenkilöperiaate mutta lisäksi sen rinnalla myös lailla säännelty virkamieshallintoperiaate. Heuru korostaa luottamushenkilön ja viranhaltijan arvopohjan erilaisuutta, ensin mainitun edustaessa ensisijaisesti demokratian arvoa, jälkimmäisen puolestaan tehokkuuden arvoa. ”Tämä kuvastaa kunnan toiminnan kaksiarvoisuutta sekä kunnallisen itsehallinnon tietynlaista funktionaalista dualismia⁷⁵.”

Huolimatta valtuuston yleisestä toimivallasta kunnan päätöksentekoon on selvää, että 1900-luvun alun kuntakokousten jälkeen yhteiskuntamme on monimutkaistunut siinä määrin, että

⁷⁵ Heuru 2006, s. 159

kaikki kunnan päätösvalta ei enää voi olla vain valtuustolla. Päätösvallan delegointi hallinnon muille tasoille tapahtuu nimenomaan valtuuston tahdon perusteella, vaikka juuri valtuutetut ovat usein viranhaltijavallan äänekkäimpiä arvostelijoita. Valtuusto voi kuntalain 14 §:n mukaisella johtosäännöllä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, yksittäisille luottamushenkilöille sekä viranhaltijoille. Käytännössä delegointi tapahtuu nimenomaan toimielimille ja viranhaltijoille ja vain erittäin harvoin yksittäisille luottamushenkilöille. Delegointi ei kuitenkaan ole mahdollista niissä asioissa, joista valtuuston on lain perusteella päätettävä (Kuntal 13 §). Kuntalain toimivuutta arvioitaessa hallintovaliokunta korosti päätösvallan delegoinnissa olevan valtuustoilla itsellään:

”Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että toimivallan siirtäminen on valtuuston omassa päätösvallassa. Valtuustot ovat itse siirtäneet toimivaltaa johtosäännöillä ja sallineet toimivallan edelleen siirtämisen. Valiokunnan käsityksen mukaan kuntalaiset kuitenkin odottavat, että valtuustolla itsellään on myös todellista päätösvaltaa. Vaaleissa vastuun kansalaisiin nähden kantavat nimenomaan valtuutetut.” (HaVM 11/2000 vp. s. 4)

Nykyään kuntalaki tai erityislait eivät enää säätele kunnan toimielimien lukumäärää (valtuustoa, hallitusta ja tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta), vaan kunnat päättävät itse organisaatioistaan ja siten myös luottamushenkilöiden lukumääristä. Vielä parikymmentä vuotta sitten erityislainsäädäntö ja kunnallislaki (953/1976) edellyttivät 18 lakisäateistä ja kaikkiaan noin kolmeakymmentä lautakuntaa, joiden lisäksi kunnat valitsivat vielä muita vapaaehtoisia toimielimiä. Esimerkiksi Huittisten kunnassa oli vuonna 1970 pelkästään 50 pysyvää lautakuntaa, 25 erillistoimikuntaa, edusmiehet 11 kuntainliitossa, neljässä osakeyhtiössä ja parissa muussakin yhteisössä, jolloin luottamustoimien määrä nousi jopa puoleen tuhanteen. Niitä hoitamaan tarvittiin käytännössä noin 300 luottamushenkilöä (9 500 asukkaan kunta).⁷⁶ Nykyään kunnissa on keskushallinnon lisäksi lautakunta kullakin 4-6 päätoimialalla sekä muutama pienempi toimielin. Pakollisia toimielimiä ovat enää tarkastuslautakunta ja vaaliviranomaiset. Organisaatiota koskevan sääntelyn vapautuminen on heijastunut luottamushenkilöiden lukumäärään. Vuonna 1993 valtuustojen, hallitusten ja lautakuntien jäseniä oli 38 951 kun lukumäärä vuoteen 1997 oli pudonnut 36 912 luottamushenkilöön. Vuonna 2001 alkaneen valtuustokauden alussa lukumäärä oli 35 946 luottamushenkilöä.

⁷⁶ Viikki 2001, s. 354

Muutos on vajaassa 10 vuodessa ollut 3 005 henkilöä eli vähennystä on ollut 8 prosenttia. Selvimmin väheneminen on kohdistunut lautakuntien jäseniin, joiden lukumäärä on vähentynyt 12 prosentilla eli 2 676 jäsenellä. Valtuutettujen määrä on vähentynyt seuraavasti: 12 571 valtuutettua vuonna 1993 alkaneella vaalikaudella, 12 482 valtuutettua vuonna 1997 alkaneella vaalikaudella ja 12 278 valtuutettua vuonna 2001 alkaneella vaalikaudelle.⁷⁷ Kunnallisvaaleissa 2004 valittiin 11 966 valtuutettua, joka on 312 vähemmän kuin mitä syksyllä 2000 valittiin.

Kehityssuunta lienee yksi osasy sille, että äänestysaktiivisuus on Suomessa laskenut 1980-luvun jälkeen OECD-maiden keskitason alapuolelle. Muita länsimaita voimakkaampi äänestysaktiivisuuden lasku on kohdistunut ennen kaikkea kuntavaaleihin, joissa äänestysaktiivisuus on kymmenkunta prosenttia alempi kuin eduskuntavaaleissa ja parikymmentä prosenttia alempi kuin presidentinvaaleissa. Vuoden 1992 kunnallisvaalien ja vuoden 2000 vaalien välillä äänestysaktiivisuus laski 15 prosenttiyksikköä.⁷⁸

Edellä olevasta huolimatta kunnallishallinto on Majoinen mukaan edelleen maassamme laajin edustuksellisen demokratian areena, josta 40 000 kunnallisvaaliehdokasta, 12 000 valtuutettua, 3 747 hallituksen jäsentä sekä vajaat 20 000 lautakunnan jäsentä, ovat hyvänä osoituksena⁷⁹.

Viime vuosikymmeninä kunnan sisäisten päätöksentekoareenoiden (omat toimielimet) rinnalle on noussut yhä uusia päätöksenteon areenoita. Kokonaisuuden hahmottamisen ja kunnan tahdonmuodostuksen koordinoinnin kannalta nykyaikainen toimielinten, useiden yhteisöjen ja eri edustusten muodostama kokonaisuus on vähintäänkin haastava. Tämä on huomattava ero verrattuna yrityksen johtamiseen. Kokonaisuutta käsitellessään Majoinen todennut, että luottamushenkilöiden on suuntauduttava perinteisten vallankäytön areenoiden (päättökokousten) lisäksi myös uusille areenoille. Areenat hän määrittelee siten, että toiminta-areenoita kokonaisuudessaan ovat ensinnäkin kunnalliset päätöksentekoelimet (eli valtuusto, hallitus, lautakunta, johtokunta uusine toimintamuotoineen) sekä kunnalliset liikelaitokset (kunnallisten yhtiöiden hallitukset). Lisäksi yhä kasvavaa merkitystä ovat saaneet yritykset, ylikunnalliset julkiset toimielimet (esimerkiksi kuntayhtymät, seutuvaltuustot, yritysten yhteistyöverkostot), kansainväliset areenat (EU:n parlamentti, alueiden komitea, ystävyyskuntaverkostot), poliittiset areenat (puolueiden paikallisyhdistys, alueellinen järjestö,

⁷⁷ Kurikka – Majoinen – Pekola-Sjöblom 2005, s. 34–38.

⁷⁸ Majoinen 2006, s. 26

⁷⁹ Majoinen 2006, s. 27

keskushallinto) sekä eri hankkeiden ja ohjelmien muodostamat areenat ja moninainen järjestöjen maailma. Kunnan kehittämisvaltaa käytetään näissä kaikissa.⁸⁰

Haastavaa uusien areenoiden suhteen on nimenomaan pääsy sinne. Valtuusto tekee lopulliset päätökset mm. seutukunnallisen yhteistyön laajuuteen liittyvistä ratkaisuista, mutta valtuusto saattaa silti olla liiaksi valmistelun ja tiedonsaannin ulkopuolella. Suurin kehittämisvalta on tutkimustenkin mukaan muodostumassa viranhaltijoille ja vain muutamalle ylimmälle luottamushenkilölle. Myös hankkeiden ja ohjelmien muodostama kokonaisuus on kehittämisvallan kannalta yhtä haastava. Siksi Majoinen ehdottaa, että niiden ohjausryhmien paikkoja käytettäisiin paikkaamaan sitä vähenemistä, joka luottamushenkilöpaikoissa yleisesti on tapahtunut. Tavoitteena hän näkee valtuutettujen saamisen kehittämisvallan käyttäjiksi.⁸¹ Se edellyttää myös valtuustoryhmien työn laajentamista valtuuston asialistan lisäksi muuhunkin päätöksentekoprosessiin lautakuntatyöskentelystä alkaen⁸². Entistä tärkeämpää ja ajankohtaisempaa vallankäyttöä kehittämisvalta on mielestäni kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5 §:n tarkoittamien yhteistoimintamuotojen suunnittelussa. Luottamushenkilöpaikkojen vähenemistä merkitsee myös vuonna 2007 päätetyt kuntien yhdistymiset, joiden perusteella vuoden 2009 alussa tapahtuu 31 kuntaliitosta, joissa on mukana 95 kuntaa. Näiden liitosten vaikutuksesta vähenee 65 kuntaa.

4.2. Kunnallisen luottamushenkilön tehtävän tunnuspiirteet

Hallinto-organisaation toimijat kunnissa muodostuvat kolmesta henkilöryhmästä: 1) luottamushenkilöistä, 2) viranhaltijoista ja 3) työsuhteisista henkilöistä. Kahden viimeksi mainitun palvelussuhteen keskinäistä asemaa on selkeytetty samassa yhteydessä, kun on säädetty laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Samalla muutettiin (305/2003) kuntalain 44 §:ää seuraavalla uudella rajauksella: ”Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.” Samalla mahdollistettiin nykyisten virkojen muuttaminen työsuhteiksi, mikäli tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä (46 §).

Luottamushenkilöistä säädetään kuntalain 32 §:ssä:

⁸⁰ Majoinen 2006, s. 59–66

⁸¹ Majoinen 2006, s. 68–69

⁸² Majoinen 2006, s. 78

Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa.

Kunnan valtion luottamustoimeen valitsemasta henkilöstä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnan luottamushenkilöstä säädetään.

Luottamustoimi on säilynyt vuosikymmenten ajan kansalaisvelvollisuutena, jonka vastaanottamisesta ei voi kieltäytyä ilman kuntalain 38 §:ssä mainittuja ehdottomia tai harkinnanvaraisia perusteita. Ehdottomina kieltäytymisperusteina ovat a) vähintään 60 vuoden ikä tai toimiminen samassa tai samaan toimielimeen kuuluvassa luottamustoimessa lähinnä neljä edellistä vuotta tai b) toiminta kunnallisessa luottamustoimessa yhteensä kahdeksan vuotta. Kieltäytyminen on mahdollista myös muusta pätevästä syystä, jolloin syyn hyväksyttävyydestä päättää se toimielin, jonka valittava luottamushenkilö on. Luottamustoimikauden alettua eroaminen on mahdollista pätevästä syystä, jolloin ehdottomina eroamisperusteina on pidettävä em. ehdottomia kieltäytymisperusteita. Ehdokkuus valtuustoon tosin edellyttää henkilöltä ensin suostumusta ehdokkaaksi asettumiseen. Hallituksen ehdotuksessa kuntalaiksi ehdotettiin, että luottamustoimi ei olisi velvollisuus, vaan siitä olisi oikeus kieltäytyä ilman erityisiä perusteita. Valitulla luottamushenkilöllä olisi ollut myös mahdollisuus erota pätevästä syystä kesken toimikauden. Hallintovaliokunta kuitenkin päätyi nykytilan pysyttämisen kannalle ja katsoi kunnallisen luottamustoimen edelleen luonteeltaan kansalaisvelvollisuudeksi, josta ei voi kieltäytyä ilman pätevää syytä. Hallituksen ehdottama muutos olisi saattanut johtaa siihen, että kaikki yhteiskunnan toimintatahot eivät olisi voineet vapaassa harkintatilanteessa suostua luottamushenkilöiksi työntajiensa mahdollisen kielteisen asenteen vuoksi.⁸³ Heuru katsoo luottamustoimen kansalaisvelvollisuusluonteen syntyneen aivan toisenlaisissa olosuhteissa ja

⁸³ HE 192/1994, s. 83 ja HaVM 18/1994 s. 110

toisenlaisen yhteiskunnallisen aktiivisuuden voimassa ollessa. Niinpä hän ei näe todellisuudessa perusteita vaatia ketään vastaanottamaan luottamustointia vastentahtoisesti ja katsoo, että jokainen kieltäytyminen ja eronpyyntö olisi syytä hyväksyä. Samalla hän toteaa, että vain ehdottoman kieltäytymisperusteen hyväksymättä jättämiseen voi vedota valituksella tehokkaasti, koska muulloin kysymys on tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.⁸⁴ Elämäntapamme on muodostunut niin lyhytjänteiseksi, mukavuutta ja omia usein nopeastikin muuttuvia mieltymyksiä suosivaksi, että sitoutuminen usean vuoden luottamustehtävään on ratkaisu, josta usein kieltäydytään aikapulaan vedoten. Jos tehtävään suostuneet saisivat täysin vapaasti ilmoittaa eroamisestaan kyllästymisensä, mielenosoituksen näyttämisen tai edessä olevan kiusallisen ratkaisun vuoksi, suostuminen luottamustehtävään saattaisi olla houkuttelevampaa kuin nykyisin. Luottamustehtävän arvostuksen kannalta vapaa eroamismahdollisuus olisi kuitenkin tehtävän arvostusta heikentävä piirre enkä siksi katso sitä tarkoituksenmukaiseksi. Ilman asiallisia perusteita tapahtuva eroaminen aliarvioi myös äänestäjien vaaleissa ilmaisemaa tahtoa.

Luottamustoimi ei siten ole palvelussuhde (virkasuhde tai työsuhde), eikä siinä toimiva henkilö ole työnjohdollisen vallan alainen. Yksittäinen luottamushenkilö ei myöskään ole kenenkään esimies, vaikka käytännön työelämässä tämänkaltaiseen esiintymiseen on usein suuri houkutus, vaan vasta toimielin kokonaisuudessaan on määräävässä asemassa sen alaisuudessa toimivaan henkilöstöön nähden. Luottamushenkilöllä voi lain mukaan olla myös itsenäistä päätösvaltaa, jos oikeutus siihen on osoitettu johtosäännöllä (KuntaL 14 §). Siinä tapauksessa luottamushenkilö toimii viranomaisena. Käytännössä tätä mahdollisuutta on äärimmäisen vähän käytetty. Tämä delegointimahdollisuus näyttää Heurun tulkinnan mukaan tulleen kuntalain 44 §:n 2 momentin muutoksen myötä (305/2003) mitättömäksi, koska kysymyksessä on julkisen vallan käyttö⁸⁵. Lain muutoksen mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa ja tällaista tehtävää varten perustetaan virka.

Kunnanhallituksen puheenjohtajan otto-oikeus (KuntaL 51 §) on ainoa lakisääteinen luottamushenkilölle annettu toimivalta. Kansanvaltaisuus merkitsee kunnallishallinnossa Ryynäsen mukaan sitä, että se on kaikilta osiltaan poliitikkojen ohjaamaa ja henkilöstödemokratia on sille alisteista⁸⁶. Mielestäni luottamushenkilöt eivät yleensä tunnusta

⁸⁴ Heuru 2001 b, s. 250

⁸⁵ Heuru 2006, s. 113

⁸⁶ Ryynänen 1999, s. 267

ohjaavaa asemaansa näin voimakkaaksi. Luottamushenkilön asema muodostuu kunnallishallinnossa kahdesta osasta, toisaalta hän on a) kunnan asukkaiden edustaja ja toisaalta b) hän toimii päätöksentekijän ominaisuudessa⁸⁷. Molemmat ominaisuudet korostavat *tiedonvälitystehtävän* luonnetta, joka on kaksisuuntainen: toisaalta asukkaiden näkemysten välittäminen hallintoon ja päätöksentekoon, toisaalta päätösten perusteleminen asukkaille. Tiedonvälitystehtävän toteuttaminen edellyttää paljon tietoa niin käsittelyyn tulevista asioista kuin tehdyistä ratkaisuistakin. Tällainen tieto on yleensä saatavissa viranhaltijoilta, ja siksi tiedon hankkimiseen ja välittämiseen liittyvä valta merkitsee vaikutusvaltaa.

Johtavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden keskinäinen arvojärjestys määräytyy kunnallisten protokollaperiaatteiden mukaan, joista ei kuitenkaan ole yhtenäisiä kirjallisia normeja. Protokolla on julkishallinnossa käytettävä arvo- ja käyttäytymisjärjestelmä, jolla on kansainväliset ja kansalliset ulottuvuudet. Lisäksi on tunnistettavissa valtiollinen, kunnallinen ja yritys- ja järjestöprotokolla. Kunnanjohtajien menetettyä vuoden 1977 kunnallislain myötä hallituksen puheenjohtajuuden, on hallituksen puheenjohtajan merkitys kiistatta korostunut. Kirjallisesti protokollaa määriteltiin alun perin ulkoministeriön tiedustelun perusteella sisäasiainministeriön antamassa kirjeessä (30.12.1976 N:o 6207/201/76). Sitä ei kuitenkaan määritelty ministeriön viralliseksi kannanotoksi, vaan ulkoministeriötä kehoitettiin uuden kunnallislain johdosta neuvottelemaan asiasta kuntien keskusjärjestöjen kanssa. Kirjeen mukaan ”arvojärjestys lienee täst` edes seuraava:

- valtuuston puheenjohtaja
- hallituksen puheenjohtaja
- valtuuston I varapuheenjohtaja
- valtuuston II varapuheenjohtaja
- hallituksen I varapuheenjohtaja
- hallituksen II varapuheenjohtaja
- kunnanjohtaja
- apulaiskunnanjohtaja.”

⁸⁷ Ryyänen 1999, s. 231

Määrittely oli johtavien viranhaltijoiden aseman kannalta niin yllättävä, että Suomen Kaupunkiliitto totesi kirjeessään ulkoministeriölle (11.1.1977), että arvojärjestyksen tulisi olla seuraavan:

- valtuuston puheenjohtaja
- hallituksen puheenjohtaja
- kunnanjohtaja
- valtuuston I varapuheenjohtaja
- valtuuston II varapuheenjohtaja
- hallituksen I varapuheenjohtaja
- hallituksen II varapuheenjohtaja
- apulaiskunnanjohtaja.

Reima T. A. Luoto olisi 10 vuotta myöhemmin selostaessaan kirjassaan em. kirjeenvaihtoa itse asettanut kunnanjohtajan hallituksen puheenjohtajan edelle ja vastaavasti apulaiskunnanjohtajan varapuheenjohtajien edelle, perustellen tätä heidän asemallaan virkakoneiston kiistattomina johtajina.⁸⁸ Kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta tämä ei olisi ollut oikea tulkinta. Käytännössä protokollaperiaatteet näyttävät kunnissa vakiintuneen Kaupunkiliiton tuolloin ehdottamaan järjestykseen. Kunnallishallinnon edustuksellisen järjestelmän kannalta näen hallituksen puheenjohtajan roolin olevan protokollassa luontevasti kunnanjohtajan edellä. Edustuksellisen järjestelmän tulee olla etusijalla virkakoneistoon nähden. Pormestarijärjestelmän käyttöönotto Tampereella ja vuonna 2009 Pirkkalassa poistaa tämän pohdinnan tarpeen.

Protokollaa tärkeämpi ja enemmän työnjakoon vaikuttava asia on vuoden 1976 mukanaan tuoma esittelyjärjestelmä, joka eriytti puheenjohtajan ja esittelijän aseman toisistaan ja lisäsi käytännössä viranhaltijoiden valtaa⁸⁹. Aiheellisesti Ryyänen korostaa, että luottamushenkilöorganin ei tule tyytyä vain yhteen ammatillisesti valmisteltuun päätösehdotukseen. Jotta toimielin pystyy tekemään kunnan tahdonmuodostuksen kannalta välttämättömän tarkoituksenmukaisuusharkinnan, sen tulee saada tietoonsa ne ratkaisuvaihtoehdot, joita päätösehdotusta laatiessaan esittelijä on voinut harkita.⁹⁰ Esittelijän valta tulee tarkoituksenmukaisuusharkinnan lisäksi esiin myös siitä, että päätöksenteko ei yleensä ole mahdollista ilman esittelijän valmistelemaa päätösehdotusta. Tietyn

⁸⁸ Luoto 1987, s. 77–81

⁸⁹ Ryyänen 2006, s. 132

⁹⁰ Ryyänen 2006, s. 135–136

yhteistyövelvoitteen aiheuttaa kuitenkin puheenjohtajan oikeus päättää kokouskutsussa ilmoitettavista käsiteltävistä asioista. Tähän toimivaltuuksien ristikkäisyyteen lainsäädäntö ei ota kantaa. Luottamushenkilöiden kyky agendanmäärittelyyn on joka tapauksessa rajallinen.⁹¹ Esittelyjärjestelmän merkitystä päätöksenteossa Ryyänen perustelee myös viitaten Heurun määrittelyyn, jossa esittelijä on tarkoituksenmukaisuusharkintaa tehdessään päätöksenteon osallinen ja tosiasiallisesti kansalaisten itsehallintoperiaatteen toteuttaja.⁹²

Mahdollisuudelle tulla valituksi luottamushenkilöksi asetetaan tietyt edellytykset. Yleinen vaalikelpoisuus edellyttää asumista (kotikuntaa) ko. kunnassa, äänioikeutta sekä sitä, että henkilö ei ole holhouksen alainen (KuntaL 33 §). Yleistä vaalikelpoisuutta ei ole sidottu Suomen kansalaisuuteen.

Kunnallishallinnon uskottavuuden turvaamiseksi erityisillä vaalikelpoisuussäännöksillä rajoitetaan kelpoisuutta tulla valituksi eri toimielimiin. Päätöksenteon uskottavuuden turvaaminen on näissä tapauksissa katsottu tärkeämmäksi kuin toisaalta itsehallintoon kuuluva oikeus valita omat edustajansa, joka puolestaan on vaikuttanut siihen, että valtuutetun osalta rajoitukset ovat lievimmät. Rajoitukset tiukentuvat kun siirrytään kunnanhallituksen tai lautakuntien tasolle. Vaalikelpoisuusrajoituksia lisättiin kuntalain voimaantullessa, ja ne ovat meillä kansainvälisesti arvioituina tiukat.

Valtuustoon ei ole vaalikelpoinen kuntalain 34 §:n mukaan 1) välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies, 2) kunnan palveluksessa oleva kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtava viranhaltija, 3) kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön palveluksessa oleva henkilö, joka on rinnastettavissa edellisessä kohdassa tarkoitettuun henkilöön, 4) kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta 2-kohtaan rinnastettavissa oleva kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö. Säännöksellä on siten rajattu vaalikelvottomiksi valtuustoon kunnan palveluksessa olevista henkilöistä lähinnä johtoryhmätasoiset viranhaltijat (keskushallinto ja tehtäväalueiden eli toimialojen johtajat).

Kunnanhallituksen ja lautakuntien kohdalla vaalikelpoisuuden rajoitukset muodostuvat ao. toimialoilla selvästi tiukemmiksi (KuntaL 35 ja 36 §:t). Heidän tulee ensinnäkin olla vaalikelpoisia valtuustoon eli em. johtavat henkilöt eivät voi toimia myöskään alemmissa

⁹¹ Ryyänen 2006, s. 136–137

⁹² Ryyänen 2006, s. 141

toimielimissä eli hallituksessa tai lautakunnissa. Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei myöskään ole kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka: 1) toimii palvelussuhteessa keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena, 2) lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; eikä 3) henkilö, joka on hallituksen tms. toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa asemassa sellaisessa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävät asiat saattaisivat tuottaa olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Vaalikelvottomuus lautakuntaan määräytyy 36 §:ssä lähes kunnanhallitusta vastaavilla periaatteilla, jolloin huomiota kiinnitetään henkilön palvelussuhteeseen lautakunnan alaisuudessa tai muun henkilön merkittävään asemaan lautakunnan tehtäväalueella toimivassa yhteisössä. Edellisten lisäksi vaalikelvottomiksi kunnanhallitukseen ja henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen on katsottu henkilöstön edunvalvonnassa merkittävästi mukana olevat henkilöt. Lisäksi on vielä varmennettu, että enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön palveluksessa olevia. Merkittävin kuntalain tuoma muutos koski liiketoimintaa harjoittavien yhteisöjen toiminnasta vastaavien henkilöiden tulemistä vaalikelvottomiksi.⁹³

Julkisen luotettavuuden turvaamiseen liittyy myös esteellisyys, joka rajoittaa valitun henkilön oikeutta olla käsittelemässä yksittäistä asiaa, vaikka hänet olisikin jo todettu vaalikelpoiseksi. Esteellisyyssäännökset ovat lievimmät valtuutetun kohdalla, joissa ne liittyvät hänelle tai hänen läheiselleen omakohtaisiin asioihin (KuntaL 52 §). Kunnanvaltuuston jäsenet ovat ainoa merkittävä poikkeus siihen, että muutoin viranomaisten esteellisyysperusteet on määritelty hallintolaissa. Esteellisyysperusteet ovat valtuutetunkin osalta niukat, koska vain asia, joka koskee *henkilökohtaisesti häntä* tai hänen lähisukulaistaan, aiheuttaa esteellisyyden. Henkilökohtaisuutta sovelletaan yleensä melko kirjaimellisesti. Valtuutetun suppeat esteellisyysperusteet perustuvat kunnallisen demokratian luonteeseen vastaavasti kuin vaalikelpoisuus. Valtuutetun toimiessa muussa toimielimessä kuin valtuustossa, häneen sovelletaan kuitenkin sen toimielimen eli hallintolain mukaisia esteellisyysperusteita. Valtuutetun erityisasemaa osoittaa myös KHO:n ratkaisu 11.9.2007/2277. Valtuuston laajan toimivallan vuoksi valtuutetun esteellisyydestä säädetään muista luottamushenkilöistä poiketen kuntalaissa ja valtuutetulla on myös mahdollisuus kunnan jäsenenä valittaa päätöksestä, jonka

⁹³ HE 192/1994 vp. s. 81–82

tekemiseen hän on osallistunut. Kyseisen ratkaisun mukaan oli siten mahdollista, että valtuutettu, joka oli ollut tekemässä valtuuston päätöstä, saattoi siitä huolimatta toimia myös valittajan avustajana tuota päätöstä koskeneessa oikeuskäsittelyssä.

Muiden luottamushenkilöiden kohdalla sovelletaan hallintolain (434/2003) esteellisyyssäännöksiä (27–30 §:t) eli mm. henkilön merkittävä asema yhteisössä, jonka asiaa toimielimessä käsitellään, voi aiheuttaa hänelle esteellisyyden. Hallintolain 28 §:n esteellisyysperusteita sovelletaan kunnan hallinnossa valtuutettuja lukuun ottamatta kaikkiin muihin henkilöihin, niin luottamushenkilöihin kuin viranhaltijoihinkin. Esteellisyysperusteita on yhteensä kuusi sekä lisäksi niitä täydentävä yleislauseke: 1) asianosaisjäävi (oma tai lähiomaisen asia), 2) avustus- ja edustusjäävi (asiamiehenä asianosaisen asiassa), 3) intressijäävi (odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa), 4) palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi (suhde asianosaiseen), 5) yhteisöjäävi (johtava asema yhteisössä, joka on asianosaisena), 6) Ohjaus- ja valvontajäävi (oman toiminnan valvonta) sekä yleislauseke: ”jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu”. Esteellisyydeltä eli jääviydeltä edellytetään kuitenkin yleensä suhteellisen kiinteää, suhdetta käsitelijän ja asianosaisen välillä, jotta objektiivisuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden voidaan epäillä heikentyneen. Varsinkin yleislausekkeen kohdalla pitää olla esitettävissä *erityinen syy*, joka on myös ulkopuolisen havaittavissa oleva.⁹⁴

Julkista luottamustehtävää hoitava henkilö määritellään myös rikoslain 40:11 §:ssä. Sen mukaan tällaisella henkilöllä tarkoitetaan kunnanvaltuutettua tai muuta yleisillä vaaleilla valittua julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajaintoimessaan sekä julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, toimikunnan tai neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä⁹⁵. Tällainen henkilö on siten rikosoikeudellisen vastuun alainen ja vahingonkorvauslain (3:1 §) perustella tällöin rinnastettavissa viranhaltijaan.

Edellä todettu 32 § 2. momentti asettaa luottamushenkilölle käyttäytymisvelvoitteen, jonka tarkoituksena on tehtävään liittyvän arvostuksen ylläpitäminen. Luotettavuutta on haluttu turvata myös samassa momentissa säädetyllä velvoitteella, joka koskee esteellisyyteen ja vaalikelpoisuuteen liittyvien sidonnaisuuksien ilmoittamista. Kuntalain eräänä tavoitteena oli

⁹⁴ Heuru 2003, s. 154–162

⁹⁵ Heuru 2003, s. 107.

vahvistaa kansalaisten luottamusta kunnallishallintoon, jonka vuoksi 32 § 2. momenttiin otettiin käyttäytymistä koskeva luonteeltaan ei-normatiivinen säännös. Samaa tavoitetta palvelee myös velvollisuus selvityksen antamiseen seikoista, joilla voi olla merkitystä henkilön vaalikelpoisuuden tai esteellisyyden arvioinnissa. Säännös turvaa sen, että ko. seikkojen ilmoittaminen ei jää henkilön oma-aloitteisuuden varaan, joka hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin useimmiten riittäneen. Selvityksen tarpeellisuudesta päättää valtuusto tai se toimielin, jonka harkittavaksi vaalikelpoisuus tai esteellisyys kuuluisi.⁹⁶ Kunnallishallinnossa ei kuitenkaan ole vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta kuin on valtion ylimpiin virkoihin nimitettäväksi esitettävillä henkilöillä. Heidän tulee ennen nimitystä ilmoittaa sellaiset sidonnaisuudet, jotka voivat vaikuttaa hänen edellytyksiinsä hoitaa virkatehtäviään.⁹⁷ Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallinnon kongressi on määritellyt paikallis- ja aluetason luottamushenkilöille tapasäännösten⁹⁸. Kaikkiaan 25 artiklaa sisältävässä eettisessä säännöstössä annetaan ohjeita toimeen pyrkimisestä, sen hoitamisesta sekä suhteista niin paikallishallinnon työntekijöihin kuin tiedotusvälineisiin. Tapasäännösten tavoitteena on mm. selkeyttää luottamushenkilöiden roolia ja tehtäviä sekä korostaa heidän tehtäviään. Käytännössä säännösten olemassaolo, niiden sisällöstä puhumattakaan, on hyvin huonosti tunnettua.

Valtuutetun puheoikeutta on pitkään pidetty itsestäänselvyytenä, joka nyt on myös todettu laissa. Kuntalain muutoksella (81/2002) siihen lisättiin hallintovaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan toimesta 15a §, jonka mukaan valtuutetulla on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Sitä on oikeus rajoittaa vain asiasta poikkeamisen, pitkittämisen tai puheenvuoron pituutta säätelevän johtosäännön määräyksen perusteella. Heuru on katsonut säännöksen olevan ristiriidassa perustuslain sananvapaussäännöksen kanssa ja katsoo, että ko. johtosääntöä ei saisi perustuslain vastaisena noudattaa.⁹⁹ Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin sittemmin ottanut kantaa ko. pykälän ja perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden ristiriitaan ja todennut, ettei työjärjestykseen otettu määräys puheenvuorojen pituuden rajoittamisesta kokouksen sujuvuuden turvaamiseksi ollut lainvastainen¹⁰⁰. Heurun tulkintaa kyseenalaistaa se, että perustuslakivaliokunta nimenomaan harkitsi asiaa perustuslain sananvapaussäännösten näkökulmasta. Rajoittaminen katsottiin aiheelliseksi siksi, että käytännössä jotkut valtuutetut

⁹⁶ HE 192/1994 vp. s. 79–80

⁹⁷ Heuru 2003, s. 169

⁹⁸ Suomen Kuntaliitto: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;31055;39487;78385 9.4.2008

⁹⁹ Heuru 2002, s. 79.

¹⁰⁰ KHO 2.3.2004/433.

ovat kohtuuttoman pitkällä puheenvuoroillaan estäneet toisia valtuutettuja käyttämästä omaa puheoikeuttaan, eikä edustuksellinen kansanvalta pääse tällöin toteutumaan tasapuolisesti. Valiokunta edellytti, että valtuutus rajoittamiseen annetaan lailla eikä hallituksen esittämällä tavalla vain valtuuston työjärjestyksen nojalla. Hallintovaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan kantaan ja lisäsi ehdotukseen uuden 15a §:n.¹⁰¹

Luottamushenkilön tietojensaantioikeus kunnan viranomaisilta on turvattu kuntalain 43 §:ssä. Se korostaa luottamushenkilön omaa harkintaa tietojen tarpeellisuudesta mutta edellyttää myös niiden liittymistä hänen tehtäväänsä, kuten kannan ottamiseen käsiteltävänä olevassa asiassa (”joita hän toimessaan pitää tarpeellisina...”). Valtuuston ja hallituksen jäsenillä on laajin tietojensaantioikeus sen ulottuessa periaatteessa kaikkiin kunnan asiakirjoihin. Luottamushenkilöillä ei kuitenkaan ole yleistä oikeutta saada tietoja salassa pidettävistä asioista, vaan tietojensaannin on perustuttava päätöksentekoon toimielimessä.¹⁰² Salaisten tietojen osalta on välttämätöntä, että tietojensaantioikeus liittyy päätettävänä olevaan asiaan. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisullaan 6.3.1995/621 vahvistanut sen, että sosiaalilautakunnan jäsenellä ei ole seuranta- tai valvontaoikeuden perusteella yleistä oikeutta saada tietoja lautakunnan alaisten viranhaltijoiden tekemistä toimeentulopäätöksistä. Tilanne on tietysti toinen, jos lautakunnan on ratkaistava toimeentulopäätöksestä tehtävää oikaisuvaatimusta.

Luottamushenkilöiden erottamiskynnystä (KuntaL 21 §) nostettiin kuntalain muutoksella 81/2002, jonka perusteella asian vierille tuloon vaaditaan joko kunnanhallituksen tai neljäosan valtuutetuista tekemä aloite. Aiemmin siihen riitti yksikin valtuutettu. Menettely yhtenäistettiin kunnanjohtajan erottamismenettelyn kanssa.¹⁰³ Erottamisperusteena on se, että toimielimen jäsenet tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottaminen kohdistuu aina kaikkiin toimielimen jäseniin, ei yksittäiseen henkilöön.

Yksittäiseen luottamushenkilöön kohdistuva erottamistoimenpide voi tapahtua vain rikollisen menettelyn perusteella. Epäily virkarikoksesta todennäköisin perustein voi johtaa luottamustoimesta pidättämiseen tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi kuntalain 40 §:n perusteella. Päätösvalta kuuluu valtuustolle. Erottamisperusteeksi rikollinen menettely nousee kuntalain 41 §:n perusteella, jos luottamushenkilö tuomitaan vaalitoimituksen jälkeen

¹⁰¹ HaVM 27/2001 vp., s. 2

¹⁰² Mäenpää 2000, s. 149–150

¹⁰³ HE 46/1999 vp, s. 7.

lainvoimaisella päätöksellä vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Mielenkiintoiseksi erottamisen edellytykset muodostuivat oikeustapauksessa, jossa valtuutettu oli ensin käräjäoikeudessa tuomittu 10 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen mutta oli sen jälkeen tullut valituksi uudelleen valtuutetuksi. Kun tuomio valituksen käsittelyn myötä saavutti lopulta lainvoiman, valtuusto erotti valtuutetun luottamustoimistaan. Valtuutettua vaaleissa äänestänyt henkilö valitti erottamispäätöksestä mm. äänestäjien vaaleissa ilmaisemaan tahtoon vedoten. KHO piti voimassa valtuuston päätöksen ja hylkäsi valituksen. Tuomio oli tullut lainvoimaiseksi vaalien jälkeen eikä kunnallishallinnossa noudatettava kansanvaltaisuusperiaate voinut rajoittaa valtuustolle kuntalain 41 §:ssä annettua harkintavaltaa (KHO 1736/2004).

Edelleen ajankohtaisessa (2006) keskustelualoitteessaan kunnallisesta luottamushenkilöstä Ryynänen määrittelee luottamushenkilölle kolme keskeistä roolia: edustajarooli (asukkaiden), johtamisrooli, ja poliitikkorooli (yhteiskunnallisten näkemysten tuoja). Tässä määrittelyssä edustajan ja päätöksentekijän lisäksi tuodaan perustellusti esiin luottamushenkilön rooli kunnan tavoitteiden ja päämäärien määrittelijänä. Tämä rooli kytkeytyy myös kunnallisen itsehallinnon perusluonteeseen ja eron valtion hallintokoneistosta. Ryynänen kiinnittää aiheellisesti huomiota poliitikkoroolin ajoittain vähäiseen merkitykseen, jolloin taloudelliset ja tehokkuusarvot ammatillisen virkamiesvalmistelun kautta pääsevät ylikorostumaan. Kunnan tahdonmuodostuksessa on luottamushenkilöiden näkemyksillä oltava kuitenkin merkittävä osa muutoinkin kuin lopullisen päätöksentekijän ominaisuudessa.¹⁰⁴ Lisäksi myös hän katsoo, että luottamushenkilön perinteiselle roolille – välittäjäfunktiolle – olisi jatkossa nykyistä suurempi tilaus asioiden selittäjän ominaisuudessa¹⁰⁵. Vastaavanlaiseen tulkintaan päätyy myös Heuru – osin sarkastisestikin – todetessaan, että kunnallisessa päätöksenteossa vaikuttavina osioina ovat tieto ja informaatio. ”Jälkimmäinen muodostuu mielipiteistä: joskus luulosta ja väärinkäsityksestäkin.” Viranhaltijan roolina on päätöksenteossa tarvittavan asiantuntemuksen edustaminen, luottamushenkilöiden edustaessa mielipiteitä. Luottamushenkilön tehtävänä on asian mahdollistaman tarkoituksenmukaisuusharkinnan suorittaminen.¹⁰⁶ Varsinkin kuntaliitosta koskeva valtuuston päätös, on myös oman kokemukseni mukaan konkreettisin esimerkki tiedon ja tarkoituksenmukaisuuden välisestä punninnasta. Jos valtuuston päätös poikkeaa niistä argumenteista, joilla esittelijä asian esittelee, se ei silti automaattisesti tarkoita, että tehty päätös olisi tarkoituksenmukaisempi kuin päätösehdotus. Päätös on kuitenkin sen tahdonmuodostuksen

¹⁰⁴ Ryynänen 2006, s. 22 ja 84

¹⁰⁵ Ryynänen 2006, s. 184

¹⁰⁶ Heuru 2006, s. 164

tulos, johon vaikuttavat myös päätöksentekijöiden yksilölliset tiedosta ja informaatiosta muodostuvat arviointiperusteet sekä tunteet. Sen on oltava itsehallinnossa kuitenkin kaikista määräävin tahto. Päätöksen tarkoituksenmukaisuuden objektiivinen arviointi on yleensä liitostilanteissa mahdollista vasta muutaman vuoden kuluttua. Tämän problematiikan pohdinta on luontevaa päättää Rynänen kommenttiin, jonka mukaan pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa luottamushenkilöistä on näytännyt tulleen kunnallisen organisaation ja toimintojen puolustajia eli enemmän järjestelmän puolustajia, kuin kansalaisten asiamiehiä¹⁰⁷. Tälle kommentille saamme säännöllisesti tukea kunnallisista uutisista.

¹⁰⁷ Anttiroiko ym. 2007, s. 149

5. Hallinnon alamaista yhteiskunnan osallisia

”Mikäli parannustyössäni tai sen ulkopuolella ihmisten parissa näen tai kuulen sellaista, mitä ei pidä levitettävän, vaikenen ja pidän sen salaisuutena.” Hippokrates

Kuvaan tässä luvussa aluksi sitä muutosta kuinka suhteemme hallintoon on muuttunut vuosikymmenten aikana ja kuinka hallinnon toimintatavat ovat muuttuneet. Monet aiemmat sukupolvemme kasvoivat historiallisen perinteemme mukaisesti esivallalle kuuliaisiksi hallintoalamaisiksi. Nyt olemme tulleet vaiheeseen, jossa kansalaiset vaativat ja heillä on myös oikeus edellyttää hallinnolta palvelevaa ja opastavaa asennetta sekä hyvää laatua. Hallinnon on tarjottava aitoja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia eikä vain tarjota ylhäältä annettuja valmiita ratkaisuja. Sitä edellyttää myös kuntien toimintaympäristön muutos yhä vaikeammin hahmotettavaksi monitoimijaympäristöksi. Luvun toisen osan muodostaa kuvaus julkisuusperiaatteen noususta perusoikeudeksi sananvapauden rinnalle ja kolmannen osan kuvaus julkisuuslainsäädäntömme kehityksestä. Luvun viimeisessä osassa esittelen osallisuus käsitteen merkitystä ja toteutusta.

5.1. Perusoikeudeksi hyvä hallinto

Perinteisen vallan kolmijako-opin (Charles-Louis de Secondat de Montesquieu 1689–1755) mukaan valtiolta jakautuu 1) lainsäädäntövaltaan (eduskunta), 2) tuomiovaltaan (tuomioistuimet) ja 3) toimeenpanovaltaan (hallinto). Se osa julkisesta vallasta, jota ei lueta kahteen edelliseen, muodostaa toimeenpanovallan. Edellisistä ryhmistä on käytetty myös tunnettua kolmen valtiomahdin nimitystä. Tutkimukseni aiheen kannalta haluan tuoda jo tässä yhteydessä esiin myös neljännen valtiomahdin käsitteen, jota on käytetty silloin kun on haluttu korostaa tiedotusvälineiden kasvanutta vaikutusvaltaa yhteiskunnassamme. Yhtenäiseksi ja täysin samalla tavalla toimivaksi mahdiksi ei moniarvoisia tiedotusvälineitä pidä kuitenkaan katsoa. Tiedotusvälineet, etupäässä sanomalehdistö, astuivat jo hyvin varhaisessa vaiheessa askeleen pidemmälle. Ne ryhtyivät kommentoimaan muiden esittämiä sanomia ja esittämään itse kritiikkiä vallankäyttäjien tekemisistä ja poliittisista tapahtumista. Sen itsenäisen vaikutuksen kautta, joka sanomalehdistöllä oli nimenomaan julkiseen mielipiteenmuodostukseen, sanomalehdistöä saatettiinkin kutsua neljänneksi valtiomahdiksi

Montesquieun klassisten lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan rinnalla.¹⁰⁸ Hemánuksen mukaan journalismi ei kuitenkaan missään tunnetussa yhteiskunnassa ole toiminut itsenäisenä valtiomahtina. Tämä selittyy sillä, että todella vakavissa kysymyksissä, joissa journalismin on valittava kantansa, se pääsääntöisesti yleensä tukee kansanvaltaista valtiovaltaa. Kuvaavammaksi Hemánus katsookin sen metaforan, jonka mukaan journalismi katsotaan ikkunaksi todellisuuteen. Sen ongelmallisuuteen liittyy tietysti ongelma todellisuuden kuvaamisesta, joka on journalistisen työn suuria kysymyksiä. Hemánuksen mukaan journalismi pyrkii kuvaamaan ja myös ymmärtämään todellisuutta. Ymmärtäminen on paljon enemmän kuin kuvaaminen ja se on mahdollista vain kuvaamisen kautta, pitkänä prosessina, joka lopulta johtaa ymmärtämiseen.¹⁰⁹ Vuonna 2008 esiin noussut ylimpien vallanpitäjien yksityiselämään liittyvä julkisuus ja arvostelu on omiaan uudelleen nostamaan valtiomahtikeskustelua esiin. Ainakaan kansanvaltaisen valtiovallan käsite ei enää automaattisesti muodosta tukea vallitsevalle valtiovallalle ja sen edustajille, vaikka olisivat kansanvaltaisesti valittuja.

Perinteinen vallanjako-oppi ei nykyään enää riitä antamaan oikeaa kuvaa tämän päivän todellisuudesta. Sen rinnalle on kirjallisuudessa¹¹⁰ nostettu myös *vertikaali vallanjako*. Siinä on kysymys valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon välisistä toimivaltasuhteista. Eurooppalaisen subsidiaari- eli läheisyysperiaatteen mukaisesti kansalaista lähimmällä yhteisöllä on ensisijainen oikeus ja itsenäisyys paikallisten tehtävien hoitamiseen. Ylemmällä hallinnon tasolla on oikeus puuttua tehtäviin vasta, jos alempi viranomais ei kykene niistä itsenäisesti selviämään. Tässä modernimmassa eurooppalaisessa ajattelussa kuntaa ei nähdä valtion kaltaisena yhteisönä, vaan julkisen vallan haltijana osana valtiota ja valtiovallan käyttöä. Myös Rynänen toteaa alun perin aristotelelaisen vallanjako-opin vaativan nykyisessä yhteiskunnassamme syventämistä mannereurooppalaiseen tapaan vertikaalin vallanjaon käsitteellä. Hallitusten, parlamenttien ja tuomioistuinten rinnalla ainakin yhtä suuria vallankäyttäjiä ovat nykyään puolueet, media, yritykset ja markkinatalous kokonaisuudessaan. Vertikaali vallanjako ei kuitenkaan saanut jalansijaa esim. perustuslain uudistuksessa.¹¹¹

Hallintomenettelyn laatua on Suomessa turvattu vuoden 1983 alusta voimaan tulleella hallintomenettelylailla (598/1982), joka on ensimmäinen hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä sääntelevä yleislaki. Vastaavan lain tarve oli tiedostettu jo 1930-

¹⁰⁸ Pasi Saukkonen: <http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/9media/johdanto.html> 9.4.2008

¹⁰⁹ Hemánus, jäähyväisluento 4.12.1997, s. 1-2, 6-8.

¹¹⁰ kts. esim. Heuru – Mennola – Rynänen 2001, s. 80–81.

¹¹¹ Rynänen 1999, s. 163

luvulta alkaen mutta vielä vuonna 1954 asetettu hallintomenettelykomiteakaan ei kyennyt laatimaan lakiehdotusta. Hallintomenettelylakiin johtanut valmistelu alkoi oikeusministeriössä vuonna 1972.¹¹² Ryyänen katsoo hallintomenettelylain kehittäneen merkittäväällä tavalla hyvän hallinnon toteutumista mm. asianomaisen kuulemisvelvoitteen (15 §) avulla ja korvaamalla siihen asti kirjaamattomiin oikeusohjeisiin pohjautuneen oikeuskäytännön tarkoilla esteellisyyssäännöksillä¹¹³. Hallintomenettelylaki ajoittui tärkeään ajankohtaan, koska valtion viranomaisten sääntely oli tuolloin voimakkaasti vähenemässä ns. normien purkamiskehityksen vaikutuksesta. Tämä paikallisasioiden merkityksen kasvu tulee myös esiin Ryyänen tutkimuksessa, jossa hän toteaa uuden hallintotavan edellyttävän erityisesti suoria, avoimia ja jatkuvia yhteyksiä kunnan jäsenistöön. Aiheellinen on myös toteamus, että ”Lisääntyvä hallinnon avoimuus ja julkisuus on varmasti omiaan karsimaan toiminnasta epätarkoituksenmukaisia ja vääriä ratkaisuja.”¹¹⁴

Kotimaisessa kirjallisuudessa Kurvinen vuonna 1985 lähestyi hyvän hallinnon käsitettä sitä kuitenkaan vielä sanatarkasti ilmaisematta. Hän korosti idealistisesti moraalien luomista ja ylläpitämistä kaikilla hallinnon aloilla sekä hallinnollisen päätöksenteon tavoitteena että tehokkaana keinona perimmäisten tavoitteiden saavuttamisessa. Hän näki yhteisen hyvän keskeisenä tavoitteena.¹¹⁵ Julkisyhteisön toiminta-ajatuksiksi Kurvinen asetti yhteisen hyvän tavoittelemisen¹¹⁶.

Viranomaisten toimintaa ohjaavat hallinnon periaatteet vakiintuivat luonnostaan oikeuskäytännön, hallintokäytännön ja yhteiskunnan kehittymisen myötä. Tämä kehitys johti jo hallintomenettelylain voimassa ollessa palveluperiaatteen korostumiseen ja asiakaslähtöisyyteen. Niiden toteuttaminen vaatii viranomaisilta asenteellisten muutosten lisäksi myös rakenteiden ja toimintatapojen muutoksia, joka alkoi toteutua jo hallintomenettelylain aikana.¹¹⁷

Hyvän hallinnon käsitteen historian kuvauksen Heuru aloittaa kuriositeettisella viittauksellaan Pyhässä saksalais-roomalaisessa valtakunnassa vuonna 1530 annettuun asetukseen, mutta toteaa käsitteen tulleen tarkemmin yksilöimättömänä kirjallisuuteemme 1960-luvulla. Oikeuskanslerin

¹¹² HE 72/2002 vp., s. 5

¹¹³ Ryyänen 1988, s. 164

¹¹⁴ Ryyänen 1988, s. 169

¹¹⁵ Kurvinen 1985, s. 23

¹¹⁶ Kurvinen 1985, s. 206

¹¹⁷ Harjula – Laakso 2000, s. 21–22

ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta käsite alkoi yleistyä 1970-luvulla. Varsinaisena käsitteenä hyvä hallinto tuli lainsäädäntöömme perusoikeussäännösten uudistamisen yhteydessä 1993.¹¹⁸ Perustuslakiin käsite tuli vuonna 1999 ja lain tasoisesti käsite on ensimmäistä kertaa määritelty vuonna 2003 hallintolaissa.

Vuoden 1995 perusoikeuksien uudistamisen (969/1995) yhteydessä niihin lisättiin uutena perusoikeutena oikeus hyvään hallintoon sekä taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset (eli TSS-) oikeudet. Niiden kohteena on julkinen valta, jota uudet oikeudet velvoittavat aiempaa voimakkaammin.¹¹⁹ Oikeus hyvään hallintoon sisältyy myös uuden perustuslain (731/1999) oikeusturvapykälään (21§), jonka 2. momentin mukaan: ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja *hyvän hallinnon takeet* turvataan lailla.” Mäenpään mukaan hyvän hallinnon takeet muodostuvat sekä perustuslain 21 §:ssä todetuista seitsemästä osa-oikeudesta että myös *muista* hyvän hallinnon takeista, jotka sanamuodonkin mukaan turvataan lailla. Perusoikeustasoisena takeena Mäenpää mainitsee myös viranomaistallenteiden julkisuuden (PL 12 § 2. mom.) ja esimerkkinä lainsäädännön muista takeista hän viittaa hallintolakiin ja virkamieslakeihin.¹²⁰

Hyvän hallinnon perusteet on konkretisoitu kansallisessa lainsäädännössämme vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 2. luvussa¹²¹. Sen 6. pykälässä määritellään ensimmäistä kertaa lain tasoisesti hallinnon oikeusperiaatteet (tasapuolisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate) sekä asetetaan viranomaisille hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §). Laki määrittelee siten hallinnollisen toiminnan laadullisen lähtötason, joka toiminnassa vähintään tulee täyttää. Kysymys on keskeisimmistä perussäännöksistä, jotka ovat soveltamisalaltaan laajemmat kuin hallintomenettelylain soveltamisala on ollut¹²². Hallintolakia (434/2003) koskevassa hallituksen esityksessä hyvän hallinnon takeilla tarkoitetaan lähinnä vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Näillä halutaan korostaa asiakkaiden tarpeiden

¹¹⁸ Heuru 2003, s 141 - 145

¹¹⁹ Hannus – Hallberg 2000, s. 50.

¹²⁰ Mäenpää 2003, s. 14–17

¹²¹ HE 72/2002 vp, s. 54–59.

¹²² HE 72/2002 vp, s. 33

huomioon ottamista.¹²³ Säännöksellä on myös oikeudellista velvoittavuutta kuten KHO:n vuosikirjaratkaisussa 23.11.2006:90 todetaan. Vaikka henkilö oli toimittanut kansalaisuuslain tarkoittaman ilmoituksen väärälle viranomaiselle, hänen katsottiin voineen kuitenkin luottaa toimittaneensa ilmoituksensa ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle. Ratkaisun perusteen oli nimenomaan hallintolain 6 §:ssä todettu luottamuksensuojaperiaate ja hyvän hallinnon perusteet. Hyvän hallinnon periaate on mainittu ainakin kolmessa muussa ratkaisussa (kts. 7.3.).

Hyvän hallinnon käsite ei ole puhtaasti kotimaista alkuperää, vaan se juontaa pitkälti olemassaolonsa Euroopan yhteisön oikeudesta. Hyvä hallinto sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (EYVL C 364/1), Euroopan oikeusasiamiehen laatimaan hyvän hallintotavan säännöstöön (Euroopan parlamentin 6.9.2001 hyväksymä), sekä komission vuonna 2001 antamaan valkoiseen kirjaan koskien eurooppalaista hallintotapaa [COM(2001) 428]¹²⁴. Edellä mainituilla asiakirjoilla toisaalta kerrotaan Euroopan unionin kansalaisille heidän oikeuksistaan ja toisaalta kerrotaan virkamiehille mitä periaatteita heidän on toiminnassaan noudatettava. Mäenpää korostaa, että kansallisessa hallintomenettelyssä on em. EU-säännökset perusteltua ottaa huomioon laadullisena minimitasona, silloin kun jäsenvaltion viranomaiset soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjasta hän tuo esiin oikeutta hyvää hallintoa koskevan 41. artiklan sekä julkisuutta koskevan 42. artiklan, jonka mukaan unionin kansalaisilla ”on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.”¹²⁵

Käsitteenä hyvä hallinto on niin kansallisesti kuin varsinkin EU-oikeudessa monitahoinen samoin kuin ne syyt, joiden perusteella hallinnon hyvyttä halutaan perusoikeustasolla turvata. Mäenpää toteaa, että suomenkielinen termi kattaa seuraavat erisisältöiset englanninkieliset käsitteet: good management, good governance ja good administration. Ensimmäinen näkökulma kohdistuu lähinnä hallinnon omaan sisäiseen henkilöstö- ja taloushallinnolliseen tehokkuuteen. Ideaalina tässä on lähinnä tehokas ja toimiva hallintotoiminta. Toinen taas väljimpänä käsitteenä sisältää sekä sisäiset laatukriteerit että hallinnon yksityisen välisen suhteen vaatimukset. Siinä korostuvat hallinnon luotettavuus, puolueettomuus ja korruptoitumattomuus. Viimeinen puolestaan kohdistuu ensisijaisesti asiakkaan ja hallinnon välisiin suhteisiin ja on korostetusti

¹²³ HE 72/2002 vp, s. 4

¹²⁴ HE 72/2002 vp, s. 17–18

¹²⁵ Mäenpää 2003, s. 20–23

oikeudellinen. Se korostaa ulkopuolisen oikeutta saada hyvää hallintoa ja laadukkaita palveluita.¹²⁶

Hyvän hallinnon käsitettä pohtiessaan Heuru kiinnittää huomiota hyvän käsitteeseen ja siihen kenen kannalta hyvyys määritellään. Erilaiset poliisivaltiolliset, oikeusvaltiolliset ja sosiaalivaltiolliset kehitysvaiheet vaativat myös erilaisia määritelmiä hallinnon hyvydestä. Päättelmänään Heuru toteaa, että hallinnon tulee olla hyvä suhteessa kahteen tahoon; sen tulee olla hyvä suhteessa valtion tarkoituksen toteutumiseen ja sen tulee olla hyvä suhteessa yksilöihin ja muihin henkilöihin. Tavoitteeseen ei hänen mukaansa voida päästä kuitenkaan vain lain säännöksiin, eli kysymys on myös meidän hallinnon toimijoiden moraalistamme ja arvoistamme.¹²⁷ Heuru kannattaakin laajempaa ja positiivisempaa hyvän hallinnon käsitystapaa, jossa se nähdään hallinnollisen kulttuurin kehitysilmiönä, jolla on yhteys yleisiin oikeus- ja moraaliperiaatteisiin¹²⁸.

Sekä valtiollisen että kunnallisen vallan käyttöön liittyy julkisen vallan käyttöä. Virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee tapahtua virkavastuulla ja henkilön tulee olla virkasuhteessa organisaatioon. Säädettyä lakia kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) muutettiin myös kuntalakia mm. virkasuhteen käyttöalaaan liittyen (365/2003). Lain perusteluiden mukaan julkista valtaa käytetään ensinnäkin tehtävissä, joissa voidaan lakiin perustuvan toimivallan perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Sama pätee asioihin, joissa toimivalta mahdollistaa oikeuden antaa yksipuolisesti toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavoin puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Näiden lisäksi julkista valtaa voi liittyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa viranomaisessa tai sellaisia valmistelutehtäviä, joilla on merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Lain muutoksen tavoitteena on rajata virkasuhteen käyttö nimenomaan julkisen vallan käyttöön ja muuttaa vähitellen työsuhteiksi ne tehtävät, joihin sitä ei sisälly. Virkasuhde on vuosien varrella ehtinyt vakiintua tarpeettoman yleiseen käyttöön mm. monissa hoitoalan tehtävissä.

Kunnallishallinnon kehitys byrokraattisesta hallintojärjestelmästä itseohjautuvien toimintayksiköiden muodostamaan kuntakonserniin, on nostanut esiin uudenlaisen hallinta-

¹²⁶ Mäenpää 2003, s. 74–76

¹²⁷ Heuru 2003, s. 149–150

¹²⁸ Heuru 2006, s. 98

ajattelun. Termi *governance* eli hallinta tulee anglo-amerikkalaisesta keskusteluperinteestä ja alun perin sillä viitattiin jonkin tehtävän tai toiminnan ohjaamiseen. Kuntien joutuessa nykyään toimimaan yhä enemmän yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien, yhteisöjen ja muiden julkisyhteisöjen kanssa se asettaa uusia vaatimuksia niiden hallintasuhteille. Siksi on tavoitteena ollut löytää hallintoa dynaamisempi ja laajemmin kuvaava hallinnan käsite, joka viittaa monitoimijakentän suhteiden hoitamiseen eli julkisyhteisöjen muuttuneeseen toimintatapaan. Hallinnossa (*Government*) on leimallista vahva valtaulottuvuus ja kollektiivisten päätösten toimeenpano. Se on hierarkkisesti toteutettua viranomaistoimintaa ja kansalainen on sille alamainen ja yrityselämä sääntelyn kohde. Hallinnassa (*Governance*) on keskistä kehittämis- ja aloitevalta ja kehittämisspyrkimysten toteuttaminen. Se on verkostomaisesti toteutettua kehittämistä ja koordinoitua, jossa kansalainen nähdään aktiivisena toimijana ja yrityselämä keskeisenä kumppanina. Monitoimijakentää kuvaa osuvasti hallinnan käsitteen kaksi pääulottuvuutta: A) Horisontaalinen ulottuvuus ja B) Vertikaalinen ulottuvuus. Horisontaalisessa tarkastelussa viitataan tietyllä samalla institutionaalisella tasolla oleviin yhteistyökumppaneihin. Vertikaalinen ulottuvuus kiinnittää huomiota hallintaan, jota tapahtuu tasojen välillä paikallisten toimijoiden neuvotellessa esimerkiksi kehittämishankkeista, valtiovallan, yritysten tai EU:n tasolla. Kunnassa näitä verikaalisia hallintasuhteita on ainakin 1) organisaation sisällä, 2) paikallisella tasolla ja 3) yli paikallisella tasolla, jossa tärkein on kunta-valtio -suhde.¹²⁹ Kunnan menestymisen mahdollisuudet on nykyaikana löydettävissä toimijakentän hahmottamisen ja hallinnan avulla. Hallinnolliseen johtamiseen keskittymällä rajoitutaan aivan riittämättömään katsantokantaan.

5.2. Julkisuusperiaate perusoikeutena sananvapauden rinnalle

Nykyaikaisen hallinnon muotoutumiseen on siis vaikuttanut selvästi vuoden 1995 perusoikeusuudistus, joka mm. määritteli ensimmäisen kerran käsitteen hyvä hallinto. Julkisuusperiaatteen nousu sananvapauden rinnalle on myös hallintomenettelyä selvästi uudistanut kehityssuunta. Vuortaman – Kerosuon mukaan sananvapaus on vapausoikeutena laajentunut, ja sen yhä tärkeämmäksi osaksi on tullut oikeus vastaanottaa tietoa. Samalla valtiovallan on huolehdittava ihmisten tosiasiallisesta mahdollisuudesta tiedonsaantiin.¹³⁰ Mäenpää toteaa yleisten asiakirjojen julkisuuden olleen Suomessa pohjoismaisen perinteen mukaan pitkään lakitasolla vahvistetun mutta tulleen perusoikeudeksi vuoden 1995

¹²⁹ Anttiroiko ym. 2007, s. 164–179

¹³⁰ Vuortama – Kerosuo 2004, s. 10

perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Perusoikeutena määriteltyä asiakirjajulkisuutta konkretisoidaan lainsäädännön tasolla ennen kaikkea lailla viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621).¹³¹ Perusoikeuksien merkitystä lisäsi myös Euroopan Ihmisoikeussopimus, jonka eduskunta hyväksyi vuonna 1990. Sen myötä perusoikeuksista tuli normeja, joihin jokainen voi vedota ja joita tuomioistuinten tuli noudattaa. Lisäksi kansalaisille tuli mahdollisuus vedota näihin oikeuksiin kansainvälisessä tuomioistuimessa. Perusoikeudet siirrettiin sellaisenaan Suomen perustuslakiin (731/1999).¹³²

Perustuslaissa turvataan kansalaisille oikeudet vaikuttaa, osallistua ja ottaa kantaa julkisen vallan toimintaan. Perusoikeuksissa vahvistetaan viranomaistoiminnan julkisuusperiaate (PL 12 §). Jokaisella on siten oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta eikä tätä oikeutta voida rajoittaa muutoin kuin lailla ja välttämättömien syiden nojalla. Saman pykälän ensimmäisessä momentissa on säädetty julkisuusperiaatteeseen läheisesti liittyvästä sananvapaudesta. Näiden säännösten läheinen yhteys selittyy niiden historiallisen ja osin asiallisen vuorovaikutussuhteen perusteella ja julkisuusperiaatteella on läheinen yhteys sananvapauteen sen korostaessa oikeutta tiedonsaantiin¹³³. Perusoikeuksia aikaisemmin perustuslaissa säädetään kansanvallasta ja oikeusvaltiosta. Siinä yhteydessä kansanvaltaan sisältyväksi elementiksi on säädetty yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §). Oikeusturvan takaamiseksi perustuslain 21 § korostaa myös asioiden käsittelyä ilman aiheutonta viivytystä sekä oikeutta muutoksenhakuun. Samaan päämäärään tähtäävät myös käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi sekä lailla turvattavat hyvän hallinnon takeet.

Julkisuusperiaatteen perinteisimpänä tehtävänä on nähty oikeusvarmuuden turvaaminen ja edellytysten luominen yksilön oikeusturvan toteutumiseksi. Oikeusvaltiossa tehtävät ovat laajentuneet yhä enemmän osallistumisen ja vaikuttamisen edellytysten turvaamiseen. Keskeiseksi on muodostunut myös julkisuusperiaatteen mahdollistama valvontafunktio, joka toteutuu sekä ennalta vaikuttavana että toiminnan jälkikäteisenä seurantana.¹³⁴

Julkisen vallan tehtävänä on turvata kansalaisten oikeuksien toteutuminen. Julkisuusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi on julkisen vallan tehtäväksi asetettu velvoite edistää yksilön

¹³¹ Mäenpää 2000, s. 398 - 399

¹³² Vuortama – Kerosuo 2004, s. 11–12

¹³³ Nordenstreng – Wiio 2001, s. 236

¹³⁴ Mäenpää 2000, s. 2

mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.3 §). Vastaavasti muidenkin perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on julkisen vallan tehtävä (PL 22 §). Kuntalain 27 pykälässä tämä osallistumismahdollisuuksien tarjoamista edellyttävä velvoite on asetettu valtuuston tehtäväksi. Koska aiemmassa kunnallislaisissa osallistumismahdollisuuksista säädettiin hajanaisesti, kuntalaissa haluttiin mahdollisuudet koota yhteen. Samalla haluttiin, että valtuusto vastaisi aktiivisesti näiden edellytysten luomisesta ja tekisi nimenomaisia päätöksiä suoran demokratian toteuttamistavoista. Toisessa momentissa todettuja osallistumisoikeuden keinoja ei lakiteknisesti pidetty välttämättöminä, mutta niiden avulla haluttiin kiinnittää huomiota suoran demokratian tärkeyteen.¹³⁵ Hallintovaliokunnan mietinnössä ehdotettiin ensimmäisen momentin sanamuodon täsmentämistä sen nykyiseen muotoon, koska valtuuston huolenpitovastuuta kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista haluttiin nimenomaisesti korostaa¹³⁶. Hyväksyessään hallituksen esityksen kuntalaiksi eduskunta edellytti, että hallitus antaa selonteon uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon vuoden 1999 loppuun mennessä. Käsitellessään valtioneuvoston selontekoa uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista (VNs 3/1999 vp.) hallintovaliokunta kannusti kuntia edelleen aktiivisesti kehittämään kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja korosti valtuuston kokonaisvastuuta osallistumisen kehittämisessä. Selonteossa valtuustojen todettiin vain harvoin ottaneen kokonaisvastuun osallistumisen kehittämisestä.¹³⁷ Samansuuntainen kannustava tavoite toistui vielä vuonna 2002 Valtioneuvoston suosituksessa kansalaisten suorasta osallistumisesta, jossa todettiin osallistumisen tason vaihtelevan suuresti, ja että lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia on käytetty vähemmän ja hitaammin kuin olisi ollut mahdollista¹³⁸.

Julkisuuslainsäädännön uudistuminen on halunnut nostaa julkishallinnon aktiiviseksi tiedon tuottajaksi. Julkisuuslain 20 § koskee nimen oman viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa sekä edistää toimintansa avoimuutta. Tämä on mielenkiintoinen näkökulma, joka tarjoaa mielestäni aivan uusia mahdollisuuksia muodostaa kuntien hallinnollisena pidetystä työstä aiempaa houkuttelevampi ammattiala. Viestinnästä ja mediasta kiinnostuneet nuoret olisivat todennäköisesti nykyistä kiinnostuneempia kuntien tehtävistä, jos he havaitsisivat, kuinka usein niissä voi olla vuorovaikutuksessa tiedotusvälineiden kanssa. Tämän piirteen nykyistä

¹³⁵ HE 192/1994, s. 39–40

¹³⁶ HaVM 18/1994 vp. s. 108

¹³⁷ HaVM 11/2000 vp. s. 7

¹³⁸ VNS 3/2002 vp. s. 20

näkyvämpi korostaminen voisi edistää kunnallishallinnon rekrytointimahdollisuuksia nuorten keskuudessa.

Hallinnon julkisuusperiaate on johdettavissa erityisesti kahdesta perusoikeudesta: oikeudesta tietoon ja oikeudesta hyvään hallintoon. Samaan kokonaisuuteen liittyvät luontevasti myös kansalaisten osallistumisoikeudet, yksityiselämän suoja ja sananvapaus. Kuntalaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hallintolaki täsmentävät kunnan viestintävelvoitteita.¹³⁹ Julkisuusperiaatteen viimeaikaista nousua hallinnon johtavien oikeusperiaatteiden joukkoon korostavat monet alan tutkijat melko samansuuntaisin näkemyksin.

Heuru perustelee sekä tiedon merkittävällä asemalla yhteiskunnallisessa päätöksenteossa että yksilöiden ja yhteisöjen välisellä vuorovaikutuksella. Uudempi ajattelu perustuu mielestäni juuri vuorovaikutukseen enemmän kuin parikymmentä vuotta aiemmin voimassa ollut hallintomenettelylain edellyttämä vireilläolosta ilmoittaminen (13 §). Seuraava Heurun lainaus kuvaa hyvin julkisuusperiaatteen merkitystä kunnallishallinnolle:

”Pohjoismaissa kansanvaltaan perustuvan hallintotavan on katsottu edellyttävän, että kaikki voivat asemastaan riippumatta saada tietoa viranomaisten toiminnasta ja valvoa julkisen vallan käyttöä. Keskeisten päätösten oletetaan perustuvan luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuutta pidetään edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle.”¹⁴⁰

Julkisuus ei siten ole itseisarvo, vaan sillä halutaan tukea kansalaisten osallistumista, koska sen avulla syntyvää vaikutusta tarvitaan pohjoismaisen oikeusvaltiomallin säilyttämiseksi.

”Kansalaisyhteiskuntakehityksen eteneminen edellyttää myös oikeudellisten keinojen käyttöä kansalaisten itsehallintoon nojaavien kuntien aseman lakisääteistä vahvistamista. Jos kuljemme kohti yhä vähemmän kansalaista kiinnostavaa ja kansalaisvastuuta saavaa

¹³⁹ Suomen Kuntaliitto, Kunnan viestintä 2001, s. 45.

¹⁴⁰ Heuru 2003, s. 243.

kunnallishallintoa, kadotamme kunnallisen itsehallinnon perustan, osallistuvan ja vaikuttavan kansalaisen.”¹⁴¹

Molempien toisilleen läheisten perusoikeuksien (sananvapaus ja julkisuus) tärkeää merkitystä osoittaa kiistatta myös seuraava Heurun perustelu:

”Kun kunnallishallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon, sananvapaus ja julkisuus on siinä erityisen tärkeä. Ne muodostavat kunnallisen demokratian merkittävimmän kulmakiven sekä hyvän kunnallishallinnon lähtökohdan.”¹⁴²

Myös Hannus ja Hallberg näkevät julkisuusperiaatteen kytkeytyvän osallistumisoikeuksiin ja valottavat julkisuusperiaatteen tarkoitusta julkisuuslain 3. pykälällä:

”Lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää hallintotapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan”¹⁴³.

Edellisten lisäksi Mäenpää näkee julkisuuden hyvän hallintotavan edellytyksenä ja sen laadullisena kriteerinä. ”Suljettu tai muuten salainen viranomaismenettely on huonoa hallintoa, ellei salassapidolle ole hyväksyttäviä ja välittömiä perusteita.”¹⁴⁴

Yleisestä julkisuusmyönteisyydestä huolimatta on tärkeää tiedostaa, että yksityisyyden suoja muodostaa julkisuusperiaatteelle vastavoiman, joka Heurun mukaan on ristiriitatilanteissa voimakkaampi kuin julkisuus. Yksilön on voitava luottaa siihen, että hänen henkilökohtaiset ja intimitteettiinsä kuuluvat tiedot ovat vain niiden tiedossa, jotka niitä käsittelevät työnsä vuoksi.¹⁴⁵ Tätä ilmentää myös laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), joka säätelee hyvin tarkasti työnantajalle henkilökunnan sähköpostiviestien valvontaoikeudet ja menettelytavat. Tätä vastavoimaa Heuru kuvaa osuvasti: ”Siellä missä on demokratia, siellä on myös yksilön yksityisyyden suoja, samoin kuin markkinataloudelliseen järjestelmään kuuluva

¹⁴¹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 57.

¹⁴² Heuru 2001, s. 206

¹⁴³ Hannus – Hallberg 2000, s. 355

¹⁴⁴ Mäenpää 2000, s. 2

¹⁴⁵ Heuru 2002, s. 64.

liike- ja ammattisalaisuuden suoja.” Heuru katsookin, että vaikka julkisuus on ensisijaista ja äärettömän tärkeää, jolloin julkisuusperiaate nousee hallinnon johtavaksi oikeusperiaatteeksi (joskus tosin liian yksipuolisesti) sen rinnalla on kuitenkin salassapitosäännöstö tasapainottavana voimana eräänlaisena salassapitoperiaatteena.¹⁴⁶

Perusoikeuksien normikollisio eli ristiriita on usein mahdollista ihmisten yksityiselämän suojan ja sananvapauden välillä, jolloin huomiota kiinnitetään niiden varsinaisen ydinalueen tavoitteiden toteutumiseen. ”Sananvapauden ydinaluetta on yhteiskunnallisesti relevantin tiedon ja poliittisen mielipiteenilmaisemisen oikeus.”¹⁴⁷ Vuortama – Kerosuo korostavat, että julkisuusperiaate on jo kauan liitetty sananvapauteen, joka ei voi olla vain arvostelun ja mielipiteen ilmaisun vapautta. Siksi se tarvitsee tuekseen laajat oikeudet saada tietoa vallanpitäjien toimista. Kirjoittajien perusteluihin on juuri nyt Venäjän presidentinvaihdoksen aikaan helppo yhtyä:

”Länsimaisessa demokraattisessa perinteessä on sananvapautta pidetty eräänlaisena supervapautena ja suorastaan demokratian peruspilarina. Kansanvalta ei voi tulla kysymykseen, jos yleistä asioista ei voida vapaasti keskustella. Tähän liittyy oikeus vallanpitäjien arvosteluun. Voidaan hyvin sanoa, että siellä missä viranomaiset rajoittavat sananvapautta, siellä demokratia on vaarassa ja kaikki muutkin perusoikeudet rapautuvat nopeasti, kun julkisuus ei voi vartioida niitä tehokkaasti.¹⁴⁸

Julkisuuden ja yksityisyyden välinen suhde on noussut esiin myös valtiovallan huipulla samoin kuin kysymys, milloin kyseinen tieto sen tasoista, että se on yhteiskunnallisesti relevanttia. Tämä sinänsä mielenkiintoinen aihe etäännyy kuitenkin tutkimuksen kohteesta siinä määrin, että sitä ei ole aihetta tässä yhteydessä käsitellä. Lienee vain ajan kysymys koska kunnallishallinnossa tulee käynnistymään keskustelu yksityiselämän ja julkisen aseman välisestä rajanvedosta.

5.3. Julkisuuslainsäädännön kehitys

Julkisuuslainsäädäntö ei ole yksiselitteinen kokonaisuus, vaan se muodostuu useista laeista ja lakeihin sisältyvistä yksittäisistä säännöksistä siitä huolimatta, että julkisuuslaiksi kutsutaan

¹⁴⁶ Heuru 2006, s. 223

¹⁴⁷ Vuortama – Kerosuo 2004, s. 13

¹⁴⁸ Vuortama – Kerosuo 2004, s. 13–14

lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Kyseisen lain säätämisen yhteydessä suoritettiin julkisuuslainsäädännön perusteellinen kokonaisuudistus ja hajanaisuus väheni selvästi varsinkin salassapitosäätelyn osalta. Kuntaliiton sivuilla¹⁴⁹ luetellaan tärkeimmät kuntien viestintään vaikuttavat lait:

- Arkistolaki (831/1994)
- Hallintolaki (434/2003)
- Henkilökorttilaki (829/1999)
- Henkilötietolaki (523/1999)
- Kielilaki (423/2003)
- Kuntalaki (365/1995)
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
- Laki julkisista hankinnoista (1505/1992)
- Laki julkisista kuulutuksista (34/1925) ja asetus sen voimaantulusta (36/1925)
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
- Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003)
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
- Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) ja asetus viranomaistoiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)
- Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004)
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
- Saamen kielilaki (1086/2003)
- Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004)
- Tekijänoikeuslaki (404/1961), jonka muutos on vireillä: HE 28/2004

Kuntalain merkitystä ei pidä vähätellä, koska se edelsi julkisuuslakia ja sen neljännessä luvussa on julkisuusperiaatteen kannalta merkittäviä säännöksiä kuten 29 § tiedotuksesta ja 27 § valtuuston huolenpitotehtävästä. Päätöksenteon julkisuutta turvaavat 57, 63 ja 64 §:t ja luottamushenkilön tiedonsaantia 43 §. Tässä tutkimuksessa keskityn aiheeni kannalta olennaisiin säännöksiin enkä esimerkiksi henkilötietojen tai hankintamenettelyn julkisuuteen.

¹⁴⁹ http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;355;766 28.3.2008

Viranomaistoiminnan julkisuus on kulkenut käsi kädessä sananvapauden ja painovapauden kehityksen kanssa niin Ruotsin valtakunnan alaisuudessa kuin Venäjän suuriruhtinaskunnan yhteydessä. Poliittisen tilanteen muutokset ovat kohdistuneet ensin sananvapauteen ja 1800-luvulla painovapauteen. Ruotsi-Suomen vuoden 1766 kirjoitus- ja painovapausasetus oli alallaan ensimmäisiä Euroopassa ja sisälsi mm. säännöksiä asiakirjojen julkisuudesta. Vastaavat periaatteet sisältyivät myös 1809 hallitusmuodon 89 §:ään. Kansan lukutaidon kehittyessä 1800-luvun loppuun mennessä 40 prosenttiin, oli selvää, että sananvapaudella oli merkitystä lähinnä sivistyneistölle.¹⁵⁰ Vaikka julkisuusperiaatteen voidaan katsoa olleen Suomessa voimassa jo 1700-luvulta lähtien, yleiset säännökset viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta määriteltiin vasta vuonna 1951 yleisten asiakirjain julkisuudesta annetulla lailla (AsiakJulKL 83/1951).

Eurooppalaiseen kehitykseen verrattuna Suomi sai ensimmäiset sanomalehtensä melko myöhään. Vielä 1800-luvun alussa Suomi kuului vahvasti ruotsalaisen lehdistön vaikutuskenttään. Laajemmin lehdistö syntyi Suomessa 1810- ja 1820-lukujen vaihteessa. Åbo Morgonblad (1821) oli maan ensimmäinen varsinainen mielipidelehti, joka kuitenkin lakkautettiin sen ryhdyttyä vaatimaan kansalaisosallistumista ja avointa asioiden käsittelyä.¹⁵¹

Yhteiskunnan puoluepolitisoituminen siivitti 1800-luvun lopulla lehdistön selvään kasvuun. Helsingfors Dagbladista kehittyi ensimmäinen ”neljännen valtiomahdin” edustaja maassamme ja se alkoi ilmestyä päivittäin jo vuonna 1871. Suurlakon ja eduskuntauudistuksen jälkeen (1905–1906) sanomalehdistön määrä jatkoi kasvuaan. Maakunnalliset ykköslehdet yleistyivät toisen maailmansodan jälkeen tapahtuneen rakennemuutoksen myötä ja samalla puoluesidonnaisuus lieveni. Maakunnallisten sanomalehtien asema vahvistui 1940-luvulta lähtien ja maakuntien valtalehtien ylivoimainen enemmistö oli porvarillisia. Niiden lukijapeitto oli alueellaan lähes sataprosenttinen. Paikallislehdistön kasvun käynnistäjänä oli Tyrvään Sanomat (1894). Paikallislehdistö koki selvän nousukauden 1800-luvulta alkaen ja se vahvisti myös osaltaan lehdistön sitoutumattomuuskehitystä (Punkalaitumen Sanomat 1908, Lauttakylälehti 1913). Paikallislehtikenttä kattoi 1990 lähes koko maan ja sekä maakuntalehti että paikallislehti muodostivatkin hyvin yleisen yhdistelmän kodeissa.¹⁵²

¹⁵⁰ Ollila 2004, s. 59–61

¹⁵¹ Nordenstreng – Wiio 2001, s. 45–46

¹⁵² Nordenstreng – Wiio 2001, s. 47–49

Kirjapainotaidon keksiminen oli ollut luonnollisesti joukkoviestinnän mullistanut innovaatio, koska sanoma irtautui ajasta ja paikasta. Etukäteisvalvonnan aikaansaamiseksi kirjapainotoimi uskottiin erioikeuksin hoidettavaksi ja perustettiin itsensensuuri jo 1600-luvulla. Painovapausasetus (1766) mahdollisti siirtymisen jälkikäteiseen valvontaan ja rangaistuksiin, joista merkittävä osa siirtyi hallitusvallalta tuomioistuimille. Vuonna 1906 hyväksyttiin laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta ja sen ainoassa pykälässä määriteltiin sanavapaus. Se sisällytettiin myös vuonna 1919 säädettyyn hallitusmuotoon. Vuonna 1919 tuli voimaan myös painovapauslaki, joka myös vahvisti sensuurikiellon. Radio- ja tv-lähetystoiminta tuli lakisääteisesti luvanvaraiseksi vuonna 1927.¹⁵³

Lehdistön toimintaa on itsenäisyytemme aikana säädelty erilaisin poliittisin perustein. Vasemmistoradikaalit lehdet olivat rajoitusten kohteena 1920-luvulla ja toisen maailmansodan jälkeen vuorostaan lakkautettiin oikeistoradikaalit lehdet liian fasistisina. Toisen maailmansodan vuosina sensuurilaitos valvoi ja ohjeisti sanomalehdistöä tiukasti. Vielä vuosikymmeniä ylimmän vallan ja lehdistön suhteet olivat jännitteisiä, kuten lähinnä Paasikiven ja Kekkonen omat tiukat ohjeet ja Mauno Koiviston vuonna 1984 antama sopulilauma-nimitys osoittavat.¹⁵⁴ Pian tämän jälkeen SDP:n puheenjohtaja Kalevi Sorsa toi keskusteluun ”infokratian” käsitteen. Martti Ahtisaari jatkoi perinnettä ottamalla esiin ajatuksen lukijaneuvostojen perustamisesta, kun taas nykyisen pääministerin oikeudenkäynti yksityisyytensä puolesta kertoo omalla tavallaan tällä hetkellä käytävästä rajanvedosta julkisuuden ja yksityisyyden välillä.

Lehdistön vahva maakunnallisuus ja kattava paikallislehtikenttä ovat epäilemättä keskeisiä syitä sille, että kuntatason paikalliset asiat ovat aina olleet lehtien seurannan aktiivisena kohteena. Yhteiskunnan infrastruktuurin ja sosiaalisen palvelujärjestelmän rakentaminen ovat tarjonneet lukijoita kiinnostavaa uutisointia sanomalehtien sivuille vuosikymmenestä toiseen. Päättöksenteon yksityiskohtaisen tarkka raportointi oli yleistä 1960- ja 1970-luvuilla yleisestä puoluepoliittisesta ajattelutavasta johtuen. Nyt 2000-luvulla kunta- ja palvelurakennemuutos on nostanut kunnallishallinnon julkisen keskustelun keskiöön, niin paikallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla.

¹⁵³ Nordenstreng – Wiio 2001, s. 227–231

¹⁵⁴ Nordenstreng – Wiio 2001, s. 57–58

Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951) ja sitä tarkentanut asetus (650/1951) nimestään huolimatta pikemminkin rajoittivat tehokkaasti julkisuutta toisaalta sillä perusteella, että asiakirja sisälsi salassa pidettäviä tietoja, ja toisaalta myös silloin, jos asiakirja oli valmisteltavana viranomaisella (5 §). Viimeksi mainitussa tapauksessa tietoja ei saanut antaa ilman viranomaisen lupaa. Lisäksi kunnanvaltuustolla oli mahdollisuus tietyissä tapauksissa (13, 16 ja 26 §:ien perusteella) pätevästä syystä päättää suljetun kokouksen pöytäkirjan salassa pitämisestä (jos julkisuus esim. vaarantaisi suunnitellun yksityisoikeudellisen oikeustoimen toteutumisen). Vastaava oikeus oli kunnanhallituksella, lautakunnalla ja muulla toimielimellä.¹⁵⁵ Säännös (5 §) jätti hyvin suuren harkintavallan kunnille itselleen siihen, mistä tiedon antaminen kulloinkin katsottiin tarpeelliseksi. Salaisia asiakirjoja suurempi ongelma olivat juuri ei-julkiset eli harkinnanvaraisesti julkiset valmisteluasiakirjat, joissa harkintavaltaa käytettiin kirjavasti koko maata ajatellen. Ne olivat selvästi suurin ryhmä (64 %) kuntien ja tiedotusvälineiden välisissä konfliktien aiheissa.¹⁵⁶ Kirjavuutta lisäsi se, että kukin viranomainen (myös lautakunnat) olivat itse toimivaltaisia ratkaisemaan sen voitiinko tietoja antaa eikä esim. kunnanhallitus voinut siihen yleisluonteisesti velvoittaa, kuten ilmenee seuraavasta kahdesta ensimmäisestä oikeustapauksesta:

KHO 6.10.1971 taltio 4090: Kunnanhallitus oli päättänyt, että sen kokousten esityslistat oli ennen kokouksia lähetettävä lehdistölle, jotta päätösten tiedottaminen yleisölle helpottuisi ja uutiset olisivat täsmällisempiä. Päätös kumottiin, koska esityslistoihin ja niiden liitteisiin saattoi sisältyä AsiakJulkL:n tai sen nojalla annettujen säännösten mukaan salassa pidettäviä tietoja...eikä päätöksellä ollut rajoitettu esityslistojen antamista koskemaan vain sellaisia asioita, joista kunnanhallituksella sanotun lain mukaan oli oikeus antaa tietoja.

KHO 22.9.1983 Taltio 3732: Kunnanhallituksen päätöksessä oli määrätty, että lautakuntien oli pääsääntöisesti toimitettava kokouksensa esityslistat ennakolta päätöksessä mainituille tiedotusvälineille. Samalla kunnanhallitus oli määrännyt, että esityslistojen toimittamisessa ja muussakin tiedotustoiminnassa oli noudatettava muun ohella AsiakJulkL:n säännöksiä. KHO katsoi, ettei päätöksessä ollut määrätty esityslistoja annettavaksi tiedoksi sanotun lain mukaan salassa pidettävissä asioissa tai ilman

¹⁵⁵ Hannus 1981, s. 602–603.

¹⁵⁶ Haikonen, Kivistö, Varpasuo, s. 17–21

lautakunnan lupaa niissä asioissa, joissa lautakunnan lupa oli tarpeen. Kunnanhallituksen päätös ei siten ollut lainvastainen.

Toisaalta salaaminen ei voinut tapahtua mielivaltaisesti, vaan sille oli kuitenkin osoitettava pätevät perustelut:

KHO 1220/1951: Kaupunginhallituksen puheenjohtaja velvoitettiin antamaan ote pöytäkirjasta, jonka kaupunginhallitus oli päättänyt pitää salaisena, kun salassa pitämiseen ei esitetty pätevää syytä (vastaava perustelu myös KHO 1954 T 528).

Asiakirjajulkisuutta koskevaa lainsäädäntöä oli voimassaoloaikanaan muutettu useasti ja mm. kunnan viranomaisten mahdollisuuksia määrätä asiakirjoja salaisiksi oli tiukennettu. Valmisteltavana olevat asiat olivat edelleen luvanvaraisesti julkisia ja niissä harkintavalta tietojen antamiseen oli ao. viranomaisella itsellään. Tämä koski eri toimielinten esityslistoja, joiden julkistamiseen ei esimerkiksi kunnanhallitus voinut lautakuntia velvoittaa. Valtuuston esityslistaa ei sen sijaan katsottu valtuuston omassa keskuudessa syntyneeksi AsiakJulL 5 §:n tarkoittamaksi asiakirjaksi, josta seurasi sen julkiseksi tulo heti sen allekirjoituksen jälkeen (Konstari 1977 s. 181). Keskustelua käytiin kunnan talousarvion julkisuudesta, mutta ainakaan Heuru ei pitänyt sitä sen kummemmin salaisena kuin muutakaan asioiden valmistelua. Luvanvaraisesti julkisten asiakirjojen määrä oli suuri ja yleisenä tulkintaohjeena oli julkisuusmyönteinen tulkinta.¹⁵⁷ Samaa osoittavat hänen kirjallisessa tuotannossaan¹⁵⁸ esiin tuleva julkisuusmyönteinen asenteensa, ja myös edelliseen viitteeseen sisältyvä selkeä ja kannustava (sekä toisaalta perinteistä kunnalliskulttuuria kuvaava) ohjeensa: ”Viranhaltijoilla on oltava avoimen tiedottamisen asenne. Luottamushenkilöiden on puolestaan opittava hyväksymään se, että asioista kerrotaan julkisuudessa jo ennen kuin niistä päätetään.”

Huomattavan muutoksen sai lopulta aikaan julkisuuslainsäädännön uudistus, joka kohdistui julkisuuden ja salaisuuden sääntelyyn ja kumosi lähes viisikymmentä vuotta vanhan asiakirjajulkisuuslain. Tavoitteena viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999) oli lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista, sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua

¹⁵⁷ Heuru 1995, s. 189–193.

¹⁵⁸ esim. Heuru 2002, s. 116 ja Heuru 2003, s. 243–245.

julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoitoon. Lain tavoitteet perustuivat oikeusministeriön asettaman julkisuustoimikunnan komiteamietintöön (KM 1992:9). Toimikunnan tehtävänä oli muodostaa ehdotus julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistamiseksi. Uudistus mahdollisti lainsäädäntöön sisältyneiden lähes 120 salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta koskevan määräyksen kumoamisen. Samalla rajoitettiin viranomaisten harkintavaltaa tietojen antamisessa. Lakia koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä¹⁵⁹ korostettiin informaation merkityksen voimakasta kasvua yhteiskunnassamme. Julkinen sektori nähtiin siinä merkittävänä tiedon tuottajana, joka ei kuitenkaan palvele vain hallintoa itseään, vaan tiedot ovat tärkeitä myös monelle muulle tiedon tarvisijalle. Päätöksenteon tuleekin perustua julkisuudelle:

”Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Tämä edellyttää muun ohella, että yksilöillä ja yhteisöillä sekä tiedotusvälineillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien tahojen toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksista niihin. Kaikkien tulee voida asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja arvioida omista lähtökohdistaan julkisen vallan käyttöä. Valiokunnan mielestä keskeisen yhteiskunnallisen päätöksenteon tulisi mahdollisuuksien mukaan perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuutta voidaan pitää luonnollisena edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle.”

Vastaavat perustelut ilmenevät hyvin myös hallituksen julkisuuslakia koskevasta esityksestä:

”Uudistuksen keskeisiä tavoitteita on selkeyttää julkisuuden määräytymisperusteita sekä lisätä valmistelun julkisuutta. Tähän pyritään muun muassa supistamalla harkinnanvaraisesti julkisten asiakirjojen ryhmää, säätämällä viranomaiselle velvollisuus tiedottaa toiminnastaan sekä antaa tietoja keskeisistä suunnitelmistaan ja muista valmisteilla olevista asioista. Viranomaiset olisivat velvollisia antamaan sisäisiä ohjeita julkisuuden toteuttamiseksi.” (HE 30/1998, 178.)

¹⁵⁹ HaVM 31/1998 vp, s. 4.

Julkisuuslain tavoitteena oli lisätä salassapidon läpinäkyvyyttä siten, että julkisuusperiaatteen rajoitukset ilmenevät keskitetysti yhdestä laista. Tätä keskittämisyrittämystä tukee Vuortaman ja Kerosuon mukaan myös eduskunnan antama vastaus hallituksen esitykseen julkisuuslaiksi (EV 303/1998 vp), jonka mukaan vastaisuudessakin tulee suhtautua pidättyvästi salassapitosäännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön.¹⁶⁰

Myös lähes viisikymmentä vuotta vanhan julkisuuslainsäädännön puutteet tulevat ilmi hallituksen esityksen perusteluissa:

”Nykyisen lain mukaan julkisuus toteutuu ensisijaisesti siten, että kansalaiset, organisaatiot ja toimittajat pyytävät tietoja asiakirjoista. Viranomaisen rooli avoimuuden toteuttamisessa on jäänyt osin passiiviseksi, joskin eri viranomaiset ovat viime vuosikymmeninä tehostaneet omaa tiedotustoimintaansa. Kuntalailla kumottuun vuoden 1976 kunnallislakiin otettu tiedottamisvelvoite on lisännyt ja monipuolistanut kuntien tiedotustoimintaa. Julkisuusperiaatteen aktiivinen huomioon ottaminen viranomaisten toiminnassa, esimerkiksi järjestettäessä asiakirjahallintoa tai otettaessa käyttöön tietokoneavusteisia kirjaamisjärjestelmiä, ei ole riittävästi toteutunut. Tämä on puolestaan johtanut ristiriitatilanteisiin tietoja pyytävien ja viranomaisten välillä.” (HE 30/1998, 45.)

Epäkohdaksi nähtiin myös harkinnanvaraisesti julkisten eli valmisteluun liittyvien asioiden suuri määrä ja niiden pysyminen sellaisina vielä päätöksenteon jälkeenkin:

”Tärkeä osa valmisteluaineistosta jää näin viranomaisen luvasta riippuvaksi ja kansanvaltaisen valvonnan ulkopuolelle. Kuitenkin juuri valmistelun julkisuus auttaa kansalaisia ja tiedotusvälineitä saamaan tietoja viranomaisten käsiteltävistä asioista ja niiden taustoista. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta oleellista on, että tietoja voidaan saada mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen lopullisen päätöksen tekemistä.” (HE 30/1998, 45–46.)

Valmistelun lisääntyvän julkisuuden aikaansaamina hyötyinä todettiin parempien vaikutusmahdollisuuksien lisäksi myös päätöksenteon laadun nousu, koska julkinen keskustelu voisi tuoda esiin uusia, valmistelussa huomioon ottamatta jääneitä näkökulmia.

¹⁶⁰ Vuortama – Kerosuo 2004, s. 39

Valmistelujulkisuus turvataan julkisuuslain 6 §:n 8-kohdassa, jonka mukaan sisäinen valmisteluaineisto tulee julkiseksi viimeistään sitten, kun asian käsittely on siinä viranomaisessa päättynyt. Mäenpää¹⁶¹ katsoo 6 §:n sääntelyn muodostuneen melko monimutkaiseksi ja yksittäistapaukselliseksi. Lisäksi hän korostaa valmisteluun kohdistuvia suuria tiedonsaantitarpeita päätösten tosiasiallisella muodostumisella jo valmistelun aikana:

”Erityisesti hallintopäätösten valmisteluun kohdistuu suuria tiedonsaantitarpeita, koska aikanaan tehtävät päätökset muotoutuvat pitkällisesti jo valmisteluvaiheessa. Lisäksi tiedonvälitys pyrkii yleensäkin seuraamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa viranomaisten suunnitelmia ja päätösten valmistelua, koska niillä on uutisarvoa ja yleistä kiinnostavuutta. Julkisuuslaissa onkin pyritty valmisteluasiakirjojen julkiseksi tulon mahdollisimman kattavaan määrittelyyn.”

Toiminnan laadun sekä avoimen valmistelun ja päätöksenteon välinen yhteys ovat mielenkiintoisimpia perusteita julkisuusmyönteiselle hallinnolle. Tämä näkökulma nostaa usein rutiinitoimenpiteenä pidetyn tiedotuksen arvoa ja osoittaa sen keskeiseksi toiminnoksi koko kunnan johtamisessa. Tämän luvun lopussa selostettavassa julkisuuslakia koskevassa valtioneuvoston selonteossa todetaan sama johtopäätös osuvasti: ”Lain tiedonantovelvoitetta koskeva säännös merkitsee tiedotustoimintaa laajempaa näkökulmaa ja viestintää koskevaa velvoitetta. Kysymys ei ole vain tiedottamisesta medialle ja median kautta, vaan kansalaisten tiedonsaannin asettamista etusijalle sekä suunnitelmallisesta viestinnästä.” (VnS 5/2003, 38.)

Julkisuuslaki kiinnittää huomiota valmistelun julkisuuteen ja päätöksenteon julkisuuteen mutta ei erikseen viranhaltijoille delegoidun päätösvallan julkisuuteen. Sen Ryyänen nostaa delegoinnin merkittävimmäksi ongelmaksi, koska vaihtoehtojen harkinta jää tällöin kunnallispoliittisen keskustelun ulkopuolelle. Delegoitu valmisteluvaihe ja lakisääteinen esittelyjärjestelmä saattavat tehokkaimmillaan kutistaa valtuuston päätöksenteon muodolliseksi päätöskirjaukseksi.¹⁶² Delegoidun päätösvallan julkisuuteen on syytä kiinnittää huomiota varsinkin silloin kun delegointi kohdistuu muuhun kuin tarkkojen säännösten perusteella tapahtuvaan päätöksentekoon. Julkisuuden kannalta haastavia kysymyksiä liittyy delegoituun päätösvaltaan silloin kun se mahdollistaa esimerkiksi merkittävää hankintavaltaa, sopimustentekovaltaa, rekrytointivaltaa.

¹⁶¹ Mäenpää 2002, s. 88–89.

¹⁶² Ryyänen 2006, s. 165–166

Julkisuuslain säätämisen yhteydessä kuntalain 57 §:ää muutettiin (622/1999) siten, että valtuustolla eikä muullakaan toimielimellä ei enää ole valtaa määrätä suljetussa kokouksessa käsiteltyä asiaa tai asiakirjaa salaiseksi, vaan salaisuuden tulee perustua lakiin. Tämä oli julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta hyvin keskeinen muutos. Eräältä osin julkisuuslain säätämisen yhteydessä tehty kuntalain muutos (622/1999, § 74) merkitsi kuitenkin yksittäisen luottamushenkilön tiedonsaantioikeuden rajoittamista:

”Voimassa olevan lain mukaan kunnan tarkastuslautakunnan jäsenellä sekä tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän pitää tarpeellisena tarkastustehtävän hoitamiseksi. Yksittäiselle tarkastuslautakunnan jäsenelle suoraan laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tarkastuslautakunta toimii yhtenä toimielimenä ja kokonaisuutena, kuten muutkin monijäseniset toimielimet. Tämän vuoksi tiedonsaantioikeuden käyttämisen tulisi kuulua tarkastuslautakunnalle, ja lautakunnan tulisi tehdä päätös tiedonsaantioikeuden käyttämisestä. Ehdotuksen mukaan pykälää muutettaisiinkin siten, että siinä mainittaisiin tarkastuslautakunnan jäsenten sijasta tarkastuslautakunta.” (s.174 HE 30/1998)

Hallituksen esityksessä ei tietojensaantioikeuden rajoittamista perustella muutoin kuin lyhyesti todetaan, että yksittäisen jäsenen tietojensaantioikeutta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena¹⁶³.

Julkisuuslain ilmeisesti tärkeimmät uudistukset olivat salassapitoperusteiden vähentäminen ja niiden kokoaminen lain tasoiseksi ja vieläpä yhteen pykälään (24 §) sekä salassapitokompetenssin poistaminen viranomaisilta. Vaikka salassapitoperusteita on edelleen yhteensä 32 kohtaa, on muistettava, että laki koskee kaikkia viranomaisia ja useimmat perusteista eivät käytännössä liity kuntien toimintaan. Salassapitoperusteiden tehtävänä on turvata A) yksityistä intressiä, B) yleistä intressiä ja C) julkisyhteisön omaa intressiä. Yksityisen suojan kohteena ovat henkilön yksityiselämä ja yksityisyys sekä liike- ja ammattisalaisuus. Yleistä intressiä turvataan salassapitoperusteilla, jotka koskevat rikosten ehkäisemistä, selvittämistä ja syytteeseen saattamista, viranomaisvalvontaa, Suomen kansainvälisiä suhteita sekä valtion tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikkaa. Julkisyhteisön oman intressin suojaa

¹⁶³ HE 30/1998 vp. s. 30

nauttivat julkisyhteisön omat liike- ja ammattisalaisuudet sekä sen toiminta työnantajana ja oikeusriidan osapuolena. Tämän suojan tarkoituksena on turvata, ettei julkisyhteisö olisi kilpailutilanteissa, oikeudenkäynnin osapuolena tai työnantajana huomommassa asemassa kuin yksityiset oikeussubjektit vastaavissa oikeussuhteissa.¹⁶⁴

Salassapitoperusteiden kohdalla on syytä huomata, ettei julkisyhteisön intressi tarkoita sitä, että yritettäisiin rajoittaa sellaista julkisuutta, joka asettaa yhteisön arvostelun tai kritiikin kohteeksi tai osoittaa yhteisön palveluksessa olevan henkilön menetelleen väärin tai rikollisesti. Ns. negatiivinen julkisuus, jota kunnissa usein pelätään, on kuitenkin subjektiivinen käsite eikä asia, joka olisi lailla annettavan suojan arvoinen. Tiedotusvastuullisen virkamiehen on siksi ymmärrettävä se mitä arvoja omalle organisaatiolle kiusallisenkin asian avoin tiedottaminen lopulta kuitenkin palvelee. Salassapitosäännökset ovat poikkeuksia pääperiaatteena olevalle julkisuusperiaatteelle, joten salassapitoa on tulkittava ahtaasti, kuten esimerkiksi KHO:n vuosikirjaratkaisussa 2006:64 on todettu: vaikka rekisteritiedot ovat salassa pidettäviä, salassapito ei ulotu niitä koskeviin hallintopäätöksiin.

Yleisen julkisuuden lisäksi oikeus salassa pidettävien tietojen saamiseen nousee esiin myös hallinnossa toimivien henkilöiden välillä. Ratkaisun avain perustuu siihen, onko tietoja pyytävä henkilö salassa pidettävään asiaan nähden sivullinen vai ei. Sivullisella tietojensaantioikeutta ei ole. Luonnollisesti asiaa valmisteleva tai käsittelevä toimihenkilö ei ole sivullisessa asemassa. Myös valtuutetut, kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja samoin kuin tilintarkastaja ja tarkastuslautakunnan jäsenet, joiden toimialueena on kunnan koko hallinto, ovat oikeutettuja saamaan tiedon salaisesta asiasta (KuntaL 24 § ja 74 §). Muiden osalta on viitattava KuntaL 43 §:n säännökseen, jonka mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada tietoja asioista, joita hän toiminnassaan pitää tarpeellisena.¹⁶⁵ Sivullisuuden tulkinta perustuu julkisuuslain 29 §:ään, jossa säädetään tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle ts. sivulliselle. Jos viranomainen ei ole asian käsittelyssä sivullinen, salassa pidettävä tieto voidaan luovuttaa sille myös julkisuuslain voimaantulon jälkeen kuten aiemminkin. Kuntalaissa ei säädetä erikseen kunnan toimielimen oikeudesta saada tietoja. Kunnan toimielin ei kuitenkaan ole alaiseensa toimintaan nähden toisen viranomaisen eli sivullisen asemassa. Siten sillä täytyy olla oikeus saada alaisestaan toiminnasta myös salassa pidettäviä tietoja, jos ne ovat tarpeellisia tehtävien hoitamisen kannalta. Koska kunnanjohtaja/pormestari johtaa kuntalain 24 § 1. momentin

¹⁶⁴ Mäenpää 2002, s. 94–97.

¹⁶⁵ Heuru – Mennola – Ryynänen 2001, s.212. sekä Heuru 2001b, s. 258

perusteella kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa, hän ei ole sivullisen viranomaisen asemassa, vaan oikeutettu saamaan alaistaan toimintaa koskevia salassa pidettäviä tietoja, jos ne ovat tarpeen hänen johtovastuunsa toteuttamiseksi.¹⁶⁶

Julkisuuslain lisäksi mm. seuraavat lait sisältävät määräyksiä tietojen salassapidosta: laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta, nimikirjalaki, kuntalaki, arkistolaki, laki tasavallan presidentin kansliasta¹⁶⁷.

Julkisuusperiaatteen pääsisältö ilmaistaan julkisuuslaissa lähinnä seuraavien viiden säännöksen avulla:

”Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.” (1 § 1 mom.)

”Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.” (3 §)

”Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.” (9 § 1 mom.)

”Tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa. Harkinnassa on otettava huomioon mitä 17 §:ssä säädetään.” (9 § 2 mom.)

”Viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.” (17 § 1 mom.).¹⁶⁸

Itse lisäksiin luetteloon vielä 20 §:n, koska julkishallinnossa ei kunnallis- ja kuntalakeja lukuun ottamatta ole aiemmin ollut yleistä tiedottamisvelvollisuutta, joten laki edellyttää viranomaisilta vanhastaan tutun ajattelutavan muutosta. Viitataan erityisesti seuraaviin mainintoihin:

¹⁶⁶ Ahvenainen – Rätty 1999, s. 180 - 182

¹⁶⁷ Vuortama – Kerosuo 2004, s. 39

¹⁶⁸ Ahvenainen – Rätty 1999, s. 15

”Viranomaisten on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita...” sekä ”Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.” sekä ”Viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisen tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.” Tärkeä on myös 4 § 2. momentti, joka laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan kaikkea julkisen vallan käyttöä. Siten myös yksityisoikeudelliset toimijat, jotka lain nojalla hoitavat julkisia tehtäviä tai käyttävät julkista valtaa, kuuluvat lain soveltamisen piiriin (esim. yksityiset lastensuojelulaitokset ja dementiakodit).

Oikeusministeriö käynnisti vuonna 2001 eduskunnan tahdon mukaisesti julkisuuslain seurantahankkeen julkisuuslain toimivuuden selvittämiseksi. Selvitystä varten Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos suoritti tutkimuksen korkeimman hallinto-oikeuden julkisuuslakia koskevista ratkaisuista vuosilta 2000 – 2002. Sen lopputuloksissa todetaan tarkasteltujen ratkaisujen selventäneen ja varmentaneen lain esitöissä tavoiteltuja linjauksia. KHO:n ohjausinformaatio korostaa tarkkoja asiakirjakohtaisia perusteluja sekä tietojen antamista julkisesta osasta, vaikka asiakirja sisältäisikin salassa pidettäviä osia. Julkisuuden ja salassapidon väliseen rajanvetoon KHO:n oikeusohje painottaa sitä, että viranomaisten tulisi tulkintaa tehdessään ottaa huomioon julkisuuslain yleistä tavoitteenasettelua ja tarkoitusta ilmentävät pykälät.¹⁶⁹ Lisäksi Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos suoritti vuonna 2003 seuraavat tutkimukset: Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutustoiminnassa, Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista. Niiden tuloksia on hyödynnetty hallituksen selonteossa.

Hallitus antoi vuonna 2003 eduskunnalle sen edellyttämän valtioneuvoston selonteon julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta (VNS 5/2003). Siinä on selostettu uudistuksen tavoitteiden kuten valmistelun julkisuuden lisäämisen toteutumista, jota tavoiteltiin valmisteluasiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdat määrittelemällä (julkisuuslaki 6 ja 7 §) ja säätämällä viranomaisille tiedottamisvelvollisuus valmisteilla olevista asioista (19 §). VNS:n mukaan KHO on julkisuuslakia koskevissa ratkaisuissaan vahvistanut valmistelun julkisuudelle lainsäädäntövaiheessa asetetut tavoitteet. Sitä kuvaa tulkinta, jonka mukaan

¹⁶⁹ Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, s. 95–96

viranomaisen asiakirjan määritelmästä johtuvia tiedonsaannin rajoituksia on tulkittava ahtaasti. Tiedonsaantia ei voi siksi rajoittaa pyrkimällä selittämään asiakirjoja viranomaisen muistiinpanoiksi, koska silloin estetään mahdollisuutta kontrolloida julkisen vallan käyttöä.¹⁷⁰ Selontekoon sisältyvät tuomioistuinratkaisujen tilastollinen tarkastelu ositti, että uuden julkisuuslainsäädännön voimaantulo ei aiheuttanut pelättyä valitusten ruuhkaa hallintotuomioistuimissa, vaikka käsiteltyjen tapausten määrä lisääntyi. Lähes puolet hallinto-oikeuksille tehdyistä valituksista koski kuntien ja kuntayhtymien, lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten, tekemiä päätöksiä. Oikeuskäytännön tarkastelu ei kuitenkaan selonteon mukaan nostanut esiin mitään erityisiä uuden julkisuuslainsäädännön ongelmakohtia. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä korostunut vaatimus päätösten asianmukaisesta perustelemisesta liittyy kiinteästi viranomaistoiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteuttamiseen. KHO:n ratkaisuista ilmenee myös tärkeä oikeusohje julkisuuden ja salassapidon välisen rajanvedon harkintaan: viranomaisten tulisi lakia soveltaessaan ottaa vakavasti huomioon julkisuuslain yleistä tavoitteenasettelua ja periaatteita koskevat säännökset kuten 1 § julkisuusperiaatteesta ja 3 § lain tarkoituksesta sekä 17 § tiedonsaantioikeudesta.¹⁷¹

Valtioneuvoston selonteon keskeisissä johtopäätöksissä todetaan uudistuksen tavoitteena olleen syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen soveltamista ja lisätä hallinnon avoimuutta. Näiden tavoitteiden aikaansaamiseksi lain soveltamisalaa laajennettiin, valmistelun julkisuutta lisättiin, salassapitosäätelyä keskitettiin ja yhtenäistettiin sekä asetettiin viranomaisille velvoitteet tiedonsaannin edistämiseen. Hallitus toteaa selonteossa soveltamisalan laajentamisen oikeaan osuneeksi toimenpiteeksi. Valmistelun julkisuus näyttää lisääntyneen selvimminkin monissa ministeriöissä ja keskushallintotasolla. Ohuimmin selonteon mukaan uusi lainsäädäntö näyttää vaikuttaneen valtionhallinnon paikallistasolla ja kunnallishallinnossa. Tosin selvityksessä todetaan mm. kunnallislain säätämisen muuttaneen kuntien viranomaisten toimintaa jo ennen kokonaisuudistusta mikä varmasti pitää paikkansa. Hallituksen mukaan ei näytä ilmenneen sellaisia ongelmia, jotka vaatisivat omaksuttujen ratkaisujen uudelleenarviointia. Myös salassapitosäätelyn yhtenäistäminen ja keskittäminen 24 §:ään on tehtyjen selvitysten perusteella osoittautunut oikeaksi toimenpiteeksi. Lisäksi oikeuskäytännöstä saatu tulkintaohjaus tukee selkeästi salassapitosäätösten suppeaa tulkintaa ja tarkkaa perustelua sekä julkisuusperiaatteen täysimääräistä soveltamista. Selonteossa pohdittiin myös missä määrin lakiuudistus on kyennyt muokkaamaan virkamiesten asenteita ja työtapoja lain yleistavoitteiden

¹⁷⁰ VNS 5/2003, s. 19–21

¹⁷¹ VNS 5/2003, s. 30–33

suuntaan. Tutkimusaineistoon näyttää sisältyneen myös toimittajien kokemuksia asenteiden muuttumisesta ja viitteitä jopa uudesta johtamiskulttuurista. Selvitykset eivät kuitenkaan osoittaneet kahden ensimmäisen voimassaolovuoden aikana merkittävää avoimuuden lisääntymistä viranomaisten asenteissa. Kansalaisnäkökulman todettiin jääneen selvityksissä vähälle huomiolle mutta kansalaisten kiinnostus pyytää viranomaisilta asiakirjoja ei uuden lain myötä juuri lisääntynyt mutta asiaan saattoi vaikuttaa yleisen tietoverkon jatkuvasti kasvava informaatiotarjonta. Ainoana muutoshankkeena julkisuuslakiin selvityksessä todettiin Helsingin kaupungin aloite asiakirjapyynnön delegointimahdollisuuden lisäämisestä lakiin.¹⁷²

Eduskunnan hallintovaliokunta yhtyi mietinnössään valtioneuvoston selonteossa esitettyihin näkemyksiin. Julkisuusperiaatteen näkökulmasta valiokunta korosti aktiivista tiedottamista ja sitä edistävän koulutuksen merkitystä. Valiokunta painotti, että viestinnällä on keskeinen merkitys hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta ja, että viranomaisten velvoite tiedonsaannin edistämiseksi kattaa myös viestinnän. Julkisuuslain asettaman viestintävelvoitteen vuoksi viestinnän kehittämiseen ja julkisuusmyönteisyyteen tulee koulutuksessa kiinnittää erityistä huomiota ja kohdistaa se organisaation koko henkilöstöön, mukaan lukien valmistelijat ja esittelijät.¹⁷³

Lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta on vuosina 2000 – 2007 tehty kaikkiaan yhdeksän muutosta mm. edellä todettu mahdollisuus edelleendelegoida asiakirjan antamisesta päättäminen viranhaltijalle (14 § 495/2005).

5.4. Osallistumista ja demokratiaa tukeva lainsäädäntö ja hankkeet

Demokratiaan liittyvä kiinteästi käsite osallisuus, joka on laaja-alaisempi kuin osallistumisen käsite. Sisäasiainministeriön osallisuushankkeessa osallisuuden käsite on jäsennelty neljään osaan: 1. tieto-osallisuuteen, 2. suunnitteluosallisuuteen, 3. päätösosallisuuteen ja 4. toimintaosallisuuteen. Päähuomio on sellaisessa suorassa osallistumisessa, jolla pyritään vaikuttamaan julkisen vallan ratkaisuihin.¹⁷⁴

¹⁷² VNS 5/2003, s. 50–56

¹⁷³ Hallintovaliokunta 6/2004 vp. s 6–8

¹⁷⁴ VNS 3/2002 vp. s. 4–5

Varsinaisen julkisuuslainsäädännön lisäksi kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on edistetty myös muussa lainsäädännössä asteittain 1970-luvulta alkaen. Aluksi sitä haluttiin lisätä yhdyskuntatekniseen suunnitteluun rakennuslain (358/58) uudistamispyrkimysten yhteydessä, jotta kansalaisille ja yhteisöille olisi mahdollistettu tasavertaiset vaikuttamismahdollisuudet ja, jotta suunnittelu olisi julkista jo valmistelusta alkaen. Rakennuslain kokonaisuudistus ei kuitenkaan vielä tuolloin edennyt, vaan sitä saatiin odottaa 1990-luvulle saakka.¹⁷⁵ Varsinaisen uudistuksen sai aikaan maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja erityisesti sen 1, 6, 7, 62 ja 63 §:t, joissa määritellään osallistumisen tavoitteet ja muodot. Lain 65 ja 67 §:t liittyvät kaavaehdotusten nähtävillä oloon ja muistutusten tekoon. Osallistumista ei nähdä itseisarvona, vaan sen päätavoitteena on varmistaa kaavoituksen laatutaso ja asiantuntemuksen monipuolisuus (1.2 §). Lisäksi sekä ympäristönsuojelulain (86/2000) 1 § ja 37 § että ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (468/1994) 1 §:n tavoitteina on mm. parantaa kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa ja vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Mahdollisuuksia tarjotaan asianosaisten lisäksi myös niille, joiden oloihin tai etuihin vireillä oleva hanke saattaa vaikuttaa. Muun erityislainsäädännön alueella sekä potilaan asemasta ja oikeudesta annetulla lailla (785/1992) että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetulla lailla (812/2000) turvataan sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden osallistumismahdollisuuksia heitä itseään koskevien asioiden käsittelyyn. Perusopetuslakiin (628/1998), lukiolakiin (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (630/1998) sisältyy säännöksiä opetuksen julkisuudesta, opiskelijoiden osallistumisesta koulutuksen kehittämiseen sekä kodin ja koulun yhteistyöstä.¹⁷⁶

Yleislainsäädännön alueella aikaisemman hallintomenettelylain korvannut hallintolaki (434/2003) korostaa aikaisempaa aidommin vaikuttamismahdollisuuksia 41 §:ssä. Mahdollisuuksia tulee tarjota myös muille kuin asianosaisille eli niille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus. Heille tulee varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Hallintolaki ei määrittele yksityiskohtaisia tapoja sille, miten vaikuttamismahdollisuudet tulee tarjota, vaan jättää harkintavastuun viranomaiselle: ”Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.” Uusi säännös korostaa nimenomaan vaikuttamismahdollisuuksia kun aikaisempi hallintomenettelylaki käsitteli lähinnä vireilläolosta ilmoittamista. Lainkohdan

¹⁷⁵ Anttiroiko ym. 2007, s. 253–254

¹⁷⁶ VNS 3/2003 vp, s. 8

tavoitteena oli muuttaa sääntelyä siten, että yksilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia lisätään perustuslain 14.3 § ja 20.2 § edellyttämällä tavalla¹⁷⁷.

Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki nosti myös kansalaisten osallistumisen aiempaa huomattavasti korostetumpaan asemaan. Kuntalain 4. luvussa olevista asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevista säännöksistä ja niiden muutostarpeista esitettiin arvio kuntalain soveltamista koskeneessa valtioneuvoston selonteossa (VNS 3/1999vp.). Selonteossa todettiin, että säännökset ”luovat väljät ja joustavat edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle.” Eduskunnan hallintovaliokunta yhtyi selonteon näkemyksiin (HaVM 11/2000), jotka koskivat mm. erityislainsäädännössä tarvittavia osallistumisjärjestelmiä. Valiokunta kannustikin kuntia aktiivisesti kehittämään kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja –muotoja ja piti välttämättömänä, ”että kuntalaisia informoidaan selkeästi siitä, mikä taho tai kuka käyttää päätösvaltaa kussakin asiassa.” Samalla valiokunta viittasi käynnissä olevaan osallisuushankkeeseen.¹⁷⁸

Kuten edellä olevasta ilmenee, kansalaisten osallisuuden turvaaminen on ollut lainsäätäjälle selvä tietoinen tavoite, koska siihen pyrkiviä säännöksiä sisältyy yli kymmeneen vuosina 1992 – 2000 säädettyyn lakiin. Kyseessä on ollut eurooppalainen suuntaus, sillä lainsäädäntötavoitteidemme toteutumista ovat vauhdittaneet sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan allekirjoittaminen 1990 sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus kansalaisten osallistumisesta paikallishallintoon (R(2001)19).

Valtiovalta on halunnut edistää kansalaisten osallisuutta lainsäädännön lisäksi erillisillä poliittisilla hankkeilla. Tavoitteita lähdettiin toteuttamaan 1990-luvulla hallitusohjelmissa ja erillisellä osallisuushankkeella. Pääministeri Paavo Lipposen I ja II hallituksen (1995 - 1999 ja 1999 – 2003) ohjelmien tavoitteeksi otettiin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen, syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisääminen¹⁷⁹.

Sisäasiainministeriö asetti 27.2.1997 osallisuushankkeen toteuttamaan kuntalaissa ja hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita kuntalaisten osallistumis- ja

¹⁷⁷ HE 72/2002 vp., s. 95–98

¹⁷⁸ VNS 3/2002 vp, s. 3

¹⁷⁹ VNS 3/2003 vp, s. 3

vaikuttamismahdollisuuksien sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämisestä. Ensimmäisessä vaiheessa oli mukana 53 kuntaa ja 67 osallisuusprojektia. Aiempien hankekuntien joukosta 17 kuntaa ja yksi kuntayhtymä valittiin vuoden 2001 loppuun kestäneelle jatkokaudelle. Eduskunnalle valmisteltiin hankkeen pohjalta valtioneuvoston selonteko, jonka valmistelua varten Tampereen yliopisto laati taustaraportin.¹⁸⁰ Osallisuushankkeen kokemukset on raportoitu valtioneuvoston selonteossa kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (3/2002 vp.). Siinä esitettiin seuraavien kuntalain muutosten tarkempaa selvittämistä:

27 §: valtuuston velvollisuus huolehtia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ulotettaisiin koskemaan myös muita kunnan toimielimiä.

28 §: asukkaiden aloitteet käsiteltäisiin aina valtuustossa ja/tai 71 § muutettaisiin siten, että tarkastuslautakunnan olisi arvioitava aloitteiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä.¹⁸¹

Eduskunta hyväksyi selonteon 23.10.2002 eikä kuntalakiin katsottu edellä esitetystä huolimatta kohdistuvan muutospaineita (HaVM 10/2002).

Lipposen hallituksen hankesalkkuun sisältyvän kuntapolitiikka-hankkeen osahankkeena sisäasiainministeriö asetti kuntien itsehallintohankkeen selvittämään kuntien itsehallinnollista asemaa. Sen tehtäväksi annettiin laatia kuvaus kuntien itsehallinnon nykytilasta, sen nykytilasta ja laatia tarvittavat toimenpide-ehdotukset. Selvityksen mukaan itsehallinnon lainsäädännöllinen tila nähtiin varsin hyväksi eikä siinä päädytty tekemään yksittäisiä hallinnonalakohtaisia ehdotuksia. Kuntien itsehallinnollisen aseman huomioon ottaminen kuntia koskevassa sääntelyssä katsottiin kuitenkin jatkuvasti tarpeelliseksi (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Sisäasianministeriön kuntaosaston julkaisu 3/2000).

Sama teema korostuu myös nykyisen hallituksen ohjelmassa. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan sisältyy vuoteen 2006 kestävä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Siihen liittyen alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen asetti 18.12.2003 hankkeen selvittämään kunnallisen demokratian kehittämistä. Siinä selvitettiin edustuksellisen demokratian sekä kuntien vastuulla olevien tehtävien hoidon markkinaehtoistumisen ja ulkoistamisen yhteensovittamismahdollisuuksia. Lisäksi tarkasteltiin seutukuntapohjaisen ja

¹⁸⁰ VNS 3/2002 vp, s. 4

¹⁸¹ VNS 3/2002 vp. s. 21

maakunnallisen sekä muun alueellisen verkostoitumisen ja yhteistoiminnan suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Saman politiikkaohjelman alaisuuteen kuuluu myös Kansanvalta 2007 toimikunta, joka on jättänyt mietintönsä 7.6.2005 (KM 2005:1). Siinä esitettiin valtuuston todellisen päätösvallan vahvistamista sekä valta- ja vastuusuhteiden selkiennyttämistä kuntien johtamisjärjestelmässä uuden julkisen rahoituksen turvin¹⁸².

Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti eli kuntademokratian vihreä kirja (Sisäasiainministeriön julkaisu 2/2005 <http://www.intermin.fi/julkaisu/022005>) luovutettiin 10.2.2005 alue- ja kuntaministeri Hannes Manniselle. Suurimmaksi ongelmaksi raportissa nostettiin se, että muuttuvassa kunnassa asiat etäännyvät peruskuntatasolta luottamushenkilön ja kuntalaisten ulottumattomiin. Toisena keskeisenä ongelmana raportissa todettiin valtuuston arvojohtamisen toteutumattomuus. Tämä tehtävä jää toteutumatta, koska kunnilta ja kuntien valtuustoilta puuttuvat usein mahdollisuudet kuntakonsernin, kuntayhtymien ja muiden sopimusverkostojen kokonaisuohjaukseen. Yhdeksi kuntademokratian kehittämiskohteeksi ehdotettiin luottamushenkilötoiminnan edellytyksien parantaminen.¹⁸³

Suomen Kuntaliiton lausunnossa (hallitus 17.3.2005 § 23) kuntademokratian vihreästä kirjasta korostettiin kuntademokratian vahvistamista ja keskeisten peruspalveluiden järjestämisvastuun säilyttämistä peruskunnilla. Demokratian vahvistaminen edellyttäisi lausunnon mukaan hallinnon yksinkertaistamista sekä eri hallinnon tasojen vastuusuhteiden ja poliittisen vastuun selkeyttämistä. Tärkeiksi tarkastelukohteiksi mainittiin erityisesti kuntakonsernin määrittelyn sisällyttäminen kuntalakiin, markkinaehtoistuva palvelutuotanto, luottamushenkilötyön edellytykset sekä kansalaisten suorat vaikuttamismahdollisuudet.¹⁸⁴ Lausunnossa esitettiin, että A) luottamushenkilötyön työskentelyedellytyksiä on kehitettävä ja monipuolistettava, jotta vahvistettaisiin edustuksellisen demokratian toimivuutta ja B) kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ei pidä nähdä irrallisena asiana, vaan osana kunnan johtamisjärjestelmää. Lausunnossa ehdotettiin osaksi valtuuston vuosittaista toimintaa osallisuustavoitteiden asettamista sekä niiden toteutumisen seuranta.

Ensimmäinen kohta kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännössä tulkitaan ahtaasti kuntien mahdollisuuksia tukea valtuustoryhmien toimintaa. Toinen kohta käsitteli myös

¹⁸² Majoinen 2006, s. 45–46

¹⁸³ <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/Pages/9488691833150267C2256FB80037CC0B> 9.4.2008

¹⁸⁴ http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;376;76228;80466;80393 6.4.2008

luottamushenkilötyötä, koska siinä ehdotettiin konkreettista keinoa valtuuston tavoiteasetannan monipuolistamiseksi. Osallisuustavoitteet olisivat todennäköisesti yksi mahdollisuus lisätä yleensä melko talouspainotteisten tavoitteiden laajuutta ja samalla laajentaa myös tarkastuslautakunnan tehtäväkenttää. Samalla ne toisivat konkretiaa kuntalain 27 §:n velvoitteeseen, jonka mukaan valtuuston on pidettävä huolta asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumismahdollisuuksista. Tärkeänä Kuntaliiton lausunnossa pidän sitä, että osallistuminen kytketään selvästi valtuuston tehtäviin ja nähdään osana kunnan johtamisjärjestelmää. Siten valtuutetuilla on tässäkin tehtävässä tavoitteiden asettamisen ja valvonnan rooli ja viranhaltijakoneistolla toteuttajan rooli. Lausunnossa tämä todettiin seuraavasti: ”Kuntalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen ovat edustuksellista demokratiaa ja vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden toimintaa tukevaa. Siihen täytyy kuitenkin kunnissa aktiivisin toimenpitein tarjota mahdollisuuksia.” Lisäksi lausunnossa huomautettiin, että kunnissa on toteutettu hyvin varovasti lainsäädännön antamia mahdollisuuksia kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämiseksi. Tilanne on siten valitettavasti edelleen samankaltainen, joka todettiin jo edellä kansalaisten suoran osallistumisen selonteon johtopäätöksissä (VNS 2/2002 vp). Ajankohtaisin maininta tuossa Kuntaliiton lausunnossa on kuitenkin vaatimus keskeisten peruspalvelujen järjestämisvastuun säilyttämisestä peruskunnilla. Valitettavasti tämä vaatimus näyttää sittemmin jääneen varsin vähälle huomiolle myös Kuntaliitossa. Tätä asiaa on käsitelty tarkemmin edellä luvussa 3.2.

Kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa valmistui seuraavaksi kuntakehitystoimintaan keskittynyt II väliraportti (I/2006) sekä siihen liittyvät keskustelualoitteet (professori Aimo Ryyänen ja tutkimusjohtaja Kaija Majoinen). Hankkeen loppuraportti on julkaistu Kuntademokratian valkoisena kirjana Sisäasianministeriö 56/2006. Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiin liittyvä kuntalain muutos 578/2006 toteutui 1.8.2006.

Valkoisessa kirjassa esitetään seitsemän kehittämissuositusta demokratiahankkeen jatkokehittämiseksi. Siteeraan niistä seuraavaksi mielestäni keskeisimmät viisi ehdotusta.¹⁸⁵

- *Demokratian kehittämistyön tulee olla osa kuntien toiminnan ja hallinnon muuta uudistamistyötä*
- *Luottamushenkilöiden ja edustuksellisen demokratian roolia määriteltävä uudelleen*

¹⁸⁵ Vakoinen kirja, s. 59–66

- *Luottamushenkilöiden työmenetelmiä ja luottamustoimen hoidon edellytyksiä kehitettävä edelleen* (valtuuston työskentelyn tehostamisen ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi informaation ja tiedonkulun kehittämistä ja keinoja siihen on syytä pohtia)
- *Kunta- ja palvelurakennemuutokseen sisällytettävä vahva demokratian kehittämisen näkökulma*
 - Kuntaliitokset vaikuttavat luottamushenkilöiden määrään, luottamushenkilöiden asemaan sekä mitä todennäköisimmin luottamushenkilöpaikkojen vähetessä myös luottamushenkilöiden sosiaaliseen edustavuuteen mahdollisesti sitä vinouttaen. Myös kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen rakennemuutoksen keskellä on keskeinen tehtävä: asian osalta nykyinen lainsäädäntö on riittävä, mutta sen puitteissa on paikallistasolla kyettävä kehittämään sellaisia vaikuttamiskanavia ja -muotoja, joiden kautta kuntalaisen ääni todella kuuluu kunnassa. Vain tätä kautta kuntalaisten luottamus voidaan säilyttää tai parantaa sitä, mikä taas turvaa legitimaation kunnan toiminnalle jatkossakin.
- *Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen myös rakennemuutosten keskellä tärkeää* (Mahdollisuuksia tarjoaa mm. kunnallisen kansanäänestyksen kehittäminen sekä sähköisen äänestämisen kehittäminen).

Valkoisen kirjan loppusanoissa kunnallisen demokratian tuleva kehittämistarve määritellään seuraavasti:

”Lisäksi demokratian jatkokehittäminen vaatii ymmärrystä ja hyväksyntää sen suhteen, että myös kunnallishallinto ja demokratia muuttuu samoin kuin se toimintaympäristö, jossa kunnat toimivat. Tämä voi tarkoittaa vain sitä, että demokratia muuttaa muotoaan ja sen kehittäminen vaatinee tulevaisuudessakin uusia ratkaisuja toimintaympäristössä, joka on kovin erilainen kuin se, jota varten demokraattiset rakenteemme on aikanaan luotu. Pääperiaatteissa tuskin muuttamisen tarvetta on, mutta demokratian toimintatapoja on hyvä tarkastella uudelleen tilanteiden muuttuessa, kuten kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa on nyt tehty. Edustuksellisen demokratian uuden roolin määrittelyä on siis syytä jatkaa.”
(Valkoinen kirja, 66)

Edellä esitetyistä loppusanoista päätellen kunnallisen demokratian toimivuus nyt ja myös tulevaisuudessa tulee riippumaan siitä, miten hallinto osaa ottaa huomioon yhteiskunnan viestintäympäristön muutoksen. Monet kuntalaiset ovat tietoverkkojen ja eri viestintävälineiden käyttäjinä jo aktiivisia ja osaavia. Jos kunta ei vastaavalla tavalla uudista omia toimintatapojaan mm. internet-viestinnässä, se ei varmasti kykene vastaamaan kuntalaisten tarpeisiin. Omakohtaisesti olen havainnut tämän tutkimuksen teon aikana, kun Punkalaitumen kunta teki helmikuussa 2007 Äetsän kunnan kanssa aloitteen kuntarakenneselvityksen (monikuntaliitos) käynnistämiseksi yhdessä ainakin Huittisten ja Vammalan kaupunkien kanssa. Samaan aikaan verkossa avattu kunnan blogi (<http://vuodatus.p-laidun.net>), tarjosi mahdollisuuden kunnan tulevaisuutta käsittelevään verkkokeskusteluun. Blogista tuli nopeasti suosittu ja sen avaamista juuri tuossa ajankohtaisessa vaiheessa arvostettiin myös mediassa.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (johon kuntademokratian vihreä kirjakin sisältyy) toteutumista seurataan hallituksen strategia-asiakirjassa 20.4.2006. Asiakirjaan sisältyy politiikkaohjelman toteutussuunnitelma, jossa ehdotettiin toteutettavaksi seuraavat kuntalain muutokset luottamushenkilötyön edellytysten parantamiseksi:

- kunnallisen pormestarimallin mahdollistaminen
- kunnallisen luottamushenkilön oikeus saada työstään vapaata luottamustoimen hoitamista varten
- kuntalain 51 §:n mukaisen otto-oikeuden laajentaminen johtokunnan osalta ja rajoittaminen yhteisen toimielimen osalta ja
- valtuustoryhmän määrittely kuntalaissa ja sen toimintaedellytysten parantaminen.

Lisäksi toteutussuunnitelmaan sisältyi ehdotus kuntalain muuttamiseksi omistajaohjauksen vahvistamiseksi kuntakonsernissa sekä kunnallista liikelaitosta koskevan lainsäädännön kehittämiseksi. Myös kunnallista demokratiatilinpäätöshanketta ehdotetaan jatkettavaksi, jotta kuntia varten luotaisiin malli demokratiatilinpäätöksestä.¹⁸⁶

Ehdotetut kuntalain muutokset on toteutettu Lailla kuntalain muuttamisesta 578/2006, jonka tunnetuin sisältö on pormestarimallin mahdollistava kuntalain 24 §:n muutos. Kuntakonsernia ja

¹⁸⁶ Hallituksen strategia-asiakirja 2006, s. 59–63

kunnallista liikelaitosta koskevat säännökset sisältyvät Lakiin kuntalain muuttamisesta 519/2007. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman edustuksellista demokratiaa käsittelevässä osassa Suomen Kuntaliitto ja sisäasiainministeriö kehittävät 2007-2008 kunnallista demokratiatilinpäätöshanketta. Myös kansalaisjournalismin sekä hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusmahdollisuuksien kehittämistä tuetaan (Demokratia ja kansalaisvaikuttaminen 29.3.2007).

6. Saarnastuoli-julistuksesta blogi-keskusteluun

Käsittelen tutkimuksessani kahden keskeisen yhteiskunnallisen järjestelmän, kunnallishallinnon ja tiedotusvälineiden välisiä suhteita. Tässä luvussa kuvaan aluksi Suomen viestintäjärjestelmän asemaa, oikeudellista ja muuta sääntelyä yhteiskunnassa. Seuraavaksi tarkasteluni kohdistuu nimenomaan kunnallisen tiedotuksen ja sen ohjeistuksen kehitykseen. Kolmannessa alaluvussa kuvaan tiedotusvälineiden tapaa käsitellä kunnallishallintoa. Tavoitteeni on osoittaa, että kunnan tiedotuksen kehittäminen on nykyään liian suppea tarkastelukohde, jos julkisuusperiaatteen halutaan toteutuvan tehokkaasti, koska kunnan viestintä on huomattavasti laajempi kokonaisuus.

6.1. Mediaa on helppo syyttää mutta mitä on media?

Suomen viestintäjärjestelmä on monitahoinen kokonaisuus, joka muodostuu sitä harjoittavista laitoksista. Sen osajärjestelmiä ovat yrityksinä ja laitoksina toimivat tuotanto- ja jakeluorganisaatiot. Sanomien välitys viestintäjärjestelmässä tapahtuu viestintäteknikoiden avulla, joihin nykyään viitataan monitulkintaisen media-sanan avulla (lat. medium: välineet, keinot). Toisaalta sanaa käytetään myös viittaamaan joko yksittäiseen tai monikossa useisiin tiedotusvälineisiin. Tässä tutkimuksessa huomio kiinnittyy yhteisöviestintään, jolla tarkoitetaan joko kohde- tai yleisöviestintää tavoiteltavan kohteen perusteella. Yhteisöviestintä on kehittynyt sen varhaisimmasta muodosta julkisesta puheesta joukkoviestintään ja yhä monipuolistuvaan verkkoviestintään. Joukkoviestinnässä korostuu sanoman välittäminen yksisuuntaisesti teknisiä apuvälineitä hyväksi käyttäen. Pääasialliset välityskeinot ovat painoviestintä sekä radio- ja tv-viestintä. Suomessa luettu viestintä on hyvin suosittua ja olemme sanomalehtien lukemisessa UNESCON tilastoissa kolmen ensimmäisen maan joukossa Norjan ja Japanin kanssa. Sanomalehtien osuus koko joukkoviestinnän liikevaihdosta on Suomessa noin kolmannes.¹⁸⁷

Nordenstreng-Wiio määrittelevät (Johan Galtungia seuraten) joukkoviestinnän aseman yhteiskunnassa kolmion avulla, jonka kulmissa ovat valtiovalta, markkinavoimat ja kansalaisyhteiskunta ja keskellä media. Kirjoittajien mukaan: ”median ihanteellinen asema olisi toimia kansalaisyhteiskunnan jatkeena, mutta käytännössä se on myötäillyt valtiovaltaa ja viime aikoina yhä enemmän markkinavoimia.” Media ei kuitenkaan heidänkään mallissa ole

¹⁸⁷ Nordenstreng – Wiio 2001 s. 9–21

selvärajainen subjekti, vaan se koostuu eri suuntaan vetävistä osista, jossa valtaa käyttävät omistajat, toimittajat, mainostajat ja yleisö. Median yhteiskunnallista vaikutusta korostanut neljännen valtiomahdin käsite saa kirjoittajilta osin ymmärrystä, koska viimeaikainen kehitys on vähentänyt perinteisen politiikan merkitystä ja lisännyt julkisuuden merkitystä. Toisaalta asema riippumattomana voimatekijänä on heidän mukaansa liian sinisilmäinen, koska media on aina kiinni muussa yhteiskuntaelämässä – erityisesti markkinataloudessa, joka mainonnan välityksellä maksaa lähes puolet sen kuluista. Niinpä kirjoittajat päätyvät hyvin perusteltuun näkemykseen, että vaikka medialla on paikkansa demokratian ihannemallissa, sitä ei tule korottaa itsenäiseksi kulmakiveksi ja valtiomahdiksi. ”*Sananvapaus on kulmakiven veroinen perusarvo, mutta tämän oikeuden omistaa kansalainen, ei media.*” Kirjoittajat haluavatkin nähdä demokratiateorian valossa median kansalaisen palvelijana, joka välineenä auttaa kansalaisen sananvapaustavoitteiden toteutumisessa. Tästä seuraa kuitenkin perusteltu kysymys: Miten voidaan turvata yksityisen kansalaisen sananvapaus silloin kun sen toteutuminen riippuu kaupallisista periaatteista toimivasta viestintäjärjestelmästä? Pohjoismainen järjestelmä on pyrkinyt ratkaisemaan tätä sananvapauden ristiriitaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan ja toisaalta valtion lehdistötuen avulla. Jo 2000-luvun alussa nämä keinot olivat suurelta osin vanhentuneet ja niiden merkitys on yhä edelleen supistunut. Parhailtaan monipuolistuva verkkoviestintä on suurin muutoksen aiheuttaja.¹⁸⁸

Median määrittelyjä on todennäköisesti yhtä paljon kuin journalisminkin määrittelyjä. Eräissä ajankohtaisimmassa määrittelyssä (kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma) korostetaan myös perustellusti median sidoksia muuhun yhteiskuntaan niin valtioon, markkinoihin kuin kansalaisyhteiskuntaan:

”Mediaa on vaikea hahmottaa selvästi yhdeksi erilliseksi instituutioksi, koska se toteuttaa yhtä aikaa lukuisia sellaisia tehtäviä, joista jotkut palvelevat valtiota (viranomaistiedotus), jotkut markkinoita (kaupallinen tv), jotkut kansalaisyhteiskuntaa (internet). Media on osa kansalaisyhteiskuntaa välittäessään tietoa esimerkiksi järjestötoiminnasta, osa markkinoita tuottaessaan voittoa osakkeenomistajilleen ja media palvelee valtiota, kun se esimerkiksi toistelee palkkamallit ja EU:n siunauksellisuutta.” (Nieminen, Aslama, Pantti 2005, 15)

¹⁸⁸ Nordenstreng – Wiio 2001, s. 253–257

Joukkoviestinnän sääntelyssä on erotettavissa lainsäädännön, itsesääntelyn ja tapakulttuurin tasot. Tapakulttuuri on näistä vaikeimmin ulkopuolisen havaittavissa mutta tiedotusvälineiden kesken ja niiden sisällä luodaan käytäntöjä ja tapoja, jotka ohjaavat esimerkiksi juttujen rakentamista ja niiden tyyliä. Esimerkiksi Aamulehdessä tällaista sisäistä ohjetta kutsutaan tyylikirjaksi. Lainsäädäntöön on kirjoitettu ne demokraattiseen yhteiskuntaan liittyvät perustuslailliset arvot, joita on edistettävä myös joukkoviestinnässä. Toinen lainsäädännön kautta toteutuva sääntelytehtävä varmistaa sen, että joukkoviestintä voi toteutua teknisesti ja häiriöttömästi (radiotaajuudet, standardit). Lainsäädäntö on luonteeltaan pakottavaa sääntelyä. Yhteiskunnallisessa ohjaustehtävässään se määrittelee rajanvedon sallitun ja kielletyn viestinnän välille sekä rajan ylittämisestä seuraavat sanktiot. Lainsäätäjän muotoileman sääntelyn lisäksi joukkoviestinnässä on alan toimijoiden vapaaehtoinen itsesäätelyjärjestelmä. Suomessa sen perustan muodostavat Journalistin ohjeet (Suomen Journalistiliitto). Niihin perustuvia eettisiä ongelmia ja hyvää journalistista tapaa punnitsee Julkisen Sanan Neuvosto (JSN). Alan itsensä ylläpitämisen kurinpidon keinot ovat kuitenkin vaatimattomat, sillä langettavan päätöksen seurauksena on pelkästään päätöksen julkaiseminen. Kotimaiseen järjestelmäämme eivät kuulu rahalliset rangaistukset kuten Ruotsissa.¹⁸⁹ Ensimmäiset journalismin eettiset ohjeet Suomessa ovat vuodelta 1957 Etikettisäännöt Suomen sanomalehtimiehille. Niitä seurasivat Toimittajan huoneentaulut sekä Lehtimiehen ohjeet (1968, 1976, 1983). Journalistin ohjeet ovat vuosilta 1992 ja 2005. Eettisten ohjeiden noudattamista valvomaan perustettiin Ruotsalaisen esikuvan innoittamana vuonna 1927 Suomen Sanomalehdistön Kunniaoikeusto. Toimielimen toiminta päättyi vuonna 1968 JSN:n perustamisen myötä. Vuosina 1969–1983 JSN käsitteli 281 kantelua ja vuosina 1994–1997 yhteensä 567 kantelua. Sittenkin käsiteltävät asiat ovat vakiintuneet 100–150 kanteluun vuodessa. Langettavien päätösten osuus on 14–23 prosenttia.¹⁹⁰ Tässä tutkimuksessa käsitelen seuraavassa luvussa JSN:n kunnallishallintoon kohdistuvia ratkaisuja.

6.2. Kunnallisen tiedottamisen ja sen ohjeistuksen kehitys

Kunnalliset julistukset

Kunnallishallinto on historiansa ajan ollut eri tavoin maakunta- ja paikallislehdistön suuren mielenkiinnon kohteena ja on sitä varsinkin tällä hetkellä. Osaltaan tätä on varmasti tukenut se,

¹⁸⁹ Nordenstreng – Wiio 2001, s. 250–252

¹⁹⁰ Mäntylä, s. 10, 32, 34, 38, 39

että käytäntö julkaista kunnalliset ilmoitukset myös sanomalehdistössä on liittynyt kunnallishallintoomme maamme itsenäisyyden alusta alkaen. Kuulutusten kirkossa tapahtuva julkistaminen ei palvellut enää 1800-luvun lopussa tarkoitustaan ja yleiseksi tavaksi oli jo vakiintumassa kunnallisten ilmoitusten ja kokouskutsujen julkaiseminen sanomalehdissä.

Esimerkki silloisista julkisuustavoitteista: Huittisten kuntakokous 8.2.1887 § 2:

”Luettiin sorvari Kustaa Renforsin kirjallinen esitys, josko kunta katsoisi syytä olevan toimittaa jonkinmoisen ilmoitus-kaapin, jossa kaikki kunnalliset julistukset olisivat nähtävänä, ja joka sitten ripustettaisiin johonkin julkiseen kunnan keskustassa sijaitsevaan sopivaan paikkaan kuntalaisten nähtäväksi. Tästä keskusteltua tuli päätökseksi, että esitys ei tällä kertaa antanut aihetta mihinkään toimenpiteisiin, vaan ovat kunnalliset ilmoitukset eteenpäin nähtävinä pitäjän kanttoorin huoneustossa.”

Tapahtuneen kehityksen paineesta syntyi säännös kunnallisista ilmoituksista (1917 MKunL 32 §), joka on säilynyt sisällöllisesti lähes samansisältöisenä koko ajan.¹⁹¹ Kunnallislaissa kunnan ilmoituksista säädettiin 34 §:ssä edelleen samaan tapaan. Kunnallislain muutoksella 1122/14.12.1990 lisättiin valtuuston lisäksi myös muiden asianomaisten viranomaisten mahdollisuuksia päättää eri tiedoksiantotavoista, kunhan se tapahtuu valtuuston hyväksymien yleisten perusteiden mukaisesti. Kuntalaissa kunnan ilmoituksista säädetään 64 §:ssä suppeasti mutta perusteeltaan samankaltaisesti kuin kunnallislaissa. Tämä tiedotuksen virallinen muoto on säilyttänyt oman muodollisen roolinsa kaiken muun monipuolistuneen viestinnän ohessa. Vaikka myös sähköiset tiedotusvälineet nykyään uutisoivat kuntia koskevista asioista, ne eivät ole kuitenkaan saaneet sanomalehdistöä vastaavaa asemaa paikallishallinnon virallisen tiedotuksen kanavana. Kunnan ilmoituslehden asema on ollut niin tavoiteltu, että kunnanvaltuuston päätösvaltaa kunnallisten ilmoitusten julkaisemisessa on käytetty myös muiden kuin tiedotuksellisten tavoitteiden edistämiseen. Siksi tarkoitussidonnaisuuden periaate rajaa kunnan harkintavaltaa ilmoituslehdistä päätettäessä ja keskeisintä on ilmoitusten tehokkain mahdollinen tiedoksi saattaminen. Varsinkin 1970- ja 1980-luvuilla Korkein hallinto-oikeus käsitteli useita valtuustojen ilmoituslehtiratkaisuja.¹⁹²

¹⁹¹ Hannus – Hallberg 1993, s. 239–242.

¹⁹² Hannus – Hallberg 1993, s. 241–244.

Suhdetoiminnasta vireilläolosta ilmoittamiseen

Kuntien vapaaehtoiseen tiedottamiseen on kiinnitetty huomiota 1950-luvulta alkaen mutta aluksi se ymmärrettiin lähinnä suhdetoimintana ja markkinointina. Viranhaltijoiden toimenkuviin tiedottaminen alkoi ilmaantua aluksi suurissa kaupungeissa (Tampereen kaupungin tiedotus- ja suhdetoimintaohjeet 1963). Päätoimisia tiedottajia alettiin palkata 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla siten, että vuonna 1978 päätoiminen tiedottaja oli 10 kaupungilla ja vuonna 1985 heidän lukumääränsä oli 18.

Vuoden 1970 kaupunkipäivillä julkaistiin tiedotustoiminnan tehostamista koskeva ponsi, jossa korostettiin asukkaisiin kohdistuvaa tiedotustoimintaa mm. kuntaa koskevista tärkeimmistä suunnitelmista ja tehdyistä ratkaisuista. Sen pohjalta Suomen Kaupunkiliiton hallitus hyväksyi historiansa ensimmäisen suosituksen tiedotustoiminnan edistämiseksi 28.1.1971: suositus XIX kaupunkipäivillä tehdyn päätöksen ”Kohti tehokasta osallistuvaa kunnallishallintoa” täytäntöön panemiseksi. Perusteluissa hallitus toteaa tuon ajankohdan tiedotustoiminnasta: ”Siltä osin tilanne maamme kaupunkien ja kauppaloitten osalta ei ole tyydyttävä ja monien jäsenkuntien kohdalla olisi käytännössä mahdollista tehostaa tiedotustoimintaan liittyviä toimenpiteitä. Myöskään Kaupunkiliitto ei ole koskaan antanut asiasta yhtenäistä suositusta.” Suosituksessa tiedotustoiminnalle asetetut tavoitteet näyttävät ilmentävän selvästi ylhäältä (kunnasta) alas (asukkaalle) tapahtuvaa yksisuuntaista tietojenantoa. Kokous- ja asiakirjajulkisuus nähdään riittämättömiksi ja siksi keskeisimpään asemaan nostetaan joukkotiedotusvälineet. Suosituksen mukaan monet lehdet eivät kuitenkaan tutkimusten mukaan ole kuntien oma-aloitteisen aktiivisen uutistarjonnan piirissä, vaan joutuvat hankkimaan kuntia koskevan aineiston täysin itse. Noin kolmen sivun verran suosituksessa perustellaan tiedotuksen tarvetta ja siksi suosituksessa korostetaan lehdistön katsovan kunnan harjoittaman tehokkaan tiedotustoiminnan yhdeksi kunnan kehittyneisyyttä osoittavaksi tekijäksi. Lehtien toimitusten kerrotaan katsovan, että hyvän tiedotustoiminnan ansioista kuntalaiset kohdistavat viranhaltijoihin vähemmän kritiikkiä kuin puutteellisen tiedotustoiminnan aikana. Tiedotuksen tarve päättyy osuvasti sanoihin: ”...kunnallishallinnossa on aktiivisen ja tehokkaan tiedotustoiminnan edistämiseksi tehtävissä varsin paljon.” Suosituksen oikeudellinen perusta korostaa julkisuusperiaatetta, joka toteutuu valtuuston kokousjulkisuuden ja asiakirjajulkisuuden avulla. Mielenkiintoinen on kannanotto esityslistaan liittyvän AsiakJulKL 5 §:n (tietojen anto on mahdollista vain viranomaisen luvalla) sääntelyyn: ”Tämä lainsäädöksen

sisältö ja ahdas tulkinta ei vastaa nyky-yhteiskunnassa vallitsevaa tiedon välityksen tarvetta.” Näin siis tilanteesta todettiin jo 1970-luvun alussa! Siksi suosituksessa todetaan, että käytännössä on jo hyvin yleisesti ilman varsinaista viranomaispäätöstä annettu valtuuston ja hallituksen esityslistat ennen kokousta lehdistön käyttöön. Suosituksessa todetaan Kaupunkiliiton tehneen valtioneuvostolle ehdotuksen julkisuuslain (AsiakJulkL) uudistamiseksi, koska se ei aineellisoikeudelliselta sisällöltään kaikilta osin enää vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Tiedotustoiminnan käytännön toteuttamiseen suositus antaa suppeat ohjeet 8-kohtaisella luettelolla. Suosituksen lopussa on myös mallit sekä keskushallinnon että lauta- ja johtokuntien tiedotusohjeelle. Niissä käytännön tiedotustehtävä osoitetaan kaupunginsihteerille, tiedotuspäällikölle tai hallintokunnissa erikseen nimetylle henkilölle.¹⁹³

Tiedotustoiminnan kehittämisen tarpeet olivat 1970-luvun lopussa mielenkiintoiset: kuntakoon kasvu, tehtäväalueen ja tehtävien määrän lisääntymisen aiheuttama hallinnon monimutkaistuminen ja etääntyminen kuntalaisista. Kehitys oli johtanut siihen, että kuntalaisten mahdollisuudet osallistumiseen tai hallinnon toiminnan seuraamiseen olivat olennaisesti kaventuneet ja siksi kunnallislakiuudistuksen keskeisiin tavoitteisiin oli kuulunut kunnan hallinnon ja kuntalaisten lähentäminen.¹⁹⁴ Kysymys oli siten kunnallisen demokratian perusteiden turvaamisesta. Samaan aikaan oli vasta valmisteluvaiheessa hallintomenettelyn laatua säätelevä laki eli 1982 voimaan tullut hallintomenettelylaki. Se korosti vireillä olevien asioiden tiedottamisvelvollisuutta kuulutusmenettelyn avulla (13 §).

Tiedotusperiaatteen omaksuminen

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen kunnallishallinnossa perustuu nykyisin asianosaisjulkisuuteen, käsittelyn julkisuuteen, asiakirjajulkisuuteen sekä kuntalain 29 §:n mukaiseen tiedotustoimintaan. Seuraavaksi käsittelen tiedotuksen sääntelyn kehitystä.

Kunnan jäseniin ja myös muihin kohdistuvan tiedotus- ja suhdetoiminnan merkitystä korostettiin kunnallishallintokomitean mietinnössä vuonna 1973, josta se tuli hallituksen esitykseen¹⁹⁵ ja uuteen kunnallislakiin. Vasta 1977 voimaan tulleeseen kunnallislakiin (953/1976) sisällytettiin määräys tiedotustoiminnasta (KunL 37 §), joka oli edistyksellistä

¹⁹³ Kaupunkiliiton suositus XIX/1971, s. 1–15

¹⁹⁴ Haikonen – Kivistö – Varpasuo, s. 9

¹⁹⁵ HE 140/1975, s. 5 ja 18

muuhun julkishallintoon verrattuna. ”Kunnan jäsenille on sopivin tavoin annettava riittävät tiedot yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista kunnan asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista. Kunnanhallituksen tehtävänä on johtaa ja valvoa tätä kunnan tiedotustoimintaa.” Säännös on sisällöltään yleisluonteinen eikä tarkemmin määrittele sitä, miten tiedotustoiminta on kunnassa järjestettävä ja missä laajuudessa tietoja on annettava¹⁹⁶. Kansliapäällikkö Aarno Hannus tulkitsi kuitenkin säännöksen ”julkistamismyönteiseksi” ja siten vahvistavan sitä pyrkimystä, joka jo tuolloin oli yleistymässä kunnallishallinnon avoimuuden lisäämiseksi¹⁹⁷. KHO on ratkaisullaan 18.5.1983 taltio 1762 vahvistanut, ettei kunnanvaltuuston päätös virastotalon sijoitusasiassa ollut lainvastainen, vaikka kunnanhallituksen menettely ei ollut vastannut KunL 37 §:n vaatimuksia. Vaikka säännös ei ole varsinainen menettelysäännös, sitä on pidettävä viranomaista ohjeena sitovana oikeudellisena normina.¹⁹⁸ Säännöksen ilmaisu ei vielä ollut kovin viranomaisen aktiivista toimintaa korostavaa siitä huolimatta, että 37 §:n tavoitteena olikin pyrkimys lisätä kunnan jäsenten mielenkiintoa kunnan hallintoon ja riittävää tiedottamista pidettiin sinänsä erittäin tärkeänä¹⁹⁹. Tiedot on lähinnä annettava mutta pyrkimystä niiden aktiiviseen tuottamiseen ei liiemmin korostettu. Kunnallislain 37 § antoi ensimmäisen kerran kunnanhallituksen tehtäväksi tiedotustoiminnan johtamisen ja valvomisen. Hannus katsoi aiheelliseksi korostaa, että kunnallislain uusi säännös ei sisällä sitä ajatusta, että kunnanhallituksen olisi huolehdittava kaikesta tiedottamisesta, vaan säännöksellä edellytetään tiedottamisen tapahtuvan asianomaisten viranomaisten toimesta, mutta kunnanhallituksen ohjauksessa ja valvonnassa²⁰⁰.

Kunnallislain 37 § merkitsi siten aktiivisen tiedottamisperiaatteen hyväksymistä kunnallishallintoon. Säännös ei ole yksiselitteinen, vaan yleisluontoinen lauseke, joka velvoittaa tiedottamaan mutta jättää käytännön soveltamisen kunnan päätettäväksi. Ratkaiseva parannus oli vireillä olevien asioiden tiedottamisvastuun korostaminen, jolla valmistelun julkisuutta haluttiin parantaa.²⁰¹ Luottamushenkilöiden asema tiedotustoiminnassa tuli esiin säännöksen viimeisessä lauseessa siten, että kunnanhallituksen tehtäväksi tuli johtaa ja valvoa tiedotustoimintaa. Se edellytti tavoitteiden ja toimintaohjeiden asettamista ja valvontaa. Tiedottaminen nähtiin viime kädessä riippuvaiseksi luottamushenkilöiden asenteista, jolloin uhkina mainittiin välinpitämättömyys tai suoranainen tiedotuskielteisyys. Kuntalaisten riittävä

¹⁹⁶ Laurinen 1984, s. 17

¹⁹⁷ Suomen Kunnallislehti, 4/1977, s. 34.

¹⁹⁸ Laurinen 1984, s. 18

¹⁹⁹ Hannus 1981, s. 200–201.

²⁰⁰ Hannus 1981, s. 202

²⁰¹ Haikonen – Kivistö – Varpasuo, s. 13

tiedonsaanti oli edullista sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille ja saavutettavat edut katsottiin yksittäisiä haittoja (viivästyminen, tehokkuuden väheneminen) suuremmiksi.²⁰² Tässä suhteessa lainsäätäjän tavoitteet ja käytännön kunnallishallinnon asenteet olivat vielä etäällä toisistaan, sillä tiedotusmyönteisyyden omaksuminen on osoittautunut pitkäksi ja hitaaksi prosessiksi.

Aktiivisen tiedottamisasenteen omaksumiseksi Suomen Kunnallisliitto julkaisi vuonna 1977 ensimmäisen tiedotustoiminnan perusteoksen: *Kunnallinen Tiedottaminen* (Haikonen, Kivistö, Varpasuo). Sen tavoitteena oli edistää tiedotusmyönteisyyttä, tiedottamisen taitoa ja yhtenäistää kuntien toimintatapoja²⁰³. Suomen Kaupunkiliitto antoi vuoden 1978 alussa mallin kaupunkien tiedotustoiminnan ohjeiksi. Ne korostivat kansanvallan toteutumista ja asukkaiden palvelemista. Esityslistat tuli toimittaa tiedotusvälineille etukäteen, jos hallitus ja lautakunnat niin päättivät, mutta listatekstien julkaisemista ennen kokousta ei pidetty suotavana. Tietojen antaminen harkinnanvaraisesti julkisista asioista kuten esityslistoista, oli jokaisen viranomaisen päätettävissä.²⁰⁴

Kunnallisen tiedotustoiminnan johtaviin auktoriteetteihin kuuluva Reima T. A. Luoto toteaa vuonna 1987 julkaistussa teoksessaan tarkoituksellisen provokatiivisesti: ”maamme kunnat ovat varsin passiivisesti kiinnittäneet huomiotaan tiedotustoiminnan tehokkaaseen järjestämiseen, josta seurauksena tiedotustoimintaa on hoidettu huonosti, amatöörimäisesti ja usein kunnille suoranaista vahinkoa tuottaen.” Tästä kriittisestä, ei kuitenkaan aiheettomasta, huomautuksesta tekijä aloittaa tilannetta korjaavien keinojen etsinnän. Kunnallislain 37 §:n osalta hän toteaa säännöksellä väljyydestään huolimatta olleen kymmenen vuoden aikana käytäntöä muokkaava vaikutus. Sellaisia ovat olleet varsinkin sanat: ”*kunnan jäsenet, sopivin tavoin, riittävät tiedot sekä yleistä mielenkiintoa herättävistä --- kunnan asioista.*” Lainkohdan tärkeimmäksi sisällöksi hän nostaa sen kohdistumisen koko päätöksentekoprosessiin: ”*vireillä olevista kunnan asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuksista.*” Esityslistojen lähettämisen hän toteaa ratkaisevasti yleistyneen (tutkimuksen mukaan lautakuntien esityslistojen osalta käytäntö edelleen vaihtelee) ja yleisten asiakirjojen julkisuutta säätelevän 5 §:n tulkinnan väljentyneen. Tästä esimerkkinä on ylipormestari Raimo Ilaskiven ennakkoluuloton ratkaisu julkistaa syksyllä 1986 oma esityksensä Helsingin kaupungin

²⁰² Haikonen – Kivistö – Varpasuo, s. 13–15

²⁰³ Haikonen – Kivistö – Varpasuo, s. 5

²⁰⁴ Kuntaliitto 2004, *Kunnan viestintä* s. 35

talousarvioksi ennen luottamushenkilökäsittelyä.²⁰⁵ Luodon toivomuksesta huolimatta tämä käytäntö ei ole yleistynyt vielä nykyäänkään kaikkiin kuntiin, vaan edelleen monet pienten kuntien budjetit julkaistaan vasta kunnanhallituksen käsittelyn jälkeen. Monet kunnan- ja kaupunginjohtajat julkaisevat oman esityksenä valmistumisen yhteydessä ainoastaan keskeiset suuruusluokat, investoinnit, sekä vero- ja lainoitusehdotuksensa. Sellainen menettely, jossa jo tuossa vaiheessa tiedotusvälineille esitellään koko talousarviokirja, on käytännössä osoittautunut poikkeukselliseksi, vaikka esimerkiksi Huittisten kaupungissa sitä on käytetty 1990-luvun alusta alkaen. Mitä myöhäisemmässä vaiheessa talousarvioehdotuksen yksityiskohdat julkaistaan, sitä lyhyemmäksi jää se vaihe, jossa julkisuuden mahdollistama demokraattinen käsittely voi toteutua. Kysymyksessä on juuri se vaihe, jossa luottamushenkilöt voivat parhaiten vaikuttaa talousarvion sisältöön.

Vuonna 1986 Suomen Kaupunkiliiton ja Suomen Kunnallisliiton julkaisemat yhteiset ja alan toiset tiedotusohjeet edellyttivät tiedottamisen olevan osa kaikkea hallintotoimintaa. Kuntien tiedottaminen –ohjeet olivat nykyisenkin mittapuun mukaan varsin edistyskelliset, laajat ja sisälsivät kuvauksen tiedotustarpeen kasvusta, yleisen viestintäpolitiikan ja lainsäädännön muutoksista. Niissä kuvattiin kunnan tiedotuksen tavoitteita, kehitystä, edellytyksiä, keinoja sekä yhteiskunnallista mainontaa. Viestinnän lainsäädännöllinen ja julkisuusperiaatteeseen tukeutuva perusta esiteltiin myös tarkasti KHO:n ja Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisuja hyväksi käyttäen. Ohjeissa kannustettiin luomaan edellytykset myös luottamushenkilöiden omalle tiedottamiselle ja heidän ja kuntalaisten väliselle keskustelulle esimerkiksi kunnan tiloissa. Ohjeiden mukaan: ”Periaatteellisesti tärkeistä asioista, esim. budjetin julkistamisesta tai asioista, joista vallitsee voimakkaita näkemyseroja, voivat luottamushenkilöt tiedottaa riippumatta kunnan virallisista tiedotustoimista valtuustoryhmien kyselytuntien, tiedotustilaisuuksien tms. muodossa.”²⁰⁶ Suhteet – kuten termi kuului – joukkoviestimiin näyttivät korostuvan ohjeissa selvästi ja hyvien suhteiden luomiselle ohjeet antoivat hyvät edellytykset. Ohjeissa annettiin myös ohjeet niihin tilanteisiin, joissa uutisointi ei vastaa kunnan näkemystä. Virheiden oikaisujärjestykseksi suositeltiin: 1. toimituksen informointi, 2. keskustelu menettelytavasta, 3. oikaisu toimituksen omissa nimissä, 4. vastine tai puheenvuoro kunnan tai sen edustajan nimissä, 5. tiedotustilaisuudet, maksulliset ilmoitukset tms. poikkeukselliset keinot, 6. kantelu JSN:lle, 7. kanne alioikeudessa. Hemánus pitää tuota suositusta hyödyllisenä ja toteaa kunnallisalan ensimmäisenä ehtineen verbalisoida jo muuten

²⁰⁵ Luoto 1987, s. 109–115

²⁰⁶ Kuntien tiedottaminen 1986, s. 1-19

ilmassa olleen suosituksen²⁰⁷. Lehdistö ja kunnat olivat uudistuvan viestintäpolitiikan myötä 1970- ja 1980-luvulla luomassa kunnallista uutisointia eikä erilaisilta näkemyksiltä tietysti voitu välttyä, mihin palaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Aktiivisemmän tiedottamisvelvoitteen kausi alkoi vähitellen vahvistua hallintomenettelylain (598/1982) vireilläolosta ilmoittamista koskevan pykälän (13 §) ja uuden kuntalain tiedottamispykälän (29 §) myötä: ”Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.” Säännös ilmaisee puhtaasti oikeusperiaatteen eikä ole varsinaisen normatiivinen muutosäännös. Se kuitenkin ilmaisee kunnallisen demokratian toteutumisen ja hyvän hallinnon kannalta oleellisen periaatteen korostaessaan avointa valmistelusta tiedottamista. Säännöksen 2. momentissa on hallituksen esityksen mukaan otettu huomioon yleistyvä yhtiöittäminen ja muu ulkopuolinen palvelutuotanto: ”Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.” Kunnan asukkaan kannalta yhtiöittämiskehitys johtaa siihen, että yhteisöt jäävät demokraattisen valvonnan ulkopuolelle, jolloin julkisuus ja oikeusturva eivät toteudu samalla tavalla kuin kuntien omassa hallinnossa. Toisella momentilla pyrittiin siten lieventämään tätä kaksijakoisuutta ja eriarvoisuutta sisällyttämällä kunnan tiedotusvelvoitteeseen myös tällaisten yhteisöjen toiminta. Yhtiöittämisen ja muiden kunnan osakkuusyhteisöjen osuuden jatkuvan lisääntymisen myötä tämän tavoitteen toteutuminen on muodostunut entistä haastavammaksi ja vaikeammin toteutettavaksi. Kuntalain 29 §:ssä on uutta, verrattuna vuoden 1976 kunnallislain 37 §:ään, juuri vuorovaikutuksen varmistaminen asioiden valmisteluvaiheessa²⁰⁸. Tiedottamisvelvoitteen laiminlyöminen ei edelleenkään liene sellainen menettelyvirhe, johon kunnallisvalituksessa voidaan menestyksellisesti vedota toisin kuin on hallintolain 41 §:n mukainen vireilläolosta ilmoittaminen²⁰⁹. Lakisääteinen vireilläolosta ilmoittaminen on luonteeltaan niukin mahdollinen tiedottamisen muoto jota paremminkin saa toimia ja todellinen tiedottaminen saattaa tehdä muodollisen ilmoittamisen tarpeettomaksi. Sitä osoittavat mm. KHO ratkaisut 21.6.1988 T 2671, KHO 1990 A 38 ja 16.12.1993 T 5117, joissa kaikissa HmenL 13 § mukainen

²⁰⁷ Hemánus 1997, s. 92

²⁰⁸ Harjula – Prättälä 2004, s. 259

²⁰⁹ Harjula – Prättälä 2004, s. 260 ja 262

ilmoittaminen todettiin tulleen korvatuksi uutisilla sanomalehdissä. Vireillöoloilmoituksen tarkoitusta ei kuitenkaan täyttänyt neljän päivän pituinen kuulutusaika viikonloppu siihen sisältyen (KHO 1990 T 225).

Tiedottamisvelvollisuus laajeni uudella säännöksellä koskemaan valmisteilla olevien asioiden lisäksi myös tapaa, miten asukkaat voivat esittää kysymyksiä ja mielipiteitä asioiden valmistelijoille ja päättäjille. Kuntien tiedotuksen kehittämistä korostettiin hallituksen esityksessä selvästi: ”Tavoitteena tulisi olla sellainen päätöksenteko- ja valmistelukulttuuri, jossa vastuunsa kantava edustuksellinen järjestelmä selvittää ennen päätöksentekoa riittävän huolellisesti ja tasapuolisesti eri intressipiirien ja kuntalaisten näkemykset.” Lainsäädännöllisiä esteitä ei lisääntyvälle avoimuudelle katsottu olevan, vaan pikemminkin todettiin kysymyksen olevan kuntien hallintokulttuurin muuttamisesta.²¹⁰ Hallituksen esityksessä todetaan, että julkishallinnon toimintaan kohdistuu usein voimakas kansalaisten ja tiedotusvälineiden huomio ja lisäksi tarkastelu on usein kriittistä. Hallinnon yleisten periaatteiden (lainalaisuus, yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus ja suhteellisuus) ja kunnan asukkaiden osallistumisen ja valvonnan kannalta hallinnon julkisuus ja avoimuus on kuitenkin tärkeää. Mainittujen periaatteiden todetaan ohjaavan myös luottamushenkilöiden toimintaa.²¹¹ Hallintovaliokunta toteaa hallituksen esityksen korostavan suoran demokratian merkitystä mutta valiokunta puolestaan huomauttaa, että: ”tiedottamisen on oltava niin tehokasta että kunnan asukkailla on tosiasialliset edellytykset osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Tiedottamisessa kunnilta edellytetään aktiivisuutta ja aloitteellisuutta sekä selkeää hallintokulttuurin muutosta avoimempaan suuntaan.”²¹² ”Selkeä hallintokulttuurin muutos” on ilmaus, joka mielestäni osoittaa selvästi, että lainsäätäjän tavoitteessa ei ole kyse vain viranhaltijoiden toteuttaman tiedottamisen kehittämisestä, vaan syvemmästä myös luottamushenkilöorganisaatiota koskevasta asennemuutoksesta. Se tarkoittaa sekä avoimuuden hyväksymistä että sen aktiiviseen toteuttamiseen kannustamista. Ja, koska kyseessä oli tavoiteltu selkeä muutos, lainsäätäjä ei siis katsonut tuolloin vallitsevaa tilannetta riittäväksi.

Kuntalain uuden tiedottamispykälän (29 §) voimaan tultua kunnanhallituksen ohjausrooli siirtyi johtosääntötasolle. Kuntaliitto antoi samassa yhteydessä hallintosääntömallin, jonka 19 §:n sanamuoto on aiempaa kunnallislain 37 §:n sanamuotoa lievempi. Uudessa muotoilussa

²¹⁰ HE 192/1994 vp., s. 78 ja 40

²¹¹ HE 192/1994 vp., s. 42

²¹² HaVM 18/1994 vp., s. 104

korostetaan tiedottamisen johtamista sekä tiedottamisen periaatteita koskevien yleisten ohjeiden antamista. Valvonnan voidaan katsoa kuuluvan niihin, mutta sitä ei enää nimenomaisesti mallisäännössä mainittu. Lisäksi mallissa todetaan, että hallitus päättää tiedottamisesta vastaavista kunnan viranhaltijoista. Kunnanhallitusten johtamistehtävä on käytännössä toteutunut lähinnä kuntien laatimien tiedotustoiminnan ohjeiden ja -strategioiden hyväksymisen avulla.

Kolmannet kuntien tiedotusohjeet julkaistiin uuden kuntalain yhteydessä vuonna 1995, jolloin myös Euroopan unionin jäsenyyden mukanaan tuomat tiedotusvelvollisuudet olivat ajankohtaisia. Seuraava vuonna 2001 annettu neljäs tiedotusopas käsitteli aiempaa enemmän kuntalaisten osallistumista, verkkoviestintää, henkilöstöviestintää, markkinointia ja kriisiviestintää.²¹³ Uusimmat kuntien viestintäperiaatteet Suomen kuntaliiton hallitus on hyväksynyt 2004. Uusin ja järjestyksessä viides kokonaan uudistettu opas sisältää ohjeita kuntalain, hallintolain, julkisuuslain ja monen muunkin kuntien viestintään liittyvän säädöksen soveltamisesta sekä ”ennen kaikkea oikean asenteen kasvattamisesta kuntaviestintään²¹⁴.” Kuntaviestinnän asennetta on siten keskusjärjestöjen ohjein kasvatettu sitkeästi lähes neljäkymmentä vuotta. Viestinnän periaatteita ja keskeisiä säädöksiä esitellään uusimmissa ohjeissa, mutta oikeuskäytäntöä tai JSN:n ratkaisuja niissä ei valitettavasti enää esitellä. Luottamushenkilöt nähdään viestinnän voimavarana laajojen sidosryhmäsuhteidensa vuoksi, mutta omaa tiedotuksellista roolia nykyiset ohjeet eivät enää heille määrittele. Luottamushenkilöiden näkemysten esille tuomista tuetaan ja hallituksen tai valtuuston oman tiedotustilaisuuden järjestäminen nähdään mahdollisena.²¹⁵

Tiedotuksen nykytila

Seuraavaan tiivistelmään olen valinnut keskeisimmät tulokset Kuntaliiton vuonna 2005 tekemästä Kuntien viestintätutkimuksesta:

Vajaa puolet kunnista on tehnyt viestintäohjeet tai -strategian ja viidenneksessä kunnista viestintäohjeet tai -strategia ovat valmisteilla. Vuosittaiset viestintäsuunnitelmat ovat vielä harvinaisia. Vain joka kymmenes kunnista on tehnyt

²¹³ Kuntaliitto 2001, Kunnan viestintä, s. 3, 42–44.

²¹⁴ Kuntaliitto 2004, Kunnan viestintä s. 3

²¹⁵ Kunnan viestintä 2004, s. 16

suunnitelman ja joka kymmenes suunnittelee sen tekemistä. Kolme neljäsosaa kuntien viestintävastaavista osallistuu säännöllisesti johtoryhmän työskentelyyn.

Suurimmissa yli 50 000 asukkaan kaupungeissa on yleensä vähintään kaksi päätoimista viestintähenkilöä. Yli puolessa päätoimisia viestintähenkilöitä on vähintään viisi. Puolella 25 001–50 000 asukkaan kunnista on yksi päätoiminen viestintähenkilö, kolmanneksella ei ole päätoimista viestintähenkilöä ollenkaan. Alle 25 000 asukkaan kunnissa ei yleensä ole päätoimista viestintähenkilöstöä. Lähes kaikissa kyselyyn vastanneissa yli 50 000 asukkaan kaupungeissa on vähintään viisi viestintää sivutoimisesti hoitavaa henkilöä. Sivutoimista viestintähenkilöstöä on myös pienemmissä kunnissa.

Noin puolet kyselyn vastaajista kokee, että kunnan asukkaille tulisi tiedottaa nykyistä enemmän kuntien yhteistyöstä ja kunnan talouteen liittyvistä asioista. Seuraavaksi eniten tiedottamisen lisäämisen tarvetta kunnat näkevät terveystalouksissa, elinkeinopolitiikassa, maankäytössä ja kaavoituksessa sekä ympäristöasioissa ja sosiaalipalveluissa. Seitsemän prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että kuntalaiset saavat jo riittävästi tietoa. Lisää tiedottamista vaativissa aihealueissa on tapahtunut selkeitä muutoksia vuoden 2001 kuntien viestintätutkimukseen verrattuna. Kuntien yhteistyö on noussut kunnan talouden ohi. Tosin kunnan talous koetaan edelleen toiseksi tärkeimmäksi aihealueeksi. Terveystalouksista pitäisi kuntien mielestä tiedottaa nykyisin huomattavasti enemmän. Terveystaloukset koetaan nykyisin kolmanneksi tärkeimmäksi aihealueeksi, kun vuonna 2001 se oli vasta seitsemänneksi tärkein aihealue. Pienimmissä alle 4 000 asukkaan kunnissa pitäisi tiedottaa enemmän kuntien välisestä yhteistyöstä ja kunnan talouteen liittyvistä asioista.

Noin kolmannes kunnista kokee kunnan viestinnän täyttävän hyvin kuntalain vaatimukset, koskien viestinnän avoimuutta ja asukkaiden mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Noin puolet pitää tilannetta tyydyttävänä. Kunnan julkista tehtävää hoitavilla yrityksillä tai yhteisöillä on kuntien mielestä vielä parannettavaa viestinnän hoitamisessa. Joka kymmenes vastaaja kokee kunnan julkista tehtävää hoitavien yritysten tai yhteisöjen viestivän hyvin kuntalain edellyttämällä tavalla. Kaksi kolmesta vastaajasta kokee yritysten tai yhteisöjen hoitavan viestintää tyydyttävästi.

Suurin osa kunnista toimittaa valtuuston, hallituksen ja lautakuntien esityslistat liitteineen tiedotusvälineille. Verrattuna vuoden 2001 kuntien viestintätutkimukseen esityslistojen toimittamisessa tiedotusvälineille ei ole tapahtunut muutoksia. Kuntakoolla ei suurta ole vaikutusta siihen, toimittaako kunta valtuuston ja hallituksen esityslistat tiedotusvälineille. Parhaiten valtuuston ja hallituksen esityslistoja toimittavat 10 001–25 000 asukkaan kunnat ja 25 001–50 000 asukkaan kunnat. Lautakuntien esityslistoissa kuntakoko on merkittävämpi tekijä, sillä vain 40 % pienimmistä alle 4 000 asukkaan kunnista toimittaa lautakuntien esityslistat tiedotusvälineille.

Lähes kolmannes kunnista kuvailee suhdettaan tiedotusvälineisiin aktiiviseksi ja reilusti yli puolet asialliseksi. Riittäisiä suhteet eivät ole missään muussa kuntakokoluokassa kuin 4 000-10 000 asukkaan kunnissa, joissa joka kahdeskymmenes kyselyn vastaajista pitää suhteita ristiriitaisina. Kunnat saavat viestinsä melko hyvin läpi tiedotusvälineissä. Hieman yli puolet vastaajista kokee kunnan saavan viestinsä hyvin läpi tiedotusvälineissä ja hieman vajaa puolet kokee viestin menevän läpi medioissa tyydyttävästi. Tiedotusvälineistä kunnat tavoittavat parhaiten paikallislehdet, maakuntalehdet ja paikalliset radiolähetkset. Valtakunnalliset TV- ja radiolähetkset sekä valtakunnalliset sanomalehdet ja aikakauslehdet kunnat tavoittavat huonosti.

Kuntien verkkopalveluiden sisältö on monipuolistunut 2000-luvulla. Edellisen, vuonna 2002 toteutetun, kyselyn jälkeen on internetpalveluihin lisätty erityisesti karttoja, ajankohtaistiedotteita, luottamushenkilöiden yhteystietoja ja taloustietoja. Kaikkien kuntien internetpalveluissa on kunnan ja sen virastojen ja laitosten yhteystiedot sekä tietoa kunnan palveluista. Lähes kaikkien internetpalveluista löytyy kunnan esittely, ajankohtaistiedotteita tai uutisia sekä karttoja. Seuraavaksi yleisimpiä sisältöjä ovat tapahtumakalenteri ja luottamushenkilöiden yhteystiedot. Yleisiä ovat myös tilastotiedot kunnasta, tiedot kunnassa toimivista yrityksistä ja järjestöistä ja kunnan taloustiedot. Hakukone on reilussa puolessa internetpalveluista.

Tutkimuksen mukaan kunnan viestinnän keskeisimpinä haasteina pidetään mm. viestintäresurssien riittävyyttä, organisaation sisäisen viestinnän toimivuutta sekä

palvelujen ulkoistamisen ja kuntalaisten tiedonsaantioikeuden välisiä kysymyksiä. Kunnan viestinnän kehittämiskohteina nähdään mm. verkkoviestintä, kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttamismahdollisuudet, muutostilanteiden viestintä sekä kunnan tunnettuuden lisääminen.²¹⁶

Kuten edellä esitetystä nähdään, kuntien julkisuutta säätelevä lainsäädäntö on uudistunut ja tiedotukseen on kunnissa käytettävissä resursseja enemmän kuin kunnallisen historian aikana koskaan aiemmin. Eikö tilanteen pitäisi silloin olla jo lähes ongelmaton? Ei aivan, ja esitänkin sääntelyyn liittyvän korjausehdotuksen luvussa 7.2.

Julkisuusperiaatteen asettamat tavoitteet ja asiakirjojen julkisuus (yksilön suoja huomioon ottaen) ovat kunnallisen tiedotuksen tärkeimmät vaakakupit, joiden painoarvot ovat eri aikoina vaihdelleet yhteiskunnan muutoksen mukana, kuten edellä olen halunnut selostaa. Eniten painoa on näyttänyt olleen yhteiskunnan julkisuustarpeilla ja asiakirjojen julkisuuden sääntely on yrittänyt seurata sitä ja asetelma jatkuu myös tästä eteenpäin. Toinen kasvava problematiikka liittyy todellisen päätöksenteon hajaantumiseen demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle, niin kunnan sisällä kuin suhteessa sen toimintaympäristöön. Toivottavasti nämä ilmiöt tulevat tästä eteenpäin olemaan kunnallistieteellisessä tutkimuksessa tähänastista suuremman mielenkiinnon kohteena.

6.3. Tiedotusvälineiden tapa käsitellä kunnallista hallintoa

Tässä alaluvussa välittyy kirjoittajan kokemukset toiminnasta kunnallisena tiedottajana yhteistyössä toimittajien kanssa sekä parina viimeisenä vuotena rooli kunnanjohtajana kuntaliitoskeskustelun polttopisteessä. Analyysini olisi jäänyt epäilemättä vaillinaiseksi, jos en olisi saanut tilaisuutta työskennellä myös ”neljännen valtiomahdin” palveluksessa eli kahden ison sanomalehden (Aamulehden ja Satakunnan Kansan) toimituksissa.

Tiedotusvälineet tulkitsevat yhteiskuntaa ja ympäristöään omien journalististen periaatteiden, käytäntöjen ja työtapojen mukaisesti, joita ei kunnallishallinnossa aina tiedosteta tai haluta hyväksyä. Vaikka puhumme käsitteestä media, se ei ole nykyään mikään yhtenäinen ja samoilla tavoitteilla ja tavoilla toimiva instituutio vaan, kuten edellä on todettu, se koostuu hyvin

²¹⁶ Viestintätutkimus 2005, s. 22–29, 40–42

erilaisista viestimistä. Siksi on tarpeen määritellä journalismin ja median käsitteitä tarkemmin. Esa Sirkkunen on havainnollistanut journalismia seuraavilla kolmella näkökulmalla, jossa journalismi nähdään:

1. tiedonvälityksen näkökulmasta,
2. merkitysten luomisen näkökulmasta ja
3. vuorovaikutuksen luomisen näkökulmasta.

Oikean ja olennaisen tiedon välittäminen on yleisin ja tärkein sisältö journalismin määritelmässä, vaikka yhtä ainoaa oikeaa määritelmää ei ole olemassa. Journalismin liittyvät tavoitteet objektiivisuus, tasapuolisuus ja olennaisuus. Tarkastelu kohdistuu tiedon ja todellisuuden väliseen suhteeseen. Merkitysten luomisen ominaisuudessa huomio kiinnittyy esityksiin ja niiden esitystapoihin, rakenteeseen, kieleen ja ideologioihin eli tapoihin hahmottaa maailmaa. Vuorovaikutusnäkökulma kiinnittää huomiota sanomalehden sivuilleen luomaan julkisuuteen ja sen sisältämään vuorovaikutukseen. Sen mukaan ihmiset yhteiskunnallistuvat (muodostavat keskenään yhteiskunnan) joukkoviestinnän kentässä. Siitä seuraa se, että valta on niillä, jotka esiintyvät julkisuudessa ja artikuloivat asioita. Siksi tämä tarkastelutapa pitää tärkeänä sitä, että kaikki yhteiskunnalliset tahot voivat saada omat intressinsä ilmaistuksi.²¹⁷

Hemánus määrittelee nämä kolme vakiintunutta journalismin tehtävää lähes vastaavalla tavalla:

- tiedonvälitys (totuudenmukaisen ja olennaisen)
- yhteiskunnan kriittinen tarkkailu ja vallankäytön valvonta (kriittisyys sekä oikeutena että velvollisuutena)
- sananvapauden ja julkisen keskustelun edistäminen.

Näiden tehtävien aatehistorialliset juuret ovat valistuksen ajan ja liberalistisen lehdistöteorian perinnössä.²¹⁸ Journalismia ei pidä Hemánuksen mukaan pitää viestinnän, joukkotiedotuksen tai informaation synonyymina, vaan omana käsitteenään. Journalismi on hänen tulkintansa mukaan

- osa joukkotiedotusta (kuten viihde, taide ja mainonta)
- teknistä välinettä edellyttävää
- ajankohtaisten faktapohjaisten sanomien tuottamista
- itse nuo sanomat (lopputulos).²¹⁹

²¹⁷ Luostarinen – Kivikuru – Ukkola 1996, s. 61–82.

²¹⁸ Hemánus 1990, s. 30

Nämä näkökulmat liittyvät myös tapoihin, joilla tiedotusvälineet tuottavat yhteiskunnallista ja tässä yhteydessä nimenomaan kunnallista uutisointia. Uudistuva viestintäpolitiikka johti siihen, että lehdistö ja kunnat joutuivat 1970- ja 1980-luvuilla luomaan uusia tapoja kunnalliseen uutisointiin eikä erilaisilta näkemyksiltä tietysti voitu välttyä. Kansalaisten suhtautuminen viranomaisiin kohtaan muuttui aiempaa arvostetummaksi ja uudet paikallisradiot ja kaapeli-TV:t nostivat paikallisen julkisuuden roolia. Siksi edellä todetut kunnallisten keskusjärjestöjen tiedotusohjeisiin sisältyneet ohjeet uutisiin sisältyvien virheiden oikaisujärjestelmästä olivat varmasti tarpeen. Vastakkainasettelu kärjistyi joissakin tapauksissa pahimmillaan jopa yrityksiksi rajoittaa lehdistön tiedottamisen vapautta. Vuoden 1986 kuntien tiedotusohjeissa esiteltiin kolmetoista JSN:n päätöstä, joista neljässä kunnalle annettiin huomautus menettelystä, joka vaarantaa tiedottamisen vapautta (JSN 78/71, JSN 209/L/74, JSN 696/L/80, JSN 765-766/L/81). Tiedotusvälineille JSN antoi huomautuksen hyvän lehtimiestävän vastaisesta menettelystä neljässä tapauksessa (JSN 411/PL/76, JSN 605/PL/79, JSN 806/SL/81, JSN 807/SL/81).²²⁰ Tarkemmin näistä on syytä tuoda esiin kaksi räikeintä tapausta, joista ensimmäisessä 696/L/80 kunnanhallitus oli eri mieltä paikallislehden tavasta kirjoittaa kunnan asioista, ja edellytti päätöksessään, että jatkossa kunnan edustajien kanssa neuvotellaan ennakolta jokaisesta tapauksesta ennen uutisen julkistamista. Kunnanhallituksen mielestä julkiset pöytäkirjat eivät missään tapauksessa ole sellaisenaan julkaisukelpoisia ja saattaa olla tarpeen niiden sisällön tarkistaminen sellaiseksi, että niistä ei voi saada selville kunnalle epäedullisia uutisia. Kunnanjohtajan tehtäväksi annettiin huolehtia, että vahinkoja ei pääse enää tapahtumaan. Toisessa tapauksessa 765–766/L/81 kunnanvaltuusto oli päättäessään kunnallisista ilmoituslehdistä hyväksynyt ponnin, jonka mukaan kunnan ilmoitusten julkaiseminen lopetetaan: ”ellei lehti ole kirjoittanut vuoden 1981 kesäkuun loppuun mennessä vähintään tuhatta palstamillimetriä myönteisessä hengessä laadittua artikkelia kunnan alueella toimivasta joko maa- tai metsätaloudesta, teollisuudesta, rakennustoiminnasta, liike-elämästä, matkailusta tai paikkakunnan nähtävyyksistä.” Kunnanhallitus päätti jättää ponnin täytäntöön panematta. Luonnollista on, että molemmissa tapauksissa JSN antoi huomautuksen puuttumisesta tiedottamisen vapauteen. Yllättävintä on kuitenkin se, että vielä 1980-luvun alussa oli mahdollista tehdä päätöksiä, jotka olivat näin räikeästi jo vuosikymmenen ajan kehitetyn kunnallisen tiedotusperiaatteen vastaisia.

²¹⁹ Hemánus 1990, s. 13–14.

²²⁰ Kuntien tiedottaminen 1986, liite 4

Median näkökulma yhteiskunnassa tapahtuvin asioihin tulee esiin myös uutiskriteerien kautta, jotka ratkaisevat sen ylittääkö kulloinenkin tapahtuma tai asia uutiskynnyksen ja kuinka merkittävällä tavalla. Silloin tiedotusväline tekee sitä kulloiseenkin asiaan kohdistuvaa valintaa, tulkintaa ja näkökulman valintaa, joka on journalismin keskeisintä vallankäyttöä. Eri mediat arvottavat uutiskriteereitä eri tavalla mutta Galtung & Ruge²²¹ ovat luokitelleet ne melko yleispätevällä tavalla seuraavasti:

1. Kielteisyys (konfliktit, onnettomuudet, katastrofit, terroriteot)
2. Tuoreus (yksi uutisen tärkeimpiä mittareita, sijoittuminen uutistyydyn sykliin)
3. Läheisyys (maantieteellinen tai kulttuurinen)
4. Yhdenmukaisuus (vastaa kulttuurisia odotuksia)
5. Selkeys (ymmärrettävyys, selkeät faktat)
6. Odottamattomuus (uusi on aina uutinen)
7. Superlatiivisuus (suurin, väkivaltaisain, poikkeavin jne.)
8. Relevanssi (vaikutus yleisön elämään, merkitys yksilölle)
9. Henkilöittävyys (lähteet, prosessit on henkilöittävä)
10. Eliittihenkilöt (pohjoisen pallonpuoliskon henkilöt ovat esillä kaikkialla)
11. Edustavuus ((tieto vahvistuu lähteen auktoriteetilla)
12. Faktisuus (paikkakuntia, nimiä, rahasummia, numeroita, karttoja jne.)

Kunnallisen tiedotuksen ja päätöksenteon mahdollisuuksia tulla noteeratuksi uutiskriteerien perusteella nostavat juuri läheisyys ja relevanssi lukijan kannalta, jotka ovat nykyään tärkeitä arvoja sanomalehdille. Perinteinen (tässä yhteydessä 1970 ja 1980-lukujen) kunnallinen uutisointi selosti aiemmin hyvin tarkasti kuntien päätöksentekoa äänestyksineen, kannatuksineen ja eriävine mielipiteineen. Tyypillistä sille oli myös ajoittuminen päätöksenteon jälkeiseen ajankohtaan. Kunnissa tiedotusvälineet, varsinkin paikallis- ja maakuntalehti, nähtiin kunnan asioiden tiedottajina asukkaita kohtaan. Aivan oma lukunsa poliittisten näkemysten esiintuojina olivat puoluepoliittisesti suuntautuneet sanomalehdet. Suurimmat jännitteet kuntien ja tiedotusvälineiden välille syntyivät juuri näkemyseroista uutisoinnin tavassa, kohteessa, painotuksessa tai siinä onko asialla lainkaan uutisarvoa. Julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen toteuttamiseksi on siksi tärkeää tuntea myös kunnissa ne periaatteet, jotka vaikuttavat tiedotusvälineiden uutistyöhön.

²²¹ www.internetix.fi/opinnot/opintojaksot/0viestinta/mediaanalyysi/harjoituskurssi 29.3.2008

Totuttu ajattelutapa kunnallishallinnossa on ollut, että suurin julkinen mielenkiinto kohdistuu kunnan ylimpien toimielinten (valtuusto ja hallitus) päätöksentekoon. Uusimman suuntauksen mukaan mielenkiinto on kuitenkin siirtymässä lautakuntia kohtaan. Tämä selittyy sillä, että tiedotusvälineet tavoittelevat uutisiinsa lukijaa läheisesti koskevia ja ajankohtaisia, usein vielä suunnitteilla olevia asioita. Silloin esittelijän tai lautakunnan päätösehdotus kiinnostaa tiedotusvälinettä enemmän, kuin valtuuston lopullinen päätös. (tämä ilmenee Aamulehden toimituksen sisäisestä tyylikirjasta). Siksi ison maakuntalehden uutiskynnyksen ylittyminen jo hallintokuntatasolla käsiteltävässä asiassa saattaa yhä useammin yllättää siihen tottumattoman viranhaltijan tai luottamushenkilön. Varsinkin kun lehden tavoitteena on vaikutusmahdollisuuden osoittaminen yleisölle jo ennen päätöksentekoa ja kertoa suunnitelmista, vaihtoehdoista ja päätösehdotuksista jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Perusteluja kysytään myös kohderyhmistä, vaikutuksista, syistä, kuntien eroista, taloudellisuudesta jne. Tämän tarkastelutavan merkitys on korostunut sitä enemmän, mitä suuremmiksi ovat muodostuneet kuntien mahdollisuudet erilaistua ja valita vaihtoehtoisia toimintatapoja. Tiedotusvälineellä on aina oma näkökulmansa, josta se asiaa tarkastelee ja siksi uutisen sanomasta voidaan perustellusti olla eri mieltä, jos sitä katsotaan joko kunnan tai tiedotusvälineen näkökulmasta. Tämä näkökulma ei ole sama kuin hallinnon intressit, vaan ennen kaikkea sillä tavoitellaan lukijan arkea. Intressiristiriitaan ei kuitenkaan ole aihetta, jos ymmärretään se, että viestinnän lopullinen kohde on niin kunnalla kuin tiedotusvälineelläkin sama - kuntalainen. Toinen keskeinen syy näkökulmaeroille on journalismin tehtävä asettaa julkisen vallan toiminta valvonnan ja tarvittaessa tiukankin kritiikin kohteeksi. Sen tavoitteena on kuitenkin aina lopulta oikeaan lopputulokseen päätyminen, ja siksi kunnissa yleiseen kielenkäyttöön vakiintunut termi kielteinen julkisuus on valitettavan kapeakatseinen ilmaus. Journalismi on tarvittaessa kriittistä, mutta kielteisen journalismin käsitettä ei ole olemassa. Kielteisyys on lopulta aina subjektiivinen kokemus. Kunnan kielteiseksi kokeman asian laajalla käsittelyllä mediassa on kuitenkin aina myös myönteinen kääntöpuolensa. Oli kysymys koulukiusaamisesta tai vesikriisistä, vain julkisen käsittelyn salliminen ja sen edistäminen nostaa alun perin paikallisen kriisin myös laajempaan kontekstiin, monia muitakin vastaavalla tavalla koskevaksi ilmiöksi ja mahdollistaa todellisten, piilevien epäkohtien torjumisen. Ilmi tuleen asian vähättelyllä, peittelyllä ja viivyttelyllä vain maksimoidaan ilmiön paikallinen luonne. Vielä yhden haasteen tähän tuo nykyisen tiedonvälityksen ääretön nopeus ja epävirallisten ei-organisoidujen viestintämahdollisuuksien lukematon määrä. Tapahtuman ja median reagoinnin välinen aika on varsinkin hallinnolle haastavan lyhyt. Nykyaikaisen

kunnallishallinnon on välttämätöntä tiedostaa tämä toimintaympäristö ja kehittää omia toimintatapojaan sen vaatimusten mukaisesti. Varsinkin kriisiviestinnän periaatteiden tunteminen tulee olemaan erittäin tärkeää ja tällöin kriisiviestintä on syytä ymmärtää laajemmin kuin ainoastaan onnettomuuksia koskevana viestintänä.

Vuorovaikutus kuntalaisten kanssa on nousemassa yhä tärkeämpään asemaan, sillä lukijalähtöisyys on nykyisin yksi lehdistön keskeisimpiä tavoitteita. Esimerkiksi Satakunnan Kansan uudessa linjassa tämä ilmaistaan selvästi mm. seuraavissa virkkeissä: ”Tärkein tehtävämme on puolustaa yksilön oikeutta ihmisarvoiseen ja täysipainoiseen elämään.” sekä ”Lehden sisältö on lukijoiden jokapäiväisen elämän kannalta tärkeää, läheistä ja kiinnostavaa.” (Satakunnan Kansan hallitus 4.2.2005)²²². Keinoja vuorovaikutukseen haetaan perinteisten yleisönosastokirjoitusten lisäksi nykyisin monin erilaisin uusin tavoin. Internetin, sähköpostin ja tekstiviestien välityksellä tavoitellaan kontaktia lukijaan palautteen ja juttuvinkkien aikaansaamiseksi. Samanaikaisesti lehdistön kanssa vuorovaikutuksen tärkeyttä kansalaisten kanssa on korostanut myös valtionhallinto mm. edellä luvussa 5.4. todetuilla osallisuushankkeilla. Tavoite on korostunut myös valtion viranomaisten sähköisessä palvelutuotannossa. Kehityssuunta on siten voimistunut yhteiskunnassa monilla eri toimialoilla ja heijastunut julkishallinnon uusimpaan lainsäädäntöön, kuten edellä olen halunnut kuvata.

Julkisen hallinnon laajentuminen on mm. EU:n myötä merkinnyt asioiden ja erilaisten yhteistyötasojen ja -tahojen määrän voimakasta kasvua. Tiedotusvälineet joutuvat siksi tekemään valintoja julkaistavien uutisten ja niiden käsittelytapojen suhteen. Siksi olen täysin samaa mieltä seuraavien kirjoittajien kanssa siitä, saako valinnoista vastata lopulta media vai päätöksentekijät:

”Ensisijainen asioiden tärkeyden ja merkityksen perustelu on kuitenkin päätöksentekijöillä, joiden on kyettävä jokaisen päätöksen yhteydessä kertomaan sen merkitys kansalaisten kannalta, toisin sanoen ilmaisemaan, mitkä ovat päätöksen yhteiskunnalliset ja poliittiset seuraukset. Se, että päätöksentekijät jättävät tietoisesti tiedottamatta asioita silloin, kun niihin vielä voidaan vaikuttaa julkisella keskustelulla tai antavat päätösten perusteluista yksipuolisen tai vaillinaisen kuva, on suurempi

²²² www.satakunnankansa.fi/teema/satakunnankansanlinja/2257022.shtml. 26.2.2008.

vaara kuin se, että media vääristelee päätöksiä ja päätöksentekijöiden alkuperäisiä tiedotteita.”²²³

Poliittisen järjestelmän ja median suhteeseen on viimeisten parin vuosikymmenen aikana vaikuttanut julkisen politiikan käytettävissä olevan tilan radikaali kaventuminen. EU:n vallan lisääntyminen kansallisen päätösvalan kustannuksella on näkyvin ilmentymä politiikan tilan niukkuudesta. Kehityssuunta on ollut samankaltaista myös paikallisella tasolla: ”Kuntatason päättäjien tehtäväksi on muodostunut ulkoisten taloudellisten pakkojen soveltaminen paikallisella tasolla, juurikaan vailla mahdollisuuksia omiin ratkaisuihin.”²²⁴ Tämän muutoksen merkitys on siinä, että myöskään kansalaisten aktiiviselle osallistumiselle ja vaikuttamiselle ei enää ole tilaa entisellä tavalla, koska poliittisella eliitillä ei enää ole valtaa ja välineitä vastata kansalaisten tarpeisiin. Raportin kirjoittajat pitävät demokratian kriisistä huolimatta kuitenkin itsestään selvänä, että medialla tulee kuitenkin demokratian toimivuuden ja tulevaisuuden kannalta olemaan ratkaiseva rooli.²²⁵

Wiberg jakaa vallan kunnassa kunnallispoliittisesti seuraaviin osiin: asukasvalta, kaverivalta, yhteisövalta, mielipidevalta, virkavalta, puoluevalta ja äänestysvalta. Keskityn tässä niistä vain mielipidevaltaan, vaikka muutkin osatekijät sisältäisivät kirjoittajan houkuttelevan poleemista pohdintaa, kuten seuraavasta ilmenee: ”Kunnallispolitiikka on samanaikaisesti itsekorostunutta ja triviaalia. Vain ylioppilaspolitiikka on sitä merkityksettömämpää. Kunnallispolitiikka on viheliäistä juuri sen takia, että panokset ovat niin pieniä. Mitä pienemmiksi panokset käyvät, sitä pienempiä ihmisiä kunnallispolitiikkaan hakeutuu. Tämä ei ole omiaan nostamaan kunnallispolitiikan arvostusta.” Mielipidevallasta Wiberg kirjoittaa myös osuvasti ja toteaa mielikuvien voivan vaikuttaa hyvin vahvasti poliittiseen päätöksentekoon ja politiikan sisältöön. Vaarallisinta on maine, sillä se pysyy yleensä pitkään. Mielipidevallalla nimenomaan vaikutetaan, tärkeää on se kenen ääntä ylipäänsä kuullaan. Kunnallispolitiikasta raportoivien toimittajien lukumäärän Wiberg toteaa huolestuttavasti kasvaneen. Sen johdosta ongelma ei olekaan kunnallisjournalismin volyyymi, vaan sen tuotteiden samankaltaistuminen, joka johtaa yleisön kiinnostuksen laskun. Lisäksi hän toteaa kunnallisen journalismin lyhytsykkeisyyden ja historiallisen vertailun puutteen. Näennäiset muutokset ylikorostuvat tällöin liikaa.²²⁶ Ainakin loppupäätelmään on helppo yhtyä, sillä työ toimituksissa on nykyään niin nopeatempoista, että

²²³ Nieminen – Aslama – Pantti 2005, s. 9

²²⁴ Nieminen – Aslama – Pantti 2005, s. 11

²²⁵ Nieminen – Aslama – Pantti 2005, s. 12

²²⁶ Wiberg 2005, s. 33 – 36

yhteen aiheeseen käytettävissä oleva aika on niin lyhyt, että taustoittavaan työhön jää usein liian vähän aikaa. Kokemusteni mukaan varsinaisten kunnallistoimittajien määrä on pikemminkin vähentynyt ja kunnallisia uutisia joutuvat yhä useammin kirjoittamaan alaan varsin vähän perehtyneet toimittajat.

Politiikan roolia ja tilaa mediassa on kuitenkin viime vuosina kasvattanut kunta- ja palvelurakennemuutos. Jo vuosina 2005 ja 2006 julkiseen keskusteluun myös paikallisella tasolla nousivat peruskunta-, piiri- ja aluekuntamallit. Varsinkin vuonna 2007 nousivat kuntaliitos- ja yhteistoiminta-aluevaihtoehdot laajempaan keskusteluun kuin koskaan kunnallisen itsehallinnon historiassa. Niissä monissa kunnissa, joissa on tehty yhdistymistä koskevia päätöksiä, niin luottamushenkilöt kuin viranhaltijatkin ovat kohdanneet monelle aikaisemmin kokemattoman voimakkaan julkisuuden. Monelle päättäjälle, saati kuntalaiselle, yhden valtuustokauden aikana tapahtunut ajattelutavan muutos on ollut ylivoimaista. Kyky argumentoida ja käydä erilaisten näkemysten välistä dialogia, on noussut arvoon arvaamattomaan niin luottamushenkilöillä kuin viranhaltijoilla. Agendan hallinta ja siihen vaikuttaminen on myös noussut aikaisempaa vaativammaksi, koska yleistyneet blogit tarjoavat uuden kuntalaislähtöisen keskusteluareenan paljon vuorovaikutteisempänä ja nopeampana kuin lehtien yleisönosastopalstat. Enää keskustelua ei käydä vain tutussa valtuustosalissa, vaan sitä on osattava käydä julkisuudessa monilla erilaisilla areenoilla. Enää ei riitä vain kunnan tiedostuksen kehittäminen, vaan nyt vaatimukset kohdistuvat koko viestinnän kehittämiseen ja siinä toimijoina eivät ole vain henkilöstö, vaan myös luottamushenkilöt.

7. Luottamushenkilöt ja julkisuus

Tässä luvussa konkretisoituu se julkisuusperiaatteellinen asema, joka tämän tutkimuksen perusteella on luottamushenkilöille lainsäädännöllä asetettu. Tutkimuksessa ja kirjallisuudessa valitettavan vähälle huomiolle jäänyt kriisiviestintä on nyt otettu tässä huomioon (7.1.). Lisäksi esitän kaksi lainsäädäntömuutosta, jotka vielä vahvistaisivat luottamushenkilön asemaa (7.2 ja 7.3.).

7.1. Luottamushenkilön asema viestinnässä – onko sitä?

Aiheesta käydään kunnallishallinnossa luonnollisesti jatkuvaa keskustelua ja myös tutkimus vahvistaa yleisen mielikuvan siitä, että suurissa kunnissa luottamushenkilöiden etäisyys äänestäjiin korostuu kun taas pienemmissä kunnissa johtavat luottamushenkilöt kokevat olevansa tutumpia ja siten lähempänä äänestäjiä. Yli 20 000 ja yli 50 000 asukkaan kunnissa valtuuston ja hallitusten puheenjohtajat kokivat yhteytensä äänestäjiin selvästi pienempänä, kuin heidän kollegansa keskimäärin (45 %). Suurimpien kuntien valtuustojen puheenjohtajat kokivat myös omat ja valtuuston vaikuttamismahdollisuudet pienemmiksi kuin kunnissa yleensä. Tiedot perustuvat Kuntaliiton keväällä 2003 tekemään kyselyyn, jonka tulokset on esitelty teoksessa Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004.²²⁷

Luottamushenkilöiden valtakäsitys on KuntaSuomi 2004 tutkimuksen mukaan vahvistunut verrattaessa vastauksia vuosina 1995–2003, muutoksen ajoituessa 1990-luvun lopulle. Tuntuvin on parantunut kunnanhallitusten jäsenten arvio omasta onnistumisestaan vaikuttamispyrkimyksissään (1995 = 44 %, 1999 = 56 % ja 2003 = 52 %). Ero viranhaltijoihin korostui vielä 1995 mutta on sittemmin selvästi vähentynyt.²²⁸

Edellä olevien roolien rajapinnat eivät ole enää näinä päivinä kiistattomia ja selvästi erotettavissa olevia, sillä luottamushenkilöt osallistuvat usein jo valmisteluvaiheessa työryhmiin, toimikuntiin ja neuvotteluihin myös seutukuntatasolla. Vastaavasti viranhaltijat käyttävät valmistelussaan eri vaihtoehtojen välistä poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa,

²²⁷ Kurikka – Majoinen – Pekola-Sjöblom 2005, s. 127–128 ja 135–136.

²²⁸ Pikkala 2005, s. 37–41.

delegoitua päätösvaltaa ja yhä voimistuvaa mediavaltaa. Uusimmat arviot valtuutettujen vaikutusvallasta ovat kuitenkin kääntyneet hienoiseen nousuun verrattuna 1990-luvun puoliväliin. KuntaSuomi 2004 luottamushenkilö- ja viranhaltijatutkimuksen mukaan valtuutettujen tyytyväisyys on hieman noussut²²⁹. Valtuuston uudet työmuodot ovat nousseet huomion kohteeksi varsinaisen päätösvallan rinnalle.

Kunnallisen tiedotustoiminnan keskeisimpiin vaikuttajiin kuuluva Reima T. A. Luoto toteaa jo alan klassikkoteoksessaan (Kunnan tiedotus ja suhdetoiminta) luottamushenkilöillä olevan oma, mutta osin ongelmallinen roolinsa kunnallisen tiedon välittäjinä. Kunnallisten keskusjärjestöjen uuden kunnallislain hengessä vuonna 1986 julkaisema asiakirja ”Kuntien tiedottaminen” (kts. 6.2) painottaa voimakkaasti luottamushenkilöiden asemaa tiedotustoiminnassa, kuten edellisessä luvussa olen todennut. Luoto kritisoi asiakirjaa poikkeuksellisen vahvasti sekä kokonaisuudessaan (”josta kirjoittaja ei voi parhaalla tahdollakaan antaa kuin välttävän arvosanan”) että varsinkin seuraavan luottamushenkilöosuuden osalta:

”Periaatteellisesti tärkeistä asioista, esim. budjetin julkistamisesta tai asioista, joista vallitsee voimakkaita näkemyseroja, voivat luottamushenkilöt tiedottaa riippumatta kunnan virallisista tiedotustoimista valtuustoryhmien kyselytuntien, tiedotustilaisuuksien tms. muodossa. Luottamushenkilöille on luotava edellytyksiä lisätä kontakteja asukkaisiin ja viestimiin sekä tiedottaa kunnan asioista kunnan päätöksenteko-organisaation kannalta. Tämä voi tapahtua esim. antamalla kunnan tiloja sanottuihin tarkoituksiin.”

Pahimpana epäkohtana Luoto näkee luottamushenkilöiden viestinnän sekoittamisen kunnan varsinaiseen tiedotustoimintaan. Valtuusto, hallitus ja lautakunnat ovat päätöksenteosta huolehtivia kollektiiveja ja virkakoneisto on toimeenpanosta, kuten tiedottamisesta, huolehtiva osapuoli. Luottamushenkilöiden luonnollinen oikeus ja velvollisuus on informoida kannattajiaan asioista, toiminnastaan ja perusteluistaan, mutta silti virkamies- ja luottamushenkilötiedottaminen tulisi mahdollisuuksien mukaan pitää erossa toisistaan niiden erilaisten tehtävien vuoksi. Silloin kun on kyse luottamushenkilötiedottamisesta, on tapahtuman luonne tehtävä selväksi, eli esittääkö puhuja omia ajatuksiaan vai esittääkö hän niitä valtuustoryhmän/puolueen nimissä tai puheenjohtajan asemassa. Luottamushenkilöaseman väärinkäytöksi Luoto katsoo menettelyn, jossa äänestyksessä vähemmistöön jäänyt henkilö

²²⁹ Kurikka – Majoinen – Pekola-Sjöblom 2005, s. 66–67

allekirjoittaa oman mielipidekirjoituksensa lautakunnan puheenjohtajana. Puheenjohtajan tulee edustaa koko lautakuntaa, mutta muutoin luottamushenkilö edustaa omaa poliittista ryhmäänsä.

Virkamies- ja luottamushenkilötiedottaminen löytävät toisensa luontevasti mm. esiteltäessä hallituksen talousarvioehdotusta mutta silloinkin puheenjohtaja edustaa koko kollektiivia ja hänen on oltava tasapuolinen eri valtuustoryhmiä kohtaan. Sellaiset keskusjärjestöjenkin edellä ehdottamat tiedotustilaisuudet, joissa ryhmät ovat käytännössä aloittaneen keskinäisen riitelyn tekemisistään ja mielipiteistään eivät Luodon mukaan ole mitään kotoisin. Perusteluna edellyttämälleen rajanvedolle viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä Luoto mainitsee erään tiedotustoiminnan keskeisen periaatteen (”fair play”): ”Tiedottamisen kohteena olevaa ei saa johtaa harhaan.”²³⁰

Luottamushenkilöiden suhdetta tiedotukseen käsittelee keskustelualoitteessaan myös Ryytänen. Pohtiessaan keinoja luottamustoimen arvostuksen ja sitoutumisen lisäämiseksi hän asettaa tavoitteeksi mm. julkisen näkyvyyden lisäämisen. Edustajan ja poliitikon roolit eivät saa jäädä pelkistetyn päätöksenteon jalkoihin²³¹. Ryytänen kuvaa voimakkaasti nykytilannetta: ”Edustukselliseen demokratiaan – luottamushenkilöhallintoon – perustuva kunnallinen itsehallinto on liioittelematta sanottuna kriisissä.” Konkreettisissa toimenpidetarpeissa hän esittää useita tarkemmin selvitettäviä tavoitteita luottamushenkilöroolien kehittämiseksi. Samaa mieltä en kuitenkaan ole seuraavasta tavoitteesta koskien luottamushenkilön edustajanroolia:

- ”perusedellytys edustajaroolin toimivuudelle on luottamushenkilöiden ”kasvotus”, edellytysten luominen tunnettuuteen ja vuorovaikutteisten foorumeiden järjestäminen luottamushenkilö- ja kansalaistapaamisille
- valtuustoryhmille oikeus esittää valtuuston kokoukseen otettava asia
- luottamushenkilöt julkisuuteen tiedottamaan kunnallispoliittisista asioista, viranhaltijat taustalle (tarpeen tiedotusohjeiden ja käytännön muuttaminen).²³²”

Kasvotus ja valtuustoryhmien suurempi vaikutusmahdollisuus päätöksenteon agendanmuotoiluun ovat oikeansuuntaisia pyrkimyksiä, mutta Ryytänen muotoilemaan uudenlaiseen tiedottamiseen en voi täysin yhtyä varsinkin, jos sillä tarkoitetaan esimerkiksi valmistelun ja päätöksenteon tiedotusta. On oikein, että puheenjohtaja kertoo toimielimen

²³⁰ Luoto 1987, s. 109 ja 145–147

²³¹ Ryytänen 2006, s. 189–190

²³² Ryytänen 2006, s. 191

päätöksestä ja yksittäinen luottamushenkilö perustelee omaa tai ryhmänsä äänestyskäyttäytymistä, mutta virallisen päätöstiedotuksen on tapahduttava viranhaltijan toimesta. Luottamushenkilöiden roolia olisin kyllä valmis lisäämään kunnan tai tietyn toimialan toiminnallisten tavoitteiden tiedotuksessa ja tavoiteltavaa palvelutasoa koskevissa asioissa, jotka ovat luonteeltaan poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvia asioita. Ryynäsen esittämä tavoite saattaa tosin olla samansuuntainen mutta esitetyllä tavalla en sitä muotoilisi. Valtuuston kokouksen esityslistaan vaikuttaminen on myös kyseenalainen keino, koska se on ristiriidassa hallituksen valmisteluvelvoitteen kanssa (KuntaL 23 §). Valtuuston työjärjestyksiin sisältyvä kyselytunti palvelee vastaavaa tarkoitusta.

Myös Majoinen ehdottaa valtuustoryhmien julkisen roolin lisäämistä mediassa:

”Valtuustoryhmien puheenjohtajat voisivat saada nykyistä enemmän vaikutusvaltaa astuessaan nykyistä rohkeammin vallankäytön uusille areenoille. Media ja kehittyvä tietoteknologia antavat mahdollisuuksia tuoda julkisuuteen ryhmän poliittisia linjauksia. Esimerkiksi netissä tai paikallislehdessä julkaistujen kolumnien avulla puheenjohtaja voisi saada esille päätöksenteon taustat perusteluineen. Näkyvyys ja tunnettavuus antavat vaikutusvaltaa, minkä kautta voi syntyä uskottavuutta ryhmän harjoittamaa kunnallispolitiikkaa kohtaan.²³³”

Majoinen selvästi korostaa ennen päätöksentekoa tapahtuvaa julkisuutta ja näkee tavoitteena avoimen keskustelukulttuurin syntymisen paikallisjulkisuudessa, jonka kautta rakentavasti vaikutettaisiin ja osallistuttaisiin jo ennakolta päätöksentekoon²³⁴. Ennen päätöksentekoa ajoittuvasta julkisuustavoitteesta on sinänsä helppo olla samaa mieltä, mutta ilman hyvää yhteistyötä esittelijän kanssa se ei esityslistajärjestelmässämme ehdi käytännössä toteutua. Toinen mahdollinen epäkohta olisi houkutus puuttua etukäteen tulossa olevan esittelyn sisältöön. Ehdotettu menettely toimii lähinnä periaatteellisissa kannanottokysymyksissä, joiden kannanmuodostukselle on riittävästi aikaa.

Kuntalain muutoksella 578/2006 kuntalakiin lisättiin 51b pykälä, joka mahdollistaa valtuustoryhmän ja sen toiminnan tukemisen. Tavoitteena oli myös edistää toimenpiteitä, joilla

²³³ Majoinen 2006, s. 51

²³⁴ Majoinen 2006, s. 98–99

valtuustoryhmät lisäävät asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Lainmuutoksen käsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta painotti informaation ja tiedonkulun merkitystä kunnallisen päätöksenteon kannalta ja piti tärkeänä, että pohditaan keinoja, joilla näitä voitaisiin kunnissa kehittää (HaVM 6/2006 vp.).

Luottamushenkilön ja viranhaltijan viestinnällistä asemaa ja eroja voi kuvailla seuraavasti. Luottamushenkilön kohdalla on erotettava ensinnäkin luottamushenkilön aseman kaksi osaa:

- A) Luottamushenkilö toimii kuntalaisten ja/tai taustayhteisönsä edustajana. Se korostaa luottamushenkilöä tiedon tuojana ja sen viejänä. Koska luottamushenkilöltä ei kuitenkaan voi edellyttää tarkkaa tietoa julkisuutta rajoittavista säännöksistä, arvoa tulisi nykyistä enemmän antaa hallinnon avoimen toiminnan edistäjälle ja mahdollistajalle. Kuvaan sitä käsitteellä *välillinen viestintätehtävä*. Siinä luottamushenkilö ei itse ole varsinainen viestittäjä, vaan pikemminkin viestinnän mahdollistava tai sitä hallinnolta edellyttävä taho. Asenteesta riippuen vaikutus voi olla myös päinvastainen eli viestintää torjuva ja sitä rajoittava, mutta silloin syntyy ristiriita julkisuusperiaatteen kanssa. Myös Rynänen toteaa, että erityisesti lautakunnan puheenjohtajalla on paitsi oikeus myös velvollisuus riittävästä julkisuudesta huolehtimiseen²³⁵. *Välittömän viestintätehtävän* toteuttaja on puolestaan viranhaltijaorganisaatio, joka toteuttaa luottamushenkilöorganisaation määrittelemiä (viestintä-)tavoitteita. Tavoitemäärittely voi olla joko asenteisiin vaikuttamista tai konkreettiseen hyväksytyyn viestintästrategiaan perustuvaa.
- B) Luottamushenkilön toimii toisaalta päätöksentekijänä ja tavoitteiden asettajana, joka toteutuu toimielimen päätöksentekona. Siinä korostuu luottamushenkilön oman tiedonsaannin tarve koskien mm. vaihtoehtoja, mielipiteitä, vaikutuksia. Toisaalta tässä roolissa tulee esiin myös velvollisuus perustella joskus kiusallisetkin päätökset äänestäjille. Viestintätehtävään vaikuttaa myös se asema, jossa henkilö toimii (puheenjohtaja/jäsen) sekä organisaatiotasoa.

Viranhaltijan viestintätehtävä on välittömämpi, objektiivisempi ja sen avulla tulisi perustella miksi jotain esitetään päätettäväksi sekä kertoa mitä päätettiin. Tässä tehtävässä on tärkeää sekä viestinnän osaaminen että julkisuuslainsäädännön tuntemus. Viranhaltijan viestinnälliseen

²³⁵ Rynänen 2006, s. 112

asemaan liittyy laaja faktainformaation hankintatehtävä, tiedon tuottamisen tehtävä ja sen välittäminen säädetyt rajoitteet tuntien. Myös kunnan virallisen tiedotuksen nopea ja tasapuolinen hoitaminen painottuu viranhaltijatyössä.

Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat sitä suuremmat mitä aikaisemmassa vaiheessa vuorovaikutukseen on mahdollisuus. Maankäyttö ja rakennuslain vuorovaikutusta (MRL 62 §) perustellaan myös suunnittelun laatutason ja asiantuntemuksen nousulla. Paikallisuutta ja omaa vastuuta korostava vuorovaikutteinen järjestelmä on luotu valtiollisen alustusmenettelyn korvaamiseksi.²³⁶ Sillä on siten myös itsehallintoa vahvistava vaikutus. Yhteistä kaikille osallisuutta hyödyntäville toimintamalleille on luottamushenkilöjärjestelmän korostuminen, koska se ei jää vain lopulliseksi päätöksentekijäksi. Siten kaikki päätöksentekoa edeltävä julkinen keskustelu lisää luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia. Samoin päätöksenteon sisällön kannalta on oikein, että kannanmuodostus ei tapahdu ainoastaan hallinnon esittämien perustelujen varassa. Luottamushenkilöjärjestelmä voi siten parhaiten varmistaa päätöksenteon laatua edellyttämällä, että hallinnon on kyettävä perustelevaan esityksensä myös julkisesti. Jos valmistelu kestää myös julkisen arvioinnin, se todennäköisesti täyttää myös muut keskeisimmät laatuvaikutukset. Julkishallinnossa on tuskin aidompaa laatutyötä kuin avoimen hallinnon turvaaminen. Sitä vastoin suljetussa toimintamallissa luottamushenkilöiden rooliksi jää päätöksenteon ja hallinnon valmistelun puolusteleminen. Oikeudellisesti tarkasteltuna on tärkeää havaita, että kaikki päätöksentekoa edeltävä julkinen vuorovaikutus vähentää myös tarvetta muutoksenhakukeinojen käyttöön.

Luottamushenkilöiden välillistä mutta silti tärkeää roolia vahvistaa mielestäni myös aivan liian vähälle huomiolle jäänyt yhteiskunnan häiriöihin valmistautumista koskeva lainsäädäntö. Valtioneuvosto on 23.11.2006 hyväksymässään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (www.yett.fi) määritellyt varautumisen ja valmiussuunnittelun päämäärät. Valmiuslain (1080/1991) mukaan kunnilla on velvollisuus varautua valmiussuunnitelmin ja muin etukäteisvalmisteluin selviytymään normaaleista tehtävistään mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa määritellyissä poikkeusoloissa (40 §). Luonnollisesti valmius koskee yhä yleistyviä normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteita. Kunnan valmiudesta vastaavat ensisijaisesti kunnanjohtaja ja kunnanhallitus sekä eri toimialojen johto. Kunnan kokonaisvalmiudesta huolehtiminen edellyttää ajantasaista valmiussuunnittelua ja

²³⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2000, s. 195–200

suunnitelmien käytännön laadinnasta vastaavat kustakin toiminnasta normaalioloissa vastaavat viranomaiset. Suunnitelmat hyväksytään asianomaisten toimielinten päätöksillä. Kunnan yleisjohdonjohdon rooli onnettomuustilanteissa on pelastustyön johdon vastuulla olevaa toimintaa laajempi, koska se voi jo ennakolta varautua ohjaamaan koko kunnan organisaation voimavaroja onnettomuudesta selviytymiseksi. Vaikka akuutissa onnettomuustilanteessa korostuu viranhaltijaorganisaation välitön toiminta, se ei silti merkitse luottamushenkilöorganisaation täydellistä sivuuttamista. Esimerkiksi Myyrmäen räjähdysten jälkihoitotoimenpiteistä päätettiin kaupunginhallituksessa heti ensimmäisenä arkipäivänä tapahtuman jälkeen.²³⁷ Erityisesti se, onko kunnan valmiussuunnittelu riittävää ja ajantasaista kuuluu myös luottamushenkilöelinten vastuulle, koska kysymys on valmiudesta jatkaa kunnan toimintojen suorittamista myös normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteissa. Vain valmiuslain 27 ja 28 §:ien perusteella voidaan poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella puuttua kunnallishallinnon toimivaltuuksiin. Nämä voisivat koskea kunnallisvaalien siirtämistä, valtuuston päätösvaltaisuutta ja kokouskutsua. Myös valtuuston päätösvaltaa olisi mahdollista rajoitetusti siirtää hallitukselle ja hallituksen päätösvaltaa kunnanjohtajalle ja lautakunnan päätösvaltaa puheenjohtajalle tai viranhaltijalle.

Häiriö- ja erityistilanteessa, suuronnettomuudesta puhumattakaan, korostuu nopeasti kasvava tiedon tarve niin organisaation sisällä kuin suhteessa sen yleisöön. Sen, millainen valmius kunnalla on varautua ja selviytyä niistä tilanteista, pitää kiinnostaa myös luottamushenkilöitä, vaikka lainsäädäntö ei heille varsinaisen operatiivisen tilanteen hoitamisessa roolia osoittaisikaan. Tämä on yksi liian vähälle huomiolle jäänyt mahdollisuus esimerkiksi valtuuston asettamilla tavoitteilla turvata julkisuusperiaatteen toteutumista myös muissa kuin normaalitilanteissa. Tätä olen käsitellyt artikkelissani: Kriisinhallinta kuuluu myös luottamushenkilöille, Aamulehti 2.1.2008.

7.2. Luottamushenkilön julkisuusperiaatteellinen viitekehys

Jo edellä esiin tuotujen säädösten perusteella kuvaan tässä alaluvussa ensin tiivistetysti luottamushenkilön julkisuusperiaatteellista asemaa systematisoituna perustuslain tasolta alkaen. Tarkastelu on tässä normiformulaatioon, ei niiden tulkintaan perustuvaa. Lopussa on esitys

²³⁷ Suuronnettomuusopas, s. 208–216

julkisuuslain muuttamiseksi, jotta luottamushenkilöiden julkisuusperiaatteellinen asema vahvistuisi.

Suomi on kansanvaltainen oikeusvaltio, jossa yksilölle taataan perustuslain nojalla osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet, jotka kohdistuvat sekä yhteiskuntaan että yksilön elinympäristöön (PeL 2.2 §). Julkisen vallan on nimenomaisesti edistettävä näitä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (PeL 14.3 §) sekä turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §).

Jotta vaikuttaminen voisi tosiasiallisesti toteutua, tarvitaan tietoa. Siksi jokaiselle on säädetty sananvapaus, johon sisältyy oikeus kenenkään ennalta estämättä ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoa, mielipiteitä ja muita viestejä. Samassa pykälässä on todettu varsinainen julkisuusperiaate eli viranomaisten asiakirjojen ja tallenteiden lähtökohtainen julkisuus, joista jokaisella on oikeus saada tieto. Rajoitukset ovat mahdollisia vain lain nojalla (PeL 12 §). Kuten edellä on todettu, julkisuus ja yksityisyys muodostavat toisiinsa vaikuttavan vastavoiman. Siksi perustuslaissa on turvattu myös yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan turva sekä todetaan kirjeen, puhelun ja muun viestinnän salaisuuden suojan olevan loukkaamaton (PeL 10 §).

Julkinen valta on merkittävä vallankäyttäjä ja siksi sen on oltava viranomaisten vastuulla (PeL 124 §). Jotta valta ei olisi mielivaltaista, kansalaisten yhtenä perusoikeutena on hyvä hallinto, johon kuuluu ainakin käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perustelu päätös sekä muutoksenhakuoikeus (PeL 21 §).

Yksilön arjen tasolle nämä perusoikeudet konkretisoituvat kunnallisessa itsehallinnossa, jonka tulee perustua asukkaiden kansanvaltaiseen itsehallintoon, ja jonka muulla sisällöllä on lakisääteinen turva (PeL 121 §).

Perustuslaissa todettujen oikeuksien konkretisoituminen tapahtuu muussa siihen perustuvassa lainsäädännössä. Hallintolaki tarkentaa hyvän hallinnon perusteet ja keskeiset oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuuden, tarkoitussidonnaisuuden, objektiviteetin, suhteellisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet (HL 6 §). Lisäksi hyvältä hallinnolta edellytetään palveluperiaatetta, neuvontatehtävää ja hyvää kielenkäyttöä sekä yhteistyökykyä (HL 7-10 §). Yksilön tasolle nämä tehtävät saatetaan asian käsittelyä koskevilla määräyksillä (HL 5 ja 6

luku). Julkisuuden toteutumiseksi on turvattava myös tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet sekä ilmoitettava vireilläolosta (HL 41 §).

Julkisuusperiaatteen yksityiskohtaisesta toteutumisesta huolehditaan julkisuuslailla, jossa periaatteen ensisijaisuus näkyy jo ensimmäisessä pykälässä. Lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille valvontamahdollisuus julkista valtaa kohtaan, kohdistuen erityisesti valtaan ja varojen käyttöön. Lailla annetaan myös jokaisella mahdollisuus mielipiteen muodostukseen, julkiseen vallankäyttöön vaikuttamiseen sekä omaan edunvalvontaan (JL 3 §).

Yksityiskohtaisemmin määritellään jokaisen oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta ja asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin (JL 9-11 §). Toisinaan suojattava etu vaatii tiedonsaannin rajoittamista, mutta siihen viranomaisen ei saa vedota enempää kuin edun suojaamisen kannalta on tarpeellista (JL 17 §). Viranomaisella on perustuslaista juontava velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa esimerkiksi toiminnan avoimuutta edistämällä, tiedottamalla toiminnastaan, yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista sekä huolehtimalla tiedonsaannin mahdollisuuksista (JL 20 §). Viranomaisilla on myös laissa määriteltyjä salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoa, joiden sääntely on perustuttava lakiin (JL 24 §).

Paikallisen itsehallinnon tasolle tuo edellä kuvattu sääntely ulottuu ennen kaikkea kuntalain muodossa. Sen ensimmäisen pykälän mukaan kuntien asukkailla on perustuslaissa turvattu itsehallinto, jossa ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunta on olemassa asukkaitaan varten, sillä se pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Muutoin kunnan tehtävät perustuvat sen itsehallintonsa nojalla itselleen ottamiin ja sille laissa säädettyihin tehtäviin. Niihin puuttuminen on mahdollista vain lailla. Tehtäviään kunta voi hoitaa yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluita muilta toimijoilta (KuntaL 1-2 §).

Kuntalaki korostaa asukkaiden valitseman valtuuston kokonaisvastuuta kunnan ylimpänä kansanvaltaisena elimenä, sillä se vastaa kunnan koko toiminnasta ja taloudesta. Toimivallan siirto on mahdollista muissa kuin laissa erikseen säädetyissä asioissa (KuntaL 13 ja 14 §).

Perustuslaki korostaa julkisen vallan vastuuta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisessä. Paikallishallinnon tasolla tämä sama huolenpitovelvoite on annettu – ja mikä

tärkeää – nimenomaan valtuustolle! Kunnan tiedottamisvelvollisuus kohdistuu ennen kaikkea sen asukkaisiin. Velvollisuus sisältää vireilläolosta, suunnitelmista, käsittelystä, ratkaisuista ja niiden vaikutuksista tiedottamisen ja se ulottuu koko kuntakonsernin toimintaan (KuntaL 27 ja 29 §). Molemmat pykälät toteuttavat perustuslain kansanvaltaisuutta ja julkisuusperiaatetta.

Kunta on kiistatta olennainen osa julkisen vallan kokonaisuutta, jonka toimintaa julkisuusperiaate hyvin selvästi ohjaa. Koska kunnallishallinto perustuu luottamushenkilöhallinnon ensisijaisuuteen, tästä seuraa, että julkisuusperiaatteen ja osallistumisoikeuksien toteutumisesta huolehtiminen on ehdoton osa myös kunnallisen luottamushenkilön ja varsinkin valtuutetun asemaa. Tämä on se lainsäätäjän asettama julkisuusperiaatteellinen viitekehys, joka luottamushenkilölle on asetettu, kuten luvussa 5.3 olen todennut (HE 192/1994; HaVM 18/1994 vp; HaVM 11/2000 vp; HaVM 6/2004 vp.). Kun kiinnitetään huomiota siihen miten julkisuusmyönteisyys on kehittynyt lainsäädännössä 1970- ja 1980-luvuilta alkaen, havaitaan hyvin yhdensuuntainen kehityskulku perusoikeuksissa, julkisuuslainsäädännössä, hallintolaissa, kuntalaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa ja monissa muissa erityislaeissa. Kysymyksessä on siten lainsäätäjän tietoisesti haluama yhteiskunnallinen muutos, joka on toteutettu laajasti lainsäädännön kautta. Julkinen valta, mukaan lukien valtuustot, on asetettu lisäksi huolehtimaan tämän tavoitteen toteutumisesta käytännössä. Tällä tutkimuksella haluan korostaa, että sama kehityssuunta on havaittavissa ilman lainsäädännön ohjausta myös journalismissa, jossa myös tavoitellaan ennen päätöksentekoa toteutuvaa yhä lukijalähtöisempää uutisointia. Avoimuuden käytännöt kuitenkin vaihtelevat kunnissa, osan ollessa muita edistysellisempiä (luvussa 5.3. käsitelty VnS 5/2003). Luottamushenkilöjärjestelmän ei ainakaan pidä toimia muutoksen pidäkkeenä, vaan pikemminkin sen mahdollistajana. Hyödynsaajana on itsehallinnon perusyksikkö, kuntalainen. Millaisia ovat keinot muutoksen toteuttamiseksi? Se on sitä pohdintaa, jota nykyaikaisessa kunnallishallinnossa on jatkuvasti tehtävä, kuten jo Kuntademokratian valkoisessa kirjassa vuonna 2006 esitettiin (5.4.).

Ehdotus julkisuuslain muutokseksi

Vuosien varrella esityslistojen julkisuuden sääntely ei valitettavasti ole lainsäädännössä oleellisesti muuttunut. Kunnallislain 37 §:n tiedottamisvelvoitteen tullessa voimaan valtuustojen ja hallitusten esityslistojen lähettäminen liitteineen tiedotusvälineille oli jo selvä pääsääntö. Lautakuntien osalta 69 % tutkimuskunnista ei lähettänyt niiden esityslistoja tiedotusvälineille.

Kuntien keskusjärjestöt olivatkin useissa yhteyksissä suositelleet niiden toimittamista tiedotusvälineille. Luottamushenkilöroolin kannalta tämä merkitsi sitä, että toimielinten tuli tehdä periaateratkaisut näiden ei-julkisten (eli harkinnanvaraisesti julkisten) asiakirjojen julkistamisesta.²³⁸ Vuonna 1985 tehdyssä suppeassa otantatutkimuksessa (Katariina Lahtonen: ”Kuntien tiedotustoiminta 1980-luvulla - yleiskatsaus ja vertailu vuoteen 1974” Kaupunkiliitto ja Kunnallisliitto 1985) todettiin, että valtuustojen ja hallitusten esityslistat lähetetään etukäteen tiedotusvälineille lähes kaikissa tutkituissa kunnissa mutta lautakuntien osalta käytäntö vaihtelee. Käytäntö oli siten kulkenut lainsäädännön ohi, koska AsiakJulkL 3 §:n mukaan ”julkisiksi tulevat: merkintä viralliseen luetteloon heti kun se on tehty; pöytäkirja kun se on tarkastettu.” Esityslistat olivat siten ei-julkista valmistelumateriaalia ja niiden julkisuudesta säädettiin epäselvästi AsiakJulkL 5 §:ssä: ”Asiakirja, joka on valmisteltavana viranomaisella ei ole vielä julkinen, eikä myöskään viranomaisen omassa keskuudessa syntynyt ehdotus, luonnos, mietintö, lausunto, muistio tai muu selvitys.” Mielivaltaiset tulkinnat mahdollistanut teksti konkretisoitui Luodon mukaan kunnanjohtajan talousarvioehdotuksessa, jonka julkisuuteen ei juuri kukaan ollut valmis ottamaan kantaa.²³⁹ Luodon mukaan käytännössä oli olemassa eräänlainen automaattinen sulkupäivä eli sanaton sopimus siitä, että esityksistä ei kirjoitettu ennen kuin kokous oli pidetty. Valtuustoa tämä ei koskenut mutta kunnanhallituksen esityslista katsottiin ko. valmisteluasiakirjaksi.²⁴⁰ Myös JSN:n päätöksessä 209/L/74 käsitellään mahdollista suullista tiedotussopimusta siitä, että esityslistalta ei olisi saanut ottaa asioita julkaistavaksi ennen tiedotustilaisuutta, mutta JSN ei voinut ottaa kantaa asiaan sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Nykyään tiedotusvälineillä on oikeus uutisoida esityslistojen asioista välittömästi, jos asian uutisarvo sitä edellyttää. Tätä oikeutta myös käytetään tietoisesti yhä enemmän, sillä mm. Aamulehti tietoisesti tavoittelee jo ennen kokousta tapahtuvaa uutisointia (tieto perustuu toimituksen sisäisessä käytössä olevaan tyylikirjaan).

Myös uuden julkisuuslain 6 § 6. kohdan perusteella esityslista on edelleen valmisteluasiakirja, joka tulee julkiseksi sitten kun pöytäkirja on allekirjoitettu. Tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa (9 §). Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä esityslistojen tuleminen julkiseksi vasta yhdessä pöytäkirjan kanssa perusteltiin vain niukasti:

²³⁸ Haikonen – Kivistö – Varpasuo, s. 45–49

²³⁹ Luoto 1987, s. 114–115 ja 177–179

²⁴⁰ Luoto 1987, s. 154

”Kunnallisen lautakunnan pöytäkirjan julkiseksi tulo määräytyisi kohdan (6 § 6.) mukaan silloinkin, kun toimielimen kokouksessa on käsitelty valmisteilla olevaa asiaa. Kokouksen esityslistat tulisivat käytännössä yleensä julkisiksi samaan aikaan kuin pöytäkirja. Pöytäkirjan liitteitä ei kuitenkaan mainita kohdassa, vaan niiden julkiseksi tulemista on arvioitava erikseen. Siten esimerkiksi sellaista asiaa koskeva liiteasiakirja, josta päättäminen siirretään myöhempään kokoukseen, tulee julkiseksi 9 kohdan mukaan, kun asia on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.” (HE 30/1998 vp., 91)

Nykyinen sanamuoto mahdollistaa viranomaiselle edelleenkin hyvin pidättyvän tiedottamisasenteen ja kuvaa hyvin sitä, että lainsäädäntö määrittelee usein minimitason jollekin tavoiteltavalle toiminnalle. Esimerkiksi osallisuus- ja osallinen käsitteet maankäyttö- ja rakennuslain 132/1999 mukaisessa kaavoituksessa määrittelevät ne tahot, joita ainakin on informoitava kaavoitusprosessin eri vaiheissa. Ne ovat kuitenkin vähimmäisvaatimuksia eli paremminkin saa käytännössä toimia.

Tältä osin tilanne ei siis ole viidenkymmenen vuoden kuluessa muuttunut, koska esityslistan julkisuutta ei valitettavasti ole säännelty siten kuin esimerkiksi tutkimusten ja tilastojen, jotka tulevat julkisiksi, heti kun ne valmistuvat käyttötarkoitukseensa (Julkisuuslaki 6 § 5. kohta). Esityslistojen julkisuusmyönteinen tulkinta on nykyäänkin perustettava julkisuuslain yleisiin velvoitteisiin tuottaa tietoa valmisteltavana olevista asioista. Tätä osoittivat mm. Kuntaliiton viestintäohjeet vuodelta 2001, jotka korostivat esityslistoja merkittävinä tietojen lähteinä ja totesivat yleisenä käytäntönä olevan niiden lähettämisen hyvissä ajoin ennen kokousta tiedotusvälineille. Asioiden piilottamista b-listoille ei niissä pidetty kunnan edun mukaisena, mutta salassa pidettäviä tietoja sisältäviä esityslistoja ei luonnollisesti saanut antaa julkisuuteen. Lisäksi ohjeissa todettiin toimielinten yleensä päättäneen, että niiden päätöksistä saa kertoa jo ennen pöytäkirjan allekirjoittamista, eli käytännössä heti kokouksen jälkeen.²⁴¹ Ennen päätöksentekoa tapahtuvaan tiedottamiseen ei kuitenkaan tässä yhteydessä selvästi kannustettu. Myös Kuntaliiton uusimmissa viestintäohjeissa vuodelta 2004, edellytetään yksiselitteisesti esityslistan julkisuutta ja sen toimittamista tiedotusvälineille: ”Esityslistat ovat merkittävä tiedon lähde kunnassa valmisteilla olevista asioista. Valtuuston ja kunnanhallituksen sekä lautakuntien esityslistat liitteineen toimitetaan tiedotusvälineille niiden kanssa sovitulla tavalla

²⁴¹ Kuntaliitto 2001, Kunnan viestintä s. 22–23.

maksutta etukäteen. Esityslistat kannattaa myös julkaista Internetissä heti niiden valmistuttua. Esityslistat on laadittava siten, että ne sisältävät vain asian käsittelyn edellyttämiä henkilötietoja eikä salassa pidettäviä tietoja anneta julkisuuteen.” (Kuntaliitto 2004, Kunnan viestintä, 17) Julkisuuslaki perustuu viranomaisten erillisyyteen. Esimerkiksi kunnan virkakoneisto ei muodosta julkisuuslain kannalta yhtenäistä kokonaisuutta, vaikka kunnan eri toimielimet eivät ole erillisiä oikeussubjekteja.²⁴² Tämä rajoittaa kunnanhallituksen mahdollisuuksia edellyttää yhtenäistä ennen päätöksentekoa tapahtuvaa tiedottamista lautakunnilta, vaikka kuntalain mukaan kunnanhallitukselle on tämä tehtävä annettu. Vaikka kunnan eri viranomaiset eivät ole itsenäisiä oikeussubjekteja, on julkisuuslakia sovellettava myös hallintoelinten välisiin suhteisiin²⁴³. Yhteiskunnan muutos ja käytännön reaali maailma näyttää siten ehtineen jopa niinkin uuden lain kuin julkisuuslain edelle. Vaikka esityslistojen merkitys tiedonvälityksen todellisina välineinä on menettänyt merkitystään, siitä huolimatta ne yhä useammin julkaistaan uunituoreina kuntien kotisivuilla. Varsinkin valtuuston ja hallituksen esityslistat ja pöytäkirjat edustavat kunnallisen päätöksenteon jäävuoren huippua, ja niistä ilmenee vain ylimmällä tasolla tehtävä lopullinen päätöksenteko. Siksi esityslistajulkisuuden vaikuttavuuden ehdoton edellytys on, että myös keskeisten lautakuntien esityslistoihin noudatetaan vastaavaa aktiivista julkistamismenettelyä. Mielestäni aika olisi jo kypsä seuraavassa julkisuuslain muutoksessa tunnustaa esityslistat myös julkisuuslaissa 6 § 5. kohdan mukaisesti lähtökohtaisesti julkisiksi asiakirjoiksi siitä tosiseikasta huolimatta, että toisinaan niihin sisältyä myös ei-julkista tietoa, joka on niistä julkaisuvaiheessa huomattava poistaa. Todellista tiedotusfunktiota tärkeämpi merkitys on päätöksenteon läpinäkyvyyden ja luotettavuuden varmistaminen. Päätöksenteon julkisesta intressistä huolimatta myös asianosaiseen kohdistuva julkisuus on otettava huomioon. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan 802/1/99 ottanut kantaa tapaukseen, jossa kantelija oli saanut sosiaalilautakunnan päätöksen tiedokseen luettuaan asiasta sanomalehdestä. Koska yhteydenotto tiedotusvälineeseen oli tapahtunut kunnan toimesta, AOK huomautti hyvän hallinnon periaatteen edellyttävän asianosaisen asettamista etusijalle päätöksen tiedottamisessa. Ratkaisussa otettiin huomioon palveluhenkinen suhtautuminen tiedotusvälineisiin ja tiedonvälityksen nopeus.

²⁴² Mäenpää 2002, s. 85.

²⁴³ Mäenpää 2000, s. 137

7.3. Luottamushenkilöt ja julkisuus laillisuusvalvonnassa ja oikeuskäytännössä

Tässä alaluvussa tarkastelen luottamushenkilön viestinnällistä asemaa institutionalisoitujen oikeuslähteiden eli lähinnä Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen valossa. Lisäksi tarkastelun kohteena on ylimpien laillisuusvalvojien Eduskunnan oikeusasiamiehen ja Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisuja. Koska monet erilaiset näkemykset kunnan ja tiedotusvälineen toiminnasta eivät päädy tuomioistuimiin on syytä kokonaiskuvan saamiseksi käsitellä aluksi myös Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisuja, joihin myös tuomioistuimet usein ratkaisuisaan viittaavat.

Julkisen Sanan Neuvosto

JSN:n ratkaistuista vuosilta 2000–2008 tarkastelin 31 kunnallisalaaan kohdistuvaa päätöstä, joista 17 otin aiheeseeni liittyen tarkemman tarkastelun kohteeksi. Niistä 14 liittyi luottamushenkilön asemaan, kaksi uutisen epätarkkuuteen ja neljä oli tiedotusvälinettä kohtaan langettavia. Seuraavassa on keskeiset johtopäätökset niiden johdosta.

Ensin mainitun ryhmän perusteella on osoitettavissa, että valtuutetun, puheenjohtajien lautakunnan jäsenten on asemansa vuoksi hyväksyttävä, että heidän toimintaansa voidaan arvostella kärkevästikin (JSN 3682/PL/06, JSN 2195/PL/95). Erityisesti valtuutetun ja kunnanhallituksen puheenjohtajan asema edellyttää erityistä luottamusta ja kykyä sietää tavallista voimakkaampaa arvostelua (JSN 2256/IL/95, JSN 3454/SL/05). Tämä mahdollistaa myös nimen julkitulon rikostuomion mutta myös jo tutkinnan aikana (JSN 3572A/SL/05, JSN 3572B/YLE/05, JSN 2256/IL/95). Myös valtuuston puheenjohtajaan kohdistunut aprillipila oli lehdelle vapauttava, koska ”siinä ei puututtu puheenjohtajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, vaan irvailu kohdistui hänen julkiseen rooliinsa” (JSN 3269/SL/03). Vastineoikeuden käyttö on luontevin ja tarkoituksenmukaisin tapa vastata kritiikkiin (JSN 2904/PL/00) ja sen käyttämättä jättäminen näyttää yleensä johtavan kantelun menestymättömyyteen neuvostossa.

Tiedotusvälineen kannalta langettaviksi uutinen saatettiin katsoa, jos se oli luottamushenkilöä halventava (JSN 3278/PL/03), antaa perusteettomasti virheellisen vaikutelman (2795/IL/99), jos on esitetty vain toisen osapuolen näkökanta ja toimittajalla on ollut kaksoisrooli (JSN 2144/YLE/94) tai väitteet ovat olleet kantelijan kunniaa loukkaavia (JSN 2770/SL/99).

Eduskunnan oikeusasiamies

Oikeusasiamies antaa vuosittain toimintakertomuksensa, jossa arvioidaan mm. perustuslaillisen sananvapauden ja julkisuuden (12 §) toteutumista sekä erikseen kuntien yleishallintoa ja kunnallista päätöksentekoa koskevia asioita. Tallennejulkisuutta käsitteleviä kanteluita oikeusasiamiehelle tehdään runsaasti. Vaikka kunnallisten asiakirjojen nähtävillä pito on osa julkisuusperiaatteesta juontuvaa päätöksenteon avoimuutta, julkisuutta ja salassapitoa tulee arvioida huolellisesti (1412/4/05). Myös asiakirjapyyntöjen käsittelyaikojen valvonta on yleinen kanteluissa käsitelty asia (186/4/04). Oikeusasiamies ei laillisuusvalvontansa puitteissa voi puuttua kunnan itsehallintoon kuuluviin asioihin ja toteaaakin, että vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat vaaleissa kuntalaisiin nähden valtuutetut. Muutamissa tapauksissa pöytäkirjojen sisältö ei vastannut asian käsittelyn kulkua (3522/4/04) eikä hyvän hallinnon perusteita aina noudatettu käsittelyajoissa ja perusteluissa (1722/4/04).²⁴⁴

Oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta tapahtuva ohjaus kohdistuu selvimmin juuri asiakirjojen julkisuuteen ja henkilötietojen yksityisyyteen, joissa epäkohdat syntyvät nähtävillä olossa (1835/2/99 ja 2200/4/99) ja yhä kasvavassa määrin asiakirjojen julkaisemisessa kuntien kotisivuilla.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Oikeuskanslerin ratkaisuista on löydettävissä useita asiakirjojen julkisuuteen, tietojen luovuttamiseen ja hyvään hallintoon liittyviä ratkaisuja mutta vain vähän julkisuusperiaatteen toteutumiseen tai tiedotukseen kunnissa liittyviä ratkaisuja (AOK 230/1/97: Kunnan tiedotusvelvollisuus, julkiselle käsittelylle ei ollut estettä) (AOK 802/1/99: hyvä hallinto edellyttää päätöksen tiedottamista asianosaiselle ennen tiedotusvälineitä). Pöytäkirjan merkitseminen ”salassapidettävä” ei vastannut yleisten asiakirjain julkisuudesta annettuja säännöksiä, koska päätös on aina julkinen (AOK 508/1/95). Luottamushenkilön julkiseen asemaan liittyvät ratkaisut kaupunginhallituksen puheenjohtajan osallistumisesta yrityksen kutsumana ulkomaanmatkalle vaarantaen siten luottamusta toiminnan puolueettomuuteen (AOK 707/1/03) sekä ylipitkien puheenvuorojen käytöstä (AOK 1101/1/96).

²⁴⁴ Oikeusasiamies 2006, s. 45–47, 182–183

Korkein hallinto-oikeus

KHO:n julkisuusperiaatteeseen ja salassapitoon kohdistuvien ratkaisujen määrä on niin suuri, että niiden systematisoimiseksi olen jakanut ne neljään pääryhmään. Luottamushenkilön esteellisyyteen tai vaalikelpoisuuteen liittyvät lukuisat ratkaisut olen rajannut tarkastelun ulkopuolelle, koska ne eivät oleellisesti liity tutkimuksen aihepiiriin. Useita yksittäisiä ratkaisuja on tarkasteltu jo edellä mutta tässä on tavoitteena kokonaiskuvan muodostaminen.

A. HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET

KHO 23.11.2006:90 hyvän hallinnon perusteet ja luottamuksensuojaperiaate oikeuttivat luottamaan siihen, että ilmoitus oli toimitettu ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle

KHO 6.6.2006:34 vaihtoehdoton valmistelu ja harkintavallan rajoittamisperiaatteet olivat syitä sille, että kh tekemä irtisanoutumiskorvaus oli muodostanut toimivallan ylityksen

KHO 3044/2006 ennakkoratkaisupyyntö EY tuomioistuimelle suhteellisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteen vaikutuksesta telekopiona tehdyn vienti-ilmoituksen hyväksyttävyyteen

KHO 1470/2007 hyvän hallinnon perusteet edellyttävät, että LH tekee lupapäätökset ajoissa ja tiedottaa niistä riittävän ajoissa. Päätös muutoin laillinen.

B. JULKISUUS – SALAISUUS YLEISESTI KUNNALLISHALLINNOSSA

KHO 1220/1951 koska kh ei ollut näyttänyt pätevää syytä salassa pitämiselle, kh pj velvoitettiin sakan uhalla antamaan otteen pöytäkirjasta

KHO 528/1954 kh ei voinut yleisesti kieltää antamasta julkisuuteen sen tutkittavaksi alistamia lautakuntien pöytäkirjoja

KHO 4090/1971 kh ei voinut edellyttää esityslistojen lähettämistä lehdistölle, koska niihin saattoi sisältyä salassa pidettäviä tietoja eikä tätä oltu rajoitettu päätöksessä

KHO 3732/1983 kh saattoi edellyttää esityslistojen lähettämistä lehdistölle, koska oli edellytetty, että tiedotustoiminnassa oli noudatettava yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettua lakia

KHO 1983 II 38 tietojen antaminen virastotalohankkeen vireilläolosta oli kunnan päätettävissä

KHO 1990 T 4378 päätöksen jälkeinen tiedotustilaisuus korvasi HmenL 13 § mukaisen ilmoituksen, vaikka asia oli poistettu lehdistölle lähetetyltä esityslistalta. (vastaavasti 2671/1988, 38/1990, 5117/1993)

KHO 1990 T 225 neljän päivän pituinen kuulemisaika sisältäen viikonlopun ei muodostanut HmenL tarkoittaman ilmoitusmenettelyn kohtuullista 21 § määräaika

KHO 2003 T 828 asiakirjojen korkeat lunastusmaksut loukkasivat julkisuusperiaatteen toteutumista ja siten hyvän hallinnon takeita ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta

KHO 2005 T 2489 kh oli voinut periä puolueilta ja valitsijayhdistyksiltä vaalimainonnan järjestämisestä maksun sananvapautta silti loukkaamatta

KHO 2006:64 hallintopäätökset eivät olleet osa salassa pidettäviä maatalouselinkeinorekisterin tietoja, vaan niiden julkisuus ratkaistiin julkisuuslain perusteella

C. LUOTTAMUSHENKILÖN TIETOJENSAANTI

KHO 2433/1976 valtuutettu sai nähtäväkseen tilintarkastajien pöytäkirjat kunnallislain 42 § perusteella tilintarkastussäännön sitä rajoittamatta

KHO/5149/1979 valtuutettu sai nähtäväkseen ei-julkiset omassa keskuudessa syntyneet asiakirjat, koska ne eivät sisältäneet salassa pidettäviä tietoja

KHO 403/1985 valtuutettu ei saanut toimikunnan asiakirjoja siltä osin kuin ne sisälsivät salassa pidettäviä tietoja

KHO 1985 II 32 luottamushenkilöllä oikeus saada valtuuston vaalitoimituksen äänestysliput nähtäväkseen

KHO 621/6.3.1995 sosiaalilautakunnan jäsenellä ei ollut oikeutta saada lautakunnan alaisten viranhaltijoiden tekemiä salassa pidettäviä toimeentulotukipäätöksiä sosiaalitoimen seurannan ja valvonnan toteuttamiseksi. Oikeus on olemassa silloin, kun tiedon saanti on tarpeen kannanottamiseksi lautakunnassa käsiteltävään yksittäiseen asiaan.

D. LUOTTAMUSHENKILÖN ASEMA

KHO 428/2000 puheenvuoron rajoittaminen

KHO 433/2.3.2004 valtuuston työjärjestyksessä voidaan rajoittaa yksittäisen asian puheenvuoron pituutta sananvapautta loukkaamatta

KHO 58/2005 valtuuston pj oli voinut määrätä valtuutetun poistettavaksi kokouksesta, koska hän oli toistuvasti kiellosta huolimatta jatkanut puheenvuoroaan

KHO 1736/2004 valtuutetun erottaminen vaalien jälkeen oli mahdollista, vaikka käräjäoikeuden tuomio oli annettu ennen vaaleja, koska tuomion lopullinen lainvoimaisuus toteutui vaalien jälkeen

KHO 2277/2007 valtuuston päätöksentekoon osallistunut valtuutettu saattoi toimia valittajan oikeudenkäyntiavustajana hallinto-oikeudessa hallintolainkäyttölain 20 § estämättä. Valtuuston laajan toimivallan vuoksi valtuutettujen asema poikkeaa monien muiden asian käsittelyyn osallistuvien asemasta eikä valtuustoa voida pitää hallintolainkäyttölain mukaisena viranomaisena.

Yhteenvedonä tässä alaluvussa esitetyn osalta luottamushenkilön julkisuusasemaa voi tiivistää seuraavasti: Hyvän hallinnon periaatteella ja hallinnon oikeusperiaatteilla on vahva oikeuskäytännön tuki. Salassapito on poikkeus julkisuusperiaatteeseen ja edellyttää laillisia perusteita ja vain suojattavan intressiin perustuvaa tulkintaa. Lakisäätöinen vireillöolosta ilmoittaminen on julkisuuden minimitason määrittelyä. Luottamushenkilön tiedonsaantioikeuden tarkoitus on turvata oikea kannanmuodostus päätöksenteossa, mutta ei yleistä tiedonsaannin intressiä tai valvontaa. Varsinkin vaaleilla valitun valtuutetun asema vaalikelpoisuuden ja esteellisyyden suhteen on väljemmin säädelty, kuin muiden luottamushenkilöiden kansanvaltaisuusperiaatteeseen perustuen. Asema edellyttää yleistä luotettavuutta, oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävää käytöstä. Kunnallisen luottamushenkilön on asemansa johdosta hyväksyttävä toimintaansa kohdistuva julkisuus, kritiikki ja yksityisyyden suojan kapeneminen.

8. ”Nykkö tästä saa jo puhua” – vastaus tutkimusongelmaan

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut määritellä luottamushenkilön asemaa vähemmän tarkastellusta näkökulmasta eli julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Samalla tavoitteenani on ollut hakea ehkä uusiakin keinoja tuon periaatteen toteutumiseksi, sekä osoittaa kohteita myös muille tästä aihepiiristä kiinnostuneille tutkijoille. Edellisessä luvussa olen osoittanut, että luottamushenkilön kuuluu kunnallisessa itsehallinnossa edistää julkisuusperiaatteen toteutumista sekä omalla panoksellaan että välillisesti organisaation toiminnan kautta. Varsinkin valtuustolle tämä huolehtimistehtävä on hyvin selvästi osoitettu, ja vaikka omat toimintamahdollisuudet ovat rajalliset, asenteellisella vaikuttamisella on tärkeä merkitys. Julkisuus ja hallinnon avoimuus muodostavat lähtökohdan itsehallinnon legitimaatiolle ja kuntalain 1§ 3. momentin mukaiselle kunnan päätavoitteelle. Varsinaiseen tutkimusongelmaan vastaaminen tapahtuu tässä viimeisessä luvussa, jossa otan esiin myös ehdotuksen kuntalain muutoksesta.

Kunnallinen demokraattinen päätöksenteko ja koko luottamushenkilöhallinto tarvitsee uudistumista, jotta se pysyy yhteiskunnan kehityksen mukana. Lainsäädännön kautta tapahtuva uudistuminen on parhaimmillaan proaktiivista, mutta useimmiten se pyrkii seuraamaan yhteiskunnan muutoksia. Valtuuston todelliset vaikutusmahdollisuudet niin organisaatioon kuin kuntakonsernin kokonaisuuteen ovat perustellusti kriittisen keskustelun kohteena ja siksi kysymys muodostaakin yhden kunnallishallinnon suurimmista tulevista haasteista. Yhtenä ratkaisuna valtuuston ohjausvoiman kasvattamiseksi muutamissa kymmenissä kunnissa on otettu käyttöön valtuustosopimus/hallitussopimus- menettely. Niissä pyritään valtioneuvoston tapaan hallitusohjelmatyypillisesti määrittelemään kunkin valtuustokauden tärkeimmät päämäärät.

Vaikka valtuusto kuntalain 13 §:n mukaisesti asettaakin toiminnan ja talouden tavoitteet, ne ovat hallinnon valmistelemissa ja osavuosikatsauksissa myös hallinnon raportoimia. Niiden asema valtuuston asettamina ohjeina ei yleensä todellisuudessa toteudu. Jos valtuustosopimus olisi selkeästi valtuustoryhmien kunnallisvaalien yhteydessä laatima, se toisi uuden voimakkaan ohjausinstrumentin luottamushenkilöhallinnon käyttöön. Lisäksi valtuustosopimus antaisi luottamushenkilöille uuden oman ja operatiivisesta päätöksenteosta erillisen viestinnällisen

tehtävän, koska valtuustokauden toimintaa punnittaisiin suhteessa laadittuun sopimukseen. Vuosittaiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet konkretisoisivat sopimusta kohti käytännön toimenpiteitä. Ongelmana on tietysti tasapainon aikaansaaminen, jotta vältettäisiin joko sopimuksen ylimalkaisuus ja strategian tasolle jääminen tai liiallinen yksityiskohtaisuus ja toimintamahdollisuuksien rajoittuminen. Nykyisessä nopeasti muuttuvassa kunnan toimintaympäristössä valtuustosopimus parhaimmillaan ohjaisi viranhaltijavalmistelun tavoitteita ja sitä agendanmuodostusta, johon päätöksenteko kunnassa kohdistuu. Silloin vältettäisiin jo nykyään esiintyvä epäkohta, jossa johtavat viranhaltijat ovat liian yksipuolisesti julkisen keskustelun muotoilijoita. Yhä useammin se merkitsee poliittisluonteisen tarkoituksenmukaisuuden muotoilua ja perustelua eikä ainoastaan faktaperusteista argumentointia. Päämääränä tulee olla luottamushenkilöiden mielipidevaikuttamisen keinojen tukeminen eikä viranhaltijajulkisuuden rajoittaminen, joka johtaisi vielä suurempaan julkisuusperiaatteelliseen ongelmaan eli vaihtoehdottomaan esityslistademokratiaan, josta KHO on varoittanut (2006:34). Lainsäädäntö mahdollistaa valtuustosopimuksen käyttöönoton jo nyt, mutta kuntalain 13 §:n muutoksen kautta valtuuston ohjausvälineeksi tuotuna se saisi institutionaalisen aseman. Toivottavasti tuleva tutkimus kohdistaa mielenkiintonsa tämän mahdollisuuden toteuttamiseen.

Entä tutkimuksen nimeen sisältyvä kehoitus ”Ja tästä ei sitte parane vielä puhua!” Millainen yhteys sillä on käytännön kunnalliselämään? Tunnustan tuollaista sanailua kuulleen – kenties käyttäneenikin – mutta onneksi yhä harvemmin. Vanhakantaisesta ”uutispelosta” ennen päätöksentekoa on jo päästy pääosin eroon. Julkisuuden rajoittamiselle voi olla lailliset perusteet, joskus kilpailulliset tai kunnan neuvotteluasemaan liittyvät syyt, mutta itse keksittyjä syyt eivät saa olla. Tästä päästään tämän luvun otsikossa esitettyyn vastakysymykseen, joka on samalla vastaus koko tutkimusongelmaan.

Lainsäätäjä on asettanut luottamushenkilöt paljon vartijoiksi itsehallintomme toteutumisessa. Lisäksi varsinkin valtuutetuille on annettu huolehdittavaksi keskeisen perusoikeuden eli julkisuusperiaatteen toteutuminen kunnallishallinnossa, vaikka omia keinoja sen toteuttamiseen on niukasti. Se ei kuitenkaan vähennä tehtävän merkitystä, koska myös päätöksenteko on nykyään hajautunut niin valtuuston kuin kunnankin suhteen monien erilaisten toimijoiden muodostamaan kokonaisuuteen. Perinteinen dualistinen malli ammatillisen valmistelun ja poliittisen päätöksenteon välillä on vanhentunut. Kokonaisuuden hallinta ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen parhaillaan syntyvässä olevilla yhteistoiminta-alueilla

on itsehallinnon kriisiytymiskehityksen ajankohtaisimpia haasteita (edellä 3.2. Paras-uudistus). Tässä tutkimuksessani esittämät kannustukseni hallinnon avoimuuteen ja esittämäni lainsäädäntömuutokset tähtäävät samaan tavoitteeseen, eli luottamushenkilöhallinnon vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen heidän viestinnällistä asemaa korostamalla. Kyseessä ei puuttuminen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliseen vallan- tai työnjakoon, vaan sellaisten toimintatapojen edistämistä, jotka mahdollistavat luottamushenkilöiden pysymisen mukana agendanmuotoilussa. Silloin vastakysymykseen ei ole kuin yksi vastaus: hallinnon nimenomaan pitää tulla itse ja tuoda asiat julkisuuteen niiden rajoitusten puitteissa, jotka lainsäädäntö asettaa. Kunnan kannanmuodostuksen julkisuus on tehokkaimpia keinoja kansanvaltaisuuden toteutumiseksi.

Haaste ei koske kuitenkaan yksinomaan kunnallishallintoa. Myös journalismin tulisi kantaa huolta samasta asiasta ja etsiä uusia toimintatapoja, joilla julkisuus voisi kohdistua, ei vain viranhaltijoihin, vaan myös luottamushenkilöihin. Uudeksi mielenkiinnon kohteeksi olisi saatava myös parhaillaan syntymässä olevat yhteistoiminta-alueet, koska niiden hallinto tulee olemaan monessa tapauksessa kuntayhtymämuotoinen ja siten epädemokraattisempi kuin peruskuntien hallinto.

Toivottavasti tämä tutkimus omalta osaltaan edistää keskustelun avoimuutta ja julkisuusperiaatteen toteutumista kunnallishallinnossa nimenomaan luottamushenkilöiden vahvistuvan roolin muodossa.

9. Lähdeaineisto

Virallislähteet

Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 vp. hallituksen esityksestä kuntalaiksi.
 Hallintovaliokunnan mietintö 11/2000 vp. uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.
 Hallintovaliokunnan mietintö 31/1998 vp. laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
 Hallintovaliokunnan mietintö 27/2001 vp. hallituksen esityksestä kuntalain muuttamiseksi.
 Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002 vp. valtioneuvoston selonteosta kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.
 Hallintovaliokunnan mietintö 6/2004 vp. valtioneuvoston selonteosta koskien julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanoa
 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen ehdotuksesta kunta- ja palvelurakenneuudistukseksi PeVL 37/2007

Hallituksen esitys 97/1992 vp. Eduskunnalle vapaakuntakokeilun jatkamisesta ja kokeilua koskevien lakien muuttamisesta.
 Hallituksen esitys 192/1994 vp. kuntalaiksi
 Hallituksen esitys 46/1999 vp. Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
 Hallituksen esitys 30/1998 vp. Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
 Hallituksen esitys 155/2006 vp. Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
 Hallituksen esitys 1/1998 vp. Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi Puitelaki, ehdotus 28.6.2006 (Kunta- ja palvelurakennehanke)

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan, VNS 3/1999 vp.
 Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä VNS 3/2003 vp.
 Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta VNS 5/2003 vp.
 Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Kuntien itsehallintohanke, Sisäasiainministeriö 3/2000

Hallintolaki 434/2003
Kunnallislaki 953/1976
Kuntalaki 17.3.1995/365
Hallintomenettelylaki 598/1982
Laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta 650/1951
Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003
Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006
Laki kuntalain muuttamisesta 519/2007
Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007
Laki kuntajakolain muuttamisesta 170/2007
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004)
Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
Suomen perustuslaki 731/1999

KHO 1220/1951
KHO 528/1954
KHO 4090/1971
KHO 2433/1976
KHO/5149/1979
KHO 1983 II 38
KHO 3732/1983
KHO 1985 II 32
KHO 403/1985
KHO 1990 T 225
KHO 1990 T 4378
KHO 621/6.3.1995
KHO 428/2000
KHO 2003 T 828
KHO 433/2.3.2004
KHO 1736/2004
KHO 58/2005
KHO 2005 T 2489
KHO 6.6.2006:34
KHO 2006:64
KHO 23.11.2006:90
KHO 3044/2006
KHO 1470/2007
KHO 2277/2007

Kirjallisuus

- Ahvenainen, Taisto – Rätty Tapio: Julkisuuslainsäädäntö, Julkisuus ja salassapito kunnassa. Helsinki 1999 (Ahvenainen – Rätty 1999)
- Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryyänen, Aimo – Siitonen, Pentti: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2007 (Anttiroiko ym. 2007)
- Castrén, Maaret – Ekman, Simo – Martikainen, Matti – Sahi, Timo – Söder, Jouko (toimittaneet): Suuronnettomuusopas. Helsinki 2006.
- Haikonen, Atte – Kivistö, Reino – Varpasuo Päivi: Kunnallinen tiedottaminen. Vantaa 1977 (Haikonen – Kivistö – Varpasuo)
- Hallituksen strategia-asiakirja 2006, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006
- Hannus, Arno: Uusi kunnallislaki. Juva 1981 (Hannus 1981)
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kunnallislaki. Juva 1993 (Hannus – Hallberg 1993)
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kuntalaki. Porvoo 2000 (Hannus – Hallberg 2000)
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. Helsinki 2004
- Harjula, Heikki – Laakso Riitta, Kunnan hallintomenettely. Helsinki 2000 (Harjula – Laakso 2000)
- Helander, Voitto – Pikkala, Sari – Sandberg, Siv – Grönholm, Sam: Päättäjien areenat ja yhteydet, KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 42. Acta nro 161. Helsinki 2003 (Helander – Pikkala – Sandberg – Grönholm 2003)
- Hemánus, Pertti: Journalistiikan perusteet. Helsinki 1990 (Hemánus 1990)
- Hemánus, Pertti: Kunnallinen tiedottaminen ja Jaska Jokunen. Kaks Helsinki 1997 (Hemánus 1997)
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Helsinki 2001 (Heuru – Mennola – Ryyänen 2001)
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008 (Heuru – Mennola – Ryyänen 2008)
- Heuru, Kauko: Uusi kuntalaki. Helsinki 1995 (Heuru 1995)
- Heuru, Kauko: Kunnallinen itsehallinto: kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki 2001 (Heuru 2001)
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001 (Heuru 2001 b)
- Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki 2002 (Heuru 2002)
- Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003 (Heuru 2003)
- Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006 (Heuru 2006)
- Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000. (Jyränki 2000)
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, Tampere 2000 (Jääskeläinen – Syrjänen 2000)
- Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti, Kuntademokratian Valkoinen Kirja, Sisäasiainministeriön julkaisusarja 56/2006 (Valkoinen Kirja)
- Kurikka, Päivi – Majoinen, Kaija – Pekola – Sjöblom, Marianne: Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004. Acta nro 173. Helsinki 2005 (Kurikka, Majoinen, Pekola-Sjöblom 2005)
- Kurvinen, Pekka: Päätöksenteko hallinnossa. Helsinki 1985
- Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, Helsinki 1990 (Laakso 1990)
- Luostarinen, Heikki – Kivikuru, Ullamaija – Ukkola, Merja (toimittaneet) : Sopulisilppuri: mediakritiikin näkökulmia. Lahti 1996 (Luostarinen – Kivikuru – Ukkola 1996)
- Luoto, Reima T. A.: Kunnan tiedotus ja suhdetoiminta. Helsinki 1987 (Luoto 1987)
- Majonen, Kaija: Valtuustoryhmä ja kunnan kehittämisvalta, Sisäasiainministeriön julkaisusarja 11/2006, Kunnallisen demokratiahankkeen keskustelualoite (Majoinen 2006)
- Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002 (Mäenpää 2002)

- Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2003
- Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Helsinki 2000
- Mäntylä, Jorma: Journalistin etiikka. Helsinki 2004
- Nieminen, Hannu – Aslama, Minna – Pantti, Mervi: Media ja demokratia Suomessa, kriittinen näkökulma. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:11 (Nieminen – Aslama – Pantti 2005)
- Niemivuo, Matti: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Suomalainen lakimiesyhdistys, A-sarja N:o 118. Helsinki 1976 (Niemivuo 1976)
- Nordenstreng, Kaarle – Wiio, Osmo A.: Suomen Mediamaisema, Helsinki 2001
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos: Julkisuuslakia koskevan oikeuskäytännön esittelyä ja erittelyä, Helsinki 2003
- Ollila, Riitta: Sananvapaus, Helsinki 2004
- Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995
- Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003
- Pikkala, Sari: Kunta päättäjän perspektiivistä, Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995 - 2003, KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 54. Acta nero 176, Helsinki 2005 (Pikkala 2005).
- Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa, Helsinki 1988
- Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus, Maarianhamina 1999 (Ryynänen 1999)
- Ryynänen, Aimo: Kunnan luottamushenkilö, edustaja – päättäjä – poliitikko. Keskustelualoite, Kunnallisen demokratian kehittämishanke, Sisäasiainministeriön julkaisusarja 23/2006 (Ryynänen 2006)
- Saarnilehto, Ari: Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki 2002 (Saarnilehto 2002)
- Suomen Kaupunkiliitto, Suositus XIX kaupunkipäivillä tehdyn päätöksen ”Kohti tehokasta osallistuvaa kunnallishallintoa” täytäntöönpanemiseksi, 28.1.1971 (moniste Kuntaliiton arkistosta)
- Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallislitto. Kuntien tiedottaminen, Helsinki 1986 yleiskirje 51/1986
- Suomen Kuntaliitto, Kunnan hallintosääntö, valtuuston työjärjestys, Helsinki 1995 (Suomen Kuntaliitto, Kunnan hallintosääntö, Helsinki 1995)
- Suomen Kuntaliitto, Kunnan viestintä. Helsinki 2001
- Suomen Kuntaliitto, Kunnan viestintä. Helsinki 2004
- Suomen Kuntaliitto, Kuntien viestintätutkimus 2005, Helsinki 2006 (Viestintätutkimus 2005)
- Viikki Raimo, Suur-Huittisten historia osa V. Pieksämäki 2001. (Viikki 2001)
- Vuortama Timo – Kerosuo Lauri: Viestinnän lait ja säännöt. Karkkila 2004
- Wiberg, Matti: Valta kunnassa. Kunnallisan alan kehittämissäatiö, Helsinki 2005 (Wiberg 2005)

Artikkelit, yleiskirjeet

- Aamulehti 2.1.2008 Kriisinhallinta kuuluu myös luottamushenkilöille, Antero Alenius Suomen Kunnallislehti 4/1977, s. 34.
- Sisäasiainministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Opetusministeriö: Valtioneuvoston palaute kuntanne kunta- ja palvelurakennemuutostuksen toimeenpanosuunnitelmasta ja selvityksestä, 20.12.2007 SM072:03/2006 (SM,STM,OPM kirje kunnille 20.12.2007)
- Sisäasiainministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Opetusministeriö: Kunta- ja palvelurakennemuutostuksen eteneminen ja jatkototeutus, hallituksen iltakoulumuistio 21.11.2007 (Muistio hallituksen iltakoulusta 21.11.2007)