

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Erika Vainila

**OIKEUS OSALLISTUA
– NUORTEN ÄÄNI KUNNISSA**

Nuorisolain 8 §:n perusteella järjestettävä vajaavaltaiten
osallistuminen ja kuuleminen kunnissa

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

VAINILA, ERIKA: Oikeus osallistua – nuorten ääni kunnassa. Nuorisolain 8 §:n perusteella järjestettävä vajaavaltaiten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa

Pro gradu -tutkielma, XVI + 122 s.

Kevät 2008

Vuonna 2006 voimaan tulleen uudistetun nuorisolain tarkoituksena on edistää nuorten toimintaa heidän omissa yhteisöissään ja kunnallisessa päätöksenteossa nuoria koskevissa asioissa. Nuorisolain 8 §:n mukaan nuorille on järjestettävä mahdollisuus osallistua nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa. Nuorisolain mukaan nuoria ovat kaikki alle 29-vuotiaat henkilöt. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää sitä, mitä on nuorisolain 8 §:n mukaan vajaavaltaiten nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa? Tämä edellyttää lain sisällön tutkimista ja vastaamista seuraaviin kysymyksiin: Miten nuorisolain 8 §:n perusteella nuorten osallistuminen ja kuuleminen tulisi järjestää kunnissa. Lisäksi tulee vastata kysymykseen: Mitä ovat nuorisolain 8 §:n mukaan riittävät osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät kunnassa? On tutkittava myös sitä, miten nuorisolaki osaltaan muutti nuorten osallistumisoikeuksia kunnissa lakia edeltävään aikaan verrattuna, siksi tulee vastata myös kysymykseen: Miten nuorisolain 8 § vaikuttaa vajaavaltaiten nuorten osallistumisoikeuksiin ottaen huomioon muun osallistumiseen oikeuttavan sääntelyn kunnissa?

Tutkimus on rajattu koskemaan vajaavaltaita nuoria, koska 18–28-vuotiaisiin nuoriin verrattuna alle 18-vuotiailla ei ole ääni- ja äänestys-oikeuden kaltaisia yksilöityjä oikeuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen kuntien toiminnassa. Tutkimuksessa käytetty metodi on pääosin oikeusdogmaattinen. Tutkimusongelmiin vastataan voimassa olevan oikeuden perusteella tutkimalla erityisesti Suomen lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa sekä oikeuskirjallisuutta. Lisäksi tutkitaan nuorisolain käytännön vaikutuksia kunnissa.

Hyvin hoidettu nuorisotyö kuuluu kunnan tehtäviin, ja kunnallisen itsehallinnon mukaisesti jokainen kunta päättää nuorisotyöstään ja -politiikastaan. Tutkimustulosten perusteella nuorten osallistumisoikeudet ovat kuntien toiminnassa ja päätöksenteossa nuorisolain 8 §:n perustuen entistä vahvemmat. Valtuusto, kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävänä ja päätösvaltaa johtosäännöillä delegeoivana toimielimenä ohjaa merkittävästi nuorten osallistumismahdollisuuksien järjestämistä ja organisoimista kunnassa. Vaikka nuorille järjestettävät mahdollisuudet osallistua ja tulla kuulluksi ovat säädettyjen lakien rajoissa kuntakohtaisia, tulee kunnassa olla nuorista koostuva nuorten edustuksellinen osallistumisjärjestelmä, jotta nuorten kuuleminen käytännössä toteutuisi. Lisäksi yksittäisellä nuorella tulee olla kanavia, joiden kautta hän saa äänensä kuuluviin kunnassa nuorisolain 8 §:n tarkoittamalla tavalla. Osassa Suomen kuntia nuorten osallistuminen ja kuuleminen toteutuu nuorisolain 8 §:n mukaisesti. Nuorten kuuleminen kunnissa on myös nuorisolain uudistuksen jälkeen yleisesti kehittynyt, vaikka kuntakohtaiset erot nuorten osallistumismahdollisuuksissa ovat suuria. On tehtävä vielä paljon, jotta nuorisolain 8 §:n velvoitteet toteutuvat kaikissa maamme kunnissa. Tämä tarkoittaa sekä käytännön toimia, että muutoksia niin nuorten kuin kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asenteissa osallistumista ja kunnallista demokratiaa kohtaan.

Asiasanat: kunnallinen demokratia, nuori, osallistuminen, osallistumisoikeus, osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät, vaikuttaminen, vajaavaltainen

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
<i>Kirjallisuus</i>	<i>IV</i>
<i>Virallislähteet</i>	<i>XII</i>
<i>Verkkolähteet</i>	<i>XIV</i>
LYHENTEET	XVI
1. JOHDANTO	- 1 -
1.1. TUTKIMUKSEN TAUSTA.....	- 1 -
1.1.1. <i>Osallistumisoikeudet ja kunnallinen demokratia</i>	- 1 -
1.1.2. <i>Paikallisen demokratian kehittäminen pohjoismaissa</i>	- 6 -
1.2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	- 9 -
1.2.1. <i>Tutkimuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja rajaukset</i>	- 9 -
1.2.2. <i>Tutkimusmenetelmät ja -aineistot</i>	- 11 -
1.2.3. <i>Tutkimuksen keskeiset käsitteet</i>	- 12 -
1.2.4. <i>Aihepiirin aiempi tutkimus ja tutkimuksen rakenne</i>	- 17 -
2. NUORTEN OSALLISTUMISOIKEUDET EY-LAINSÄÄDÄNNÖN, VALTIOIDEN VÄLISTEN SOPIMUSTEN JA PERUSTUSLAIN POHJALTA TARKASTELTUNA	- 20 -
2.1. EY-LAINSÄÄDÄNTÖ JA VALTIOIDEN VÄLISET SOPIMUKSET.....	- 20 -
2.1.1. <i>EY- lainsäädäntö ja EU:n nuorisopolitiikka</i>	- 20 -
2.1.2. <i>Euroopan neuvoston peruskirjat</i>	- 25 -
2.1.3. <i>Merkittävimmät kansainväliset ja pohjoismaiset sopimukset sekä ohjelmat</i>	- 27 -
2.2. PERUSTUSLAKI JA SEN TURVAAMA ITSEHALLINTO OSALLISTUMISOIKEUKSIEN PERUSTANA	- 31 -
2.2.1. <i>Perustuslaissa säädetty osallistumisoikeudet</i>	- 31 -
2.2.2. <i>Yhdenvertaisuuden merkitys osallistumisoikeuksia tarkasteltaessa</i>	- 33 -
2.2.3. <i>Itsehallinnon toteutuminen kunnissa</i>	- 34 -
3. KUNNAN ASUKKAAN OSALLISTUMISOIKEUDET JA NUORTEN OSALLISTUMISEN TAVOITTEET NUORISOLAISSA	- 37 -
3.1. KUNTALAIN ASUKKAIDEN OSALLISTUMISOIKEUKSIA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET.....	- 37 -
3.1.1. <i>Kuntalain 27 §:n keinot asukkaiden osallistumiselle ja vaikuttamiselle</i>	- 37 -
3.1.2. <i>Aloiteoikeus ja edellytykset käyttää sitä</i>	- 41 -
3.2. UUDISTETTU AJANMUKAINEN NUORISOLAKI.....	- 44 -
3.2.1. <i>Nuorisolain tarkoitus ja tavoitteet</i>	- 44 -
3.2.2. <i>Nuorisolain mukaisen kehittämisohjelman tarkoitus ja toimenpide-ehdotukset</i>	- 47 -

4. VAJAAVALTAISEN NUOREN ASEMA KUNNASSA	- 52 -
4.1. NUOREN OIKEUDELLINEN ASEMA PÄÄTÖKSENTEKIJÄNÄ	- 52 -
4.2. NUOREN ÄÄNIOIKEUDET TOMUUS KUNNALLISVAALEISSA JA ÄÄNIOIKEUTETUN ASEMAAN KASVAMINEN	- 54 -
4.2.1. <i>Kunnallisvaalien äänestysikäraja ja nuorten suhtautuminen äänioikeuteen</i>	<i>- 54 -</i>
4.2.2. <i>Nuorten valmiudet ja kasvu äänioikeutetun asemaan</i>	<i>- 59 -</i>
4.2. NUOREN IKÄ, PUHEVALTA JA OIKEUS TULLA KUULLUKSI.....	- 61 -
4.2.1. <i>Ikäraajat ja niiden erot eri laeissa</i>	<i>- 61 -</i>
4.2.2. <i>Nuoren puhevalta ja oikeus tulla kuulluksi</i>	<i>- 63 -</i>
5. NUORISOLAIN 8 §:N PERUSTEELLA JÄRJESTETTÄVÄ OSALLISTUMINEN JA KUULEMINEN KUNNISSA.....	- 67 -
5.1. NUORISOLAIN 8 §:N MUKAINEN OSALLISTUMINEN JA KUULEMINEN	- 67 -
5.1.1. <i>Nuorisolain 8 §:n valmistelu ja sisältö.....</i>	<i>- 67 -</i>
5.1.2. <i>Nuorten osallistuminen kunnissa nuorisolain 8 §:n mukaisesti</i>	<i>- 74 -</i>
5.1.3. <i>Valtuuston tehtävät ja keinot edistää osallistumisen organisointia kunnassa.....</i>	<i>- 82 -</i>
5.2. NUORISOLAIN 8 §:N MUKAISET NUORTEN OSALLISTUMIS- JA KUULEMISJÄRJESTELMÄT	- 88 -
5.2.1. <i>Osallistumis- ja kuulemisjärjestelmillä tavoiteltavat päämäärät.....</i>	<i>- 88 -</i>
5.2.2. <i>Osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät käytännössä.....</i>	<i>- 91 -</i>
6. NUORISOLAIN VAIKUTUKSET VAJAAVALTAISTEN NUORTEN OSALLISTUMISOIKEUKSIIN..	- 97 -
6.1. MUUTOKSET OSALLISTUMISOIKEUKSISSA NUORISOLAIN 8 §:N VOIMAANTULON JÄLKEEN.....	- 97 -
6.1.1. <i>Nuorisolain 8 § ja kuntalaisten osallistumista koskeva aikaisemmat oikeudet</i>	<i>- 97 -</i>
6.1.2. <i>Nuorisolain 8 § ja nuorisopoliittinen kehittämissuunnitelma</i>	<i>- 98 -</i>
6.2. NUORISOLAIN 8 §:N VAIKUTUKSET KUNTIEN TOIMINNASSA.....	- 99 -
6.2.1. <i>Vaikutukset kunnissa kuntien näkökulmasta.....</i>	<i>- 99 -</i>
6.2.2. <i>Vaikutukset kunnissa peruspalvelujen arvioinnin perusteella.....</i>	<i>- 103 -</i>
6.3. MUUTOKSENHAKU- JA VALITUSOIKEUS NUORTEN KUULEMISTA EDELLYTTÄVISSÄ KUNNAN VIRANOMAISEN PÄÄTÖKSISSÄ.....	- 111 -
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	- 117 -

KUVIOT

KUVIO 1. NUORTEN OSALLISTUMISOIKEUKSIEN KANNALTA MERKITTÄVÄ SÄÄDÖS-, SOPIMUS-, JA SUOSITUSPERUSTA...	- 2 -
KUVIO 2. LASTEN OSALLISTUMISEN PIENET TIKKAAT HORELLIN MUKAAN	- 88 -
KUVIO 3. OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMISTAPOJEN ”PORTAIKKO”	- 90 -
KUVIO 4. VAIKUTTAJARYHMÄN TOIMINNAN PAINOPISTEET (%) VUONNA 2004 VAIKUTTAJARYHMÄN JÄSENTEN MUKAAN.	- 92 -
KUVIO 5. NUORTEN VAIKUTTAJARYHMÄN POLIITTISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON VAIKUTTAMISEN MUOTOJA.....	- 93 -
KUVIO 6. NUORISOLAIN 8 §:N MUKAISET TOTEUTTAMISTAVAT KUNNISSA 2006.....	- 95 -
KUVIO 7. NUORISOLAIN 8 §:N ARVIOINTI KUNNISSA 2007.....	- 104 -
KUVIO 8. OIKEUSSUOJAKEINOT HAKEA MUUTOSTA KUNNAN PÄÄTÖKSEEN	- 113 -

Lähteet

Kirjallisuus

Aaltonen, Kimmo: Nuorten osallistuminen ja kuuleminen. Teoksessa Aaltonen, Kimmo (toim.) Nuorisolakiopas. Tallinna 2007.

Anttiroiko, Ari-Veikko: Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen. Tapaus Nettimaunula. Helsinki. 2003.

Anttiroiko, Ari-Veikko,– Karhu, Veli, – Ryyänen, Aimo, – Siitonen Pentti: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintosuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere 2003.

Arnstein, Sherry: A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners 1969.

Arponen Anne-Leena: ” Miten nuo pienet osaa ajatella niin fiksusti?” Lasten mielipiteitä arkiympäristöstään. lapsiasiavaltuutetun toimiston selvityksiä 1. Helsinki 2007.

Borg, Sami: Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

Buchi, Rolf: Kohti osallistuvaa demokratiaa. Helsinki 2006.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi nuorisotoimintaohjelman (Youth in Action) perustamisesta ajanjaksoksi 2007–2013. Opetusministeriön perusmuistio. OPM2004-00222. 15.9.2004.

Ekholm, Peter,– Jutila, Karina,– Kiljunen, Pentti: Kunnallinen vai kunnollinen kansanvalta? Suomalaisten käsityksiä kuntademokratiasta. e2 ajatuspaja. Helsinki 2007.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1719 . 15. marraskuuta EY 2006.

Flöjt, Anu: Nuoret ympäristön kehittäjinä. Nuorten Ääni -ryhmien menetelmäopas. Sisäasiainministeriön Osallisuushanke – katsaus. Helsinki 1999.

Gretschel, Anu: Kunta nuorten osallisuusympäristönä. Jyväskylän yliopisto 2002.

Gretschel, Anu: Nuoret ja se virallisempi vaikuttaminen. Teoksessa Paakkunainen, Kari (toim.): Nuorten ääni ja kunnantalon heikko kaiku: nuoret kunnallisessa demokratiassa ja paikallisissa vaikuttajaryhmissä. Opetusministeriö. Suomen Kuntaliitto. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisosaian neuvottelukunta. Helsinki 2004.

Hallberg, Pekka, – Karapuu, Heikki, – Scheinin, Martin, – Tuori, Kaarlo, – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 1999. (<http://www.wsoypro.fi> >Juridiikkaonline > Perusoikeudet. [13.12.2007]).

Harinen, Päivi: Valmiiseen tulleet. Tutkimus nuoruudesta, kansallisuudesta ja kansalaisuudesta. Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura julkaisuja 11/2000.

Harjula, Heikki & Kurikka, Päivi: Muistio 14.3.2007.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2007.

Hart, Roger: Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care. Earthscan Publications Ltd & Unicef. London 1997.

Helander, Voitto & Ståhlberg, Krister: Kunnallinen demokratia. Tutkimuksia c-sarja nro23. Turku 1973.

Helve, Helena: Nuoret humanistit, individualistit ja traditionalistit; helsinkiläisten ja pohjalaisten nuorten arvomaailmat vertailussa. Helsinki 1993.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003. (Heuru 2003 a).

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2003. (Heuru 2003 b).

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere 2000.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006. (Heuru 2006 a).

Heuru, Kauko: Kuntalain muutokset. Artikkelit, versio 1.0. Julkaistu Edilexissä 22.8.2006.
<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3606.pdf>. [29.1.2008] (Heuru 2006 b).

Heuru, Kauko, – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki 2001.

Horelli, Liisa: Lapset ympäristön tutkijoina. Helsinki 1992.

Horelli, Liisa: Lasten näköinen elinympäristö. Kokemuksia yhdyskuntasuunnittelun, ympäristökasvatuksen ja ehkäisevän sosiaalipolitiikan välisestä yhteistyöstä Kiteen Rantalan ala-asteella. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto. Tutkimusraportti 3. Helsinki 1994.

Horelli, Liisa: Valittajista tekijöiksi: Nuoret valtautumisen verkoissa Pohjois-Karjalassa. Espoo 2003.

Horelli, Liisa, – Haikola, Lotta, – Sotkansiira, Tiina: Osallistuminen nuorisotyön lähestymistapana. Teoksessa Hoikkala, Tommi & Sell, Anna. (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Menetelmien perustat rajat ja mahdollisuudet. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 76. Helsinki 2007.

Horelli, Liisa, – Jovero, Sari: Nuoret ja paikallisuuden merkitys? Nuorten ympäristösuhteen tarkastelua Vantaan Koivukylä-Havukosken alueella. Espoo 2002.

Itä-Suomen läänin peruspalvelujen tila 2007. Itä-Suomen lääninhallituksen toimialan peruspalvelujen arviointi. Itä-Suomen lääninhallitus 2008.

JUNA vislas jo pois! Juna-hankkeen matkaraportti 1.9.1999 - 31.12.2001. Julkisen verkkoasioinnin kehittämishankkeen, JUNA: n loppuraportti. Sisäasiainministeriö. Helsinki. 2002.

Jääsaari, Johanna & Martikainen, Tuomo: Nuorten poliittiset valinnat: Tutkimus nuorten aikuisten poliittisesta suuntautumisesta pääkaupunkiseudulla. Helsinki 1991.

Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti: Kohti aktiivista kansalaisuutta. Oikeusministeriön julkaisuja 14/ 2005.

Karjula, Eeva: Nuori kainuulainen – vastuullinen vaikuttaja. Kainuulainen uusi yhteiskuntaoppi. Esiselvitys 4.9. Oulun yliopisto 2006.

Keski-Korsu, Pasi: Oppilaskunnat – opiskelijoiden äänitorvi. Teoksessa Gretschel, Anu,– Moisola, Jarno (toim.) Nuorten Raahe –nuorten ajatuksia osallisuudesta, vaikuttamisesta ja Raahesta. Raahe 2008.

Kettunen, Pekka: Osallistua vai vaikuttaa? Vammala 2004.

Kiili, Johanna: Lasten osallistumisen voimavarat. Tutkimus Ipanoiden osallistumisesta. Jyväskylä 2006.

Komission tiedonanto neuvostolle nuorisoa koskevista EU:n politiikoista. Euroopan nuorten huomioon ottaminen – eurooppalaisen nuorisosopimuksen täytäntöönpano ja aktiivisen kansalaisuudenedistäminen. SEC 693. 2005.

Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuden odotukset -tutkimus. Suomen Kuntaliitto ja Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry 2006.

Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006.

Kurikka, Päivi: Nuorten kuntakuva. Nuorten Suomi 2001 -tutkimuksia nro 6. Suomen kuntaliitto & Nuorisoyhteistyö Allianssi ry. Helsinki 2003.

Kurikka, Päivi: Nuorten vaikuttajaryhmät kunnissa 2006. Rantakokko, Jukka- Pekka (toim.) Suomen Kuntaliitto 2006.

Lapin läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. Lapin lääninhallitus 2008.

Lapset, nuoret ja aikuiset toimijoina: Artikkeleita osallisuudesta. Gretschel, Anu (toim.) Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.

Lapsiasiamiehen toimintasuunnitelma vuodella 2008. Tampereen kaupunki, Konsernihallinto, Tilaajaryhmä 2007.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Opetusministeriö 13.12.2007.

Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2005.

Lasten ja nuorten kunta. Gretschel, Anu,– Kiilakoski, Tomi (toim.) Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 77. Helsinki 2007.

Lillestol, Kjell: Porsgrunnin malli. Helsinki 1998.

Majoinen, Kaija: Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Helsinki 2001.

Manninen, Jyri: Oppilaiden osallisuus kouluissa – oppilaskuntatoiminnan uusi tuleminen? Teoksessa Gretschel, Anu & Kiilakoski, Tomi (toim.) Lasten ja nuorten kunta. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 77. Helsinki 2007.

Myllyniemi, Sami: Perusarvot puntarissa. Nuorisobarometri 2007. Nuorisoasiain neuvottelukunta, julkaisuja 37. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 79. Opetusministeriö. Helsinki 2007.

Mutanen, Anu: Kysymyksiä demokratian kehittämisestä: Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Helsinki 2004.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma nuorten osallistumista ja heille tiedottamista koskevien yhteisten tavoitteiden täytäntöönpanosta nuorten aktiivisen unionin kansalaisuuden edistämiseksi. Ilmoitusnumero 2006 / C 297 / 02. Euroopan unionin virallinen lehti 7.12.2006.

Nieminen, Juha: Vastavoiman hahmo. Teoksessa Hoikkala, Tommi & Sell, Anna (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Menetelmien perustat rajat ja mahdollisuudet. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 76. Helsinki 2007.

Nieminen, Liisa: Lapsuudesta vanhuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Helsinki 2006. (Nieminen 2006 a).

Nieminen Liisa: Ikä tasa-arvokysymyksenä. Artikkel. Oikeus 2006 (35); 2: 241–267. (Nieminen 2006 b).

Niitemaa, Timo: Demokratia kuntauudistusten haasteena. Artikkel. <http://www.utu.fi / media / ajankohtaista / argumentit / IlkkaRuostesaari07.12.12.2007>.

Nuoret eivät odota. Palvelurakenteen muutos nyt. Tarvainen, Tom, – Pietiläinen, Ville, – Kuure, Tapio (toim.) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. Helsinki 2007.

Nuori Kansalainen – tutkimus (IEA/Civic Education Study) Nuori kansalainen 1999 [elektroninen aineisto]. FSD2298, versio 1.0 (2007-12-13). International Association for the

Evaluation of Educational Achievement (IEA) & Suutarinen, Sakari,– Törmäkangas, Kari,– Puhakka, Eija (Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos) (tekijät). Tampere 1999.

Nuorten Raahe – nuorten ajatuksia osallisuudesta, vaikuttamisesta ja Raahesta. Gretschel, Anu,– Moisala, Jarno (toim.) Raahe 2008.

Nuorten ääni ja kunnantalon heikko kaiku: nuoret kunnallisessa demokratiassa ja paikallisissa vaikuttajaryhmissä. Paakkunainen, Kari. (toim.) Opetusministeriö. Suomen kuntaliitto. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisosiain neuvottelukunta. Helsinki 2004.

Oulun läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. Oulun lääninhallitus 2008.

Paju Petri: Onko nuorisopolitiikkaakin tehtävä? Teoksessa Hoikkala, Tommi & Sell, Anna (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Menetelmien perustat rajat ja mahdollisuudet. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 76. Helsinki 2007.

Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2007. Arviointiraportti. Etelä-Suomen lääninhallitus 2008.

Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2007. Länsi-Suomen lääninhallitus 2008.

Pikkala, Sari: Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, teema 1. Yhteenvedoa vaalitulinpäätöksestä. Helsinki 2005.

Pohjoismaisen lapsi- ja nuorisoyhteistyön strategia. Pohjoismaiden ministerineuvosto. Kööpenhamina 2006.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007. Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 19.4.2007 nimitetyn pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmasta. Valtioneuvoston kanslia 2007.

Rantamaa, Paula: Ikä ja sen merkitykset. Teoksessa Sankari, Anna– Jyrkämä, Jyrki (toim.) Lapsuudesta vanhuuteen, Iän sosiologiaa. Tampere 2001.

Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life. (10th session 21 May 2003 –Appendix to the Recommendation 128) Adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on 21 May 2003.

Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life. “Have Your Say” The Plain Language version. Euroopan neuvosto 2007.

Ryynänen, Aimo: Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tampereen Yliopisto 1998.

Ryynänen, Aimo: Euroopan unioni ja itsehallinto. Tampere 2003.

Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissvaihtoehdot. Helsinki 2004.

Ryynänen, Aimo: Lausunto Opetusministeriön nuorisoyksikölle Tampere 23.5.2005.

Ryynänen, Aimo: Lausunto opetusministeriön nuorisoyksikölle äänioikeusikärajan laskemisesta 16-ikävuoteen kunnallisvaaleissa. Tampereen yliopisto 2006.

Ryynänen, Aimo & Salovaara, Christa: Kokeilusta käytännöksi. Osallisuushankkeen selonteon taustaraportti. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2002.

Ryynänen, Aimo & Telakivi, Heikki: Eurooppalainen mallikunta. Helsinki 2006.

Sainio, Ari: Kohti kansalaisen kuntaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1994.

Sallinen, Sini: Perusoikeudet kunnan itselleen ottaminen tehtävien kannalta. Artikkelit Marraskuu 2006. Julkaistu Edilexissä 22.5.2007 [http://www.edilex.fi / lakikirjasto / 4513](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4513) [luettu 20.2.2008.] Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeus- ja vakuutustiedettä. Kultalahti, Jukka ja Penttilä, Seppo (toim.) Tampereen yliopisto 2006.

Salmikangas, Anna-Katriina: Kuntalaiset ovat kunta. Kunnasta verkostoituneeksi kansalaisyhteiskunnaksi. Helsinki 1996.

Salmikangas, Anna-Katriina: Osallisuus suomalaisessa yhteiskunnassa. Kokemuksia Osallisuushankkeista. Sisäasiainministeriön osallisuushanke – katsaus. Helsinki 1998.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.

Sjöholm, Kari: Kuntien nuorisotyö ja -politiikka. Teoksessa Aaltonen, Kimmo (toim.) Nuorisolakiopas. Tallinna 2007.

SOU 2001:48: Att vara med på riktigt – demokrati utveckling i kommuner och landsting. Stockholm 2001.

SOU 1997:71: Politik för unga. Stockholm 1997.

Suomen kansallinen raportti osallistumista koskevien tavoitteiden toimeenpanosta. Helsinki, 30.12.2005.

Sutela, Marja: Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä suoran kansanvallan toteuttajana. Helsinki 2000.

Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoriittisessä tarkastelussa. Helsinki 2001.

Taskinen, Sirpa: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Stakes. Helsinki 2006.

Valkoinen kirja nuorisosta KOM (2001) 681 lopullinen. Bryssel 2001.

Virallislähteet

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

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

HE 215/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

HaVM 10/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle
kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.

HaVM 29/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi
hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

KM 1992:3: Perusoikeuskomitean mietintö. Oikeusministeriö Helsinki 1992.

KM 1992:9: Julkisuustoimikunnan mietintö Oikeusministeriö. Helsinki 1992.

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien
perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SiVL 1/2002 vp: Valtioneuvoston selvitys Euroopan komission valkoisesta kirjasta ”EU:n
nuorisopolitiikan uudet tuulet”.

SiVL 7/2002 vp: Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston
direktiiviksi.

SiVL 11/2004 vp: Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja
neuvostolle yhteistyön vahvistamisesta kolmansien maiden kanssa korkea-asteen koulutuksen
alalla.

SiVL 3/2005 vp – E 92/2004 vp: Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta Euroopan parlamentin
ja neuvoston päätökseksi.

SiVL 6/2005 vp – E 134/2004 vp: Valtioneuvoston selvitys avoimesta koordinaatiomenetelmästä.

SiVM 15/2005 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö Hallituksen esitykseen nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

SuVL 4/2001 vp – VNS 3/2001 vp: Suuren valiokunnan lausunto Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan valtioneuvoston selontekoon.

UaVM 18/2001 vp – VNS 3/2001 vp: Ulkoasianvaliokunnan mietintö Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan valtioneuvoston selontekoon.

VNS 3/2002 vp: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.

Verkkolähteet

[http://www.aka.fi /kaupunki _ ja _ hallinto / esittely](http://www.aka.fi/kaupunki_ ja _ hallinto / esittely) [luettu 24.3.2007].

<http://www.aloitekanava.fi> [luettu 29.1.2008].

http://ec.europa.eu/youth/yia/guide2008/yia_programme_guide08_en.pdf
Nuorisotoimintaohjelman opas [luettu 14.1.2008].

<http://europa.eu> > Euroopan unionin portaali > Asiakirjat > Tiivistelmät lainsäädännöstä > Nuorisopolitiikkaa koskeva valkoinen kirja [luettu 27.11.2007].

<http://europa.eu> > Euroopan unionin portaali > Asiakirjat > Tiivistelmät lainsäädännöstä > Nuorisotoimintaohjelma ajanjaksoksi 2007–2013. [luettu 14.1.2008].

<http://www.kunnat.net> > Osallistu ja vaikuta > Vallakas - kuntalaisen vaikuttamisopas > Käytännön neuvoja kunnassa vaikuttamiseen > Päätöksestä valittamisen keinoja (Julkaissut

Rantakokko, Jukka-Pekka 21.8.2007.) Oppaan kirjoittajat Rantakokko, Jukka-Pekka – Lehtinen, Tuuli–Lundström Ilona [luettu 26.3.2008].

<http://www.lapsiasia.fi> [luettu 29.1.2008].

<http://www.lastenparlamenttiyhdistys.fi/aloitekanava> [luettu 29.1.2008].

<http://www.minedu.fi> / OPM / Nuoriso / nuorisopolitiikka / Perustietoa nuorisotoimialasta. [luettu 18.10.2007].

<http://www.pisa.oecd.org> [luettu 21.2.2008.].

<http://www.ps.au.de> / maktudredningen / Projekter / oversigt.htm. [13.3.2008].

<http://www.tampere.fi/hallinto/konsernihallinto/lapsiasiamies/tavoitteet> [luettu 13.2.2008].

<http://www.valtioneuvosto.fi/eu/teemoja/perusoikeuskirja/fi.jsp> [luettu 3.3.2008].

Lyhenteet

A	Asetus
Art.	Artikla
EU	Euroopan Unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
KM	Komiteamietintö
KOM	Euroopan yhteisöjen komissio
L	laki
OECD	Organization for economic co-operation and development
SopS	Sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar
SuV	Suuri valiokunta
UaVM	Ulkoasiain valiokunnan mietintö
VNA	Valtioneuvoston asetus
VNS	Valtioneuvoston selonteko
Vp	Valtiopäivät

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen tausta

1.1.1. Osallistumisoikeudet ja kunnallinen demokratia

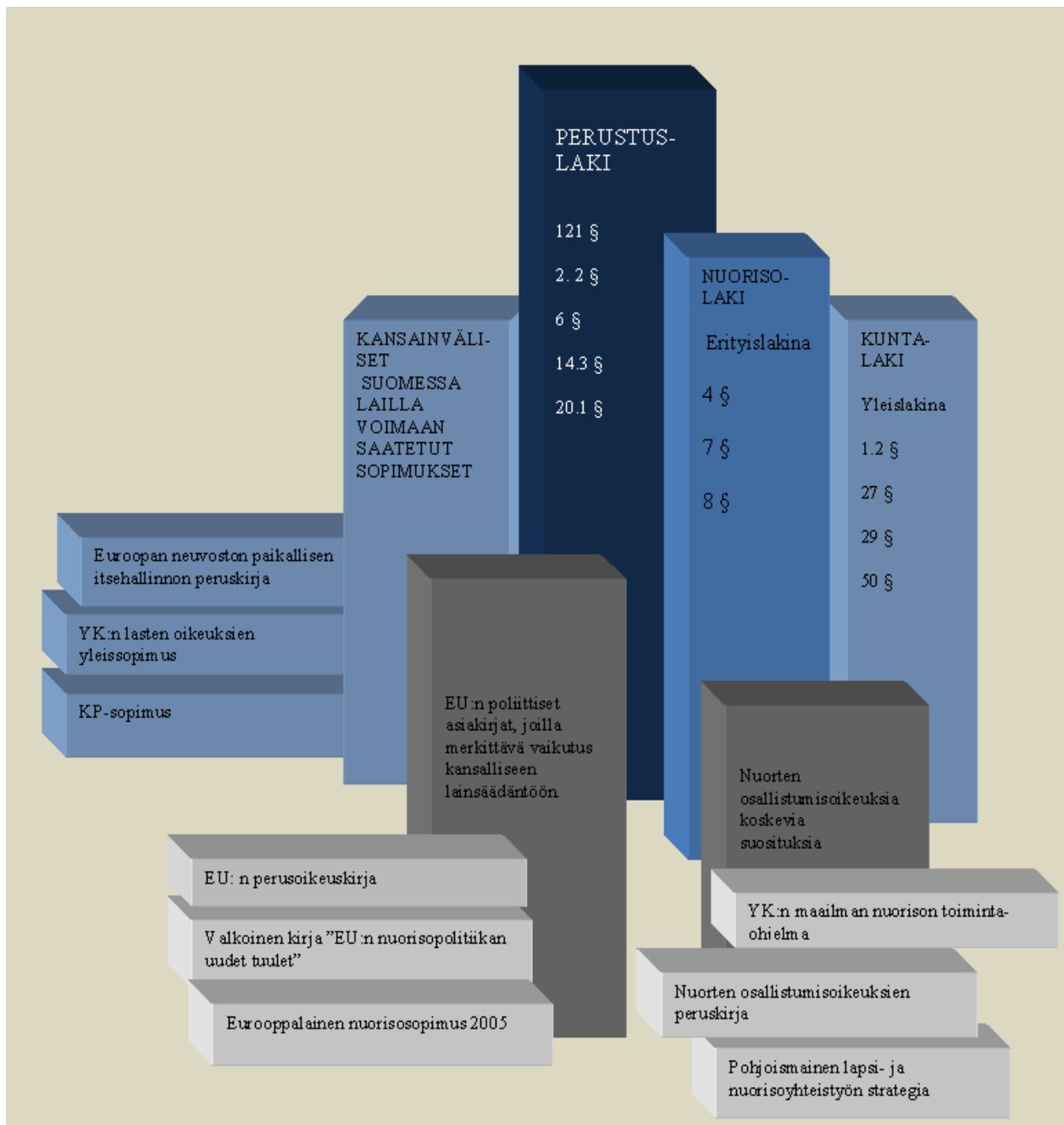
Hallituksen esityksessä nuorisolaiksi (HE 28/2005 vp.) nuorisotyölain (235/1995) todettiin vastaavan huonosti nykyisen horisontaalisen nuorisopolitiikan tarpeisiin¹. Uuden nuorisolain (27.1.2006/72) keskeinen tavoite onkin edistää nuorten toimintaa heidän omissa yhteisöissään ja kunnallisessa päätöksenteossa. Nuorisolain 3. luvun 8 §:n mukaan nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa. Vastaavaa säännöstä ei ollut nuorisotyölaissa.

Perusta osallistumisoikeuksille on Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731). Oikeuksista osallistua kunnalliseen päätöksentekoon ja kuntien toimintaan on säädetty myös erityisesti kuntalain (17.3.1995/365) 4. luvussa, ”Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus”. On tärkeää ja ajankohtaista tutkia, mitä on nuorisolain 8 §:n mukainen osallistuminen ja kuuleminen kunnissa, ja miten nuorisolain tavoitteet edistää nuorten toimintaa kunnallisessa päätöksenteossa toteutuvat. Tutkimuksessa tulee ottaa huomioon jo aikaisemmin voimassa olleet kunnan asukkaiden osallistumisoikeudet ja muun kansallisen lainsäädännön mukaiset osallistumisoikeudet tai osallistumiseen merkittävästi vaikuttava sääntely.

Nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat nuorisolain 7 §:n mukaan kunnan tehtäviin. Julkisen vallan on Suomen perustuslain 16 §:n mukaan turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta, ja kehittää itseään varallisuuden sitä estämättä. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993) esitettyjen perustuslain 16 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan on selvää, että nuorisotyön edellytykset kuuluvat kansalaisten sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Nuorisolain ja kunnallisen nuorisotyön asema lainsäädännössä on tärkeä.

¹ Sivistysvaliokunta yhtyi näihin esityksen perustelujen käsityksiin: SiVM 15/2005 vp — HE 28/2005 vp. s. 2.

Kuvion 1. avulla on havainnollistettu nuorten osallistumisoikeuksien perustaa ja nuorten osallistumisen toteuttamiselle merkittäviä suosituksia ja ohjelmia. Tutkimuksessa syvennyttiään tähän perustaan erityisesti luvuissa kaksi ja kolme.



Kuvio 1. Nuorten osallistumisoikeuksien kannalta merkittävä säädös-, sopimus-, ja suositusperusta

Kunnallinen demokratia tänään ja huomenna

Kunnallisen itsehallinnon ja kunnallisen demokratian kannalta voimassa olevaa perustuslakia voidaan pitää merkittävänä. Kuntien itsehallintoa koskevaan perustuslain 121 §:ään on kirjattu kuntien verotusoikeus ja periaate, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädetään lailla². Kuntien itsehallintoa haluttiin perustuslain 121 §:ssä täsmentää nimenomaan kunnan asukkaiden hallintona. Perustuslakiuudistuksen myötä kunnallisen itsehallinnon asema ei silti periaatteellisesti muuttunut, eikä itsehallinnon perustuslaillinen ala kasvanut. Kuntien toimintakenttä sen sijaan monimuotoistuu, markkinaehtoistuu ja on yhä verkostoituneempi.

Kuntien hallinnon kehitys yhä enemmän ”hallinnaksi” on aiheuttanut sen, että kunnat ovat yhä riippuvaisempia sekä toisista kunnista, että muista organisaatioista. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien toiminta ja talous eivät enää perustu vain hierarkkioihin tai resurssi- ja normiohjaukseen, vaan nimenomaan toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin, eli erilisiin hallintasuhteisiin.³ Kunnallisen demokratian kannalta muutos tarkoittaa uusia haasteita.

Suomalaisen kunnallisen demokratian voidaan katsoa sijoittuvan selkeästi länsimaiseen liberaaliin demokratiaperinteeseen. Tähän perinteeseen kuuluu demokratioteorioiden jakaminen kahteen ryhmään sen mukaan miten ne suhtautuvat kansalaisten osallistumiseen. Toisen ryhmän demokratioteoriat korostavat kansalaisten suoraa osallistumista, toisen edustajien välityksellä tapahtuvaa osallistumista. Esimerkiksi eliittiteorioiden mukaan vain harvat osaavat käyttää valtaa, ja edustuksellinen demokratia on riittävä demokratian muoto. Osallistuvan demokratian teorioiden mukaan ihmiset sen sijaan haluavat osallistua itseään koskevien päätösten tekoon yhä enemmän⁴. Yhteistä liberaaleille demokratiakäsityksille ovat kuitenkin arvot, joita ovat yleinen äänioikeus, mielipiteen vapaus ja muut kansalaisvapaudet. Demokratian toteutuminen edellyttää kansalaisten osallistumista poliittiseen toimintaan.⁵

Tutkija Ari Sainio on määritellyt kunnallista demokratiaa ennen 90-luvun puoliväliä seuraavalla pohdinnan arvoisella tavalla: ”Demokratia toteutuu siinä määrin kuin kuntalaiset vaikuttavasti osallistuvat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai kykenevät päättämään itse

² Rynnänen 2004 s. 44.

³ Kuntademokratian valkoinen kirja 2006 s. 15.

⁴ Ks. esim. Sutela 2000 s. 57, Majoinen 2001 s. 105–109.

⁵ Sainio 1994 s. 12–17.

asioistaan”. Päätöksenteko jatkuvasti kehittyvässä yhteiskunnassa tapahtuu Sainion mukaan kansalaisten ja kuluttajien tekeminä tuhansina pieninä valintoina, joilla yhdessä on suuri vaikutus siihen, miten julkinen toiminta kehittyy.⁶ Ajatuksessa on nähtävissä professori Voitto Helanderin ja professori Krister Ståhlbergin jo vuonna 1973 määrittelemä seuraava käsitys kunnallisesta demokratiasta: ”Kunnallinen demokratia toteutuu siinä määrin kuin kunnan asukkaat vaikuttavasti osallistuvat itseään koskevaan poliittiseen päätöksentekoon”⁷. Olisiko nyt vihdoinkin aika, jolloin kunnallisessa toiminnassa tulisi hyväksyä se, että kuntalaiset voivat itse tehdä ratkaisuja hyvin monista asioista? Asioista, jotka aiemmin on siirretty julkisten viranomaisten ratkaistaviksi⁸.

Suomen kunnallishallinnossa on vallinnut perinteinen vahva edustuksellinen demokratia, eli kuntalaisten kunnallisvaaleissa äänestämällä valitulle valtuustolle on luovutettu valta tehdä kuntalaisia koskevia päätöksiä. Uusissa hallinnan verkostoissa valtuusto ja kunnallishallinto kohtaavat ongelmallisia kysymyksiä, jotka koskevat luottamushenkilöiden valtaa, rooleja ja heidän mahdollisuuksiaan yhteistyöhön vaaleilla valitsemattomien toimijoiden sekä viranhaltijoiden kanssa. Yhteistyömahdollisuuksien ja vallanjaon kehittäminen kunnan asukkaiden ja luottamushenkilöiden välillä ei ole myöskään ollut ongelmatonta.

Lisäksi äänioikeuden käyttö ja kuntalaisten kiinnostus puoluepolitiikkaan on vähentynyt huolettavan paljon. Kuntalaiset eivät halua osallistua kuntien toimintaan. Heille riittää, että kunnassa on riittävästi laadukkaita palveluja⁹. Vaalien äänestysprosentti on 1990-luvulta asti jokaisena vaalivuonna laskenut merkittävästi kaikissa Suomen vaaleissa, joista erityisen huolettavasti kunnallisvaaleissa.¹⁰ Ainoat poikkeukset ovat vuoden 2004 kunnallisvaalit¹¹ ja presidentinvaalit. Seuraavaksi mielenkiinto kohdistuukin tuleviin vuoden 2008 kunnallisvaaleihin.

Verkostoissa toteutuva kunnallinen demokratia kohtaa entistä kilpailevampia pyrkimyksiä, niin julkisia kuin yksityisiä, joiden koordinointi ja ohjaaminen tekevät kunnan toiminnan entistä

⁶ Sainio 1994 s. 112–114.

⁷ Helander & Ståhlberg 1973 s. 64.

⁸ Salmikangas 1996 s. 57.

⁹ Ks. esim. Salmikangas 1996 s.57.

¹⁰ Kuntademokratian valkoinen kirja 2006 s. 14.

¹¹ Ks. esim. Pikkala Sari: Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, teema 1. Yhteenvetoa vaalitulinpäätöksestä. Helsinki 2005.

haasteellisemmaksi. Kuntien on säilytettävä toimintansa läpinäkyvyys ja hallinnon avoimuus¹². Valtuuston vallan voidaan katsoa muuttaneen muotoaan tapauskohtaisesta ratkaisusta päättämisen sijaan kunnan toiminnan suunnasta ja sisällöstä päättämiseen, eli ohjauksvallaksi¹³. Voidaankin kysyä: Miten ohjausvaltaa käyttävä valtuusto, jolle ylin päätösvalta kunnassa kuuluu, säilyttää sille kuuluvan päätöksentekijän aseman tulevaisuudessa?

Myös globalisaatiokehitys ja kansallisvaltioiden demokratian rajallisuus tulevat vastaan nyky-yhteiskuntia ja niiden asukkaita. Jos kehitys kulkee kohti yhteiskuntia, joissa päätöksentekovaltaa siirretään demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle, kansalliselta kansainväliselle tasolle, tai poliittiselta vallalta talousvallan piiriin, merkitsee se poliittisen legitimitetin kaventumista ja luottamuksen heikkenemistä institutionaalista päätöksentekoa kohtaan. Kuvatun kehityssuunnan voidaan nähdä synnyttävän myös kasvavia vaikeuksia yhteiskunnan ohjauksessa.¹⁴

Edustuksellinen demokratia ei sulje ulkopuolelleen suoraa demokratiaa, eli kuntalaisten oikeutta osallistua ja vaikuttaa suoraan kuntien hallintoon¹⁵. Hallinnon avoimuuden lisääntyessä kunnan asukkaan aseman tulisi korostua. Käytännössä kuntalaisen voi kuitenkin olla entistä vaikeampi osallistua kunnan hallinnan toimijaverkkoihin, joissa roolit, kuten kuka päättää, kuka ohjaa, mitä, ja missä tilanteessa, monimutkaistuvat entisestään.

Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, perustuslaki, kuntalain osallistumista koskevat säädökset ja monet erityislait, kuten nuorisolaki, velvoittavat kuntia järjestämään asukkaille mahdollisuuksia osallistua kuntien toimintaan. Se, että kuntalaisilla on oikeus antaa äänensä vaaleissa, ei riitä osallistumismahdollisuudeksi. Lainsäädäntöä ei kuitenkaan tule nähdä pelkästään kuntia ohjaavana, vaan nimenomaan demokratiaa turvaavana ja mahdollistavana tekijänä kunnissa.

Demokratia ei kuitenkaan ole turvattu edes laeilla, jos tulevat sukupolvet, nuoret ja lapset, eivät enää tunnista itsessään asukkaan, äänestäjän, vaikuttajan tai osallistuvan kuntalaisen rooleja. Näihin rooleihin heillä on sekä oikeus, että velvollisuus, niin pienen kunnan, kuin globaalin

¹² Hallinnon avoimuuteen voidaan katsoa kuuluvaksi julkisuusperiaate, hyvä tiedonhallintatapa, tiedottaminen, osallistuminen ja vaikuttaminen sekä aloiteoikeus.

¹³ Heuru 2006 a s. 403.

¹⁴ Buchi 2006 s. 24–25.

¹⁵ Ks. Perustuslaki 2.2 §, Kuntalaki 1.2 §.

Euroopan asukkaina. Lakien säätämisen ohella tulisikin keskustella ja tutkia sitä, miten paljon osallistumista kehitettäessä tulee luoda puitteita kansalaisten omaehtoisille ja sääntelemättömille yhteiskunnan osallistumisesta sekä vaikuttamista tukeville rakenteille. Kuntalaisten osallistumisessa on tärkeää myös yhteisöllinen oppiminen, yhteistyö, sekä kuntalaisten ottama vastuu elämäntavoista ja niiden seurauksista¹⁶.

1.1.2. Paikallisen demokratian kehittäminen pohjoismaissa

Suomen lisäksi Pohjoismaissa, varsinkin Ruotsissa ja Norjassa, edustuksellisen demokratian ja sen mukaisen järjestelmän rinnalla kuntalaisten suorat osallistumismahdollisuudet, niin nuorten kuin aikuisten, ovat jääneet niiden kehittämisestä huolimatta melko vähäisiksi ja alkeellisiksi. Ruotsiin kohdistuneissa demokratiaselvityksissä¹⁷ on selvästi nähtävissä lainsäädännöllinen tila, jossa kansanvaltaa toteutetaan edustuksellisen järjestelmän muodossa. Kaikissa Pohjoismaissa on toki havaittu tarve kehittää paikallisdemokratiaa, ja toteutettu erilaisia osallistumisen mahdollistavia hankkeita ja kokeiluprojekteja.

Tanskassa suoran demokratian voitaisiin nähdä toimivan Suomea, Ruotsia ja Norjaa kehittyneemmällä tasolla. Tanskassa demokratia- ja valtatutkimuksen piirissä käynnistettiin yli 80 tutkimusprojektia¹⁸, jotka päättyivät vuoden 2003 loppupuolella. Tutkimusten johdosta vuonna 2004 julkaistussa loppuraportissa todetaan, että tärkeä muutos Tanskassa on ollut se, että Tanskan poliittinen järjestelmä on voinut toimia yhdessä aktiivisen kansan kanssa. Tanskalaisten katsotaan olevan demokraattisesti aktiivisia, vaikka osallistuminen on muuttunut kollektiivisesta enemmän yksilölähtöisen osallistumiseen.¹⁹ Tanskan opetusministeriön piirissä on myös luotu informaatioteknologian käyttöön ja kehittämiseen koulutuksessa liittyvä strategia. Strategian mukaan esimerkiksi kouluissa opetetaan informaatioteknologian avulla demokraattisia taitoja, aktiivista kansalaisuutta sekä tarjotaan mahdollisuuksia keskustella viranomaisten kanssa.²⁰

¹⁶ Salmikangas 1996 s. 58.

¹⁷ Demokratiakysymyksiä on tutkittu jo pitkään Ruotsissa ks. esim. SOU 2001:48 Att vara med på riktigt – demokrati utveckling i kommuner och landsting, SOU 1997:71 Politik för unga, ks. lisäksi hankkeita nuorten osallistumisesta www.regeringen.se.

¹⁸ Ks. tarkemmin tutkimusprojektien kuvaukset: <http://www.ps.au.de/maktudredningen/Projekter/oversigt.htm>.

¹⁹ Mutanen 2004 s. 97.

²⁰ Mutanen 2004 s. 124.

Ruotsissa, kunnissa on kehitetty myös osallistumisen mahdollistavia strategioita ja sen lisäksi tutkittu sitä, miten kunnat ovat toteuttaneet Ruotsin valtion vuoden 1999 nuorisopoliittista ohjelmaa omissa kuntatasoisissa suunnitelmissaan. Ohjelmien myönteinen vaikutus näkyi siinä, että nuorisotyö tuli kunnassa paremmin tunnetuksi ja nuorten äänen kuulemisesta kiinnostuttiin myös muissa hallintokunnissa. Kuitenkin päähavaintona tutkimuksessa todettiin, että monien hallintokuntien hyvä tahto toimia nuorisotoimen kanssa yhteistyössä ei riittänyt toteuttamaan suunnitelmia. Olisi tarvittu vielä mekanismi, esimerkiksi budjetinlaadintaprosessiin kytkeminen, joka olisi auttanut toimenpideohjelman toteutumista. Lisäksi erityisesti suurissa kaupungeissa, laaja ja pitkälle sektoroitunut hallinto jarruttaa hallintokuntien rajat ylittävää yhteistyötä.²¹

Vuoden 2004 hallituksen ruotsalaista demokratiapolitiikkaa koskevassa kirjelmässä²² käytiin läpi demokratian kehitystä Ruotsissa vuodesta 2002 alkaen. Hallituksen mukaan Ruotsissa panostetaan nuorten osalta erityisesti ensikertaa äänestäviin. Ratkaisevan tärkeää on myös se, että kansalaisille tarjotaan monia erilaisia osallistumiskeinoja, joilla on todellista vaikutusta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Lähtökohtana on osallistumisesteiden poistaminen, esimerkiksi kouluttamalla virkamiehiä ja luottamushenkilöitä aktivoimaan osallistumista ja vuorovaikutusta kansalaisten kanssa.²³

Ruotsin hallituksen kirjelmän mukaan myös koulujen asema vastuullisena demokratiakasvatuksesta korostuu. Koulujen nähdään olevan vastuussa siitä, että kansalaiset oppivat kriittistä ajattelua paikallisesta demokratiasta ja sen toiminnasta. Koulujen tulisi toimia myös demokratia areenana, jossa oppilaat voivat kokea demokratian käytännössä. Suoran osallistumisen kehittämisen konkreettinen tulos on Ruotsissa läpi viety Tid för demokrati - ohjelma, jonka suurimman osan muodosti paikallisten demokratiaprojektien, kuten esimerkiksi nuorten osallistumista edistävien hankkeiden tukeminen.²⁴

Norjassa on Maktutredningen-sarjan puitteissa²⁵ julkaistu useita osallistumista koskevia tutkimuksia. Nuorten osallistumista ja vaikutusvaltaa koskevassa ”Ungdom og makt” - tutkimuksessa on tarkasteltu nuoren iän vaikutusta osallistumiseen. Myös Norjassa

²¹ Nuoret eivät odota. Palvelurakenteen muutos nyt. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007 s. 46.

²² Riksdagsskrivelse 2003 4:110

²³ Mutanen 2004 s. 67–68.

²⁴ Mutanen 2004 s.72.

²⁵ Makt- og demokratiutredningen komitean (1998–2003) julkaisuja.

koulutuksen merkitys, ja erityisesti informaatioteknologian avulla toteutettavat osallistumismuodot nähdään apuna edistettäessä nuorten osallistumista. Norjassa nuoret myös osallistuvat vanhempiaan enemmän protestiaktivismiin. Demokratian muodot, kuten toimintademokratia, käyttäjädemokratia, lobbaamisdemokratia ja barometridemokratia, nähdään Norjan edustuksellista demokratiaa täydentävänä. Norjassa korostuvat kansan valitsemien päätöksentekuelimen lisäksi yksilöt ja intressiryhmät; kansalaisilta halutaan näkemyksiä erilaisten mielipidemittausten ja joukkotiedotusvälineiden kautta.²⁶

Norjan Porsgrunnin-malli²⁷ on hyvä esimerkki siitä, miten jo vuodesta 1991 alkaneella nuorten osallistumisen systemaattisella kehittämisellä on ollut vaikutuksia koko Porsgrunnin kunnan imagoon ja kehittymiseen. Muun muassa lapsiasiamiesjärjestelmä, oppilaskuntakoulutus ja koti-koulu-yhteistyö ovat menetelmiä, joita nuorten ja lasten osallistumisen kehittämisessä on käytetty. Myös aloitteiden tekemahdollisuus on Porsgrunnin kunnassa kytketty koulujen toimintaan ja lähiympäristön suunnitteluun.

Norjassa kuntiin on myös perustettu kunta- ja alueministeriön toteuttaman hankkeen puitteissa kunnallisia nuorisoraateja, annettu nuorille mahdollisuuksia osallistua kunnan hallituksen kokouksiin ja otettu heitä valiokuntien jäseniksi. Esimerkiksi Tampereen kaupungin lapsiasiamiehen malli on saatu Norjasta. Norjassa myös lapsi- ja perheasiainministeriö on pyrkinyt lisäämään nuorten osallistumisaktiivisuutta. Ministeriö on antanut suosituksia, joiden mukaan on pidetty tärkeänä demokratiaa käsittelevien tietokantojen muodostamista, suorien yhteyksien luomista nuoriin ja lapsiin sekä lasten ja nuorten ottamista mukaan, esimerkiksi julkisiin valiokuntiin.²⁸

Yhteistyötä ja vastuuta paikallistason asukkaiden osallistumisoikeuksista ja osallistumismahdollisuuksista voidaan oppia seuraamalla muiden pohjoismaiden osallisuuskokeiluja ja niistä saatuja tuloksia sekä syntyneitä käytäntöjä. Pohjoismainen entistä tiiviimpi kuntien välinen yhteistyö olisi varmasti hyödyllistä. Yhteistyö voisi myös olla nykyistä käytetympi tapa lähestyä osallistumismahdollisuuksien valikoimaa. Ruotsissa varsinkin nuorten osallistumismahdollisuuksia on tutkittu ja kehitetty useita vuosia. Olisiko Ruotsissa suomalaisille valmiita osallistumismalleja ja -tapoja käyttöön otettavaksi, vai ovatko

²⁶ Mutanen 2004 s. 84–87.

²⁷ Ks. tarkemmin Lillestol, Kjell: Porsgrunnin malli Helsinki 1998.

²⁸ Mutanen 2004 s. 126.

ne loppujen lopuksi samanlaisia kokeiluja ja tavoitteita, joita myös Suomessa on ollut useita vuosia? Tutkijana uskon, että nyt olisi aika panostaa käytännön toimintaan.

Osallistumisen mahdollistava toiminta, sekä osallistumiskäytännöt pitäisi rohkeasti vakiinnuttaa kuntiin, koska osallistumiskäytäntöjen jatkuvuus nopeuttaa myös niiden toimivuutta, ja niiden todellista vaikuttavuutta. Pelkät kokeilut eivät riitä. Suomi ei ole ainut Pohjoismaa, jossa asukkaiden osallistumisen kehittämistä pidetään yhtenä tulevaisuuden haasteena. Suomessa se on kuitenkin muutakin kuin haaste, osallistumisoikeus on esimerkiksi nuorisolain oikeussäännös. Nuorten osallistuminen kuntien toimintaan ei ole vuonna 2008 vain poliittinen pyrkimys, tai tutkimuksen kohde, vaan nuorille annettu oikeus, joka myös velvoittaa järjestämään heille mahdollisuuksia osallistua. On edettävä paperilla olevista tavoitteista ja tehdyistä kokeiluista vakiintuneihin toimiviin käytäntöihin.

1.2. Tutkimustehtävä

1.2.1. Tutkimuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on nuorisolain osallistumista koskevaa sääntelyä tutkimalla saada tietoa lain velvoitteiden sisällöstä, lain vaikutuksista nuorten osallistumismahdollisuuksiin, ja nuorten osallistumisoikeuksiin. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää sitä, mitä on nuorisolain 8 §:n mukaan vajaavaltaisten nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa. Tämä edellyttää vastaamista seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten nuorisolain 8 §:n perusteella tulee järjestää osallistuminen ja kuuleminen kunnissa?
2. Mitkä ovat nuorisolain 8 §:n mukaan riittävät osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät kunnassa?
3. Miten nuorisolain 8 § osaltaan vaikuttaa vajaavaltaisten nuorten osallistumisoikeuksiin ottaen huomioon muun osallistumiseen oikeuttavan sääntelyn kunnissa?

Ennen tutkimuskysymyksiin vastaamista, on tutkimusaiheen kannalta välttämätöntä tutkia nuorten osallistumisoikeuksien globaalia sekä valtiosäännön mukaista perustaa, vajaavaltaisen nuoren oikeudellista asemaa kunnassa, ja nuoren ikää sekä puhevaltaa ja kuulemisoikeutta koskevia ikärajoja. Tutkimalla nuorisolain sisältöä ja vastaamalla siihen, kenelle kunnassa kuuluu nuorisolain mukainen osallistumisen organisointi ja järjestämisvastuu, vastataan ensimmäiseen tutkimustehtävään. Osallistumisen organisoinnin osalta nostetaan esiin

erityisesti valtuuston rooli. Valtuuston tehtävä on vastata kuntalain 13 §:n mukaan kunnan toiminnasta ja taloudesta, ja sen tulee esimerkiksi päättää hallinnon järjestämisen perusteista ja kunnan palveluista. Valtuusto on ylin kunnan päätösvaltaa käyttävä toimielin. Valtuuston asemaa, tehtäviä ja velvollisuuksia tulee siis perustellusti tutkia tutkittaessa nuorisolain 8 §:n mukaista osallistumista ja kuulemista.

Vastattaessa ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, ei voi myöskään sivuuttaa valtuuston tehtäviä ja valtuustolle kuntalain 27 §:ssä asettuja keinoja osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi. Kuntalain 27 §:n mukaan valtuusto huolehtii siitä, että asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston voidaan nähdä olevan merkittävä osallistumisen suunnan määrittäjä kunnissa. On selvittävää, onko kuntalain 27 §:ssä säädetty valtuustolle keinoja, jotka voisivat toteuttaa nuorisolain 8 §:n mukaista nuorten osallistumista. Ongelmaa tutkiessani selviää myös, miten nuorisolaki osaltaan muutti nuorten osallistumisoikeuksia kunnissa lakia edeltävään aikaan verrattuna.

Nuorisolain 8 §:n perusteella järjestettävään nuorten osallistumiseen ja kuulemiseen liittyvät kiinteästi myös kunnissa kehitteillä ja käytössä olevat erilaiset osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät. Osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät voivat olla hyvin erilaisia, tai ne voivat jopa puuttua kokonaan. Vastaan toiseen tutkimuskysymykseen, eli siihen, mikä on nuorisolain mukaan riittävä osallistumis- ja kuulemisjärjestelmä, selvittämällä velvoitteita, joita kunnille on erityisesti nuorisolaissa asetettu. Tarkastelen kuntien osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä myös käytännössä, ja tutkin niiden vastaavuutta nuorisolain vaatimuksiin.

Tutkimuksen tavoitteen selvittämiseen liittyy tiiviisti myös kysymys: ”Mikä on nuorisolain 8 §:n vaikutus nuorten osallistumisoikeuksiin ja oikeuteen tulla kuulluksi kunnassa, sekä suhde muuhun osallistumista koskevaan sääntelyyn?” Kysymys on perusteltu, koska jo ennen nuorisolain 8 §:n voimaan tuloa, kuntalain 27 §:ssä on säädetty valtuuston tehtäväksi huolehtia siitä, että asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain 4. luvun osallistumista koskevat säännökset antavat myös muilta osin nuorille keinoja osallistua kunnissa. Haluan siis vastauksen siihen, mikä nuorten osallistumisoikeuksissa oikeastaan muuttui nuorisolain 8 §:n tullessa voimaan? Tutkin lisäksi käytännön vaikutusten selvittämiseksi sitä, miten nuorisolain 8 § on vaikuttanut neljässä tutkimukseen valitussa esimerkikunnassa, sekä tarkastelen lääninhallitusten vuonna 2007

tekemiä kuntien peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä koottuja nuorisolain 8 §:n vaikutuksien arviointia.

Nuorisolaissa nuoriksi määritellään kaikki alle 29-vuotiaat, vaikka tutkimus on rajattu vajaavaltaiten nuorten nuorisolain 8 §:n mukaiseen osallistumiseen ja kuulemiseen kunnissa. Tämä ei tarkoita sitä, että nuorisolakia ei tulisi noudattaa myös 18–29-vuotiaiden nuorten kohdalla. Rajaus on perusteltavissa sillä, että 18–28-vuotiaisiin nuoriin verrattuna alle 18-vuotiailla ei ole ääni- ja äänestysoikeuden kaltaisia yksilöityjä oikeuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen kuntien toiminnassa.

Vaikka alle 18-vuotiaita yhdistääkin edellä mainittujen yksilöityjen oikeuksien puuttuminen ja vajaavaltaisuus, muodostuu heistä useita ikäryhmiä, joilla kaikilla on nuorisolain 8 §:n mukaan oikeus osallistua kunnan nuorisotyön ja -politiikan asioiden käsittelyyn ja tulla kuulluksi heitä koskevissa asioissa. Nuorisolain ikämäärittely ei siis esimerkiksi sulje ulkopuolelle lapsia. Tutkimuksessa ei tehdä erottelua tarkastelemalla ainoastaan tiettyä vajaavaltaiten ikäryhmää. Tutkimuksessa tarkastellaan nuorisolain 8 §:n velvoitteita ja vaikutusta kokonaisvaltaisesti koskien kaikkia alle 18-vuotiaita.

1.2.2. Tutkimusmenetelmät ja -aineistot

Tutkimuksessa käytetty metodi on pääosin oikeusdogmaattinen. Tarkastelen pääasiassa Suomen lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa sekä oikeuskirjallisuutta tarkoitukseni vastata tutkimustehtävän tutkimuskysymyksiin voimassa olevan oikeuden perusteella. Pyrin näin löytämään ja esittämään tulkintoja tutkimusongelmien ja niihin liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Tutkimusaiheen kannalta on tarpeellista tutkia myös siihen liittyviä merkittäviä kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia, sekä muita oikeuslähteitä.

Nuorisolaki on melko uusi laki, ja siksi erityinen tutkimuskohde itsessään on nuorisolain sisältö, tavoitteet ja sen valmisteluaineisto. Nuorisolaissa on asetettu useita tavoitteita, joiden avulla pyritään saamaan tietynlainen oikeudellinen ja tosiasiallinen tila. Nuorisolaissa on myös hyvin normatiivista oikeusääntelyä, kuten esimerkiksi nuorisolain 8 §, jota pitää noudattaa sen sisällön tarkoittamalla tavalla.

Nuorisolain valmisteluvaihe oli avoin ja hyvin laaja-alaisesti toteutettu. Valmistelussa haluttiin tuoda esiin hyvin erilaisten toimijoiden pyrkimyksiä. Erilaiset pyrkimykset voivatkin lakien laadintavaiheessa aiheuttaa ongelmia, ja ne ovat myös merkittävässä asemassa selvitetessä ”lainsäätäjän tahtoa”. Tutkimusaiheen kannalta nuorisolain valmistelussa ovat kiinnostavia erimielisyydet ja muutokset, joita ilmeni nuorisolain 8 §:n sisällön muodostamisessa ja nuoren henkilön määritelmän osalta. On havaittavissa, että lainvalmistelussa pyrittiin ja saavutettiin erityisesti nuorisolain 8 §:n oikeuksien mukaisten nuorten osallistumismahdollisuuksien aito, ei muodollinen, järjestämisvelvollisuus.

Tutkimuksessa annetaan myös arvoa kunnallista demokratiaa ja nuorten kunnissa osallistumista ja osallistumisoikeuksia käsittelevälle tutkimukselle, muulle aiheeseen liittyvälle oikeuskirjallisuudelle, sekä perehdytään nuorisolain 8 §:n käytännön vaikutuksiin kunnissa. Tutkimuksen oikeuspoliittisena tavoitteena voidaan pitää nuorisolain 8 §:n vaikutuksien arvioimista käyttäen hyväksi empiriaa. Tässä tulee ottaa huomioon erityisesti seuraavat näkökohdat: Muu oikeussäätely, ja muut tekijät, kuin oikeussäätely, on otettava huomioon lakien vaikutuksia arvioitaessa. Joskus lakien vaikutukset ilmenevät hyvinkin nopeasti, jopa jo ennen lain voiman tuloa, tai joskus siihen saattaa kulua pidempi aika lain voimaan tulosta. Lailla voi olla myös ennakoituja tai ei-ennakoitua vaikutuksia²⁹.

Nuorisolaista ei ole varsinaista oikeuskäytäntöä. Vuoden 2008 aikana on kuitenkin ainakin yhdestä kunnan tekemästä päätöksestä tehty kunnallisvalituksia, jotka perustuvat osittain nuorisolain 8 §:n mukaisen kuulemisvelvoitteen huomiotta jättämiseen. Tutkimuksessa kyseistä päätöstä käytetään esimerkkinä, ja päätöstä tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta.

1.2.3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Kunnallinen itsehallinto on perustuslainvoimaisesti suojattu, ja se merkitsee kunnan asukkaille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärrettynä itsehallinto tarkoittaa myös kuntien verotusoikeutta ja asukkaiden oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin.³⁰ Kunnallisen itsehallinnon sisältö ja sen merkitys korostuvat Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS66/1991). Peruskirjan 3. artiklan mukaan paikallinen

²⁹ Tala 2001 s. 19, 66–67.

³⁰ HE 1/1998 s. 60 ja 175.

itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

Vaikka kunnallisesta itsehallinnosta puhuttaessa usein tarkastellaan kuntien hallintoa suhteessa valtion hallintoon, kunnallisessa itsehallinnossa on kyse kansalaisten itsehallinnosta, eli kunnan hallinnosta sen asukkaiden itsehallintona. Itsehallinnon peruseriaatteen tulisi korostua asukkaiden yhteinen vastuu oman paikkakuntansa asioista³¹. Kuntien itsehallinto mahdollistaa kuntalaisten vaikuttamisen ja osallistumisen, koska sillä on sekä poliittinen rooli, että sen antama oikeus omavastuisesti tehdä kunnan aluetta ja jäseniä koskevia päätöksiä ja valintoja.³²

Kunnallista demokratiaa voidaan hahmotella kuntalain 1.2 §:n kautta. Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnallinen demokratia tarkoittaa kiteytetysti kuntalaisten oikeutta osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon. Koska kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, on kunnallinen demokratian *edustuksellista*. Edustuksellinen demokratia ei kuitenkaan sulje ulkopuolelleen *suoraa demokratiaa*, eli kuntalaisten oikeutta vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon erilaisin keinoin myös itse. Kunnan asukkaiden suorasta osallistumisesta kuntien toimintaan on säädetty erityisesti kuntalain 27 §:ssä.

Kuntalain osallistumista koskevat säännökset eivät tunne ns. aitoja välittömän eli suoran kunnallisdemokratian muotoja, joita ovat kunnan johtohenkilön suora vaali, valtuuston vaalien käytössä oleva oikeus hajauttaa tai keskittää äänestäjien käytössä oleva useampi ääni, ja sitova kansanäänestys. Kuntalakimme ideologinen tausta on edelleen edustuksellisen demokratian ensisijaisuus ja kuntalakimme tunnistamat ”suoran” osallistumisen keinot ainoastaan vahvistavat edustuksellisen demokratian rinnalla kansalaisten tahtoa.³³ Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa se, tulisiko kunnallisen demokratian olla yhä enemmän osallistavaa demokratiaa, eli tulisiko sen jakaa valtaa kansalaisten ja heidän edustajiensa välillä

³¹ Heuru (ym.) 2001 s. 53–54.

³² Ryytänen 1998 s. 88.

³³ Ryytänen 1998 s. 63–64.

tasaisemmin. Osallistavassa demokratiassa kansalaiset eivät pelkää valitsisi edustajiaan, vaan he myös päättävät asiakysymyksistä omalla äänellään³⁴.

Osallistuminen on moniulotteinen käsite, ja osallistuminen itsessään voi olla eriasteista. Osallistuminen kattaa laajan toimintakentän ja se voi käsittää monia teemoja, kuten esimerkiksi osallistuminen jonkin paikan, palvelun tai asian suunnitteluun.³⁵ Osallistumisen kunnissa voidaan toisaalta nähdä olevan niin vaaleissa äänestämistä, kuin myös kunnallisen luottamustehtävän hoitamista³⁶. Ennen kaikkea kuntalaisen niitä toimia, joilla hän pyrkii vaikuttamaan päätöksiin tai toimenpiteisiin kunnassa, voidaan pitää osallistumisena³⁷. Kuntalain mukaan asukkaiden suora osallistuminen kunnan hallintoon on osallistumista ja vaikuttamista kunnan päätösvallan käyttöön ja sen lisäksi osallistumista lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä kunnan palvelujen järjestämiseen.³⁸ Aktiivisimmallaan osallistuminen on siis sitä, että sillä pyritään vaikuttamaan ja ottamaan kantaa asioiden suunnitteluun ja valmisteluun kunnassa.³⁹

Osallistumisen ja vaikuttamisen teoriaa pohtivassa artikkelissa professori Ari-Veikko Anttiroiko on mielestäni hahmotellut osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteitä kuvaavasti. Anttiroikon mukaan osallistuminen on väljästi ajateltuna sosiaalista toimintaa, jossa ollaan mukana muiden toimijoiden kanssa, kun taas vaikuttaminen tarkoittaa jonkinasteista muutoksen saamista sosiaalisissa ja poliittisissa prosesseissa, ennen kaikkea päätöksenteossa.⁴⁰

Nuorten osallistuminen tarkoittaa nuorisolain ikämäärittelyn mukaan myös lapsia⁴¹. Tutkimuksessa osallistuvien nuorten nähdään olevan ensisijaisesti yhteiskunnallisia toimijoita, jotka vaikuttavat asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon muun muassa nuorisolain 8 §:n oikeuksien mukaisesti.

Edellä kysyttiin myös tulisiko kuntademokratian olla *osallistavaa*. Osallistuminen ja osallistaminen ovat eri asia. Osallistaminen on toimintaa, jossa kunnallisen demokratian

³⁴ Buchi 2006 s. 31–32.

³⁵ Horelli (ym.) 2007. s. 218

³⁶ Kettunen 2004 s. 19.

³⁷ Salmikangas 1996 s. 11.

³⁸ Harjula & Prättälä 2007. s. 264–265.

³⁹ Ryytänen & Salovaara 2002 s. 94.

⁴⁰ Anttiroiko 2003 s. 19.

⁴¹ HE 28/2005 vp. s.14.

vallitsevia suoran demokratian muotoja muutetaan sellaisiksi, että ne nykyistä enemmän korostavat yksittäistä kansalaista välittömänä päättäjänä kunnassa. Osallistamalla näin kansalaisia, eli lisäämällä heidän oikeuksiaan vaikuttaa suoraan, ei ole tarkoitus muuttaa sitä että kuntademokratia on myös edustuksellista⁴².

Vaikuttaminen jota jo edellä osallistumista käsitellessäsi sivusin, merkitsee osallistumista, joka pyrkii tuomaan kuntalaisen äänen aikaisempaa enemmän esiin⁴³. Silloin kun vaikuttaminen mainitaan osallistumisen yhteydessä, sillä myös on sanottu tarkoitettavan sellaista toimintaa joka ei tapahdu pysyvästi organisoidun toimielimen jäsenenä⁴⁴. Näkisin kuitenkin, että myös pysyvästi organisoitujen ryhmien, kuten esimerkiksi erilaisten vaikuttajaryhmien toiminta on toimintaa, jolla nuoret pyrkivät vaikuttamaan. Vaikuttaminen, niin kuin osallistuminenkin, voi olla hyvin eriasteista ja eri tavoin tapahtuvaa kuntalaisen osallistumista kunnan toimintaan.

Kuuleminen voi nuorisolain mukaan tapahtua monin tavoin. Se voi tapahtua esimerkiksi nuorisolautakuntien ja nuorisovaltuustojen tai muiden vastaavien vaikuttajaryhmien kautta tai esimerkiksi tietoverkkopohjaisten kuulemisjärjestelmien sekä demokratiakasvatus- ja vaikuttamisjärjestelmien kautta.⁴⁵ Kuulemisen tarkoitus on lisätä kansalaisen oikeutta vaikuttaa itseään tai välittömästi häntä koskettavaan päätöksentekoon ja tuoda esiin mielipiteensä. Kuulemisesta on säädetty yksityiskohtaisesti varsinkin erityislaeissa. Tutkimuksessa tutkitaan erityisesti nuorisolain 8 §:n mukaista kuulemistä.

Osallistumisoikeuksilla tarkoitan tässä työssä niitä oikeuksia, joilla voimassa olevan oikeuden mukaan määritellään nuorten osallistumisen muodot kunnassa. Osallistumisoikeudet voidaan kuntalain perusteella erotella myös vaaliosallistumiseen ja muuhun osallistumiseen. Tällä hetkellä vajaavaltaisilla nuorilla ei ole voimassa olevan oikeuden mukaan vaaliosallistumisen muotoista osallistumismahdollisuutta kuntien toimintaan. Osallistumisoikeudet voivat olla myös osallistumismuotoja, joilla nuoret osallistuvat yhteisten asioiden hoitoon ja kuntalaisina vaikuttavat omiin asioihinsa. Tässä työssä keskeisintä ovat nimenomaan nuorisolain mukaiset osallistumismuodot, mutta huomiotta ei voi jättää kuntalain keskeistä asemaa kunnan osallistumisen muotojen säätelijänä.

⁴² Buchi 2006 s. 31.

⁴³ Kettunen 2004 s. 19.

⁴⁴ Heuru 2006 a s. 277.

⁴⁵ HE 28/20005 vp s.14.

Nuorilla tarkoitetaan tutkimuksessa, ellei erikseen muuta mainita, nimenomaan vajaavaltaisia nuoria.

Vajaavaltaisuus tarkoittaa että henkilö ei ole oikeustoimikelpoinen vaan holhouksenalainen. Henkilö on oikeustoimikelpoinen aikaisintaan 18-vuotiaana, ellei laissa ole toisin määrätty. Oikeuskelpoisuus tulee erottaa oikeustoimikelpoisuudesta. Oikeuskelpoisuus tarkoittaa sitä, että henkilöllä on oikeuksia ja velvollisuuksia heti syntymästään aina kuolemaansa asti. Lain holhoustoimesta (1.4.1999/442) 2 §:ssä on määritelty vajaavaltainen alle 18-vuotiaaksi henkilöksi (alaikäinen). Sen lisäksi vajaavaltaisia ovat yli 18-vuotiaat henkilöt, jotka on julistettu vajaavaltaiseksi.

Nuorisotyö on työtä, jolla parannetaan nuorten elinoloja, edistetään ja tuetaan nuorten kasvua ja kansalaistoimintaa sekä valmiuksia toimia kansalaisena. Nuorisotyö sisältää aktiivisen kansalaisuuden ja sosiaalisen vahvistumisen tukemisen lisäksi nuoren itsenäistymisen tukemista sekä sukupolvien välistä vuorovaikutusta.⁴⁶ Tutkimuksessa nuorisotyötä käsitteenä tulkitaan tämän hallinnollis-normatiivisen näkemyksen kautta, koska tarkoitus on tutkia nuorisolain 8 §:n mukaista osallistumista ja kuulemistä kunnissa. Nuorisotyö voidaan käsittää myös laajemmin muiden organisaatioiden kuin kuntien järjestämänä nuorisotyönä, ja silloin organisaatiolla itsellään on oikeus määrittää tehtävänsä ja tavoitteensa.⁴⁷

Aktiivisen kansalaisuuden on nuorisolain valmistelun yhteydessä määritelty olevan harrastamista, osallistumista, leikkiä ja iloa; nuorten tavoitteellista toimintaa kansalaisyhteiskunnassa. Aktiivinen kansalaisuus on myös yhteisön jäsenyyttä, elämäntapavalintoja sekä erilaista yhteiskunnallista aktivismia. Kansalaisuus tässä yhteydessä on muodollista Suomen kansalaisuutta ja EU:n kansalaisuutta yleisemmin eri yhteisöjen jäsenyyttä sekä mukana oloa, ja tavoitteellista toimintaa, laajimmillaan maailmankansalaisuutta.⁴⁸

Sosiaalinen vahvistuminen on nuorisolain esitöiden mukaan kohdennettua toimintaa, joka keskittyy syrjäytymisen riskiryhmässä oleviin nuoriin. Sosiaalisen vahvistamisen tavoitteena

⁴⁶ HE 28/20005 vp. s. 13.

⁴⁷ Nieminen 2007 s. 22–23.

⁴⁸ HE 28/20005 vp. s. 13.

on nuoren saaminen yhteisölliseen toimintaan aktiiviseksi kansalaiseksi. Kyse on prosessista, jossa parannetaan asteittain nuoren elämäntilannetta ja -hallintaa.⁴⁹

Nuorisopolitiikka on nuorisolain mukaan nuorten kasvu- ja elinolojen parantamista.⁵⁰ Asetuksessa nuorisotyöstä ja -politiikasta (103/2006) määritellään nuorisopolitiikan kehittämissohjelman sisältöalueiksi koulutus, työllisyys, toimeentulo, terveys, aktiivinen kansalaisuus, sosiaalinen vahvistuminen, asuminen, yrittäjyys, asevelvollisuus, siviilipalvelus, sekä muut lapsia ja nuoria koskevat ajankohtaiset asiat. Nuorisopolitiikalla viitataankin juuri yhteiskunnan toimien koordinoituun järjestelyyn nuorten kasvuolojen näkökulmasta, mutta myös nuorten itsensä toteuttamaan poliittiseen toimintaan ja nuorten kuulemisjärjestelmiin.⁵¹

Nuorisopolitiikka voidaan jakaa politiikkaan ”policy”, joka viittaa yhteiskunnan toimien koordinaatioon, ja ”politics”, joka taas karkeasti sanoen viittaa organisoituun nuorten kuulemiseen ja nuorten itsensä toteuttamaan nuorison edunvalvontaan. Politics-nuorisopolitiikan hyveitä ovat asioiden problematisointi, niiden poliittiseksi tekeminen ja aktiiviseksi kansalaiseksi kasvattaminen, kun taas policy-nuorisopolitiikan hyveitä ovat onnistunut suunnittelu, koordinaatio, palveluiden tehokas järjestely sekä julkisen sektorin ja muiden tahojen toimiva yhteistyö⁵².

1.2.4. Aihepiirin aiempi tutkimus ja tutkimuksen rakenne

Se, miten tulevaisuudessa turvataan kunnallinen demokratia ja nuorten kiinnostus sekä mahdollisuudet kunnalliseen osallistumiseen on ajankohtainen aihe niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Voidaan kysyä, johtuuko nuorten piittaamattomuus kunnallista osallistumista kohtaan yhteiskuntamme rakenteista, jotka eivät enää vastaa nuorten osallistumisen ja vaikuttamisen tarpeita nykyisellään? Onko nuori vieraantunut tarkoituksella kunnallisista päätöksentekijöistä, vai ovatko kunnalliset päätöksentekijät vieraantuneet nuoresta? Kunnallista päätöksentekoa ja osallistumista on tutkittu, ja tulisi tutkia eri lähtökohdista entistä enemmän, jotta yhä globalisoituvammissa yhteiskunnissa demokratia vastaisi kansalaisten tarpeita ja oikeuksia.

⁴⁹ HE 28/20005 vp. s. 13.

⁵⁰ Emt.

⁵¹ Paju 2007 s. 328–329.

⁵² Paju 2007 s. 330.

Nuorten osallistumista on käsitelty useissa tutkimuksissa, esimerkiksi vuonna 2004 ilmestyneessä teoksessa ”Nuorten ääni ja kunnantalon heikko kaiku”. Teoksessa esitetään tutkijoiden analysoimien aineistojen kautta tuloksia nuorten asenteista kuntademokratiaa kohtaan. Anu Gretchelin tutkimusten⁵³ tavoite on ollut pyrkiä selvittämään sitä, miten ja mitkä kuntaorganisaation toimintatavat herättävät, tukevat ja estävät nuorten osallisuutta kuntien osallisuushankkeiden kontekstissa, joissa nuorille on annettu joko taloudellista tukea tai muita valmiuksia toteuttaa jokin projekti kunnassa. Nuorten Suomi 2001 -tutkimussarjan puitteissa Päivi Kurikan tekemät tutkimukset nuorten osallistumisesta, kuten ”Nuorten kuntakuva” (2003), ”Hällä väliä” (2000), ja ”Osallistumisen (H)aave” (1997), ovat selvittäneet nuorten asenteita, mielipiteitä kunnallisesta vaikuttamisesta, nuorten järjestökiinnittyneisyyttä ja aktiivista kansalaisuutta, sekä nuorten elinolokysymyksiä.

Johanna Kiilin vuonna 2006 julkaistu tutkimus ”Lasten osallistumisen voimavaroista” on puolestaan keskittynyt tutkimaan sitä, mitä on lasten osallistuminen. Lasten ja nuorten osallistumista on tutkittu myös ympäristösuunnittelun osalta esimerkiksi Liisa Horellin yhdessä kollegoidensa kanssa tekemissä lukuisissa tutkimuksissa ja selvityksissä.⁵⁴

Tämä tutkimus poikkeaa aikaisemmista tutkimuksista keskittyessään tutkimaan voimassa olevan oikeuden perusteella sitä, mitä on nuorisolain 8 §:n mukaan vajaavalttaisten nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa. Tutkimus etenee seuraavasti:

- Tutkimuksen 2. luvussa selvitän ensin nuorten osallistumisoikeuksien perustaa kunnissa käsittelemällä kansainvälisiä velvoitteita ja perustuslaillisia lähtökohtia. Kiinnitän erityistä huomiota tutkiessani osallistumisoikeuksien perustaa siihen, minkälaisen perustan oikeudet antavat nuorten osallistumiselle kuntien toiminnassa.
- Tutkimuksen 3. luvussa tutkin kuntalain asukkaiden osallistumista koskevia säännöksiä ja nuorisolain tavoitteita nuorten osallistumista kunnissa toteuttavana lakina.
- Tutkimuksen 4. luvussa tutkin nuorten oikeudellista asemaa kunnassa, ja nuoren ikää, sekä laissa asetettuja ikärajoja nuorten puhevallalle ja kuulemiselle.

⁵³ Ks. tarkemmin Gretchel Anu: Kunta nuorten osallisuusympäristönä. Jyväskylän yliopisto 2002, Gretschel Anu (toim.): Lapset, nuoret ja aikuiset toimijoina: Artikkeleita osallisuudesta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002, Anu Gretschel, Tomi Kiilakoski (toim.) Lasten ja nuorten kunta. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 77. Helsinki 2007.

⁵⁴ Ks. tarkemmin Horelli Liisa: Valittajista tekijöiksi: nuoret valtautumisen verkoissa Pohjois-Karjalassa 2003; Nuoret ja paikallisuuden merkitys? Nuorten ympäristösuhteen tarkastelua Vantaan Koivukylä-Havukosken alueella 2002; Lapset ympäristön tutkijoina 1992.

- Tutkimuksen 5. luvussa tutkin nuorisolain 8 §:n perusteella järjestettävää osallistumista kunnissa, sekä nuorisolain 8 §:n mukaisia osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä.
- Tutkimuksen 6. luvussa, ennen johtopäätöksiä, tutkin nuorisolain 8 §:n vaikutuksia vajaavaltaiten nuorten osallistumisoikeuksiin. Sen lisäksi selvitän sitä, miten ja missä tapauksessa, kunnan nuoria koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta.

Tutkimus ja sen tulokset herättävät toivon mukaan keskustelua siitä, onko osallistumista koskeva sääntely riittävää, ja miten paljon osallistumisen kehittämisessä tulee antaa tukea ja arvoa yhteiskunnan osallistumista ja vaikuttamista tukeville rakenteille, yksilöille, kunnille tai muille organisaatioille. Osallistumisoikeuksien toteutuminen ei ole pelkästään lainsäätäjän antamien oikeussääntöjen varassa, vaan se on myös yksilöiden yhdessä muodostamien toimijoiden tahdon ja tekojen tulos.

2. Nuorten osallistumisoikeudet EY-lainsäädännön, valtioiden välisten sopimusten ja perustuslain pohjalta tarkasteltuna

2.1. EY-lainsäädäntö ja valtioiden väliset sopimukset

2.1.1. EY- lainsäädäntö ja EU:n nuorisopolitiikka

Suomen liittyttyä Euroopan Unioniin vuonna 1995 on kansainvälisten sopimusten ja EY-lainsäädännön merkitys kasvanut myös kunnallishallinnossa. Vaikka kunnallishallinnon yleislainsäädäntö on korostetusti, kansallista vaikuttaa, EY-lainsäädäntö välillisesti kuntiin monin tavoin.

EY:n perustamissopimuksen, eli Rooman sopimuksen, ja sitä täydentävien sopimusten määräykset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta EU:n jäsenvaltioissa. EY-lainsäädäntö toteuttaa Euroopan taloudellista integraatiota. Lisäksi EU:n kuuluu yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. EU on sitoutunut demokratiaan perustuvaan Euroopan rakentamiseen ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi toteuttaa ehdotetun toiminnan tavoitteita. Läheisyysperiaatteen mukaisesti myös päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä niitä joita päätökset koskevat.⁵⁵ Nuorisoasioissa toimivalta on kansallista, eikä EU:lla ole nuorisoalaa koskevaa yhteisö-lainsäädäntöä.

Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta muutetaan vuonna 2007 tehdyn Lissabonin sopimuksen mukaan, ja sopimukset nimetään uudelleen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Sopimuksella yhdistetään Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi oikeushenkilöksi ja vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta muun muassa antamalla unionin perusoikeuskirjalle sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksilla ja mahdollistamalla unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen.⁵⁶ Suomessa hallitus on antanut maaliskuussa 2008 esityksen (HE 23/2008 vp), jossa ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi tehdyn Lissabonin sopimuksen, eli ”Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja

⁵⁵ Harjula & Prättälä 2007 s. 74–77.

⁵⁶ HE 23/2008 s. 1.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta” ja sopimuksen voimaansaattamislain.

EU: n perusoikeuskirja

EU:n perusoikeuskirjasta tulee oikeudellisesti sitova perustuslaillisen sopimuksen tullessa voimaan. Perusoikeuskirjaan ei voi tällä hetkellä vedota tuomioistuimissa, mutta tuomioistuimet voivat käyttää sitä tulkinnallisena apuvälineenä, koska perusoikeuskirja on varsin kattava, ajantasainen ja arvovaltainen kooste perusoikeuksista. Perusoikeuskirjan tavoitteena on saada perusoikeudet osaksi yhteisön lainsäädäntötyötä ja sitoa toimielimet (komissio, neuvosto ja parlamentti) noudattamaan niitä poliittisena ohjenuoranaan. Jäsenvaltiot ovat jo nyt perusoikeuksiin sidottuja omien kansallisten valtiosääntöjensä, ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten⁵⁷, sekä niiden valvontajärjestelmien kautta.⁵⁸

Perusoikeuskirjan lapsen oikeuksia koskevan 24. artiklan mukaan lapsen on saatava ilmaista vapaasti mielipiteensä, ja lapsen mielipide on otettava huomioon häntä koskevissa asioissa lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lisäksi kaikissa lasta koskevissa viranomaisten, tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Perusoikeuskirjan 20. artikla mukaisesti kaikki ihmiset ovat myös yhdenvertaisia lain edessä, ja 21. artiklassa kielletään kaikenlainen sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan perustuva syrjintä.

Valkoinen kirja ”EU:n nuorisopolitiikan uudet tuulet”

Vuonna 2001 julkaistu nuorisopolitiikkaa koskeva valkoinen kirja ”EU:n nuorisopolitiikan uudet tuulet⁵⁹ on kattavan jäsenvaltioissa ja koko yhteisössä toteutetun kuulemisen tulos ja merkittävä strateginen asiakirja EU:n nuorisopolitiikan kehittämisessä. Kirjassa esitetyillä

⁵⁷ Ks. esim. Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999).

⁵⁸ <http://www.valtioneuvosto.fi/eu/teemoja/perusoikeuskirja>.

⁵⁹ Valkoinen kirja nuorisosta KOM (2001) 681 lopullinen, Bryssel 21.11.2001.

tavoitteilla ja menettelyillä pyritään korjaamaan tilannetta, jossa nuoret⁶⁰ ovat vieraantuneet perinteisistä osallistumismuodoista julkiseen elämään.

Valkoisessa kirjassa ehdotetaan uudentyyppisiä yhteistyömuotoja, esimerkiksi avointa koordinaatiota, joilla autetaan EU:n jäsenvaltioita ja alueita toteuttamaan nuoria koskevia toimia. Valkoisessa kirjassa pyritään myös lujittamaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja toisaalta ottamaan nuoria koskevat näkökohdat aiempaa paremmin huomioon. Kirjan tavoitteet ovat EU:n ministerineuvoston hyväksymiä ja EU:n jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut noudattamaan yhteisiä tavoitteita nuorisopolitiikassaan kaikilla hallinnon tasoilla.

Sivistysvaliokunta yhtyi lausunnossaan tehtyyn näkemykseen siitä, että nuorisoa koskeva valkoinen kirja antaa hyvän pohjan eurooppalaisen nuorisualan yhteistyön kehittämiseksi⁶¹. Keskeisimpänä valiokunta piti lausunnossaan nuorten osallistumista, ja sen mukaan osallistumismahdollisuuksien parantaminen erityisesti paikallisella tasolla ja varsinkin ei-järjestäytyneen nuorison kohdalla sekä erityisesti koulussa on hyvä strateginen tavoite.

Valkoisen kirjan mukaisen avoimen koordinaation suhteen sivistysvaliokunta viittaa ulkoasiainvaliokunnan kannanottoon⁶², jossa todetaan lähtökohtaisesti varauksellinen suhtautuminen avoimen koordinaation käytön laajentamiseen yhteisön toiminnassa. Suuri valiokunta on puolestaan lausunnossaan⁶³ asettunut kielteiselle kannalle avoimeen koordinaatioon ja todennut, että yhteisön toimintaa ei tule vesittää aloilla, joissa yhteisön toiminnalle on selkeä oikeusperusta. Vastaavasti yhteisön toimivaltaa ei tule ulottaa aloille, joilla se ei ole toissijaisuusperiaatteen nojalla perusteltua. Myös valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että Suomi on lähtökohtaisen kielteisesti suhtautunut ns. avoimen koordinaation käytön laajentamiseen unionin toiminnassa.

Avoimeen koordinaatioon kuuluu siis muun muassa suuntaviivojen määrittäminen unionille sekä aikataulut jäsenvaltioiden lyhyelle, keskipitkälle ja pitkälle aikavälille asettamien

⁶⁰ Asiakirjassa nuoriksi katsotaan 15–25-vuotiaat samalla tavoin kuin parlamentin ja neuvoston hyväksymässä yhteisön Nuoriso-ohjelmassa.

⁶¹ SiVL 1/2002 vp (Valtioneuvoston suurelle valiokunnalle tekemä selvitys Euroopan komission valkoisesta kirjasta ”EU:n nuorisopolitiikan uudet tuulet”).

⁶² Ks. tarkemmin UaVM 18/2001 vp – VNS 3/2001 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan valtioneuvoston selontekoon.

⁶³ Ks. tarkemmin SuVL 4/2001 vp – VNS 3/2001 vp Suuren valiokunnan lausunto Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan valtioneuvoston selontekoon.

päämäärien saavuttamiseksi. Avoimeen koordinaatioon sisältyvät myös seurantamekanismit. Sivistysvaliokunta katsookin lausunnossaan, että avoin koordinaatio voidaan ottaa käyttöön vain rajatusti silloin kun lähtökohtana on toimintatapojen vaihtoon perustuva joustava yhteistyökäytäntö. Valiokunta ei hyväksy, että yhteisön tosiasiallista toimivaltaa laajennetaan avoimen koordinaation käyttöön.

Sivistysvaliokunnan myöhemmissä valtioneuvoston selvityksiin perustuvissa kannanotoissa⁶⁴ on valiokunta edelleen pitänyt tärkeimpänä nuorten osallistumista paikallisen yhteisön toimintaan sekä demokratiakasvatuksen riittävää määrää kouluissa. Sen mukaan avoimuutta, vuoropuhelua ja nuorten osallistumista tulee lisätä päätöksentekojärjestelmän kaikilla tasoilla ja yhteiskunnan eri sektoreilla. Suomessa valkoisen kirjan tavoitteet tulisi valiokunnan kannanoton mukaan toteuttaa nykyistä tehokkaammin kunnallisessa päätöksenteossa.

Eurooppalainen nuorisosopimus 2005

Nuorisosopimus (European Youth Pact) on Eurooppa-neuvoston hyväksymä osa kasvuun ja työpaikkoihin keskittyvää Lissabonin strategiaa⁶⁵. Nuorisosopimuksessa korostetaan nuorison asemaa Lissabonin kumppanuuden keskeisillä aloilla ja etenkin osana Euroopan työllisyysstrategiaa ja sosiaalista osallisuutta edistävää strategiaa sekä Koulutus 2010 – työhjelmaa.⁶⁶

Nuorisosopimuksen mukaan osallistumisen alalla painopisteen olisi edelleen oltava osallistumisen lisäämisessä paikallistasolla osana edustuksellista demokratiaa sekä osallistuvan toiminnan opetuksen tukemisessa entistä enemmän. Lisäksi sen mukaan nuoriin kohdennettuihin poliittisiin toimiin olisi liitettävä ohjelmia, joissa tuetaan nuorten aktiivista ja osallistuvaa kansalaisuutta edistäviä hankkeita ja joiden tavoitteena on kannustaa nuoria kehittämään taitojaan. Tällaisia hankkeita olisi kehitettävä paikallisella, alueellisella, kansallisella ja EU:n tasolla.

⁶⁴ SiVL 7/2002, SiVL 11/2004 vp, Ks. myös SiVL 6/2005 vp – E 134/2004 vp Valtioneuvoston selvitys avoimesta koordinaatiomenetelmästä.

⁶⁵ Brysselissä 22. – 23.3.2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajavaltion päätelmien liite I (asiakirja 7619/05).

⁶⁶ Näin Komission tiedonanto neuvostolle nuorisoa koskevista EU:n politiikoista. Euroopan nuorten huomioon ottaminen – eurooppalaisen nuorisosopimuksen täytäntöönpano ja aktiivisen kansalaisuudenedistäminen {SEC (2005) 693}.

Hankkeita tuetaan useissa EU:n ohjelmissa esimerkiksi *uudessa Youth In Action eli Nuorisotoimintaohjelmassa 2007 – 2013*⁶⁷. Ohjelma on jatkoa vuosina 2000 – 2006 toteutetulle Nuoriso-ohjelmalle ja sen tavoitteena on edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta, erityisesti Euroopan kansalaisuutta, kehittää nuorten yhteisvastuullisuutta ja kansojen välistä ymmärtämystä nuorten keskuudessa, edistää nuorisoalalla toimivien kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ja vahvistaa eurooppalaista yhteistyötä nuorisopolitiikan alalla.⁶⁸ Ohjelmaan sisältyvillä toimilla⁶⁹, edistetään nuorten aktiivista osallistumista pienimuotoisiin hankkeisiin samalla kun varmistetaan hankkeiden Euroopan laajuinen näkyvyys ja vaikutus.

Ohjelman hankkeet ovat paikallisella, alueellisella ja kansallisella tai kansainvälisellä tasolla suunniteltuja aloitteita sekä vastaavien eri maissa toteutettavien hankkeiden verkottamista. Esimerkiksi "Nuorten Eurooppa" toimen piiriin kuuluvat muun muassa hankkeet, joiden tavoitteena on edistää nuorten osallistumista demokraattiseen toimintaan kannustamalla nuorten kansalaisuutta ja keskinäistä ymmärrystä. Hankkeissa nuoret osallistuvat aktiivisesti yhteisönsä toimintaan paikallisella, alueellisella, kansallisella tai kansainvälisellä tasolla.⁷⁰

Edellä esitetyn eurooppalaisen nuorisopolitiikan ja nuorten osallistumisen kehittämisen tarkastelun pohjalta voidaan havaita nuorten osallistumisen kehittämisen olevan Euroopan laajuista, aktiivista ja ohjelmaperusteista. Demokratian ja nuorten aktiivisen kansalaisuuden edistäminen ei siis ole pelkästään kansallisella tasolla tapahtuvaa toimintaa, vaikka useissa Euroopan maissa on kehitetty tai ollaan kehittämässä nuorisotyön ja -politiikan ohjausjärjestelmiä, joiden tavoitteet sekä toimeenpano- ja seurantamekanismit määräytyvät kansallisesti⁷¹.

EU:n nuorisopolitiikan tavoitteiden toteuttamista ja toimeenpanoa Suomessa voi seurata kansallisista raporteista⁷². Viimeisimmät nuorten osallistumista ja nuorten tiedottamista koskevien yhteisten tavoitteiden täytäntöönpanon tehostamiseksi tehtävät toimenpiteet löytyvät

⁶⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1719/2006/EY, 15. marraskuuta 2006. Ks. myös SiVL 3/2005 vp – E 92/2004 vp. Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi nuorisotoimintaohjelman (Youth in Action) perustamisesta ajanjaksoksi 2007–2013, Nuorisotoimintaohjelman opas verkossa http://ec.europa.eu/youth/yia/guide2008/yia_programme_guide08_en.pdf.

⁶⁸ Opetusministeriön perusmuistio 2004.

⁶⁹ Ks. tarkemmin toimet, tavoitteet ja niiden tarkoitus: <http://europa.eu> > Euroopan unionin portaali > Asiakirjat > Tiivistelmät lainsäädännöstä > Nuorisotoimintaohjelma ajanjaksoksi 2007–2013.

⁷⁰ <http://europa.eu> > Euroopan unionin portaali > Asiakirjat > Tiivistelmät lainsäädännöstä > Nuorisotoimintaohjelma ajanjaksoksi 2007–2013.

⁷¹ HE 28/2005 s. 5.

⁷² Ks. esim. Suomen kansallinen raportti osallistumista koskevien tavoitteiden toimeenpanosta. Helsinki, 30.12.2005.

vuonna 2006 julkaistusta ohjeellisesta toimintalinjojen luettelosta⁷³. Nuorisolain tarkastelussa huomaamme, että myös sen uudistukset perustuvat yhteisiin eurooppalaisiin tavoitteisiin ja suuntaviivoihin kehittää nuorten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia.

2.1.2. Euroopan neuvoston peruskirjat

Euroopan neuvoston rooli on ollut merkittävä demokratian vahvistamisessa. Tämä näkyy esimerkiksi sen jäsenmaiden aikaansaamina ja hyväksyminä lukuisina peruskirjoina ja suosituksina.⁷⁴ Suomesta tuli Euroopan neuvoston jäsen vuonna 1989. Tässä yhteydessä otan esiin tutkimuksen kannalta merkittävimmät peruskirjat.

Paikallisen itsehallinnon peruskirja

Osallistumisoikeuksien toteuttamisen kannalta Euroopan neuvostossa laadittu paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS66/1991) on kunnallisen demokratian toteuttamista säätävä, joskin väljästi määräävä peruskirja. Perusoikeuskirja on Suomessa hyväksytty lailla⁷⁵, joten peruskirjan normit ovat laintasoisia. Sopimuksella on näin merkitystä lakeja säädettäessä, koska kunnallishallintoa koskevien säännösten on oltava sopusoinnussa peruskirjan kanssa⁷⁶.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artikla koskettaa demokratian toteutumista kuntien toiminnassa. Se ei varsinaisesti ota kantaa osallistumisoikeuksien toteuttamiseen kuntien toiminnassa, mutta artiklassa ei nähdä kuntien edustuksellisen demokratian sulkevan pois suoria osallistumisoikeuksia kunnan toimintaan. Artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailta välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

⁷³ Ks. tarkemmin: Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma nuorten osallistumista ja heille tiedottamista koskevien yhteisten tavoitteiden täytäntöönpanosta nuorten aktiivisen unionin kansalaisuuden edistämiseksi (2006/C 297/02).

⁷⁴ Ryynänen & Telakivi 2006 s. 159.

⁷⁵ Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1180/1991).

⁷⁶ Harjula & Prättälä 2007 s. 77–80.

Artiklan mukaan siinä olevat määräykset eivät millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu. Peruskirjan 2. artiklan mukaisesti myös Suomen perustuslaki tunnustaa kunnan asukkaiden oikeuden itsehallintoon.

Nuorten osallistumisoikeuksien peruskirja

Euroopan neuvosto on hyväksynyt myös nuorten osallistumisoikeuksia koskevan peruskirjan (European Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life). Peruskirja ei ole valtioita lailla sitova, eikä sillä ole sopimuksen asemaa, mutta se esittää suosituksia esimerkiksi poikkihallinnollisiin toimenpiteisiin nuorten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi. Peruskirjan lähtökohta on kaikkien nuorten tasa-arvoiset osallistumisoikeudet. Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi on myös antanut nuorten osallistumista koskevia suosituksia viimeksi vuonna 2003 hyväksytyssä ja tarkastetussa peruskirjassa. (CLRAE Recommendation 128 on the revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life).

Nuorten osallistumisoikeuksien peruskirja on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa antaa alue- ja paikallisviranomaisille ohjeita siitä, miten nuoriin vaikuttavia toimintalinjoja on johdettava lukuisilla elämänalueilla. Toinen osa antaa käytännön ohjeita nuorten osallistumisen edistämiseksi. Kolmas osa sisältää neuvoja siitä, miten nuorten osallistumiselle annetaan institutionaaliset edellytykset.⁷⁷ Voidaankin nyt kysyä, onko kunnissa havahduttu peruskirjan ohjeiden mukaisiin toimiin ja käytännön ohjeisiin? Tiedostetaanko ne mahdollisuutena löytää ratkaisuja nuorten osallistumisen järjestämisessä?

Nuorisolain valmistelussa tuotiin ilmi ainoastaan se, että muun muassa Euroopan neuvostossa on luotu kansallisten nuorisopolitiikkojen kehittämiseen välineitä, jotka eivät ole juridisia⁷⁸. Oleellisinta on nähtävästi kuitenkin se, että nuorisolaki velvoittaa järjestämään nuorille osallistumismahdollisuuksia, ja nuorten osallistumisoikeuksien peruskirja osaltaan tarjoaa keinoja tähän. Nuorten perusoikeuskirjassa on esitetty keinoja ja välineitä, jotka asiaa tutkiessa havaitsee Suomessa olevan myös käytössä. Ilmeisesti peruskirja on näin ainakin osittain tullut

⁷⁷Ks. Appendix to the Recommendation 128 (2003) Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life, Ks. myös Resolution 152 (2003) on the revised European Charter on the participation of young people in Local and Regional Life.

⁷⁸ HE 28/2005 s. 5.

löydetyksi, ja ollut hyödyksi Suomessa. Peruskirjassa on esitetty esimerkiksi, että nuorilla tulisi olla omia foorumeita, neuvostoja ja parlamentteja, sekä kouluissa toimivia oppilaskuntia. Peruskirjan mukaan nuorille tulisi tarjota informaatiota heitä koskevista asioista verkkopalvelujen muodossa, ja myös muilla tavoin. Lisäksi nuorille tulisi olla paikkoja, joista nuoret saavat neuvontaa, sekä tietoa heitä koskevista asioista. Nuorille tulisi tarjota myös taloudellista tukea, sekä tukiverkko, joka auttaa nuoria toteuttamaan paikallisia projekteja. Nuorten ideoita tulisi kuulla myös paikallisessa päätöksenteossa.⁷⁹

2.1.3. Merkittävimmät kansainväliset ja pohjoismaiset sopimukset sekä ohjelmat

KP-sopimus

KP-sopimuksessa, eli kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 8/1976) on osallistumisoikeuksia koskeva määräys. Sopimuksen 25. artiklan mukaan kansalaisille on turvattava oikeus ottaa osaa yhteisten asioiden hoitoon, joko välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien välityksellä, sekä oikeus äänestää ja tulla valituksi määräaikaissä, rehellisissä ja salaisissa vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja takaavat valitsijoiden tahdon vapaan ilmenemisen.

Lapsen oikeuksien yleissopimus

Nuorten osallistumisoikeuksien kannalta merkittävin kansainvälinen Suomea sitova sopimus on Lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS60/1991), joka hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989, ja jonka Suomi on ratifioinut 31.5.1991. Sopimuksen johtavin periaate on lapsen edun periaate. Sopimuksen 3. artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 4. artikla määrääksen mukaisesti

⁷⁹ Ks. esim. Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life 2003 tai "Have Your Say" The Plain Language version. Euroopan neuvosto (Euroopan neuvoston julkaisema helppolukuinen versio peruskirjan sisällöstä, keinoista ja sen antamista edellytyksistä). Ks. myös "Have your say!" – Manual on the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life 2008, teos on vasta julkaistu, ja on Euroopan neuvostossa aikaisemmin julkaistusta 23 sivuisesta "Have your say!" The Plain Language versiosta tehty kattavampi ja yksityiskohtaisempi opas osallistumiskäytännöistä, ja niiden toteuttamisesta nuorten osallistumisoikeuksien perusoikeuskirjan mukaisesti.

sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Sopimuksessa lapsilla tarkoitetaan alle 18-vuotiaita henkilöitä ja sopimukseen liittyy neljä keskeistä yleisperiaatetta: syrjinnän kieltä, jo mainittu lapsen edun ensisijaisuus, oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä velvoite ottaa huomioon lapsen näkemys hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti⁸⁰. Tämä sopimuksen 12. artiklassa oleva velvoite huomioida lapsen näkemykset iän ja kehitystason mukaan tarkoittaa sitä, että lapselle joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi erityisesti häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimitissa joko suoraan tai asianosaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Nuorilla on oikeus kehitystasonsa mukaisesti yhteiskunnalliseen toimintaan sekä oikeus tulla kuulluksi. Lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksia tulisi kehittää edelleen yhteiskunnan eri tasoilla⁸¹. Lasten oikeuksien yleissopimus edellyttää lainsäädännöllisiä toimia oikeuksien toteuttamiseksi käytännössä. Nuorisolaki toteuttaa osaltaan lasten oikeuksien yleissopimuksen toteutumista käytännössä Suomen kunnissa. Sen lisäksi YK:n yleiskokouksessa lasten erityisistunnossa toukokuussa vuonna 2002 hyväksytty loppuasiakirja A World Fit for Children velvoittaa YK:n jäsenvaltioita kansallisen toimintasuunnitelman laatimiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti keväällä 2003 Suomen lapsiasiain toimikunnan laatimaan kansallisen toimintasuunnitelman: ”Lapsille sopiva Suomi”. Suomen lapsiasiain toimikunta esittää suosituksissaan muun muassa lasten osallistumisoikeuksien toteutumisen parantamista, median vastuun lisäämistä lasten turvallisuudesta, lasten hyvinvoinnin nykyistä tehokkaampaa seuranta, lapsen oikeuksien tunnettuuden parantamista sekä lapsen näkökulman huomioon ottamista myös kehitysyhteistyössä.

Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa myös saattamaan sopimuksen periaatteet niin aikuisten kuin lasten tietoon ja tämä tehtävä koskee nykyisin erityisesti lapsiasiavaltuutettua. Suomen lapsiasiain toimikunnan erillisen esityksen pohjalta eduskunta hyväksyi lain lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004). Lain lapsiasiavaltuutetusta 2 §:n mukaan Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa

⁸⁰ Ks. <http://www.lapsiasia.fi>.

⁸¹ Taskinen 2006 s. 7.

järjestöjen ja vastaavien muiden toimijoiden kanssa edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Suomen kansallisen toimintasuunnitelman pohjalta myös kunnat ovat laatineet lapsipoliittisia ohjelmia ja esimerkiksi jo vuonna 2003 Tampereelle perustettiin ensimmäinen kunnallinen lapsiasiamiehen toimi.

Kuntien lapsipoliittinen ohjelmatyö on uusi keino tehdä suunnitelmallista ja lapsilähtöistä kuntapolitiikkaa. Se myös asettaa paikallisen päätöksenteon avainasemaan osallistumisen kanavien toteuttajana. Kuntien lapsipoliittisia ohjelmia laadittaessa lasten ja nuorten mielipiteitä on kartoitettu erilaisin kyselyin. Ohjelmaraporteista ei kuitenkaan yleensä käy ilmi miten lasten ja nuorten mielipiteet ovat ohjelman laadintaan vaikuttaneet. Lapsipoliittiset ohjelmat ovat periaatteessa lasten ja nuorten osallistumisen uusia kanavia, vaikka ne eivät ole vakiinnuttaneet läheskään aina lasten ja nuorten osallistumista kuntien toimintaan. Ongelmallista lapsipoliittisissa ohjelmissa on saatujen tulosten arviointi ja niiden hyödyntäminen käytännössä.⁸²

YK:n maailman nuorison - toimintaohjelma

YK:n maailman nuorison-toimintaohjelma vuodelle 2005 nostaa vahvasti esiin nuorten osallistumisen päätöksentekoon. Vaikka nuorten osallistuminen on hyväksi sekä nuorten kehitykselle että poliittiselle päätöksenteolle, nuorten osallistumista ei ole ohjelman mukaan toteuteta riittävän tehokkaasti. Ohjelmassa kehoitetaan edistämään sukupolvien välistä vuorovaikutusta ja tukemaan nuorten kapasiteettia osallistua täysipainoisesti nuoria koskettaviin ohjelmiin ja aktiviteetteihin.⁸³

Toimintaohjelmassa kiinnitetään huomiota myös siihen, että nuorten toiminnan mallit ja rakenteet ovat muuttuneet. Nuoria kiinnostavat ohjelman mukaan enemmän osallistumismahdollisuuksien sisällöt ja uudet muodot, esimerkiksi internetiin pohjautuvat aktiviteetit. Nuoret arvostavat luovia, avoimia, ei-hierarkkisia osallistumisen tapoja. Tämä tulisi tunnistaa, eikä tulkita nuorten kiinnostumattomuutta poliittista puolueista tai äänestämistä siten, että he eivät ole kiinnostuneita yhteiskuntiansa poliittisesta tulevaisuudesta. Toiminta-

⁸² Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma.2005.

⁸³ Näin Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti: Kohti aktiivista kansalaisuutta. Oikeusministeriön julkaisuja 2005 s. 58–59.

ohjelma korostaakin, että nuorten uudet osallistumisen muodot voivat tuoda mahdollisuuksia entistä useammille nuorille tulla aktiivisiksi päätöksenteossa ja yhteisöjen rakentamisessa, vaikka ne eivät korvaakaan edustuksellisen osallistumisen muotoja.⁸⁴

Pohjoismainen lapsi- ja nuorisoyhteistyön strategia

Pohjoismainen yhteistyö on maailman vanhimpia ja kattavimpia alueellisen yhteistyön malleja. Siihen osallistuvat Islanti, Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska sekä Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin itsehallintoalueet. Yhteistyö vahvistaa Pohjoismaiden yhteenkuuluvuutta unohtamatta maiden välisiä yhtäläisyyksiä ja kansallisia erityispiirteitä.

Lapset ja nuoret ovat Pohjoismaiden ministerineuvoston⁸⁵, eli pohjoismaiden hallitusten yhteistyöelimen painopistealue. Lapsi- ja nuorisoyhteistyön strategialla säädelään yleistä pohjoismaista yhteistyötä lasten ja nuorten hyväksi. Yhteistyön lähtökohtana tulee olla oikeusnäkökulma, jonka mukaan

- lasten ja nuorten ihmisoikeuksia on suojeltava ja edistettävä,
- alle 18-vuotiaisiin lapsiin ja nuoriin kohdistuvan työn tulee perustua YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen,
- lapsilla ja nuorilla on oikeus koulutukseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen turvallisuuteen sekä hyvään terveyteen ja kehittymiseen,
- lasten ja nuorten on voitava vaikuttaa omaan elämäänsä, lähiympäristöönsä ja yhteiskuntakehitykseen yleensä.

Strategia ohjaa myös Pohjoismaisen lapsi- ja nuorisoyhteistyön komitean⁸⁶ (NORDBUK) työtä yhdessä NORDBUK:n toimintasuunnitelman⁸⁷ (2006–2009) kanssa. Tulevina vuosina pohjoismaisessa yhteistyössä on painotettava muun muassa lasten ja nuorten mahdollisuuksia

⁸⁴ Näin Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti: Kohti aktiivista kansalaisuutta. Oikeusministeriön julkaisuja 2005 s. 58–59.

⁸⁵ Pohjoismaiden ministerineuvostossa yhteistyöhön osallistuvat Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan hallitukset sekä Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin itsehallintoalueiden maakuntahallitukset. Pohjoismaiden neuvosto on puolestaan pohjoismaisten parlamentaarikkojen yhteistyöfoorumi.

⁸⁶ NORDBUK on Pohjoismaiden ministerineuvoston neuvoa antava ja koordinoiva elin, joka vastaa pohjoismaisista ja kansainvälisistä lapsi- ja nuorisopoliittisista asioista. NORDBUKin toimintaa ohjaavat strategia-asiakirja, NORDBUKin toimintasuunnitelma sekä puheenjohtajamaan painotukset. NORDBUKin vastuulla on strategia-asiakirjan koordinointi ja seuranta.

⁸⁷ Pohjoismaiset yhteistyöministerit hyväksyivät tämän toimintasuunnitelman kokouksessaan Kööpenhaminassa 1.3.2006.

aktiiviseen osallistumiseen ja oman kulttuuri-ilmaisun luomiseen.⁸⁸ Suurin osa Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteistyöalueista liittyy jollakin tavalla lasten ja nuorten tilanteeseen, ja kaikilla ministerineuvoston yhteistyöalueilla on otettava huomioon lapsi- ja nuorisonäkökulma.

Esimerkiksi vuoden 2006 ”Pohjoismainen nuorisopaneeli -hankkeessa” oli mukana Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden nuoria, ja paneelin kautta haluttiin saada nuorten ääni kuuluviin ja kuulla heidän näkemyksiään joistakin yhteistyöalueista. Nuorisopaneelin jäsenet edustivat hyvin erilaisia ryhmiä ja näkemyksiä, ja he olivat kiinnostuneita pohjoismaisesta hyvinvointipolitiikasta.⁸⁹ Paneelilta pyydettiin ehdotuksia muun muassa siitä, millä keinoin Pohjoismaiden ministerineuvoston tulisi auttaa tekemään ”Pohjolasta” maailman paras asuinpaikka lapsille ja nuorille. Lisäksi paneeli selvitti sitä, miten nuoret kokevat nykypäivän hyvinvointipolitiikan ja mitä he odottavat tulevaisuuden hyvinvointiyhteiskunnilta. Paneeli tapasi myös pohjoismaiset yhteistyöministerit ja esitteli työnsä tuloksia. Pohjoismaisen nuorisopaneelin Konkreettinen saavutus on 13–16-vuotiaille suunnattu interaktiivinen ”talo”, jossa opitaan pohjoismaisesta yhteiskuntamallista.⁹⁰

2.2. Perustuslaki ja sen turvaama itsehallinto osallistumisoikeuksien perustana

2.2.1. Perustuslaissa säädetyt osallistumisoikeudet

Tarkastelen seuraavaksi niitä perustuslain osallistumista koskevia säännöksiä, joilla turvataan tutkimuksen piiriin kuuluvien nuorten, kuten myös muiden ihmisten suoraa vaikuttamista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan. Perustuslain 2.2. §:ssä säädetään, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Hallituksen nyt voimassa olevaa perustuslakia koskevassa esityksessä (HE 1/1998 vp, s. 74) selostettiin niitä muotoja, joissa perustuslain 2 §:n tarkoitettuja osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia toteutetaan.

⁸⁸ Pohjoismaisen lapsi- ja nuorisoyhteistyön strategia. Pohjoismaiden ministerineuvosto 2006 s. 1–5.

⁸⁹ <http://www.norden.org/webb/news/news.asp?lang=4&id=6010>.

⁹⁰ <http://www.norden.org/webb/news/news.asp?lang=4&id=663>.

Kyseisen hallituksen esityksen mukaan perustuslain 2 § kattaa osallistumisen ja vaikuttamisen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla, kuten äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Esityksessä korostettiin erityisesti säännöksen ilmaisevan periaatetta jonka mukaan kansanvaltaisessa yhteiskunnassa yksilön vaikutusmahdollisuudet eivät voi rajoittua pelkästään oikeuteen äänestää vaaleissa.⁹¹

Julkisen vallan tehtävänä on myös PeL 14.3 §:n mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 14.3 § ei aseta rajoja osallistumisella iän perusteella, sitä vastoin se velvoittaa julkista valtaa luomaan edellytyksiä oikeuden toteutumiseksi yhteiskunnassa.⁹²

Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (309/1993 vp.) todetaan, että kyseinen perustuslain 14 § ei täsmennä niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismahdollisuutensa täyttää. Esityksen mukaan kyseeseen tulisi esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voisivat toteutua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien, kuten kansanaloitteen kautta. PeL 14.3 §:n toteutumista kunnissa säätelee erityisesti kuntalain 4. luku. Myös monien erityislakien voidaan nykyään nähdä turvaavan yksilön oikeuden osallistua itseään koskevien asioiden käsittelyyn.

Edellä esitetyn lisäksi perustuslain 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen esityksen (309/1993) mukaan ihminen on keskeisessä asemassa pyrittäessä kestäväan kehitykseen. Oikeus kehitykseen tulee toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon. Ehdotus ympäristösäännöksen ottamisesta perustuslakiin vastaa kansainvälistä kehitystä ja ympäristökysymysten lisääntyntä merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

⁹¹ Hallberg (ym.) 1999.

⁹² Saraviita 2000 s. 151.

Nuorten oikeuksien kannalta on tärkeä, että osallistumisoikeuksien perusta on säännelty perustuslaintasoisesti. Tämä on tärkeää, koska nuoria koskevan sääntely yleisesti on lisääntynyt, ja on turvattava se, ettei nuorten eri oikeuden aloilla säädetyt velvollisuudet ja oikeudet muodostu sellaisiksi, että ne heikentävät nuoria koskevien osallistumisoikeuksien laatutasoa ja ajanmukaisuutta.

2.2.2. Yhdenvertaisuuden merkitys osallistumisoikeuksia tarkasteltaessa

Perustuslain 6 § koskee yhdenvertaisuutta lain edessä. Itsehallinto antaa kunnille oikeuden järjestää hallintonsa ja organisaationsa toisistaan poikkeavasti muun lainsäädännön rajoissa. Tämä voi aiheuttaa kuntakohtaisia eroja osallistumiskäytäntöjen toteuttamisessa ja on otettava huomioon tutkittaessa nuorten oikeuksia osallistua kuntien organisaatioiden toimintaan. Kunnan itsehallinto ei tarkoita sitä, että kunnan toiminnassa voisi tinkiä yhdenvertaisuudesta lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaate ulottuu hallinnossa käsiteltävien asioiden kohteluun ja vaatii niissä yhdenmukaista käsittelyä, sekä johdonmukaisuutta⁹³.

Perustuslain 6.1 §:n yhdenvertaisuussäännön mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2. momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuden vaatimus koskee näin ihmisten tekoja sekä heidän ominaisuuksiaan.

Tarkoittaako yhdenvertaisuusperiaate sitä, että nuorille tulee luoda yhdenvertaiset osallistumisoikeudet kunnasta ja iästä riippumatta? Yhdenvertaisuusperiaatteen ei voida katsoa tarkoittavan kaiken (eikä kaikkien) saattamista yhdenmukaiseksi. Vaatimuksena on ainoastaan se, että eriarvoisuuden ylläpitämisen tulee perustua joko luonnolliseen taikka muuten hyväksyttävissä olevaan syyhyn⁹⁴.

Perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään hallituksen esityksestä perustuslakien

⁹³ Heuru 2006 a s. 314.

⁹⁴ Heuru 2006 a s. 313–327.

perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994) antanut säännökselle sisältöä. Myöskään lapsen käsitettä ei perustuslaissa käsitellä tarkemmin, mutta lainvalmisteluasiakirjoista⁹⁵ on pääteltävissä, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä.⁹⁶

Hallituksen esityksen (309/1993) mukaan perustuslain 6.3 § osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toiseksi esityksessä todetaan että lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten tasa-arvoiselle asemalle aikuisväestöön nähden sekä turvan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle.

Julkisen vallan on erityisin toimenpitein huolehdittava että ihmisellä on iästään huolimatta halutessaan mahdollisuus osallistua tasa-arvoisena yksilönä yhteiskunnan toimintaan⁹⁷. Lainsäätäjät korostaa näin lasten omaa päätösvaltaa ja yhdenvertaisia oikeuksia, mutta toteaa myös ettei lopullinen päätösvalta aina voi olla lapsella. Huoltajina toimivat vanhemmat tai muut holhoojat käyttävät päätösvaltaa myös lapsen puolesta silloin kun laissa on sitä koskevat nimenomaiset säännökset⁹⁸.

Mielenkiintoinen kysymys onkin esimerkiksi se, tulisiko nuorille jo perustuslain 6.3 §:n perustuen antaa enemmän oikeuksia ja päätösvaltaa vaikkapa koulujen johtokunnissa tai oppilaskunnissa tapahtuvan päätöksenteon yhteydessä, silloin kuin päätettävät asiat koskevat suoraan nuoria ja heidän etujaan? Entä tarvitaanko myös kuntalakiin erityistä nuorten vajaavaltaiten päätösvaltaa koskevaa sääntelyä, vai ovatko nuorisolain säännökset tätä tarkoitusta varten?

2.2.3. Itsehallinnon toteutuminen kunnissa

Kunnallinen itsehallinto on pohjimmiltaan oikeudellinen käsite, jolla kuvataan alueellisten yhteisöjen päätöksentekoa ja omista asioista huolehtimista oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisäpuolella. Monissa Euroopan maissa se on myös lakitermi, jolle on muodostunut

⁹⁵ Ks. Perusoikeuskomitean mietintö (KM 1992:3) s. 184.

⁹⁶ Nieminen 2006 a s. 140–141.

⁹⁷ Nieminen 2006 a s. 271.

⁹⁸ Nieminen 2006 a s. 141–142.

oma oikeudellinen tulkintansa. Käsitteen sisältö voikin kielestä, oikeusperinteestä, alueellisista, poliittisista ja hallinnollisista rakenteista tai muista eroavaisuuksista vaihdella eri osissa Eurooppaa. Kuitenkin itsehallinnon oikeudellinen perusta länsimaissa on samantapainen ja kunnallista itsehallintoa pidetään eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuutena.⁹⁹

Suomessa itsehallinto on turvattu perustuslaintasoisesti. Perustuslain 121 §:n mukaan:

”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Perustuslain 121 §:n mukainen kuntien itsehallinnosta säädetään lisäksi kuntalaissa. Kuntalain 1.1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kuntalain 1.2. §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kuntalakiä säädettyä Suomi oli sitoutunut edellä käsiteltyyn paikallisen itsehallinnon peruskirjaan.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan myötä myös aiemmin vallitseva käsitys kunnallisen itsehallinnon institutionaalisesta suojasta on vanhentunut. Institutionaalinen suoja eli takuu merkitsee sitä, että ylipäänsä on oltava kuntia osana hallintorakennetta. Paikallisyhteisön omavastuinen asioiden hoito on silloin mahdollinen, kun on olemassa vastaavat organisaatioyksiköt. Muutoin lainsäätäjällä on, ja pitää olla, oikeus muotoilla kunnallista itsehallintoa yksityiskohtaisemmin.¹⁰⁰ Peruskirja sen sijaan sisältää itsehallintoon kuuluvat keskeiset reunaehdot ja elementit antaen näin myös sisällön sille, mitä kuntainstituution tulee olla. Instituution olemassaolon ohella nyt annetaan myös toimintaedellytyksiä koskevat reunaehdot.¹⁰¹

⁹⁹ Heuru (ym.) 2001 s. 14.

¹⁰⁰ Rynänen 2004 s. 54–55.

¹⁰¹ Rynänen 2004 s. 55.

Itsehallintoa ei tule tulkita ahtaasti pelkkänä hallintona vaan kuntien itsehallinnon tehtäviä ja niiden merkitystä tulisi tulkita kokonaisvaltaisemmin korostamalla yhtäläisesti niin itsehallinnon poliittis-demokraattisia tehtäviä kuin sen hallinnollisia tehtäviä. Kuntaa ei tule nähdä vain hajautetun valtionhallinnon yksikkönä vaan se on sen itsenäinen osa jolla on legitimaatio omien paikallisen yhteisön asioiden hoitoon. Kunnallisella itsehallinnolla on myös poliittinen tehtävä.¹⁰² Kunnat tekevät itsehallintonsa rajoissa merkittäviä poliittisia arvovalintoja.¹⁰³ Itsehallinnon toteutumisen edellytyksenä on kuntien oikeus paikalliseen politiikkaan ja kuntalaisten vaaleilla valitseman edustuksellisen valtuuston kautta paikalliseen päätöksentekoon. Demokratiaa toteutetaan ja sitä tulisi rakentaa kunnissa alhaalta ylöspäin omavastuisesti.

Kunnan asukkaiden itsehallinto on myös osa nuorten osallistumisoikeuksien perustaa. Pohdinnan arvoista onkin: Onko nuorisolain tyyppisten erityislakien tarkoitus osaltaan myös herättää kuntapäättäjämme siihen, että jo kuntien itsehallinnon ja perustuslain mukaan myös muulla tavoin kuin äänestämällä valtuustoon valittavasta edustajasta kunnallisvaaleissa on oikeus osallistua kunnalliseen päätöksentekoon? Tästä seuraa myös toinen kysymys: Mikä sitten on nuorisolain oikeudellisen sisällön merkitys, jos jo perustuslaissa on turvattu osallistumisoikeudet niin nuorille kuin muille kunnan asukkaille? Nämä kysymykset pidän mielessäni tutkiessani nuorisolain 8 §:ä mutta kysymyksiin tulisi kiinnittää huomiota myös keskustelussa kuntademokratiasta ja kunnalliseen päätöksentekoon osallistumisessa.

Kunnallisen itsehallinnon arvo ja merkitys tulevaisuudessa jää nähtäväksi. Nyt ja tulevaisuudessa eri rintamilta niin kansainvälisiltä kuin kotimaisilta tulevien muutospaineiden alainen kunnan itsehallinto eri rooleineen voi vaikuttaa sekavalta ja jopa uhatulta. Kunnallisen itsehallinnon hallinnollisten tehtävien muutokset ovat tulevaisuudessa niin kansainvälistymiseen ja eurooppalaistumisen, kuin paikallistumiseen ja hallinnon hajauttamiseen liittyviä. Myös kuntia koskeva kansallisen lainsäädäntökehitys lisää tarvetta ja vaatii kykyä ja valmiutta tehtävien uudelleen arviointiin.¹⁰⁴

¹⁰² Heuru (ym.) 2006 s. 64–68.

¹⁰³ Heuru (ym.) 2006 s. 68.

¹⁰⁴ Ryynänen 2003 s. 9.

3. Kunnan asukkaan osallistumisoikeudet ja nuorten osallistumisen tavoitteet nuorisolaissa

3.1. Kuntalain asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevat säännökset

3.1.1. Kuntalain 27 §:n keinot asukkaiden osallistumiselle ja vaikuttamiselle

Kuntalain 4. lukuun on koottu kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevat säännökset, kuten jo johdannossa kävi ilmi. Kunnan hallinnossa noudatetaan kuntalain 3.1. §:n mukaan kuntalakea ellei toisin säädetä. Osallistumisoikeutta koskevat säännökset voidaan jaotella monin tavoin. Yksi vaihtoehto on jakaa ne vaaliosallistumiseen¹⁰⁵ ja muuhun osallistumiseen. Tässä tutkimuksessa käsittelem kuntalain muuhun kuin vaaliosallistumiseen liittyviä osallistumista koskevia säännöksiä, koska tutkin osallistumisen perustaa kunnissa nimenomaan vaalioikeuksien ulkopuolelle jäävän nuoren vajaavaltaisen oikeuksien kannalta.

Asukkaiden suora osallistuminen kunnan hallintoon on kuntalain mukaan osallistumista ja vaikuttamista kunnan päätösvallan käyttöön, ja sen lisäksi osallistumista lähiympäristöä koskevaan päätöksentekoon, sekä kunnan palvelujen järjestämiseen.¹⁰⁶ Vaikeutena suoran osallistumisen toteuttamisessa on kuitenkin pidetty sitä, ettei sen paremmin kokeilun kuin tutkimuksenkaan avulla ole kyetty esittämään toimivaa mallia suoran osallistumisen toteuttamisesta¹⁰⁷. Näkisin toimivan mallin löytymisen olevan pitkälti kiinni myös kunnan päätöksistä ja halusta järjestää suoraa osallistumista.

Valtuuston osallistumisoikeuksille antama painoarvo yhdessä kunnanhallituksen valtuustolle antamien osallistumista koskevien esitysten kanssa on merkittävä osallistumisoikeuksia kunnassa säätelevä tekijä, koska osallistumismahdollisuuksien toteutuminen jää valtuuston vastuulle. Valtuuston merkitystä on korostettu myös vuonna 2006 valtuuston työjärjestystä koskevaan kuntalain 15 §:än lailla (578/2006) tehdyllä muutoksella¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Vaaliosallistumisesta on säännelty mm. kuntalain 4. luvun 26 §:ssä äänioikeudesta ja äänestys-oikeudesta.

¹⁰⁶ Harjula & Prättälä 2007. s. 264–265.

¹⁰⁷ Heuru 2003 b s. 199.

¹⁰⁸ Kuntalain 15 b §; Valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Valtuustoryhmien toiminnan tukemisen ei ole aikaisemmin oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan kunnan toimialaan vaan sitä on pidetty puoluetoiminnan tukemisena (KHO 1975 II 16, KHO 1980 I 3–10.) (Heuru 2006 b s. 3).

Kuntalain 27 § mukaan valtuusto huolehtii siitä, että asukkailla ja palvelujenkäyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Lisäksi kuntalain 27 §:ssä on esimerkinomainen luettelo toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista lähiympäristöönsä ja palvelujen järjestämiseen voidaan edistää. On sanottu että säädöksen luettelo ei ole tyhjentävä eikä normatiivinen¹⁰⁹, mutta kuntalain 27 §:ssä valtuustolle säädetty huolehtimisvelvollisuus kuntalaisten edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan on sekä kuntalaisille annettu oikeus, että valtuuston vastuulle annettu velvoite.

Kuntalaki 27 §: Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) Valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Palvelujen käyttäjien valinta kunnan toimielimeen tarkoittaa esimerkiksi koulun johtokuntaan valittuja jäseniä. Johtokuntaan voidaan valita jäseniä palvelujen käyttäjien esityksestä sillä edellytyksellä, että esityksen tekijä on vaalikelpoinen. Valtuuston määrittelemistä henkilöiden valinnoista kyseisiin toimielimiin säädetään tarkemmin kuntalaki 18.2 §:n 2. kohdassa.¹¹⁰ Kuntalaissa ei ole erityisiä käyttäjä- tai lähidemokratiaa koskevia säännöksiä. Hallinto-organisaation väljä sääntely antaisi mahdollisuuksia kehittää käyttäjä- tai asukasdemokratiaa, ja juuri johtokunnat voidaan nähdä käyttäjädemokratiaa toteuttavina eliminä kunnassa. Toisaalta saattaa olla myös niin, että johtokunnilla ei ole enää samaa merkitystä kuin aikaisemmin eikä johtokuntia kaikissa tapauksissa edes ole olemassa¹¹¹.

Kunnanosahallinnon järjestäminen perustuu kunnan omiin päätöksiin ja osa-aluetta koskevaan toimielimeen, jonka valtuusto asettaa. Osa-alueen toimielimen tehtävänä on käsitellä kunnan tietyn osan asioita. Päätösvalta siirtyy toimielimelle valtuuston harkinnan mukaisesti samalla

¹⁰⁹ Näin Heuru 2003 b s. 200.

¹¹⁰ Harjula & Prättälä 2007 s. 266.

¹¹¹ Heuru 2003 b s. 200.

periaatteella kuin muillekin kunnan viranomaisille.¹¹² Hallinnon alueellistaminen on ollut kunnissa yleensä vähäistä.¹¹³

Kuntalain 27 §:n 3. ja 4. kohdan mukainen tiedottaminen, kuuleminen ja asukkaiden mielipiteiden selvittäminen nivoutuvat pitkälti yhteen. Tiedottamista koskevan kuntalain 29 §:n on katsottu lisäävän kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua suoraan kunnan toimintaan, ja pykälän tarkoitus on luoda julkisuusperiaatteen mukaista tiedottamiseen, vuorovaikutukseen ja asioiden julkiseen käsittelyyn perustuvaa osallistumista edistävää toimintaa¹¹⁴. Sen sijaan kaavoitusratkaisuja tehtäessä tai palvelujen järjestäminä koskevissa asioissa asukkaiden kuuleminen ja mielipiteiden selvittäminen voivat tulla kyseeseen¹¹⁵. Toisaalta voi myös nähdä, että asukkaiden mielipiteiden selvittäminen olisi tärkeä aina, kun kunnassa tehdään merkittäviä ratkaisuja¹¹⁶.

Mielipiteiden selvittäminen ei kuitenkaan yksinään riitä luomaan aitoa osallistumista. Asukkaat, joiden mielipiteitä on selvitetty ja kuultu, haluavat usein nähdä myös tuloksia, kuten perusteltuja päätöksiä, tai muutoksia asioissa. Tulosten perusteella asukkaat näkevät konkreettisesti mielipiteidensä tulleen huomioiduksi päätöksenteossa. Mielipiteiden kuulemisessa ongelmallisia voivat olla myös tilaisuuksien järjestämiseen liittyvät asiat, sekä mielipiteiden kuulemiselle tai käsittelylle järjestettävän yhteisen ajan löytymisen lisäksi se, ettei valtuusto ylimmän päätösvallan käyttäjänä voi huomioida jokaista yksittäistä mielipidettä. Valtuustojen luottamushenkilöiden on tehtävä päätökset koko kunnan etua ajatellen, kuntalaisia edustavaan päätösvaltaan perustuen.

Kunnat ovat yleisesti ottaen lisänneet tiedottamista ja esimerkiksi kuntien verkkosivut ovat nykyään kehittyneempiä. Kunnissa järjestetään myös säännöllisemmin erilaisia keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, joihin voivat osallistua johtavien luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden lisäksi kunnan asukkaat. Kuntalaisten väliseen vuorovaikutukseen liittyen onkin hyvä huomioida esimerkkinä kunnan maankäyttöä ja rakentamista koskeva alueiden kaavoittamisen valmistelu.

¹¹² Harjula & Prättälä 2007 s. 267.

¹¹³ Ks. esim. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (VNS 3/2002 vp.) s. 11, Heuru 2003 b s. 200.

¹¹⁴ Ks. myös hallintolaki (6.6.2003/434) neuvontavelvollisuutta koskeva 8 §.

¹¹⁵ Harjula & Prättälä 2007 s. 267.

¹¹⁶ Näin Heuru 2003 b s. 200.

Kaavaa valmisteltaessa kuntalaisten mielipiteiden kuuleminen on lakiin perustuen järjestettävä. Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) 6 §:n mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa¹¹⁷. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen osallistumisoikeus kaavan valmisteluun on näin kaikilla henkilöillä ja yhteisöillä, joita asia koskettaa. Myös muussa erityislainsäädännössä on vastaavaa mielipiteiden selvittämistä koskevaa lainsäädäntöä.

Kuntalain 27 §:n 5. kohdan mukainen yhteistyön järjestäminen kunnan tehtävien hoidossa tarkoittaa usein sopimus pohjaista toimintaa, jossa esimerkiksi yhdistykset, tai jokin asukasryhmä on ottanut hoitaakseen jonkin kunnalle kuuluvan tehtävän. Useimmiten yhteistoimintaa toteutetaan keskisuurissa ja suurissa kunnissa ja tehtävä on esimerkiksi kunnossapitoon, kotipalveluihin, lasten iltapäivätoimintaan tai muuhun vastaavaan palveluun liittyvä tehtävä.¹¹⁸ Yhteistoiminta edellyttää selkeätä sopimista, ja määräyksiä ehdoista, joilla tehtävä hoidetaan. Kunta on vastuussa tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta, sopimuksesta huolimatta¹¹⁹

Asukkaiden osallistumista voidaan tukea kuntalain 27 §:n 6. kohdan mukaan tukemalla oma-aloitteista toimintaa kunnassa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi asian valmisteluun liittyvää osallistumista. Useissa kunnissa oma-aloitteinen toiminta tarkoittaa kunnan eri asioita käsittelevien yhteistyöelimien muodostamista, kuten vammaisneuvostoa tai nuorisovaltuustoa¹²⁰. Vastaavasti oma-aloitteisen toiminnan tukeminen voisi tarkoittaa oikeutta toiminnan taloudelliseen tukeen tai esimerkiksi oikeutta teknisiin työvälineisiin ja työtiloihin.

Kuntalain 27 §:n viimeisessä 7. kohdassa kuntalaisen osallistumista lisääväksi keinoksi valtuustolle annetaan kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen. Kansanäänestyksestä on säädetty myös tarkemmin kuntalain 4. luvun 30 §:ssä ja 31 §:ssä. Kansanäänestykset ovat neuvoa-antavia, eikä valtuusto ole velvollinen noudattamaan kansanäänestyksen tulosta.

¹¹⁷ Ks. tarkemmin MRL 62 §; Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa, MRL 63 §; Osallistumis- ja arviointisuunnitelma, Maankäyttö- ja rakennusasetus (10.9.1999/895) 30 §; Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa.

¹¹⁸ VNS 3/2002 vp. s. 11.

¹¹⁹ Harjula & Prättälä 2007 s. 267.

¹²⁰ VNS 3/2002 vp. s. 11.

Kansanäänestyksen toimeenpanossa päätösvalta on valtuustolla, ja valtuusto päättää kansanäänestyksen toimittamisesta ja äänestysvaihtoehdoista¹²¹.

Luetteloa on siis kuvailtu näennäiseksi ja esimerkinomaiseksi¹²². Laissa avattuja ja esitettyjä keinoja on myös käytetty vähemmän ja kehitystä on tapahtunut hitaammin kuin olisi voinut odottaa¹²³. Kunnilla on kuitenkin käytössä hyvin erilaisia tapoja ja kokeiluhankkeita lisätä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Tarvitaan siis selvästi myös kunnallista tahtoa, jotta kuntiin luodaan osallistumismahdollisuuksia. Myös lain salliminen, mutta siellä sääntelemättömien osallistumismuotojen käyttäminen on aina mahdollista. Tarkastelen myöhemmin luvussa 5.1.3. valtuuston tehtäviä ja keinoja edistää nuorten osallistumisen organisointia. Tutkin samassa yhteydessä vielä kuntalain 27 §:n mukaisten keinojen soveltuvuutta nuorten osallistumismahdollisuuksien toteuttajana.

3.1.2. Aloiteoikeus ja edellytykset käyttää sitä

Kuntalain 27 §:n osallistumista ja vaikuttamista koskevan sääntelyn lisäksi kuntalain 4. luvussa on säännöksiä, joilla *luodaan edellytyksiä* vaikuttaa ja osallistua suoraan kunnan toimintaan. Osallistumista edistäviä täsmällisiä säännöksiä kutsutaan menettelysäännöksiksi. Niitä ovat 30 § kansanäänestyksestä ja sen lisäksi 31 § kansanäänestysaloitteesta, sekä 28 § aloiteoikeudesta. Myös tiedottamista koskeva kuntalain 29 §:n katsotaan lisäävän kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua suoraan kunnan toimintaan, koska sen tarkoitus on luoda julkisuusperiaatteen mukaista tiedottamiseen, vuorovaikutukseen ja asioiden julkiseen käsittelyyn perustuvaa osallistumista edistävää toimintaa kunnassa.

Osallistumisedellytyksiä luovista säännöksistä ainoastaan kuntalain 28 § aloiteoikeudesta, kuntalain 29 §:n lisäksi, lisää merkittävästi vajaavaltaisen nuoren oikeutta osallistua kunnan toimintaan. Aloiteoikeus on kuntalain 28 §:n mukaan kunnan asukkaalla, eli luonnollisella henkilöllä. Aloiteoikeus ei ole myöskään sidottu äänioikeuteen. Siksi kuntaL:ssa säädetyistä osallistumisoikeuksista juuri aloiteoikeutta ja sen sisältöä on syytä tarkastella perusteellisemmin.

¹²¹ Harjula & Prättälä 2007 s. 282–285.

¹²² Heuru 2003 b s. 201.

¹²³ VNS 3/2002 vp. s. 12–13.

Aloite on ehdotus joksikin toimenpiteeksi, joka ei sisällä aloitteentekijän suoranaista etua, oikeutta tai velvollisuutta, ja se tarkoittaa henkilön oikeutta saattaa asia vireille niin, että asian osalta syntyy vireilletulovaikutus. Tämä tarkoittaa kunnan toimivaltaiselle viranomaiselle syntyvää velvollisuutta asian käsittelemiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Aloite on käsiteltävä aloitteessa tarkoitetun asian vaatimassa järjestyksessä. Aloiteoikeus koskee kunnan toimintaa koskevia asioita ja käsittää näin esimerkiksi kunnan palvelut ja yhteistoiminnan. Se, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon, ei vaikuta aloiteoikeuteen.¹²⁴ Aloiteoikeutta rajoitetaan ainoastaan kunnallisesta kansanäänestyksestä annetussa kuntalain 31 §:ssä ja kunnanjohtajan irtisanomista koskevassa 25 §:ssä sekä luottamushenkilön erottamista koskevassa 21 §:ssä.

Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.¹²⁵ Aloitteiden käsittelystä voidaan myös määrätä tarkemmin kunnan hallintosäännössä, jossa voidaan esimerkiksi täsmentää aloitteen tekijälle tehtävän ilmoituksen sisältöä ja sen tekemistä.¹²⁶ Kuntalain 28 §:n mukaan myös valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava käsittelyyn viimeistään kuuden kuukauden kuluttua aloitteen tekemisestä.

Hallintolain (6.6.2003/434) neuvontavelvollisuutta koskevassa 8 §:ssä on myös velvoittavaa sääntelyä luoda edellytyksiä ja kuntalaisen valmiuksia aloitteen teolle. Hallintolain 8 §:n mukaisella neuvonnalla tarkoitetaan asian vireille panon ja käsittelyyn liittyvää neuvojen antamista sekä vastaamista kuntalaisen kysymyksiin¹²⁷. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisella on yleinen velvollisuus antaa neuvontaa ja opastusta asian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyen sekä auttaa asiakasta löytämään toimivaltainen viranomainen.

Neuvontamenettelyn lisäksi neuvontavelvollisuus voi ulottua myös käsiteltävän asian sisältöön, ja se koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita. Viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta selvittää optimaalisinta vaihtoehtoa jos käsittelyratkaisuja on useita, eikä viranomaisella

¹²⁴ Heuru 2006 a s. 278.

¹²⁵ Heuru 2006 a s. 278–279.

¹²⁶ Harjula & Prättälä 2007 s. 270.

¹²⁷ Mäenpää 2003 s.269–273.

myöskään ole velvollisuus täyttää asian vireillepanoon liittyviä lomakkeita asiakkaan puolesta.¹²⁸

Julkisuuslain (621/1999) 19 §:n mukaan viranomaisen on myös pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista. Julkisuuslain 20 § puolestaan velvoittaa viranomaiset aktiivisesti tuottamaan ja jakamaan tietoa ja esimerkiksi kuntien on ylläpidettävä kuntalaisten ulottuvilla luetteloa kaikista isoista hankkeista. Julkisuuslain mukainen tiedon antaminen jo asian valmisteluvaiheessa luo joustavan järjestelmän ja kuuluu hyvään hallintoon¹²⁹. Se mahdollistaa myös aloitteet ja keskustelun vireillä olevista asioista.

Nuorten kohdalla aloitteiden tekemisen esteitä, kuten vähäistä kiinnostusta tai vähäistä ohjeistusta aloitteen tekoa kohtaan, on kunnissa ja kolmannen sektorin järjestöissä alettu poistamaan entistä tehokkaammin erilaisin työkaluin, joista edistyneimmät löytyvät verkosta. Kuntien kotisivuihin ja niiltä löydettäviin ohjeisiin perehtymällä voi useimmiten todeta aloitteenteko mahdollisuuksien parantuneen. Ellei kunnassa ole aitoa vuorovaikusta tai päättäjien halua ottaa kansalaisnäkökulmaa huomioon, ei aloitteiden tekemisen helppoudella kuitenkaan vielä päästä pitkälle¹³⁰. Lisäksi vuonna 2002 sisäasianministeriön julkaisemassa JUNA- hankkeen¹³¹ loppuraportista selviää, että yksikään kuntien verkkosivustoista ei vielä hankkeen toteuttamisen aikana ollut erinomainen. Osallistumismahdollisuuksien tarjonta sivustoilla oli heikkoa, vaikka tiedottaminen verkon kautta oli kohtalaisen hyvää.

Verkkosivustoa <http://www.aloitekanava.fi> voidaan pitää tällä hetkellä verkkoaloitekanavien ”kattosivustona”, sinne on kerätty kaikki Suomen verkossa toimivat aloitekanavat. Sen sivustojen tiedon mukaan vuoden 2007 lopulla yli kolmessakymmenessä Suomen kunnassa on verkkopohjaisena toimiva aloitekanava.¹³² Myös esimerkiksi Suomen Lasten Parlamentti ry ylläpitää sivustoja, joissa nuoren on muun muassa mahdollista opetella sähköistä aloitteen tekoa ja saada tietoa aloitteen merkityksestä¹³³.

¹²⁸ Mäenpää 2003 s. 269–273.

¹²⁹ Näin julkisuustoimikunnan mietintö (KM 1992:9).

¹³⁰ Näin Ryytänen & Salovaara 2002 s. 112.

¹³¹ Sisäasiainministeriö asetti 27.7.1999 Julkisen verkkoasioinnin kehittämishankkeen (JUNA) toteuttamaan hallitusohjelmaa hallinnon sähköisen asioinnin osalta. Taustalla oli tarve huolehtia hallinnon sähköisten asiointipalveluiden kehittämisen kokonaisuudesta viranomaisten välisenä laajana yhteistyönä.

¹³² <http://www.aloitekanava.fi>.

¹³³ Ks. tarkemmin <http://www.lastenparlamentti.fi>.

Erityisesti nuorille suunnatut verkossa toimivat aloitekanavat eivät kuitenkaan tavoita kuin 30 kunnan nuoret. Nuorille tulisi aina myös tehdä selväksi, että käyttäessään aloiteoikeutta verkossa, hän nimenomaan käyttää aloitekanavaa, joka on kytketty kunnan toimintaan ja saa aikaan sille kuuluvan oikeusvaikutuksen ja toimenpiteet. On siis erotettava toisistaan ne verkkosivustot, joissa aloitteentekoa opetellaan ja aloitteet eivät välttämättä etene kuntaan asti, niistä kanavista, joissa jokainen tehty aloite saa aikaan vireilletulovaikutuksen ja on kuntalain 28 §:n mukainen aloite.

Se, pitääkö nuorille olla omat erityiset aloitekanavat, ja pitäisikö nuorten aloitteille kunnissa antaa enemmän arvoa, esimerkiksi nuorisolain 8 §:n velvoitteisiin perustuen, on myös mielenkiintoinen ja ratkaisuja edellyttävä kysymys. Esimerkiksi nuorten aloitteiden kirjaamisen ja käsittelyn osalta kuntia voitaisiin velvoittaa yhtenäisempiin käytäntöihin. Aloiteoikeuden merkitys kuntien toiminnassa on vahvistumassa ja kunnissa on alettu edistetty yhä nuorempien kuntalaisten valmiuksia tehdä aloite ja samalla korostettu nuorten kasvua yhteiskuntaan, jossa kaikilla on mahdollisuus osallistua. Kehitettäessä nuorten aloitteentekomahdollisuuksia on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kunnissa synny liian suuria eroja nuorten oikeuksissa, siksi, että kunnissa on erilaisia tapoja käsitellä, kirjata, sekä saattaa nuorten tekemiä aloitteita valtuuston ja toimivaltaisten virkamiesten tai toimielinten tiedoksi.¹³⁴

3.2. Uudistettu ajanmukainen nuorisolaki

3.2.1. Nuorisolain tarkoitus ja tavoitteet

Tässä luvussa tarkastelen yleisesti nuorisolain sisältöä, tarkoitusta ja tavoitteita erityisesti nuorten kunnissa osallistumisesta koskien, ja vasta luvussa 5. käsittelen sitä, miten nuorten osallistuminen on osallistumisesta ja kuulemisesta säättävän nuorisolain 8 §:n perusteella järjestettävä.

Nuorisolakia edeltävä nuorisotyölaki ei luonut selkeää rakennetta poikkihallinnolliselle yhteistyölle nuorten elinolojen parantamiseksi. Kuten tutkimuksen alussa kuvattiin, sen todettiin olevan monien säännösten osalta puutteellinen ja vanhentunut, koska nuorisotyölain

¹³⁴ Ks. esim. Pudasjärven nuorisaloite -nuorten kunnallisaloitteena. Teoksessa Gretschel, Anu,– Kiilakoski Tomi (toim.) Lasten ja nuorten kunta. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 77. Helsinki 2007. s. 87.

säättämisen jälkeen yhteiskunta ja nuorten kasvu- ja elinolosuhteet ovat muuttuneet. Suomi on esimerkiksi liittyttyään EU:in ollut mukana aktiivisesti rakentamassa unionin nuorisopoliittista yhteistyötä ja tavoitteita muun muassa nuorten osallistumisen, nuorisotiedotuksen, nuorisotutkimuksen sekä vapaaehtoispalvelun alueilla, ja Suomi on poliittisesti sitoutunut useisiin tavoitteisiin, jotka tulisi ottaa huomioon lainsäädännössä¹³⁵.

Nuorisoasioissa toimivalta on toki kansallista, mutta edellä käsitellyllä EU:n komission nuorisopoliittisen strategia-asiakirjan ”EU:n nuorisopoliittikan uudet tuulet” julkaisemisella on ollut merkitystä nuorisolain kehittämistarpeita mietittäessä. Myös jo vuonna 1991 Suomessa voimaan tullut lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus sisältää keskeisiä tavoitteita alle 18-vuotiaiden osalta lasten ja nuorten aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi.¹³⁶

Pohjoismaista Ruotsissa nuorisopoliittiset tavoitteet perustuvat hallituksen yksityiskohtaiseen selontekoon ja Norjassa tavoitteet määritellään hallituksen tiedonannossa. Maissa ei ole Suomen nuorisolakia vastaavaa erityislainsäädäntöä. Ruotsissa ja Norjassa kunnat vastaavat itsenäisesti nuorisotyöstä paikallistasolla ja saavat valtiolta informaatio-ohjausta sekä avustusta kehittämishankkeisiin. Tanskassa ei myöskään ole erityislainsäädäntöä, joka vastaisi Suomen nuorisolakia. Tanskassa nuorisopoliittikka määritellään ja toteutetaan paikallistasolla, eikä hallitus ole asettanut valtakunnallisia nuorisopoliittisia tavoitteita. Islannin nuorisotyölaki sen sijaan on vuodelta 1970. Kuten Suomessa, Islannissakin muuttunut toimintaympäristö on aiheuttanut sen, että uutta nuorisolakia on valmisteltu useita vuosia.¹³⁷

Tutkimuksessa nuorisolain ja sen valmistelussa esiin tulleet tavoitteet, jotka koskettavat kunnallista päätöksentekoa ja kuntademokratiaa ovat keskeisiä. Tutkimuksen tarkoitus on tuoda esiin juuri niitä tavoitteita, joita nuorisolaki asettaa nuorten osallistumiselle kunnissa. Tavoitteiden selvittäminen edesauttaa myös lain vaikutusten ja kehittämisen arviointia nyt ja tulevaisuudessa.

Nuorisolain tavoitteet on kirjattu sen 1 §:än. Lain kohdan mukaan sen tavoite on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistumista, ja parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Tavoitteen toteutumisen lähtökohdat

¹³⁵ Näin HE 28/2005 vp s. 8.

¹³⁶ Näin HE 28/2005 vp s. 5.

¹³⁷ Näin HE 28/2005 vp s. 6.

ovat yhteisöllisyys, yhteisvastuu, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, monikulttuurisuus ja kansainvälisyys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen.

Nuorisolain yhtenä keskeisimmistä tavoitteista voidaankin pitää juuri nuorten toimintaa heidän omilla yhteisöissään ja kunnallisessa päätöksenteossa. Tämä oli sivistysvaliokunnan ja hallituksen esityksessä esitetty nuorisolainvalmistelijoiden yhteinen kanta. Tavoitteella pyritään hallituksen esityksen mukaan tukemaan nuoria ottamaan vastuuta elinympäristöstään ja muun muassa äänestämään vaaleissa. Sillä, että nuoret huomioidaan valtakunnan, läänin ja kunnan tasolla yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, varmistetaan esityksen mukaan myös parhaalla mahdollisella tavalla nuorten aktiivinen mukana olo yhteiskunnassa ja aikanaan työelämässä.

Sivistysvaliokunnan mietinnön hallituksen esityksestä nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (SiVM 15/2005 vp) mukaisesti nuorten perehdyttäminen kansanvallan periaatteisiin ja demokraattisen valtiollisen järjestelmän toimintaan ovat lisäksi teemoja, jotka tulee ottaa huomioon kaikessa nuorisoon vaikuttavassa toiminnassa. Valiokunnan mielestä koulujen vuorovaikutusta nuorisjärjestöjen kanssa tulee lisätä, ja kouluissa tulisi lisätä kansalaisvaikuttamiseen ja etenkin vaaliosallistumiseen liittyviä asioita. Valiokunta piti nimenomaan vaalien ja niiden merkityksen käsittelyä tärkeänä osana demokratiakasvatusta.

Voimassa olevan nuorisolain tarkoitus on myös hallituksen esitykseen kirjattujen tavoitteiden mukaisesti uudistaa ja tarkentaa nuorisotyön ja -politiikan arvopohjaa, keskeisiä käsitteitä, sekä niiden toteuttamiseksi käytettäviä välineitä. Lisäksi nuorisotyö on yhteydessä nuorten harrastuksiin, osallistumiseen ja terveyteen ja siten koko kunnan hyvinvointiin. Nuorisotyön voidaan katsoa olevan myös hyvinvointipolitiikan yksi väline, ja kuntalain 1 §:n mukaisesti kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan.¹³⁸

Nuorisolain 2. luvun 3 §:n mukaan opetusministeriöllä on vastuu nuorisotyön ja -politiikan yleisestä kehittämisestä. Lisäksi lääninhallitukset toimivat nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevissa asioissa valtion aluehallintoviranomaisina. Opetusministeriö hyväksyy läänin nuorisotoimen tulostavoitteet yhdessä lääninhallituksen kanssa. Opetusministeriöllä on näin

¹³⁸ Sjöholm 2007 s. 58.

valtakunnan tasolla, ja lääninhallituksilla alueetasolla vastuu nuorisopolitiikan yhteensovittamisesta. Lääninhallitusten keskeisimpiä tehtäviä ovat avustusten myöntäminen nuorten työpajatoimintaan, koululaisten iltapäivätoimintaan ja alueelliseen kehittämistyöhön, kuntien peruspalvelujen arviointi¹³⁹, toimialan kehittäminen ja ajankohtaiskoulutuksen järjestäminen sekä alueen kansainvälinen yhteistyö.

Nuorisolain kuntien nuorisotyötä koskevan 7 §:n mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön peruspalvelujen tulee olla kaikkien tavoitettavissa. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurillinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus, sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot. Nuorisotyötä ja -politiikkaa toteutetaan moniammatillisena yhteistyönä paikallisten viranomaisten sekä nuorten, nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen kanssa.

Nuorisolain yksi keskeisin uudistus on nuorisolain 4 §:ssä säädetty nuorisopoliittinen kehittämisohjelma. Kehittämisohjelman tulee sisältää valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymät valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat läänien ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle. Nuorisolain uudistamisella on pyritty korostamaan moniammatillisen yhteistyön merkitystä valtakunnan tasolla sekä alue- ja paikallistasolla. Nuorisolain tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tärkeintä on nuorten hyvinvoinnin lisääntyminen sekä uusien nuorten osallistumista yhteiskuntaan lisäävien mallien, toimintatapojen ja käytäntöjen syntyminen.

3.2.2. Nuorisolain mukaisen kehittämisohjelman tarkoitus ja toimenpide-ehdotukset

Nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on kansallinen sovellutus eurooppalaisesta nuorisosopimuksesta¹⁴⁰. Valtioneuvosto hyväksyi kehittämisohjelman ensimmäisen kerran 13.12.2007 vuosille 2007–2011. Kehittämisohjelman valmistelee opetusministeriö yhteistyössä

¹³⁹ Lääninhallituslain (10.1.1997/22) muutos 15.4.2000 – Nuorisotoimen arviointi osana peruspalveluja.

¹⁴⁰ Ks. www.minedu.fi / OPM / Nuorisotoimi / nuorisopolitiikka / Perustietoa nuorisotoimialasta.

asianomaisten muiden ministeriöiden kanssa. Valmistelussa tulee lisäksi kuulla nuorisotyön ja -politiikan keskeisiä tahoja. Nuorisopolitiikan kehittämisohjelma saattaakin eri ministeriöt aikaisempaa tiiviimpään yhteistyöhän nuorisopolitiikan valmistelussa ja toimeenpanossa.

Kehittämisohjelmassa käsiteltävät politiikkakokonaisuudet ja niistä tehtävät toimenpidesuositukset pohjautuvat nykyiseen hallitusohjelmaan¹⁴¹ kirjattuun ”Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipolitiikkaohjelman” tavoite- ja prioriteettilistaan.

Hallitusohjelman tavoite- ja prioriteettilistan toiminnalliset painopisteet ovat seuraavat:

- Lasten ja nuorten kansalaistaitojen, kuulemisen, harrastustoiminnan ja osallistumisen edistäminen,
- vanhemmuuden tukeminen ja yhteisöllisyyden vahvistaminen,
- lapsiperheiden hyvinvoinnin, taloudellisen aseman ja palveluiden parantaminen,
- lasten ja nuorten huostaanottojen tarpeen vähentäminen,
- lasten ja nuorten syrjäytymisuhkien ja pahoinvoinnin varhaiseen tunnistamiseen ja tuki,
- nuorten koulutus ja työllisyys,
- lasten ja nuorten terveyserojen kaventaminen, sekä terveiden elintapojen ja mielenterveyden edistäminen,
- lasten ja nuorten elinolojen, erityisesti lapsikäyhyden seurannan tietopohjan parantaminen,
- päätösten lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen,
- lapsen oikeuksista tiedottamisen edistäminen.

Eduskunnan sivistysvaliokunta piti mietinnössään¹⁴² tarpeellisena, että kehittämisohjelmassa otetaan lapsiin liittyvät näkökohdat ja nuorisopolitiikka huomioon riittävän laajasti, vaikka nuorisolaissa kehittämisohjelmasta on säädetty ymmärrettävällä tavalla yleispiirteisesti. Ohjelman avulla voidaan valiokunnan mukaan myös parantaa nuorisopolitiikan ohjausta ja hallinnollista yhteensovittamista. Lapsipoliittista näkökulmaa korostettiin nuorisolakia täydentävällä asetuksella.

Valtioneuvoston antaman asetuksen nuorisotyöstä ja politiikasta (103/2006) 1 §:n mukaan kehittämisohjelman tulee sisältää valtakunnalliset nuorisopoliittiset tavoitteet, sekä läänien ja kuntien nuorisopoliittisen ohjelmatyön suuntaviivat, jotka liittyvät nuorten koulutukseen, työllisyyteen, toimeentuloon, terveyteen, aktiiviseen kansalaisuuteen ja sosiaaliseen

¹⁴¹ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007.

¹⁴² SiVM 15/2005 vp – HE 28/2005 vp, s. 2.

vahvistumiseen, asumiseen, yrittäjyyteen, asevelvollisuuteen ja siviilipalveluun, sekä muihin lapsia ja nuoria koskeviin ajankohtaisiin asioihin.

Asetuksella tarkennetaan nimeltä kehittämisohjelman valmisteluun osallistuvat opetusministeriön kanssa yhteistyössä toimivat ministeriöt, eli sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö ja ympäristöministeriö. Asetuksessa mainitaan myös, että ohjelman laatimiseen osallistuvat tarvittaessa muut nuorten kannalta keskeiset ministeriöt. Nuorisolain 5 §:n mukaisesti valtion nuorisoasiain neuvottelukunnan (NUORA) tehtävänä on antaa asiantuntijaelimenä opetusministeriölle lausuntoja kehittämisohjelmaan otettavista asioista ja arvioida vuosittain kehittämisohjelman toteutumista.

Kehittämisohjelman toimenpide-ehdotukset

Politiikkakokonaisuuksia, joista kehittämisohjelma rakentuu, on yhteensä yhdeksän. Lapsi- ja nuorisopolitiikalla ohjelmassa tarkoitetaan laajasti alle 29-vuotiaiden elinolojen parantamista. Lapsilla ohjelmassa tarkoitetaan pääsääntöisesti alle 18-vuotiaita ja nuorilla 18–29-vuotiaita. Kuitenkin ohjelman kokonaisuuksissa kuusi, seitsemän ja yhdeksän lapsilla ja nuorilla tarkoitetaan pääsääntöisesti alle 18-vuotiaita. Keskeisiä toimijoita ohjelman toimeenpanossa ovat valtion ja kuntien ohella maakuntien liitot, kansalaisjärjestöt, eri kirkolliset toimijat, erityisesti Suomen evankelisluterilaisen kirkon laaja lapsi-, nuoriso- ja perhetyö, lapsuus- ja nuorisotutkimus sekä tiedotusvälineet ja muut mediatoimijat.¹⁴³

Kehittämisohjelma sisältää kirjatut indikaattorit, jotka toimivat lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin seurannassa vaikuttavuusmittareina. Jokaisessa yhdeksässä politiikkakokonaisuudessa on esitetty aihealueeseen liittyvät kehittämistoimet, jotka kuvataan kolmessa tasossa; kuvaus, tavoite ja toimenpide. Näiden lisäksi esitetään asian vastuutaho, sekä politiikkaohjauksen väline (informaatio-ohjaus, säädösohjaus, resurssiohjaus). Aihealueiden tavoitteet ovat osittain hallituskausitarkastelun ylittäviä, mutta toimenpiteet ovat hallituskauteen sisältyviä. Nuorisolain mukaiseen osallistumiseen liittyy tiiviisti kehittämisohjelman seitsemäs aihealue: ”Laajaan osallistumiseen ja yhteisöllisyyteen” - politiikkakokonaisuus, jota tässä yhteydessä tarkastelen lähemmin.

¹⁴³ Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Opetusministeriö 13.12.2007 s. 8.

Kyseisen politiikkakokonaisuuden mukaan lasten kuuleminen on merkittävä varhaiskasvatusta ja muuta lasten kanssa tehtävää työtä ohjaava periaate. Lisäksi lasten arkiselle toimijuudelle tulisi antaa enemmän tilaa ja kouluihin sekä kuntiin tulisi luoda systemaattisesti menetelmiä, joiden kautta lasten ja nuorten osallisuus arkipäiväistyy. Kehittämisohjelman mukaan pienten lasten kohdalla osallistuminen ja aktiivinen kansalaisuus tarkoittavat arjen valintojen tekoa, ja mahdollisuutta vaikuttaa heitä itseään koskeviin päätöksiin. Osallistuminen ei siis tarkoita vain järjestettyä toimintaa, äänestystä tai harrastusmahdollisuuksia, vaan lapsen ja nuoren oikeutta tulla kuulluksi ja huomatuksi lapsen lähtökohdista ikävaiheen mahdollistamalla tavalla.¹⁴⁴

Lasten ja nuorten aktiivinen toimijuus ja heidän vaikutusmahdollisuutensa omaan elämäänsä ovat ohjelmassa selkeästi keskiössä. Lasten ja nuorten tulee saada ohjelmaan perustuen entistä paremmin äänensä ja mielipiteensä kuuluviin arjen toimintaympäristöissä. Jo YK:n lastenoikeuksien yleissopimuksenkin perusteella Suomi on sitoutunut näihin velvoitteisiin. Velvoitteiden toteutuminen edellyttää lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien, sekä heidän osallisuutensa vahvistamista osaksi vuotuista varhaiskasvatusympäristöjen, koulujen ja oppilaitosten toiminnan suunnittelua, toteutusta ja arviointia.

Kehittämisohjelman mukaan tavoite on, että vuoden 2010 loppuun mennessä kaikissa kunnissa on aktiivisessa käytössä 5–17-vuotiaiden vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmä, joka toimii lasten ja nuorten eri ikäkausien ja edellytysten mukaisesti. Tavoitetta tukee verkkodemokratiavälineiden kehittäminen. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten edellytyksiä osallistua oman elinympäristönsä ja arkensa rakentamiseen, sekä kuulla ylioppilas- ja opiskelijakuntia aktiivisesti niitä koskevissa asioissa.

Kehittämisohjelman kohdassa 7.2. on asetettu tavoitteet ja toimenpiteet koskien lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmiä. Toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi ovat seuraavat:

- Opetusministeriö tukee kuntia tiedollisesti ja erityisavustuksilla lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmien luomisessa yhteistyössä Suomen Kuntaliiton, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:n, Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry:n ja Suomen Lasten Parlamentti yhdistys ry:n

¹⁴⁴ Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Opetusministeriö 13.12.2007 s. 33.

sekä opetusministeriön rahoittaman nuorison tieto- ja neuvontapalvelujen koordinaatiokeskuksen kanssa.

- Vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmien kehittämisessä hyödynnetään kokemuksia Kuunnelkaa meitä -hankkeesta, jonka tavoitteena on edistää lasten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kohderyhmänä 6–12-vuotiaat lapset ja heidän harrastustoiminnastaan vastaavat ohjaajat.
- Kuntalain (365/1995) 27 §:n 3 momenttiin tehdään viittaus nuorisolakiin (72/2006) ja lastensuojelulakiin (417/2007): ”Lasten ja nuorten tarkemmasta osallistumisesta ja kuulemisesta on säädetty nuorisolaissa ja lastensuojelulaissa”.
- Oppilaskunnille tiedotetaan aktiivisesti kaikkien kunnan asukkaiden mahdollisuudesta iästään riippumatta käyttää kuntalaisaloitetta. Lasten ja nuorten, sekä heidän järjestöjensä tekemät kuntalaisaloitteet käsitellään mahdollisimman nopeasti ja aloitteentekijöitä informoidaan aloitteen käsittelyvaiheista.
- Kannustetaan ylioppilas- ja opiskelijakuntien sijaintipaikkakuntia kuulemaan opiskelijoita heitä koskettavissa asioissa.
- Kiinnitetään huomiota varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutukseen ja valmiuksiin tukea lapsen osallistumista ikävaiheen mahdollistamalla tavalla.
- Levitetään hyväksi koettuja käytänteitä lapsilähtöisistä vaikuttamis- ja kuulemistavoista.
- Käynnistetään hanke, jossa etsitään tapaa erilaisissa erityisololoissa olevien lasten ja nuorten osallisuuden parantamiseen näiden oman eheytyksen ja kasvun tueksi.
- Vahvistetaan nuorten osallisuutta ja vaikuttavuutta oman alueensa kehittämistoimintaan ja otetaan nuoret mukaan paikallisten ja alueellisten kehittämissuunnitelmien ja -ohjelmien laadintaan, päätöksentekoon, toimeenpanoon ja seurantaan.
- Kehitetään kaupunkiin vastinparit maaseudulla toimiville Leander-toimintaryhmille vahvistamaan nuorten vuorovaikutuksellisia yhteishankkeita.

”Laajaan osallistumiseen ja yhteisöllisyyteen -kokonaisuuteen” on lisäksi asetettu tavoitteita ja toimenpiteitä koskien verkkodemokratiaa, oppilaskuntatoiminnan kehittämistä, vaalijärjestelmää ja demokratiakasvatusta, ennaltaehkäisevää nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimintaa, yksilöllistä kansalaisuutta, nuorisotiloja, kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten parantamista, sekä lapsen oikeuksista tiedottamista. Kehittämisohjelman tavoitteet ja toimenpiteet kyseisen kokonaisuuden osalta näyttäisivätkin merkittävästi liittyvän erityisesti kuntien nuorisotyön ja -politiikan edellytyksiin ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiseen.

4. Vajaavaltaisen nuoren asema kunnassa

4.1. Nuoren oikeudellinen asema päätöksentekijänä

Kuntien vastuulla oleva nuorisotyö käsittää laajan valikoiman erilaista nuoria aktivoivaa ja ohjaavaa toimintaa, jota toteutetaan usein yhteistyössä urheiluseurojen tai muiden järjestöjen ja toimijoiden kanssa. Nuoren osallistuminen kunnissa ei läheskään aina ole osallistumista, jolla nuori haluaa vaikuttaa varsinaisesti kunnalliseen päätöksentekoon tai kunnan toiminnan suunnitteluun. Nuorelle tärkeitä osallistumispaikkoja voivat olla esimerkiksi nuorisotalot tai koulut, sekä niissä järjestettävä ja mahdollistettu toiminta. Toki myös edellä mainituissa paikoissa nuorten tulisi saada halutessaan osallistua myös varsinaiseen toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Tutkimuksessa painotan niitä nuorten osallistumismahdollisuuksia, joissa nuori voi osallistuessaan vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan. Vajaavaltaisuus ja nuoren alaikäisyys liittyvät suoraan nuoren oikeuksiin osallistua kunnan toimintaan, koska esimerkiksi kunnalliseen päätöksentekoon osallistuminen näyttäisi pitkälti edellyttävän oikeustoimikelpoisuutta ja täysi-ikäisyyttä.

Perustuslain 14.1 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Sen lisäksi 14.2 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Kuntalaki 33.2 §:n 2. kohdassa yleisen vaalikelpoisuuden ehto kunnan luottamustoimeen on äänioikeus jossakin kunnassa ja 33.2 §:n 3. kohdassa todetaan, että vaalikelpoisuus ei täyty holhouksenalaisen kohdalla. Tutkimuksen nuorilla ei ole äänioikeutta, koska äänioikeus on kuntalain 26 §:n mukaan vaalipäivänä 18 vuotta täyttävällä kuntalaisella¹⁴⁵. Nuoret ovat lisäksi vajaavaltaisia holhouslain (1.4.1999/442) mukaisesti, kunnes he täyttävät 18 vuotta.

¹⁴⁵ Ks. tarkemmin kuntalain 26 §; Äänioikeus ja äänestys-oikeus.

Kuntalain 36 §:n mukaan vaalikelpoisuuden edellytys muihin kunnallisiin toimielimiin on vaalikelpoisuus valtuustoon. Kuntalain 36 § antaa lisäksi oikeuden valita johtokuntaan ja toimikuntaan sellaisenkin henkilön, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan, tai jonka kotikunta kyseinen kunta ei ole. Valittaessa tällaisia henkilöitä, kuten palvelujen käyttäjiä toimikuntiin, kunnissa voidaan lisätä käyttäjädemokratiaa. Kuitenkin yleiset vaalikelpoisuusehdot kuntalain 33 §:n mukaan on aina täytettävä, jolloin 36 §:n antama oikeus ei koske nuoria vajaavaltaisia. Käyttäjädemokratiaa ei siis voida toteuttaa vajaavaltaiten kohdalla, koska se edellyttää päätösvaltaa ja oikeutta käyttää sitä.

Nuoret on päätöksentekijöinä suljettu pois valtuustosta ja toimielimistä, joilla tarkoitetaan pääasiassa lautakuntia. Nuorilla ei myöskään ole oikeutta valita edustavaa demokratiaa toteuttavan päätösvaltaisen toimielimen jäseniä tai valtuuston jäseniä, eikä vaikuttaa päätöksentekijän roolissa esitykseen näihin valittavista jäsenistä.

Kuntalain 50 § antaa nuorille osallistumismahdollisuuden kuntien toimielimissä ilman päätösvaltaa. Kuntalain 50 §:n mukaisesti valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Hallintosääntö on pakollinen johtosääntö kunnassa. Kuntalain 50.2 §:n 6. kohdan mukaisesti valtuuston on annettava määräykset muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa. Lisäksi 50.3 §:n mukaan hallintosäännössä voidaan määrätä, että 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa.

Onko nuoren sitten mahdollista vajaavaltaisena vaikuttaa ja osallistua kuntien toimintaan edellä esitetyn puitteissa? Täysi-ikäisyys ja 18-vuotiaana saavutettava oikeustoimikelpoisuus näyttävät olevan hyvin monen osallistumismahdollisuuden ja ainakin päätösvaltan kriteeri kunnassa, eikä kuntalaki käsiteltyjen säännösten osalta anna vajaavaltaisille nuorille oikeutta osallistua päätöksentekijän asemassa kunnalliseen päätöksentekoon. Tutkin luvussa 5 sitä, onko nuorisolaki ja sen 8 § muuttanut oleellisesti vajaavaltaiten asemaa kunnallisessa päätöksenteossa. Sitä ennen on kuitenkin vielä syvemmin tarkasteltava edellä mainittua merkittävää osallistumisoikeutta kunnallisessa päätöksenteossa, nimittäin äänioikeutta. Miten äänestysikärajan laskeminen kunnallisvaaleissa vaikuttaisi nuorten asemaan kunnassa?

4.2. Nuoren äänioikeudettomuus kunnallisvaaleissa ja äänioikeutetun asemaan kasvaminen

4.2.1. Kunnallisvaalien äänestysikäraja ja nuorten suhtautuminen äänioikeuteen

Alle 30-vuotiaita kuntalaisia oli Suomessa 2000 luvun alussa noin 37 % väestöstä. Syksyn 2000 kunnallisvaaleissa tämän ikäryhmän osallistuminen oli ennätysalhainen. Poliittisiin päätöksentekojärjestelmiin ja poliitikkoihin ei yleisesti kuntalaisten keskuudessa enää luoteta.¹⁴⁶ Osallistumisen romahtamista on myös selitetty esimerkiksi sillä, että yksilön rooli kuluttajana ohittaa kansalaisroolin ja markkinoilla tehdyt valinnat ovat yksilöille tärkeämpiä kuin poliittisten päätöksentekijöiden valitseminen.¹⁴⁷ Tosiasia on, että suomalaiset alle 30-vuotiaat suhtautuvat kansainvälistä keskiarvoa kielteisemmin kansalaistoimintaan¹⁴⁸.

Keväällä 2005 julkistetun Pohjoismaita keskenään vertailevan tutkimuksen¹⁴⁹ mukaan Suomessa äänestämättömyyden yleistymisen yhteiskunnassa liittyy vaaliosallistumisnormin heikentymiseen, korostuneen kielteiseen suhtautumiseen puolueisiin ja poliitikkoihin, sekä muita Pohjoismaita heikompaan poliittiseen keskustelukulttuuriin. Lisäksi eri puolueiden laajaan yhteistyöhön perustuva poliittinen konsensus on Suomessa heikentänyt puoluejärjestelmän kykyä jäsentää ja eriyttää keskenään kilpailevia politiikkavaihtoehtoja.

Kolmeen muuhun Pohjoismaahan verrattuna suomalaiset sijoittuivat useimmilla osallistumisen ulottuvuuksilla viimeiselle sijalle. Yhteiskunnallisen osallistumisen ja kiinnittyneisyyden osalta vertailun passiivisimpaan ryhmään kuului suomalaisista joka kolmas, ruotsalaisista ja norjalaisista joka viides ja tanskalaisista vain joka seitsemäs.¹⁵⁰ Olisiko jo aika löytää pysyviä keinoja, joilla nuoret kasvaisivat entistä vahvemmin Suomessa kansalaisen rooliin?

Äänestysikärajan laskeminen kunnallisissa vaaleissa on toistuvasti esillä julkisessa nuorten osallistumismahdollisuuksia ja äänestysinnostusta tai -innostomuutta koskevassa

¹⁴⁶ Ks. esim. Ekholm, Peter,– Jutila, Karina,– Kiljunen, Pentti: Kunnallinen vai kunnollinen kansanvalta? Suomalaisten käsityksiä kuntademokratiasta. e2 ajatuspaja. Helsinki 2007 s.44–54.

¹⁴⁷ Ryyänen & Salovaara 2002 s. 68–69.

¹⁴⁸ Kansainvälisen Nuori Kansalainen – tutkimuksen (IEA/Civic Education Study 1999) tutkimustulos.

¹⁴⁹ Tutkimus: Borg, Sami: Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Oikeusministeriön julkaisu 3/2005.

¹⁵⁰ Näin Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Edustuksellinen demokratia. Komiteamietintö 2005:1. Oikeusministeriö 7.6.2005.

keskustelussa. Äänestysikärajan laskemista myös pidetään yhtenä keinona kasvattaa nuorista aktiivisempia kansalaisia myös tulevaisuudessa. Siitä huolimatta aihetta on tutkittu hyvin vähän, eikä äänestysikärajaa ole edes kokeiluluontoisesti laskettu alle 18- vuoden ikärajan, vaikka äänestysikärajan laskeminen ei olisi ensimmäinen kerta Suomessa.

Matti Vanhasen hallituksen (2003–2007) asettaman Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhteydessä toiminut Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta teki selvitystyötä äänioikeusikärajan laskemisen edellytyksistä kunnallisvaaleissa. Työ jäi kuitenkin ilman käytännön tuloksia äänestysikärajan laskun vaikutuksista¹⁵¹. Seurakunnissa kehitys on edennyt pidemmälle; vuoden 2006 kirkolliskokous päätti, että seurakunta- ja kirkollisvaaleissa äänestysikäraja lasketaan kuuteentoista vuoteen. Kirkkolakiin (26.11.1993/1054) muutoksia odotetaan jo ennen seuraavia seurakuntavaaleja.

Äänestysikärajan laskeminen on monitahoinen asia, johon liittyy lainsäädännöllisten kysymysten lisäksi myös monia niin oikeusperiaatteellisia kuin poliittisiakin kysymyksiä. Äänioikeusikärajan laskemista kuuteentoista vuoteen on käsitelty Eeva Karjulan Oulun yliopistossa syksyllä 2006 tekemässä esiselvityksessä ”*Nuori kainuulainen – vastuullinen vaikuttaja. Kainuulainen uusi yhteiskuntaoppi*”. Nuoren oikeudelliseen asemaan liittyen huomionarvoisia seikkoja ovat ne, joita Karjulan esiselvitykseen on saatu professori Aimo Rynänen tekemän seuraavan selvityksen pohjalta.

Selvityksen mukaan jos äänioikeusikärajaa halutaan laskea Kainuun kunnissa kunnallisvaalien yhteydessä niin, että yhdenvertaisuusperiaate varmasti säilytetään, olisi seuraavat lainkohdat muutettava:

- PeL 14.2 §: ”kahdeksantoista” muutettava muotoon kuusitoista,
- kuntalaki 26.1 § (kunnallisvaalit): ”18 vuotta” muutettava muotoon 16 vuotta;
- ja kuntalaki 26.2 § (neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys): ”18 vuotta” muutettava muotoon 16 vuotta¹⁵²

Jos vaalikelpoisuusikärajakin alennettaisiin kuuteentoista vuoteen, se merkitsisi alaikäiselle annettua oikeutta kunnan päätösvallan käyttöön. Siksi tulisi muuttaa myös kuntalain 33 §:n

¹⁵¹ Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti: Kohti aktiivista kansalaisuutta 2005.

¹⁵² Rynänen 2006.

yleistä vaalikelpoisuutta koskeva 2. kohta: ”jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa” muotoon ”joka on luottamustoimeen valittaessa 18-vuoden ikäinen”.¹⁵³ Kuitenkaan äänestysikärajan laskemisen ehdoton edellytys ei ole se, että vaalikelpoisuuden ikärajaa laskettaisiin äänestysikärajan laskun yhteydessä.

Vuonna 2006 pidetyssä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ministeriryhmän kokouksessa käsiteltiin opetusministeriön valmistelemia toimenpide-ehdotuksia, jotka koskivat aktiivista kansalaisyhteiskuntaa. Yksi toimenpide-ehdotus oli se, että Kainuun hallintokokeilun yhteyteen mahdollistettaisiin oikeusministeriön valmistelemana äänioikeus 16-vuotiaille tulevissa vuoden 2008 kunnallisvaaleissa. Äänioikeusikärajan laskemisen myötä Kainuun hallintokokeilulaissa (9.5.2003/343) olisi pitänyt olla täydennys tai lisäsäännös, joka olisi merkinnyt esimerkiksi perustuslakivaliokunnalta pohdintaa perustuslain mukaisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamisesta. Esitys toimenpide-ehdotukseksi ei kuitenkaan mennyt läpi ministerityöryhmässä.¹⁵⁴

Tällä hetkellä Suomessa ei ole vireillä mitään lainsäädännöllistä prosessia äänioikeusikärajan laskemisesta kuuteentoista ikävuoteen. Matti Vanhasen II:n hallituksen ohjelmaan sisältyvän ”Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin -politiikkaohjelman” eri hallinnonalat ylittävän perustan luo valtioneuvostossa nuorisolain mukaisesti vuoden 2007 lopussa hyväksytty lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma¹⁵⁵.

Äänioikeusikärajan alentamista ja sen edelleen selvittämistä voidaan kuitenkin puoltaa esimerkiksi äänestyskokemuksen juurruttamisella nuoreen vaiheessa, jossa nuori tuntee paikalliset asukkaat ja asuinkuntansa asiat. Juurruttamisen ideana on se, että se tapahtuisi nuoren tutussa kotikunnassa ennen opintoja ja mahdollista muuttoa uudelle paikkakunnalle. Lisäksi toisen koulutusasteen opiskelijoiden äänioikeus lisäisi demokratiakasvatuksen ja opetuksen merkittävyyttä. Myös nuoren luottamus poliittisiin ja yhteiskunnallisiin instituutioihin lisääntyisi, ja nuorten kiinnostus ja näkemykset kanavoituisivat edustuksellisen demokratian käyttöön.¹⁵⁶

¹⁵³ Ryynänen 2006.

¹⁵⁴ Karjula 2006 s. 76.

¹⁵⁵ Ensimmäinen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on hyväksytty 13.12.2007 vuosille 2007–2011.

¹⁵⁶ Harjula & Kurikka 2007 s. 3.

Äänioikeusikärajan säilyttämistä nykyisellään sen sijaan perustellaan sillä, että nuoret eivät vielä ennen 18:ta ikävuotta ole tarpeeksi kypsiä äänestämään, ja että äänioikeuden tulee kytkeytyä täysi-ikäisyyteen. Nuoria pidetään myös helposti manipuloitavina ja heidän vähäistä kiinnostustaan politiikkaa kohtaan pidetään vaalien legitimaatiota heikentävänä. Suomen tulisi myös nykyistä äänestysikärajaa kannattavien mielestä noudattaa Euroopan unionin yleistä käytäntöä.¹⁵⁷ Tulisi kuitenkin muistaa, että EU edustaa hyvinkin erilaisia hallintoja ja kansoja, joten vedottaessa EU:n yleisiin käytäntöihin, asioihin tulee suhtautua hienovaraisella mielenkiinnolla, säilyttämällä perspektiivi suomalaisen läheisyysperiaatteen mukaiseen paikallishallintoon ja yhteiskuntaan osana EU:a.

Esimerkiksi Saksan ja Itävallan tietyissä osavaltioissa 16-vuotiaille on annettu äänestysoikeus kunnallisvaaleissa. Äänestysoikeutta on myös käytetty prosentuaalisesti mitattuna menestyksekkäästi. Esimerkiksi Burgenlandin osavaltion vaalit Itävallassa olivat menestys, kun 80 prosenttia 16–18 vuotta täyttäneistä käytti äänioikeuttaan¹⁵⁸. Suomessa tulisikin miettiä kysymystä: Haluammeko olla EU:ssa edelläkävijämaa demokratian kehittämisessä ja sen säilyttämisessä nykyaikaisena?

Suomessa kunnallisvaalien äänestysprosentteja on tutkittu muun muassa Helsingissä. Vuosien 1996 ja 2000 kunnallisvaaleissa nuorimpien, eli 18-vuotiaiden äänestysprosentti oli 56 % ja 44 %. Kaiken kaikkiaan vuonna 2000 18–28-vuotiaiden äänestysprosentti Helsingissä oli 36 %. Nuorimmat äänestäjät olivat alle 28-vuotiaiden joukosta aktiivisimpia.¹⁵⁹ Täysi-ikäisyyden kunnallisvaalivuonna saavuttaneiden ehdokkaaksi asettujien määrä on myös kasvanut siitä asti, kun vuonna 1992 tuli mahdolliseksi äänestää ja asettua ehdolle, jos täyttää 18 vuotta ennen vaalipäivää, ei ennen vaalivuotta kuten aiemmin¹⁶⁰.

Entä mitä mieltä ovat nuoret itse? Tutkija Anu Gretschel ei ole saanut haastattelemiensa nuorten joukosta yhtenäistä kantaa. Gretschel epäilee, että nuoret luottavat hieman liikaakin iän myötä tulevaan poliittiseen kypsytyteen. Gretschelin mielestä nuoren oman kunnan tuntemus ja sosiaaliset verkostot ovat kuitenkin korkeimmillaan omalla kotipaikkakunnalla nuoren ollessa 18–20 vuoden ikäinen.¹⁶¹

¹⁵⁷ Harjula & Kurikka 2007 s. 3–4.

¹⁵⁸ Ryytänen 2006, Karjulan 2006 s. 80 mukaan.

¹⁵⁹ Hellsten & Martikainen 2001. s. 47.

¹⁶⁰ Gretschel 2004 s. 128.

¹⁶¹ Gretschel 2004 s. 130–131.

Vuonna 2007 julkaistussa nuorisobarometrissä ”Perusarvot puntarissa”¹⁶² on esitetty tutkimustuloksia, joiden mukaan nuorista 34 % kannattaa äänioikeusikänsä laskemista kunnallisvaaleissa. Tutkimuksen mukaan maaseutumaisissa kunnissa asuvat nuoret kannattavat muita enemmän kunnallisvaalien äänioikeusikärajan alentamista. Myös 15–17-vuotiaat, joita ikärajan laskeminen eniten koskettaisi, suhtautuvat ikärajan alentamiseen myönteisemmin kuin muut. Lisäksi sosioekonomiselta asemaltaan itsensä alemmiksi toimihenkilöiksi luokitelleiden nuorten osalta saatiin selvästi muita suurempi kannatus äänioikeusikärajan alentamiselle, kun taas yliopistotutkinnon suorittaneiden suhtautuminen äänioikeuden laskemiseen osalta ei herättänyt innostusta.¹⁶³

Nuorten Suomi 2001 -hankkeen tutkimuksissa¹⁶⁴ on seurattu useita vuosia nuorten mielipiteitä kunnallisesta vaikuttamisesta. Vuoden 2002 vaihteessa nuorista¹⁶⁵ 68 % oli sitä mieltä, että kuntalaisille tulisi tarjota uusia tapoja osallistua ja vaikuttaa, ja vain 5 % oli sitä mieltä, ettei uusia tarvita. Äänestämällä vaaleissa nuoret halusivat ensisijaisesti edistää omia tai läheistensä etuja, sekä tukea jotakin tiettyä asiaa. Vähäisimpiä syitä äänestää olivat tietyn henkilön tai puolueen tukeminen ja oman ikäisen henkilön valitseminen. Luottamus äänestysinstituutioon laski kuitenkin selvästi vastaajan iän kasvaessa, 24–26-vuotiaista enää 38 % piti äänestämistä erittäin tai melko hyvänä tapana vaikuttaa ja erittäin tai melko huonoksi tavaksi vaikuttaa sen arvioi 31 % saman ikäisistä. Sen sijaan 18–20-vuotiaista lähes puolet piti äänestämistä erittäin tai melko hyvänä tapana vaikuttaa, ja vain 24 % piti sitä erittäin tai melko huonona vaikuttamiskeinona.¹⁶⁶

Vaikka tämän päivän nuoria pidetään yhteiskunnallisesti passiivisempina kuin vanhempiaan, he ovat kuitenkin huolissaan yhteiskunnasta ja tyytymättömiä yhteisten asioiden hoitoon¹⁶⁷. Nuorten kannanottoja ei nykyään aina katsota yhteiskunnalliseksi osallistumiseksi ja valtaosa nuorista näyttääkin olevan aktiivisia osallistumaan erilaiseen toimintaan. Toiminta ei

¹⁶² Ks. tarkemmin Myllyniemi 2007 s. 12–19. Nuorisobarometrin perusjoukkona ovat 15–29-vuotiaat suomen- ja ruotsinkieliset nuoret koko maassa. Tutkimusta varten haastateltiin 1903 nuorta.

¹⁶³ Myllyniemi 2007 s. 78–83.

¹⁶⁴ Suomen Kuntaliiton ja Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:n tutkimussarja 1996–2002.

¹⁶⁵ Tutkimusotoksen nuoret koostuivat 18–26 - vuotiaista 47 kunnan nuorista. Kysely lähetettiin satunnaisesti 8165 henkilölle ja sen palautti hyväksyttävästi 3990 henkilöä.

¹⁶⁶ Kurikka 2003 s. 64–81.

¹⁶⁷ Ks. esim. Helve, Helena: Nuoret humanistit, individualistit ja traditionalistit; helsinkiläisten ja pohjalaisten nuorten arvomaailmat vertailussa. Helsinki 1993, Jääsaari, Johanna & Martikainen, Tuomo: Nuorten poliittiset valinnat: Tutkimus nuorten aikuisten poliittisesta suuntautumisesta pääkaupunkiseudulla. Helsinki 1991.

kuitenkaan ole yleensä vaikuttamista kansalaisen roolissa. Tärkeissä tai resursseja sitovissa asioissa nuoria pyritään heidän omasta mielestään pitämään yhä poissa aikuisten maailmasta¹⁶⁸.

Äänioikeuden säilyttäminen nykyisellään tai sen muuttaminen vaatii entistä perusteellisempaa selvittämistä. Päätös jättää toteuttamatta Kainuun hallintokokeilun yhteydessä vuoden 2008 kunnallisvaaleissa 16-vuotiaiden äänioikeus -kokeilu, oli valitettava epäluottamuksen osoitus nuorten päätöksentekokykyä kohtaan, ja kenties merkittävä poliittinen kannanotto. Samalla menetettiin myös mahdollisuus saada kokeilusta tuloksia ja niihin perustuvaa arviointia. Onko niin, että tulevien sukupolvien halutaan yhä enemmän passivoituvan ja menettävän täysin kiinnostuksensa ja vastuuntuntonsa kuntien päätöksentekoa ja päätöksentekijöitä kohtaan? Miten käy silloin vaalien legitimaation tai kuntien itsehallinnon? Voidaanko enää tulevaisuudessa puhua kunnallisesta demokratiasta?

4.2.2. Nuorten valmiudet ja kasvu äänioikeutetun asemaan

Noin kolmenkymmenen maan nuoriin kohdistuneessa ”Nuori kansalainen” -vertailussa¹⁶⁹ selvitettiin peruskoulun päättövaiheessa olevien nuorten kansalaistietoja ja asenteita keväällä 1999. Vertailun mukaan suomalaisilla nuorilla on hyvät yhteiskunnalliset valmiudet tietojen ja taitojen osalta, mutta ne eivät johda sellaisiin kansalaisasenteisiin, jotka kannustavat yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja toimintaan.

Suomen nuoret ovat tehdyn vertailun mukaan kaikkein vähiten kiinnostuneita politiikasta eivätkä korosta kansalaistoiminnan tärkeyttä. Nuoret keskustelevat yhteiskunnallisista asioista silmiinpistävästi vähän aikuisten kanssa, eivätkä opettajat korosta poliittiseen keskusteluun osallistumisen tärkeyttä. Nuoret eivät myöskään osallistu kotipakkakuntien ongelmien ratkaisemiseen. Nuorille annetaan ylipäätään hyvin vähän mahdollisuuksia muodostaa asioista omia perusteltuja mielipiteitään ja vaikuttaa päätöksentekoon. Samalla kyky sietää erilaisia mielipiteitä ja sovitella erilaisia näkemyksiä toisiinsa jää kehittymättä.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Harinen 2000 s. 37.

¹⁶⁹ IEA/Civic Education Study 1999,(myös verkossa <http://www.jyu.fi/ktl.civics.htm>).

¹⁷⁰ Näin Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Edustuksellinen demokratia. Komiteamietintö 2005:1. Oikeusministeriö 7.6.2005.

Edellä mainitusta seurauksena on paitsi nuorten yhteiskunnallinen syrjäyttäminen, niin myös kulttuurillinen eristäminen. Siihen, miten nuori kansalainen kokee vaaleihin osallistumisen, vaikuttavatkin erityisen paljon ne virikkeet, joita hän saa koulusta ja kotoa.¹⁷¹ Nuorten aktivoimisessa yhteiskunnallisiksi toimijoiksi koulut ja niiden opetuksen kehittäminen nousevat hyvin tärkeään ja aktiiviseen rooliin.

Eeva Karjulan edellä mainitussa esiselvityksestä korostuu yhteiskunnallisten oppiaineiden ja koulutuksen entistä voimakkaampi korostaminen aktiivisen ja vastuullisen nuoren oikeuksien edellytyksenä. Kouluopetusta tulisi kehittää siten, että demokratiasta ja siihen osallistumisesta tulee luonteva osa kansalaisen käyttäytymistä. Koulun tulisi antaa nuorelle kansalaiselle tietoa demokratiasta, herättää nuoren kiinnostus sitä kohtaan, ja luoda uskoa siihen, että vaikuttaminen on mahdollista ja tuloksellista. Tätä voidaan pitää suurena haasteena koulujärjestelmällemme¹⁷². Yhteiskunnallista opetusta annetaan Suomessa erityisen vähän. Suomalaiset oppilaat eivät myöskään juuri valitse valinnaisia yhteiskunnallisia aineita. ”Nuori Kansalainen” -tutkimuksen mukaan 22 % suomalaisista nuorista ilmoitti ottaneensa osaa oppilaskunnan toimintaan tai muuhun oppilaselimen toimintaan, kun luvut muissa Pohjoismaissa ovat kaksi kertaa suomalaisia enemmän.¹⁷³

Vaikka opetusmenetelmien ja -järjestelyjen monipuolistumisesta on merkkejä, opettajat käyttävät kouluopetuksessa opetusajasta omaan puheeseensa 70 %:a ja oppilaan rooli jää tunnilla melko passiiviseksi. Suomalaisten oppikirjojen esitystyyli on myös pääasiassa neutraali ja kuvaileva. Oppikirjat sisältävät faktoja peruskäsitteistä sekä velvollisuuksista ja oikeuksista sekä käytännöistä yhteiskunnassa toimimiselle, mutta arvioinnille ja pohdinnalle niissä ei ole sijaa. Oppikirjoissa ei tuoda esille myöskään epäkohtia tai erilaisia tulkintoja.¹⁷⁴ Koulun pitäisi tukea yksittäisten tietojen opettamisen sijasta nuoren omaehtoista toimintaa, omaa ajattelua sekä kasvamista vastuulliseksi yhteisistä asioista.

Vastuu nuoren yhteiskuntaan kasvamisessa ei voi kuitenkaan olla pelkästään koulujen. Kansalaisaktiivisuutta ei voida myöskään lisätä ainoastaan äänioikeutettujen nuorten määrää

¹⁷¹ Näin Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Edustuksellinen demokratia. Komiteamietintö 2005:1. Oikeusministeriö 7.6.2005.

¹⁷² Näin Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Edustuksellinen demokratia. Komiteamietintö 2005:1. Oikeusministeriö 7.6.2005.

¹⁷³ Ks. OECD -maiden koulutuksen tilaa koskeva vertailututkimus (PISA 2003, <http://www.pisa.oecd.org>).

¹⁷⁴ Rynänen & Salovaara 2002 s. 70–71.

lisäämällä ja näin ratkaista nuorten osallistumis-innottomuuteen liittyviä ongelmia. Myös kodin vaikutus kansalaisen demokratiakäyttäytymiseen on merkittävää. Vanhemmilta saadut käyttäytymismallit heijastuvat myös siihen, miten nuori kokee äänestämisen ja osallistumisen merkityksen. Vaalikulttuuriin vaikuttavat myös media ja poliitikot. Sillä, millaiselta politiikan teko kansalaisen silmissä näyttää, on suuri merkitys sille, että kansalaiselle syntyy vaikutelma, että hän voi ja hänen kannattaa vaikuttaa asioihin¹⁷⁵.

Yhteiskunnan toimijoiden tulee tuntea nuorten oikeudet, ja nuorten asemaan kunnissa on kiinnitettävä aidosti enemmän huomiota esimerkiksi järjestämällä nuorille mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua kuntien toimintaan. Tarvitaan yhteistyötä, asennemuutoksia ja uudistuksia vallanjakoon.

4.2. Nuoren ikä, puhevalta ja oikeus tulla kuulluksi

4.2.1. Ikäraajat ja niiden erot eri laeissa

Iällä voidaan tarkoittaa monia eri asioita. Voidaan erottaa ainakin kronologinen, biologinen, psykologinen tai psyykinen, kehityksellinen, sosiaalinen, institutionaalinen, juridinen, toiminnallinen, persoonallinen, subjektiivinen, ruumiillinen, rituaalinen ja symbolinen ikä. Kronologisen iän korostuminen on tyypillistä modernille, länsimaiselle kulttuurille. Sitä pidetään käyttökelpoisena objektiivisena kriteerinä vertailulle, yksilön sijoittamiselle historialliseen aikaan ja yksilöiden luokittelulle. Kronologisella iällä on käytännössä tärkeä merkitys monen asian arvioinnissa ja määrittelyssä. Esimerkiksi oppivelvollisuuden alkaminen ja loppuminen sekä täysi-ikäisyyden määrittely ovat sidottuja tiettyihin kronologisiin ikävuosiin.¹⁷⁶

Juridiikan näkökulmasta iällä tarkoitetaan lähinnä kronologista ikää. Siihen liittyvät ongelmat voivat nousta esille lain säätämisvaiheessa, jolloin joudutaan pohtimaan sitä, voidaanko laissa asettaa selviä ala- tai yläikärajvoja. Ikä voi aiheuttaa ongelmia myös myöhemmin lain soveltamisvaiheessa. Erityisen paljon ikään perustuvaa harkintaa on lasten kohdalla, minkä mahdollistaa jo perustuslain 6.3 §. Lainkohdan mukaan lasten tulee saada

¹⁷⁵ Näin Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Edustuksellinen demokratia. Komiteamietintö 2005:1. Oikeusministeriö 7.6.2005.

¹⁷⁶ Näin Rantamaa 2001 s. 49–77.

”vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”. Käytännössä onkin syntynyt erimielisyyttä siitä, minkä ikäisen lapsen mielipiteelle voidaan antaa painoarvoa. Eri laeissa on päädytty erilaisiin ikärajoihin.¹⁷⁷ Näistä tutkimuksen kannalta merkittävimpiä ovat erityislaintasoiset säädökset, jotka koskettavat nuorten puhevaltaa ja oikeutta tulla kuulluksi.

Puheoikeus ja asianosaisten kuulemisen velvoitteet tuovat nuorelle lisää oikeuksia osallistua itseään koskevaan henkilökohtaiseen asian käsittelyyn kunnassa ja vahvistavat nuoren oikeudellista asemaa kuntalaisena. Muun muassa koulu- ja terveystoimi sekä lastensuojelun toteutuminen kunnissa ovat kuntien vastuulla, joten kuntien kyseisillä aloilla toimivat viranomaiset ovat vastuussa myös nuoren puhevallan sekä kuulemisvelvoitteen käytännön toteutumisesta esimerkiksi oppivelvollisuuteen, terveydenhuoltoon ja lastensuojeluun liittyvissä asioissa.

Nuoren puhevaltaa on erityissäännöksin vahvistettu osaltaan siksi, että perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6. 3 § vahvistaa nuorten tasa-arvoista ja itsenäistä kehitystä vastaavaa vaikuttamista asioihinsa. Perustuslain 6 §:n lapsia ja nuoria koskevat määräykset ovat kuitenkin osa laajempaa kokonaisuutta. Myös 1990-luvulla lasten oikeuksissa on tapahtunut merkittävä muutos; Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen voimaan tulo on jatkoa kehitykselle, jota esimerkiksi lastensuojelulakien¹⁷⁸ kautta on tapahtunut jo vuosikymmeniä lasten ja nuorten täysivaltaisiksi kansalaisiksi hyväksymisessä¹⁷⁹.

Nykyään lähtökohtana on se, että lasten ja nuorten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapset ja nuoret tunnustetaan yhteiskunnallisiksi toimijoiksi, eikä heitä enää kohdella vain toimijoiksi kasvamassa olevina.¹⁸⁰ Heille kuuluvat kaikki ne oikeudet, jotka perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa on turvattu jokaiselle. Perustuslain 6 §:n mukaan nuoria ja lapsia on kohdeltava lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin aikuisia, ellei heitä hyväksyttävällä perusteella ole asetettu laissa eri asemaan.¹⁸¹

¹⁷⁷ Näin Nieminen 2006 b s. 243.

¹⁷⁸ Lastensuojelulaki (52/63) erotti lastensuojelun muusta köyhäinhoidosta vuonna 1936 ja sen jälkeen vuoden 1983 lastensuojelulakia (683/1983) on luonnehdittu lapsen edun laiksi. Uusi lastensuojelulaki astui voimaan vuoden 2008 alusta.

¹⁷⁹ Nieminen 2006 a s. 70–72.

¹⁸⁰ Nieminen 2006 a s. 106–107.

¹⁸¹ Nieminen 2006 a s. 138–139.

Sitä, minkä ikäinen on nuori tai lapsi, on hyvin vaikea määritellä. Perustuslakimme ei määrittele, mitä lapsella tai nuorella tarkoitetaan, mutta sen sijaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiaita. Olen jo todennut, että nuorisola ei erottele nuoria lapsista, vaan koskettaa kaikkia alle 29-vuotiaita. Tällöin nuorisolain velvoitteiden voidaan katsoa koskettavan myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsiksi määriteltyjä henkilöitä.

Tiukat lapsi- ja nuorimäärittelyt ovat ongelmallisia, koska lainsäädännölliset määrittelyt vaihtelevat huomattavasti, ja ne eroavat usein arkipäivän käsityksistä lapsuudesta sekä nuoruudesta. Kukin toimijaryhmä voikin määritellä ikärajan piiristä oman kohderyhmänsä. Erityisesti kuntapuolelta on kritisoitu nuorisolakiluonnoksen ikämäärittelyä, koska kuntien nuorisotyö kohdistuu käytännössä huomattavasti rajatumpaan ikäryhmään. Ikämäärittelyn alarajaksi ehdotettiin muun muassa 7-vuotiaita, mutta erityisesti valtakunnalliset varhaisnuorisojärjestöt vastustivat tätä¹⁸². Mitä ilmeisimmin ei aina ole tarpeen määritellä tarkkoja ikärajoja, koska myös henkilön kehitysaste vaikuttaa oikeudelliseen asemaan.

Tarkkoja ikärajoja on kuitenkin asetettu esimerkiksi puheoikeudelle ja asianosaisten kuulemisen velvoitteissa. Tutkin jäljempänä 5. luvussa nuorisolain mukaista nuorten kuulemisvelvoitetta mutta nuorten kuuleminen, puheoikeus ja nuoren ikä on huomioitava kunnassa erityisesti myös seuraavien lakien perusteella. Nuorta on kuultava kunnassa myös kunnan asiakkaana ja yksilönä.

4.2.2. Nuoren puhevalta ja oikeus tulla kuulluksi

Hallintolain mukainen puheoikeus

Hallinto-oikeudellinen lähtökohta iän vaikutuksesta nuoren kuulemiselle on hallintolain 14 §:än perustuva oikeus vajaanvaltaisena henkilönä, eli 15–17-vuotiaana, käyttää puhevaltaa hallintomenettelyssä yksinään edunvalvojan tai huoltajan ohella. Erityisesti hallintolain 14.3 §, jossa oikeus käyttää puhevaltaa tarkoittaa alaikäisen henkilön, eli 15–17-vuotiaan puheoikeutta asioissa, jotka koskevat hänen henkilökohtaista etuaan tai oikeutta, on katsottava nuoren

¹⁸² Näin HE 28/2005 s. 9.

oikeudellista asemaa vahvistaviksi. Henkilökohtaisiksi asioiksi voidaan katsoa esimerkiksi nuoren oppivelvollisuus tai terveydenhoito.¹⁸³

HE:ssä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) esitettiin alun perin, että tämä kyseinen puheoikeus olisi jo kaksitoista vuotta täyttäneellä henkilöllä. Ehdotuksen taustalla oli lapsen oikeusaseman korostuminen nykyisessä perustuslaissa ja lapsen oikeuksia koskevissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Hallintovaliokunta piti kuitenkin saamansa selvityksen perusteella asiaa koskevassa mietinnössään¹⁸⁴ lapsen rinnakkaisen puhevallan osalta perusteltuna säilyttää yleislaissa nykyinen viidentoista vuoden ikäraja, koska erityislainsäädännössä on suhteellisen laajalti lapsen puhevaltaa ja kuulemista koskevaa sääntelyä.

HE:ssä hallintolaiksi puheoikeuden laskemisen esitys kahteentoista vuoteen perustui lapsen oikeusaseman korostamisen ohella juuri siihen, että lukuisissa lapsen henkilöä koskevissa laeissa on viranomaisille asetettu velvoite selvittää kaksitoista vuotta ja jopa tätä nuoremman lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavoin hänen mielipiteensä ja toivomuksensa. Ehdotettu puheoikeuden uudistus ei olisi vaikuttanut muussa lainsäädännössä oleviin puhevaltasäännöksiin.

Lastensuojelulain velvoitteet

Toinen merkittävimmistä lapsen puhevaltaa ja kuulemista koskevista laeista on vuoden 2008 alusta voimassa ollut uusi lastensuojelulaki (13.4.2007/417). Lastensuojelulain 11 §:n mukaan kunta huolehtii siitä, että lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä valvoo lapsen edun toteutumista virkansa puolesta ja avustaa lasta tai nuorta puhevallan käytössä lain 24 §:n mukaan.

Lastensuojelulain 5 §:n mukaan lapselle on ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla turvattava oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa, ja mahdollisuus esittää siinä mielipiteensä. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa, lasta tai nuorta koskevaa päätöstä tehtäessä, ja lastensuojelua toteutettaessa, on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen tai nuoren mielipiteisiin tai toivomuksiin. Lastensuojelulain 6 §:n mukaan lapsina pidetään alle 18-

¹⁸³ Mäenpää 2003 s. 262, hallintolaki 14 §.

¹⁸⁴ HaVM 29/2002 vp.

vuotiaita ja nuorina 18–20-vuotiaita. Lastensuojelua toteutettaessa on lastensuojelulain 20 §:n mukaan selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide, sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla.

Mielipide on selvitettävä hienovaraisesti, sekä siten, ettei siitä aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden läheisten ihmisten välisille suhteille. Lapsen mielipiteen selvittämistapa ja pääasiallinen sisältö on kirjattava lasta koskeviin asiakirjoihin. Lisäksi kaksitoista vuotta täyttäneelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain asianosaisen kuulemista koskevan 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Erillinen puhevalta on lastensuojelulain 21 §:n mukaisesti itseään koskevassa lastensuojeluasiassa kaksitoista vuotta täyttäneellä lapsella huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella.

Uutta lakia edeltänyt lastensuojelulaki (5.8.1983/683) poikkesi kuulemista ja puhevaltaa koskevin osin uudesta siten, että uudessa laissa korostuu lapsen mielipiteiden kirjaaminen häntä koskeviin asiakirjoihin ja myös puhevallan käytön ikäraja on laskenut viidestätoista vuodesta kahteentoista vuoteen. Kumotun lastensuojelulain 10 §:n mukaan huoltajan ohella vasta 15 vuotta täyttäneellä lapsella oli oikeus käyttää puhevaltaa häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.

Peruskouluikäisten ja toisen asteen koulutuksessa opiskelevien kuuleminen

Peruskouluikäisten ja toisen asteen koulutuksessa opiskelevien kuulemista oppilaitoksissa on myös säädetty erikseen. Äskettäin perusopetuslakiin (21.8.1998/628) lisätyn 47 a §:n¹⁸⁵ mukaan koululla voi olla sen oppilaista muodostuva oppilaskunta, jonka tehtävänä on edistää oppilaiden yhteistoimintaa, vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista oppilaita koskevissa asioissa. Toiminnan järjestämisestä päättää opetuksen järjestäjä. Jos oppilaskuntatoimintaa ei järjestetä, opetuksen järjestäjän tulee muulla tavoin huolehtia siitä, että oppilailla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä koulunsa tai muun toimintayksikkönsä toimintaan liittyvistä oppilaita yhteisesti koskettavista asioista.

¹⁸⁵ L:lla 239/2007 lisätty 47 a § tuli voimaan 1.8.2007.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 215/2006) kyseistä lisäystä perusopetuslakiin perusteltiin tavoitteilla, joita hallituksen Kansalaisvaikuttamisen Poliitiikkaohjelmassa asetettiin kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen parantamiseksi. Poliitiikkaohjelman yksi haaste oli kehittää oppilaskuntatoimintaa perusopetuksessa ja lukioissa osaksi kunnallista osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmää. Valtakunnallista kehittämistyötä on sen mukaan tehty muun muassa opetusministeriön ”Osallistuva oppilas – yhteisöllinen koulu” -hankkeessa vuodesta 2005 alkaen.

Oppilaskunnat eivät ole uusi asia kouluille ja voidaankin kysyä, miten oppilastoimikuntaa nyt kehitetään uusia haasteita vastaavaksi todellista oppilaiden päätösvaltaa lisääväksi, ja osaksi kunnallista osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmää? Tavoitteenahan on kasvattaa aktiivisia kansalaisia. Myös oppilaiden mielestä vaaditaan toimia, jotta käytännöt muuttuvat. Tutkimustulosten¹⁸⁶ perusteella yli puolet perusopetuksen oppilaista on sitä mieltä, ettei opettajilla ole riittävästi aikaa kuunnella oppilaita, ja oppilaat tuntevat että heillä on vähiten vaikutusmahdollisuuksia juuri koulussa, jossa he haluaisivat vaikuttaa enemmän, esimerkiksi suunniteltaessa opetukseen liittyviä asioita, fyysisiä puutteita sekä koulupäivän rakennetta¹⁸⁷.

Perusopetuslaissa ei, toisin kuin lukiolaissa (21.8.1998/629) aikaisemmin säädetty oppilaskuntatoiminnasta tai sitä vastaavasta muusta oppilaiden kouluyhteisöön liittyvästä toiminnasta. Lukiolain 27 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tulee varata opiskelijoille mahdollisuus osallistua koulutuksen kehittämiseen sekä kuulla opiskelijoita ennen opintoihin ja muihin opiskelijoiden asemaan olennaisesti vaikuttavien päätösten tekemistä. Myös lain ammatillisesta koulutuksesta (21.8.1998/630) 36 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tulee varata opiskelijoille lukiolain 27 §:ää vastaavat osallistumismahdollisuudet.

Vuonna 2006 toisen asteen oppilaskuntatoimintaa oli lukioista noin 93 %:ssa ja ammattioppilaitoksista noin 67 %:ssa. Peruskouluista vain 32 %:ssa oli vuonna 2006 oppilaskuntia, ja vain noin 17 % oppilaskunnista teki yhteistyötä paikallisen nuorisovaltuuston kanssa. Oppilaskunnilla on viime vuosina ollut selkeästi koulun varsinaista työtä keventävien oheistapahtumien järjestely- ja toteutusvastuu. Varsinaiseen opetukseen ja opiskeluun

¹⁸⁶ Arponen Anne-Leena: ”Miten nuo pienet osaa ajatella niin fiksusti?” Lasten mielipiteitä arkiympäristöstään. Lapsiasiavaltuutetun toimiston selvityksiä 1. Helsinki 2007.

¹⁸⁷ Manninen 2007 s. 120–122.

osallisuusperiaatteet eivät vielä juuri ulotu.¹⁸⁸ On kuitenkin esimerkkejä oppilaitosten oppilaskunnista¹⁸⁹, joissa oppilaskuntien jäsenten tehtäviin kuuluu myös oppilaiden edunvalvonta. Oppilaskuntien jäsenet vaikuttavat oppilaitoksissa tekemällä aloitteita ja kannanottoja sekä osallistumalla opettajainkokouksiin ja erilaisiin työryhmiin, kuten opetussuunnitelma- ja kehittämistyöryhmiin.¹⁹⁰

5. Nuorisolain 8 §:n perusteella järjestettävä osallistuminen ja kuuleminen kunnissa

5.1. Nuorisolain 8 §:n mukainen osallistuminen ja kuuleminen

5.1.1. Nuorisolain 8 §:n valmistelu ja sisältö

Nuoren aktiivisen kansalaisuuden edistäminen on kirjattu nuorisolain tavoitteisiin. Nuorisolain 8 §:ssä nuorten osallistumisen ja kuulemisen tavoite myös konkretisoituu käytännön veloitteeksi järjestää mahdollisuus nuorten osallistumiselle ja kuulemiselle kunnallisessa toiminnassa.

Nuorisotyölain uudistus käynnistyi pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman kirjauksen perusteella syksyllä 2003, jolloin käytiin laaja kansalaiskeskustelu nuorisotyölain arvoista valtioneuvoston kansalaiskeskustelufoorumilla <http://www.otakantaa.fi>. Keskustelussa käytettiin yli 200 puheenvuoroa. Alustavaa keskustelua nuorisotyön peruspalveluista oli käyty jo aiemmin Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:n ylläpitämässä nuorten verkkodemokratiavälineessä <http://www.valtikka.fi>.¹⁹¹

Nuorisolain valmistelu kesti kokonaisuudessaan kaksi vuotta. Valmistelusta vastasi opetusministeriön nuorisoyksikkö yhdessä Suomen Kuntaliiton, Suomen Nuorisotyöyhteistyö Allianssi ry:n ja Nuorisotutkimusverkoston edustajien kanssa. Valmisteluryhmään osallistuivat lisäksi opetusministeriön lainsäädäntöneuvokset sekä nuorisoasiainkunnan ja nuorisojärjestöjen

¹⁸⁸ Manninen 2007 s. 120–122.

¹⁸⁹ Ks. esim. Raahen lukion oppilaskunta. Teoksessa: Nuorten Raahen – nuorten ajatuksia osallisuudesta, vaikuttamisesta ja Raahesta. Gretschel Anu,– Moisala, Jarno (toim.) Raahen 2008.

¹⁹⁰ Keski-Korsu Pekka 2008 s. 13.

¹⁹¹ Näin HE 28/2005 s. 11.

avustustoimikunnan puheenjohtajat. Lääninhallitukset järjestivät yhteensä 14 alueellista keskustelu- ja kehittämistilaisuutta, joihin osallistui noin tuhat kuntien ja järjestöjen ja nuorisotyöyhteisöjen edustajaa.¹⁹²

Nuorisolain valmisteluun osallistuivat sen eri vaiheissa opetusministeriön asiantuntijaeliminä toimivat nuorisoasiain neuvottelukunta ja nuorisojärjestöjen avustustoimikunta. Nuorisojärjestöjen avustustoimikunta vastasi käytännössä nuorisojärjestöjen avustusperusteiden uudistamisen valmistelusta. Toimikunta kuuli muun muassa poliittisia nuoriso- ja opiskelijajärjestöjä vaalimittarien käyttämisestä osana tulosperusteisuutta valtionavustusten jaossa.¹⁹³

Nuorisolakiluonnos oli esillä myös Allianssi ry:n nuorisotyöpäivillä, johon otti osaa yli 1100 nuorisotyöntekijää ja järjestöjen edustajaa eri puolilta Suomea. Nuorisolakiluonnosta käsiteltiin valtakunnallisilla työpajapäivillä, sekä kirkon ja seurakunnan nuorisotyötapauksissa sekä kolmesti läänien nuorisotoimen neuvottelupäivillä. Lakiluonnos oli myös esillä useissa nuorisojärjestöille järjestetyissä tilaisuuksissa. Nuorisolakiluonnosta käsiteltiin lisäksi erikseen ympäristöjärjestöjen, maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen edustajien sekä nuorisotutkijoiden kanssa. Sukupuolten välisen tasa-arvon huomioon ottaminen on varmennettu opetusministeriön kulttuuri-, liikunta ja nuorisopolitiikan osaston tasa-arvoasioista vastaavan virkamiehen osallistumisella valmistelutyöhön.¹⁹⁴

Luonnos nuorisolaiksi pykäläkohtaisin perusteluin saatettiin marraskuussa 2004 avoimeen käsittelyyn edellä mainituilla kansalaiskeskustelufoorumeilla. Samaan aikaan käynnistyi lakiluonnoksen lausuntovaihe, jossa lakiluonnoksesta pyydettiin lausunto 23:ta taholta. Lausunnon antoivat Suomen Kuntaliitto, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry (jäsenjärjestöjensä lausuntoihin perustuen), Suomen evankelisluterilainen kirkko, Suomen ortodoksinen kirkollishallitus, Saamelaiskäräjät, Romaniasiain neuvottelukunta, Nuorisotutkimusseura ry, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry, Suomen Nuorisokeskukset ry, Lastensuojelun Keskusliitto ry, nuorisoasiain neuvottelukunta, nuorisojärjestöjen avustustoimikunta, lääninhallitukset, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö ja valtioneuvoston kanslia.

¹⁹² Aaltonen 2007 s. 22.

¹⁹³ Näin HE 28/2005 s. 11.

¹⁹⁴ Näin HE 28/2005 s. 11.

Lakiluonnosta on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (KUT-HANEK).¹⁹⁵

Tutkimuksen kannalta merkittäviä ovat ne lausuntojen kohdat, jotka koskivat nuorisolain 8 §:n sisältöä, ja nuorisolain 2 §:ssä määriteltyä nuoren ikää. Alun perin lausuntokierrokselle lähteneen lakiluonnoksen määritelmien mukaan nuorilla tarkoitetaan *alle 29-vuotiaita lapsia ja nuoria*. Kuten jo edellä on esitetty, voimassa olevan nuorisolain 2 §:n mukaan *nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita*.

Lausuntokierrokselle lähtiessään ehdotettu nuorisolain 8 §:n luonnos oli seuraavanlainen:

”Nuorille tulee varata mahdollisuuksia osallistua paikallista nuorisotyötä sekä nuorisopolitiikkaa koskevien asioiden valmisteluun. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.”

Nuorisolain 8 §:n luonnosta koskeva kritiikki ja muutosehdotukset lausunnoissa olivat tiivistetysti seuraavanlaisia:

Ensinnäkin *useassa* lausunnossa oltiin sitä mieltä, että

- lakiluonnoksessa ei huomioida nuorten osallistumista varsinaiseen kunnalliseen päätöksentekoon, eikä nuorten vaikuttamista,
- pelkkä osallistumismahdollisuuksien varaaminen nuorille ei riitä. Nuorilla on oltava aito mahdollisuus osallistua kunnan päätöksentekoon ja asioiden valmisteluun / käsittelyyn kunnassa, lisäksi nuoria on tiedotettava kunnassa vireillä olevista asioista,
- jokaisessa kunnassa on oltava laissa säädetty kunnallinen, alueellinen tai seutukunnallinen nuorisolautakunta tai muu luottamuselin nuorten asioiden käsittelyä ja kuulemista varten.

Lisäksi annettujen lausuntojen mukaan

- nuorisolain 8 §:ssä pitäisi erikseen mainita lapsen osallisuuden edistämisestä ja siinä tulisi velvoittaa luomaan lasten osallisuutta parantavia käytäntöjä,
- kuntalaisten suorasta osallistumisesta on jo säädetty kuntalain 4.luvussa kattavasti,

¹⁹⁵ Näin HE 28/2005 s. 11–12.

- yhteissuunnittelu ja osallistuva suunnittelu ovat keinoja edistää nuorisolain 8 §:n toteutumista,
- lakiluonnoksessa tulisi olla maininta nuorten alueellisesta ja valtakunnallisesta osallistumisesta,
- nuorille tulee varata mahdollisuus myös aloitteiden tekemiseen
- nuorisolautakunta on enemmän kunnallista nuorisopolitiikkaa ja nuorisotyön toimintaan vaikuttamista, kuin nuorten osallistumismuoto, joten nuorisolautakunnat antavat nuorisotyölle korotetumman aseman kuntien hallinnossa, sitä vastoin nuorten tulisi voida osallistua asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.

Nuorisolain 2.2 §:ssä olevasta ikämäärittelystä puolestaan lausuttiin *useassa* lausunnossa seuraavaa:

- On hyvä, että luonnoksen nuorisolain 2.2 § määritelmän mukaan 29-vuotiaat määriteltiin nuoriksi ja lapsiksi, muun muassa järjestöt kohtaavat nuoret eri-ikäisenä ja tätä tulisi kunnioittaa, eikä haitata asettamalla nuorisolakiin ala-ikärajaa,
- Luontevampaa on puhua lapsi- ja nuorisotyöstä ja lapsi ja nuorisolaista, koska nuorisotyön piirissä on runsaasti ns. lapsia, joita laki koskettaa.

Lisäksi luonnoksen ikämäärittelystä lausuttiin seuraavasti:

- Alaikärajan määrittelemättömyys vaikuttaa kielteisesti kunnalliseen nuorisotyöhön, ja ikämäärittelyä olisi kuntien toiminnan kannalta rajattava tarkemmin.
- Lapsi ja lapsuus eivät näy laissa kuin ainoastaan ehdotuksessa nuoren määritelmäksi, termiä lapset ja nuoret tulisi soveltuvin osin käyttää myös muualla lain pykälissä.
- Lakiluonnoksen ikämäärittely on ongelmallinen, koska lailla tulisi tarkoittaa vain sitä ikäryhmää jota nuorisotyö koskee, ei sekä lapsia, että nuoria.
- Nuoren ikää ei aiemmin määritelty laissa, eikä mikään ikämääritelmä määrittele nuoren iän alkamista 0 vuodesta. YK:n lasten oikeuksien sopimuksen mukaan lapsia ovat alle 18-vuotiaita.

HE: ssä nuorisolaiksi todetaan: ”Lausunnonantajat suhtautuivat lakiluonnokseen pääsääntöisesti myönteisesti”. Nuorisolakiluonnos oli kokonaisuutena onnistunut. Hallituksen esityksen mukaan tämä johtui ainakin osittain laajasta ja avoimesta kuulemiskierroksesta, jonka tulokset voitiin ottaa huomioon lausuntokierrokselle lähtenyttä lakiluonnosta

valmisteltaessa. Esityksen mukaan myös lausuntojen muutosehdotukset otettiin mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Lainvalmisteluvaiheessa virkamiesluonnokseen annetuissa lausunnoissa on kuitenkin havaittavissa henkilön nuoreksi määrittämisen vaikeus ja vastakkaiset näkemykset määrittelyn toimivuudesta käytännössä, sekä voimakas halu saada nuorille tosiasialliset mahdollisuudet ja järjestelmät osallistua kuntien päätöksentekoon ja asioiden valmisteluun.

Hallituksen esityksessä nuorisolaiksi nuorisolain 8 § oli seuraavanlainen:

”Nuorille *tulee varata* mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien *asioiden käsittelyyn*. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.”

Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esityksessä nuorisolain 8 §:ssä säilytettiin siis nuorille ”tulee varata” -määritelmä, mutta ”asioiden valmistelun” sijasta nuorisolain 8 §:än tehtyyn esitykseen kirjattiin ”asioiden käsittelyyn”. Asioiden käsittelyyn osallistumisen voisi nähdä lausuntojen ja esityksen tavoitteiden pohjalta vastaavan nuorten kokonaisvaltaisempaa osallistumista kunnalliseen toimintaan, ei siis pelkästään asioiden valmisteluun osallistumista. Kuitenkin hallituksen esityksessä haluttiin pysytellä osallistumismahdollisuuden ”varaamisessa” nuorille, vaikka useassa lausunnossa sen ei nähty antavan todellista velvoitetta nuorille järjestettävään osallistumismahdollisuuteen.

Sivistysvaliokunta¹⁹⁶ katsoi kuitenkin, että kyseinen ”*mahdollisuuden varaaminen*” alueellisen nuorisotyön ja -politiikan valmisteluun on liian yleispiirteinen. Valiokunnan mielestä sanamuoto olisi jättänyt mahdollisuuden esimerkiksi siihen, että kunnat olisivat katsoneet pelkästään tiedottamisen nuoria koskevista asioista riittäväksi tavaksi toteuttaa lain velvoitetta käytännössä.

Sivistysvaliokunnan käsittelyyn kirjallisen lausunnon antaneiden asiantuntijoiden lausunnoissa esitettiin seuraavat tutkimuksen kannalta huomionarvoiset seikat:

- On tärkeää, että nuorisolain 8 § velvoittaa rakentamaan väyliä ja tapoja joilla nuoret saavat äänensä kuuluviin, joten nuorille ei tule vain varata mahdollisuutta osallistua

¹⁹⁶ SiVM 15/2005 vp s.2–5.

asioiden käsittelyyn vaan heille tulee sitä tarjota. Asia esitettiin näin useammassa lausunnossa.

- Nuorille tulee tarjota mahdollisuus osallistua päätöksentekoon, ja nuorten mahdollisuuksia saada laadukasta tietoa on parannettava parantamalla nuorisotiedotusjärjestelmiä.
- Seuraavanlainen kanta tuli esiin useammassa lausunnossa: Jokaisessa kunnassa on oltava laissa säädetty nuorisolautakunta tai muu luottamuselin nuorten asioiden käsittelyä varten. Nuorisolautakuntia ei tulisi rinnastaa nuorten osallistumis- ja kuulemiskeinoihin. Nuorten elinoloihin liittyvää kunnallista päätöksentekoa ei myöskään saisi haudata superlautakuntiin, vaan jokaisessa kunnassa on oltava nuorisolautakunta, joka pohtii asioita nimenomaan nuorten kannalta.
- Nuorisolaissa tulisi lisätä nuorten alueelliseen ja valtakunnalliseen osallistumiseen kannustavia elementtejä.
- Nuorisolaissa nuorisolla tulisi tarkoittaa vain sitä kohderyhmää, jota käytännön nuorisotyö koskee. Ikärajamääritelmä voidaan jättää laista kokonaan pois.
- Ikärajojen määrittelyt voidaan jättää järjestöjen vastuulle eikä niitä tarvita Nuorisolaissa.
- On liioiteltua, että ikärajan väljä määrittely nuorisolaissa vaikeuttaa nuorisoviranomaisten työtä, sillä nuorisotyön keskeiset palvelut eivät lakiehdotuksen mukaan tulevaisuudessakaan ole subjektiivisia oikeuksia.
- Nuorisolain pitäisi olla lapsi- ja nuorisolaki, joka koskee alle 29-vuotiaita lapsia ja nuoria, koska suomalaisten varhaisnuorisotyöjärjestöjen toiminnassa mukana on yli 200 000 alle 16-vuotiasta, jotka pääasiassa ovat 7–13-vuotiaita.

Sivistysvaliokunta esittikin nuorisolain 8 §:n sanamuodon tarkentamista niin, että nuorisolain 8 § mukaan nuorille ”on järjestettävä” mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä koskevien asioiden käsittelyyn. Valiokunnan mielestä nuorten perehdyttäminen kansanvallan periaatteisiin ja demokraattisen valtiollisen järjestelmän toimintaan ovat teemoja, jotka tulee ottaa huomioon kaikessa nuorisoon vaikuttavassa toiminnassa. Lisäksi on tärkeää, että nuorilla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ja, että he tulevat tosiasiallisesti kuulluiksi heitä koskevissa asioissa jo niiden valmisteluvaiheessa.¹⁹⁷ Eduskunta hyväksyi kohdan

¹⁹⁷ SiVM 15/2005 vp – HE 28/2005 vp s. 2–5.

muutettuna siten kuin sivistysvaliokunta lausunnossaan esitti. Säännös on kirjattu voimassa olevaan nuorisolakiin seuraavasti:

Nuorisolain 8 §: Nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevista asioista.

Huomionarvoista on, että nuorisolain 8 §:än jäänyt määrittely osallistumisen muodoista jätettiin silti melko joustavaksi, eikä nuorisolain 2.2 § erottele nuoria ja lapsia toisistaan, vaan esitetty nuorisolain 2.2 § jäi voimaan sellaisenaan kuin se oli hallituksen esityksessä.

Nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnan nuorisotyön ja -politiikan valmisteluun, sekä kuuleminen heitä koskevista asioista voi tapahtua monin tavoin. Kertauksena todettakoon, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nuorten osallistumisen muodoiksi on määritelty vaihtoehtoisena nuorisolautakunnat tai muut nuorisoasioita käsittelevät lautakunnat, nuorisovaltuustot ja muut vastaavat vaikuttajaryhmät, verkkopohjaiset kuulemisjärjestelmät sekä peruskouluihin rakentuvat demokratiakasvatus- ja vaikuttamisjärjestelmät. Nuorten osallistuminen ja kuuleminen tarkoittaa nuorisolain ikämäärittelyn mukaisesti myös lapsia.¹⁹⁸

Kunnat voivat itsenäisesti päättää mitä nuorisotyön palveluja ne tarjoavat, ja miten järjestävät palvelut, sekä niihin liittyvän hallinnon. Pienten kuntien osalta palvelujen järjestäminen voi tarkoittaa kuntien välistä yhteistyötä esimerkiksi seutukunnallisesti¹⁹⁹. Nuorisolakiesityksessä todettiin myös että, nuorisolautakunnat korostaisivat nuorisotyön asemaa kuntien hallinnossa ja muodostaisivat nuorille väylän tulla mukaan kunnalliseen päätöksentekoon.

Nuorisolain 8 §:ssä tai sen valmistelussa ei ole tuotu kovinkaan painokkaasti esiin sitä, mitkä asiat kunnassa ovat nuorten asioita, vaikka kyseisissä asioissa nuoria on kuultava. Tarkastelen tätä ongelmallista kysymystä seuraavassa alaluvussa, jossa tutkin, miten nuorten osallistumismahdollisuudet nuorisolain 8 §:n mukaisesti tulee organisoida kunnissa.

¹⁹⁸ HE 28/2005 vp s. 14.

¹⁹⁹ HE 28/2005 vp s. 8 ja 14.

5.1.2. Nuorten osallistuminen kunnissa nuorisolain 8 §:n mukaisesti

Kunnan tehtävät ja nuorten asiat kunnissa

Nuorisolain 7 §:n velvoite nuorisotyöstä kunnan tehtävänä on tärkeä, vaikka se ei annakaan nuorille subjektiivista oikeutta nuorisotyön keskeisiin palveluihin. Nuorisotyö määriteltiin tutkimuksen alussa työksi, jolla parannetaan nuorten elinoloja ja edistetään nuorten kansalaistoiminta. Nuorisotyö sisältää nuoren aktiivisen kansalaisuuden ja sosiaalisen vahvistamisen lisäksi nuoren kasvun ja itsenäistymisen tukemisen sekä sukupolvien välisen vuorovaikutuksen. Sukupolvien välisellä vuorovaikutuksella tarkoitetaan lapsi- ja varhaisnuorisotyössä aikuisohjaajarakennetta sekä yleistä kulttuuriperinnön siirtämistä sukupolvelta toiselle. Nuorisopolitiikassa korostuu moniammatillinen yhteistyö kunnan opetus, sosiaali-, liikunta- ja kulttuuritoimen sekä kunnassa toimivien valtionviranomaisten kanssa.

Nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat tehtävät ovat: Nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurillinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot.²⁰⁰

Kaikki edellä mainitut nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvaksi luetellut tehtävät siis ovat sellaisia, että ne koskevat nuoria ja niihin liittyen heitä on kuultava. Mutta eivätkö myös muut kunnan asiat kosketa nuoria? Voidaanko nuorten asioita oikeastaan erotella muiden kunnan asukkaiden asioista?

Kunnilla on useita tehtäviä, joihin liittyvät asiat ja päätöksenteko koskettavat kuntalaisia ja heidän elinympäristöään, sekä erityisesti kuntalaisten käyttämiä palveluja. Kuntien niin sanotuista perustehtävistä, eli julkisoikeudellisista tehtävistä on säädetty kuntalain 2 §:ssä. Kuntalain 2.1 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Nämä tehtävät kunta voi kuntalain 2.3 §:n mukaan hoitaa itse tai

²⁰⁰ HE 28/2005 s. 18.

yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnalla on siis kuntalain 2 §:n mukaan sekä vapaaehtoisia, että pakollisia laissa säädettyjä tehtäviä. Vapaaehtoiset tehtävät kunta ottaa itselleen hoidettavakseen omilla päätöksillään. Kuntien tunnustetun oikeuden ottaa hoidettavaksi tehtäviä omilla päätöksillään on katsottu olevan keskeisimpiä kunnallisen itsehallinnon elementtejä²⁰¹. Kuitenkin perustuslain 2.3 § mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kyseinen hallinnon lainalaisuuden periaate edellyttää, että kunnan on myös vapaaehtoisessa toiminnassaan noudatettava lakia ja oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan²⁰². Pakolliset tehtävät kunnan on hoidettava valtion säättämien lakien mukaisesti. Kunnat voivat tehdä myös sopimuksia julkisten tehtävien hoitamisesta.

Kunnan itselleen ottamat tehtävät liittyvät useimmiten kunnan elinkeinotoiminnan harjoittamiseen ja kuntalaisten taloudellisen hyvinvoinnin edistämiseen. Kyseisiä tehtäviä voivat olla esimerkiksi maankäytön suunnittelu, kunnallistekniikan rakentaminen, energia- ja vesihuollon järjestäminen sekä koulutuspalvelut ja toimitilapalvelut. Myös julkisen joukkoliikenteen järjestäminen on vapaaehtoista kunnan toimintaa, samoin esimerkiksi vapaaehtoinen sivistystyö, kuten kansalaisopistotoiminta.

Erityislaeissa säädetty kunnan tehtävät ovat joko kunnille määrättyjä velvollisuuksia hoitaa tehtävä erityislaissa määrättyllä tavalla, tai vaihtoehtoisesti niiden järjestämisen hoitamiseen on voitu jättää kunnille harkintavaltaa. Lakisäätöiset tehtävät voidaan jaotella viranomaistehtäviin ja palvelutehtäviin. Viranomaistehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, joihin kunnilla on erityinen velvollisuus, ja joissa kunta käyttää julkista valtaa ja tekee lakiin perustuvia hallinnollisia päätöksiä. Palvelutehtävät taas ovat tehtäviä, joista kunnan on huolehdittava, mutta jotka kunta voi antaa ulkopuolisten yritysten toteutettavaksi.²⁰³

Karkeasti esitettynä kunnan lakisäätöisten tehtävien kokonaisuus voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti. On kuitenkin huomattava, että tehtävät jaoteltuina näin sisältävät itsessään vielä useita yksittäisissä laeissa säädettyjä palvelu- ja viranomaistehtäviä.

²⁰¹ Näin Sallinen 2007 s. 3.

²⁰² HE 309/1993 vp s. 26.

²⁰³ Anttiroiko (ym.) 2003 s. 50.

- Terveydenhoidon tehtävät ja sosiaalipalvelut
 - kansanterveystyö,
 - erikoissairaanhoido,
 - lasten ja lapsiperheiden palvelut,
 - oppilashuolto,
 - vanhustenhuolto,
 - muiden erityisryhmien terveys- ja sosiaalipalvelut.
- Koulutustehtävät
 - peruskoulu,
 - lukio,
 - ammattikoulu ja ammatilliset korkeakoulut.
- Kulttuuri-, nuoriso-, ja liikuntapalvelut
 - nuorisotyö ja -toiminta sekä nuorisotilat,
 - kirjastot,
 - musiikkiopistot,
 - liikunta- ja urheilutilat.
- Ympäristönsuojelu ja rakennusvalvonta
- Pelastustoimi

Kunnan tehtäväkenttä on hyvin laaja. Kunnan palvelut, viranomaistehtävät ja poliittiset- sekä elinkeinopoliittiset tehtävät koskettavat kuntalaisia elämän eri tilanteissa ja ikävaiheissa. Yksiselitteistä vastausta ei voida antaa kysymykseen: Onko kunnan tehtävä sellainen, että siihen liittyvä asioiden käsittely ja päätöksenteko koskettaisi nuoria ja heitä tulisi kuulla ja heidän tulisi saada osallistua asioiden käsittelyyn?

On myös huomioitava, että hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Tätä voidaan pitää hallintoasioissa perusteena nuorten kuulemiselle. Hallituksen esityksen hallintolaiksi mukaan asianosaista koskeva säännös on kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaisi riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä.

Esityksen mukaan asianosainen on ensinnäkin ratkaisutoimenpiteen välitön kohde eli se, jonka *oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta* asiassa päätetään taikka jonka kanssa viranomainen tekee hallintosopimuksen. Sopimussuhteen ulkopuolinen taho voi myös olla asianosainen, jos valmisteltava sopimus koskee tätä säännöksessä tarkoitettulla tavalla²⁰⁴.

Varsinaisia asianosaisia ovat siis hakija omassa asiassaan ja muut henkilöt, joihin asiassa annettava päätös kohdistetaan. Lähtökohtana kuitenkin on, etteivät pelkästään asiaan liittyvät tosiasialliset intressit riittäisi tuottamaan laissa tarkoitettua asianosaisasemaa. *Vaikutusten tulee olla oikeudellisia*. Jonkun oikeudesta tai edusta päättäminen tarkoittaisi sen ratkaisemista,

²⁰⁴ HE 72/2002 vp s. 62–63.

voiko henkilö saada vaatimansa oikeuden tai edun. Mainitusta seikasta päättäminen voi merkitä myös henkilölle aiemmin myönnetyn oikeuden tai edun rajoittamista.²⁰⁵

Oikeus, jonka myöntämisestä tai rajoittamisesta asiassa saattaa olla kysymys, voi olla esimerkiksi hallinnollinen lupa, kansalaisuuden myöntäminen taikka tavaramerkin tai mallin rekisteröinti. Henkilölle myönnettävä etu voi puolestaan olla sosiaalietuus, -tuki tai -avustus taikka valtionavustus. Toisaalta kysymys voi olla myös velvollisuudesta vapauttamisesta tai helpotuksen myöntämisestä. Hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisu asianosaisuudesta on aina itsenäinen suhteessa hallintoviranomaisen vastaaviin ratkaisuihin. Hallintolainkäyttöviranomainen voi tulkita asianosaisuutta hallintoviranomaista laajemmin, jolloin hallintopäätöstä saattaa rasittaa päätöksen kumoamiseen johtava menettelyvirhe.²⁰⁶

Hallintolain 41 §:n mukaan jos asian ratkaisulla voi olla *huomattava* vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Asian vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Kunnissa on huomioitava tehtäväkohtaisesti, toimivaltaisessa viranomaisessa, onko jokin yksittäinen viranomaiselle tai toimielimelle kuuluva asia nuoria koskettava asia, ja onko nuoria asian käsittelyvaiheissa; vireillepanossa, valmistelussa, asiassa keskustelussa, päätöksenteossa, toimeenpanossa, tai seurannassa kuultava. Kunnassa tulee kuulla nuoria kunnan itselleen ottamien tehtävien käsittelyssä, sekä yhtäläillä sille laissa määrättyjen tehtävien käsittelyssä silloin kun asia koskee nuoria. Nuorisolain 8 § velvoittaa toimimaan näin.

²⁰⁵ Emt. s. 62–63.

²⁰⁶ HE 72/2002 vp s. 62–63.

Nuorten osallistumisen järjestämisvastuu

Nuorisolaissa ei määritellä kenelle kunnan organisaatiossa kuuluu nuorisolain 8 §:n mukaisen nuorten osallistumisen toimeenpano ja osallistumisen järjestäminen paikallista ja alueellista nuorisotyötä koskevien asioiden käsittelyyn, tai ylipäätään nuorten kuulemisen järjestäminen heitä koskevissa asioissa. Kuntaliitto on lausunnossaan todennut, että toimintatapa ja toimintaa koskeva toimivalta on kunnan päätettävissä²⁰⁷. Vastuu hallintolain 41 § säännöksen perusteella voisi nähdä olevan toimivaltaisella viranomaisella.

Kuntalain 1.2 §:n mukaan ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnan päätösvaltaan kuuluvat asiat käsittelee, ja niistä päättää valtuusto²⁰⁸. Kyse on siis kunnan päätösvalta, ei valtuuston. Valtuustolle kuuluu kunnan päätösvaltan käyttäminen, jollei erikseen toisin ole säädetty tai ellei valtuusto ole itse valtaansa muulle toimielimelle delegoinut²⁰⁹. Valtuusto voi luovuttaa kunnan päätösvaltaa myös muille viranomaisille. Kuntalain 13 §:ssä on säädetty valtuuston tehtäväksi vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kuntalain 13 §:än on myös koottu asiat, joissa valtuuston edellytetään käyttävän kunnan päätösvaltaa.

Tärkeä nuorisolain 8 §:n toimeenpanoon ja järjestämisvastuuseen liittyvä valtuuston tehtävä on päättää hallinnon järjestämisen perusteista. Tämä tarkoittaa hallinto-organisaation järjestämistä, eli valtuuston on päätettävä kunnan toimielimistä ja siitä miten toimivalta ja tehtävät jaetaan viranomaisten kesken²¹⁰. Valtuusto päättää myös alemmille toimielimille annettavista valtuuksista.

Hallintovaliokunta totesi valtioneuvoston selontekoon²¹¹ perustuvassa mietinnössään kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (HaVM 10/2002 vp), että valtuuston tulee velvoittaa kunnan muut toimielimet omalta osaltaan pitämään huolta oman hallinnonalansa

²⁰⁷ Aaltonen 2007 s. 67.

²⁰⁸ Heuru & Prättälä s. 102.

²⁰⁹ KM 1993:33 s. 345, HE 192 / 1994 s. 24 ja 80.

²¹⁰ Ks. Kuntalain 14 §; Toimivallan siirtäminen.

²¹¹ VNS 3/2002 vp; Selonteon mukaan osallistumishankkeissa ja -kokeiluissa sekä nykytilan arvioinnin pohjalta voidaan todeta, että edustuksellisissa elimissä päätöksiä tekevien luottamushenkilöiden ja valmistelevien virkamiesten, sekä vaaleilla vaikuttamaan tottuneiden kansalaisten on vaikea orientoitua suoran osallistumisen vaatimuksiin ja muotoihin. Selonteon mukaan lainsäädäntö antaa jo nyt varsin laajat ja monipuoliset keinot kansalaisten osallistumiselle. *Kuitenkin selonteon mukaan olisi aiheellista selvittää kuntalain 27 §:n tarkistamista niin, että velvollisuus huolehtia kunnan asukkaiden osallistumisesta ja vaikuttamisesta ulotettaisiin kunnan valtuuston lisäksi koskemaan myös muita toimielimiä.*

osallistumismahdollisuuksista. Hallintovaliokunnan mukaan tämä tapahtuu luontevasti niin, että valtuuston hyväksymään taloussuunnitelmaan ja -arvioon sisällytetään palvelujen määrällisten ja laadullisten ja taloudellisten tavoitteiden sekä ympäristötavoitteiden lisäksi kunnallisen demokratian ja kuntalaisten osallistumista koskevat tavoitteet. Lisäksi kuntalain 27 §:ssä valtuustolle on säädetty velvoite pitää huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan, osoittaa valtuuston vastuun nuorten osallistumisoikeuksien toteuttamisesta.

Professori Aimo Rynänen on nuorisolakia koskevassa lausunnossa todennut, että on selvää, ettei valtuusto yksin voi ottaa vastuulleen kuntalain 27 §:n mukaista velvoitetta, koska kunnan toiminnat ovat pitkälti delegoitu kunnanhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille. Rynäsen mukaan esimerkiksi vastuu riittävästä kuulemisesta tulee olla sillä viranhaltijalla tai toimielimellä, jonka vastuualueeseen asia kuuluu. Rynäsen mukaan vastuuta nuorisolain 8 §:n osallistumisen järjestämisestä ja kuulemisvelvoitetta ei siis voida vastuuttaa yhdelle viranhaltijalle tai lautakunnalle, vaan se on toteutettava kaikissa nuorisopolitiikkaa koskevissa asioissa.²¹²

Asian voi kuitenkin nähdä myös niin, että nuorisolain 8 §:n toteuttaminen käytännössä vaatii sen, että esimerkiksi kunnan keskushallinnossa on toimivaltainen virkamies, jolle nuorisolain 8 §:n alaan liittyvien asioiden valmistelu ja esittäminen valtuustolle tai lautakunnille kuuluisi. Myös lausuntojen antaminen nuoria koskettaviin esityksiin, sekä nuorten osallistumisen ja kuulemisen toteutumisen valvonta nuorisolain 8 §:n edellyttämällä tavalla, ennen asioista päättämistä, kuuluisi toimivaltaisen viranomaisen vastuulle. Tämä ei sulkisi pois sitä, että muut kunnan toimielimet eivät voisi tehdä yhteistyötä nuorten kanssa, ja huolehtia osaltaan nuorisolain 8 §:n velvoitteiden toteuttamisesta. Tällainen viranhaltijana toimiva ”koordinaattori” voisi myös toimia samalla esimerkiksi nuorten ja kunnan päätöksentekuelimien yhteyshenkilönä, tieto- ja koulutuspankkina, ja tuoda nuoria ja kunnan viranhaltijoita sekä luottamushenkilöitä päätöksenteossa lähemmäs toisiaan.

Voi jopa sanoa, että tämänkaltainen mahdollisuus ja ”malli” on jo kuntien käytössä. Edellä YK:n lasten oikeuksia koskevaa sopimusta käsiteltäessä ilmeni, että esimerkiksi Tampereen kaupungissa on kunnallinen lapsiasiamies. Miksi muut kunnat eivät ole vielä tarvinneet

²¹² Rynänen 2005.

lapsiasiamiestä, ja mitä kunnallisen lapsiasiamiehen toimeen tarkalleen ottaen kuuluu, tai mitä siihen voisi kuulua?

Kunnallinen lapsiasiamies kuntien mahdollisuutena

Tampereella lapsiasiamiestoiminnalle asetetut päämäärät vuonna 2008 ovat seuraavat:

1. Lapsiasiamies edistää eri toimijoiden välistä yhteistyötä lähtökohtanaan lasten ja nuorten näkökulmien ja tarpeiden huomioiminen heitä koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa,
2. toiminta tukee lasten ja nuorten tervettä kasvua ja hyvinvointia,
3. lapset ja nuoret ovat osallistuvia ja vaikuttavia kuntalaisia, joiden osallistumisen toimintakanavia kehitetään edelleen,
4. lapsiasiamiestyö edistää YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen periaatteiden toteutumista kaupungissa.²¹³

Tampereella lapsiasiamiehen työ koostuu kolmesta osasta: 1) Työstä lasten ja nuorten parissa, 2) Hallinnollisesta vaikuttamisesta, 3) Yhteistyön edistämisestä. Jokaiselle työn osa-alueelle on määritelty omat tavoitteensa. Seuraavaksi esitettyjen tavoitteiden on toteuduttava, jotta lapsiasiamiestoiminnan voidaan katsoa onnistuneen kaupungissa²¹⁴.

Tavoitteet osalle ”Työ lasten ja nuorten parissa” ovat esimerkiksi seuraavanlaisia:

- Edistää lasten ja nuorten omaa osallistumista ja vaikuttamista yhteistyössä heidän kanssaan,
- tehdä tunnetuksi YK:n lapsen oikeuksien sopimusta ja lapsiasiamiestoimintaa.

”Hallinnollisen vaikuttamisen tavoitteet” tarkoittavat, että lapsiasiamies:

- Tuo esiin lasten ja nuorten näkökulmia ja tarpeita,
- seuraa raportoimalla ja lausuntoja antamalla, miten lapsia ja nuoria koskevat valmisteilla olevat asiat, päätökset ja toimenpiteet sekä kaupunginvaltuuston edellyttämät toimenpideohjelmat toteutuvat.

”Yhteistyön edistäminen” tavoitteet puolestaan ovat seuraavat:

- Edistää eri tehtäväalueiden välistä yhteistyötä lasten ja nuorten asioissa,
- kehittää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä lapsia ja nuoria koskevissa asioissa.²¹⁵

²¹³ Lapsiasiamiehen toimintasuunnitelma vuodelle 2008. Tampereen kaupunki 2007 s. 2.

²¹⁴ Tavoitteiden määrittelyssä voidaan erottaa pitkäntähtäimen tavoitteet ja jokaiselle toimintavuodelle erikseen määriteltävät konkreettiset tavoitteet.

²¹⁵ Ks. <http://www.tampere.fi/hallinto/konsernihallinto/lapsiasiamies/tavoitteet>.

Tampereen kunnallista lapsiasiamiestä lukuun ottamatta edellä esitetyt tavoitteet ja työt kuuluvat yleisesti kunnissa yhdeksi osaksi nuorisotoimea ja kuntien nuorisotyötä. Nuorisotoimesta vastaa kunnissa yleensä nuorisosihteerin tai vapaa-aikasihteerin virassa työskentelevän henkilö.

Neljäsosassa Suomen kunnista nuorisotyötä tehdään alle yhdellä vakituisella työntekijällä ja alle kolmella vakituisella työntekijällä hoidetaan kunnallinen nuorisotyö 62 %:ssa kunnista. Lähes 70 % kunnista arvioi henkilökunnan määrän tältä osin myös pysyvän samana seuraavan viiden vuoden aikana. Kunnallista nuorisotyötä koskevassa tutkimuksessa vuonna 2006 on todettu, että 70 % nuorisotoimen parissa työskentelevistä hoitaa myös muita toimialoja.²¹⁶

Samasta tutkimuksesta selviää myös, että viranhaltijoiden näkemyksen mukaan luottamushenkilöiden tuki heidän työlleen ei ole kovin huomattavaa²¹⁷. Siitäkin huolimatta kolmannes vastaajista piti nuorten elinolojen parantamiseen liittyvien toimenpiteiden koordinointiin useimmiten parhaana sitä luottamuselinä, joka tällä hetkellä vastaa nuorisotoimista. Yleensä luottamuselin on vapaa-aikalautakunta tai sivistyslautakunta. Kuitenkin noin 17 % siirtäisi nuorisotoimien koordinoinnin suoraan kunnanhallitukselle.

Tuloksista on siten havaittavissa, että pelkästään nuorisotoimien keskittyvällä lautakunnalla on viranhaltijoiden mukaan jonkinlaista tilausta.²¹⁸ Lisäksi nuorisotoimesta vastaavalla on toimialoillaan myös lukuisia muita velvoitteita ja tehtäviä, joten voi kysyä: Voiko esimerkiksi nuorisosihteerin lukuisiin tehtäviin katsoa kuuluvan myös 8 §:n mukaisen nuorten osallistumisen toimeenpanon ja järjestämisen?

Mielenkiintoista olisi tietää, miten kuntien valtuustot ja nuorisotoimen viranhaltijat sekä nuorisotoimesta vastaavat luottamuselimet kokisivat lapsiasiamiehen toimen kunnassaan vaikuttavan ja edistävän nuorisolain velvoitteiden ja nuorisotyön asemaa kunnissa. Kysyttäessä nuorisolain määrittelyiden vastaavuutta oman kunnan nuorisotyön sisältöön nuorisotoimen viranhaltijoilta, 46,2 % vastasi niiden vastaavan sitä hyvin, ja vain 4,4 % vastaajista ei osannut

²¹⁶ Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuden odotukset -tutkimus. Suomen Kuntaliitto ja Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry 2006. 414:sta kuntaan lähetettyyn sähköiseen kyselyyn saatiin vastauksia 229 kunnasta ja siinä käytettiin vertailuaineistona vuonna 2004 toteutettua vastaavaa kyselyä sekä Kuntaliiton vuonna 2004 toteuttamaa sivistystoimen palvelurakenteen selvitystä.

²¹⁷ 52 % vastanneista ilmoitti, ettei saa lautakunnilta tukea työlleen kuin korkeintaan jonkin verran.

²¹⁸ Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuden odotukset -tutkimus. Suomen Kuntaliitto ja Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry 2006 s. 10–11.

arvioida lain vastaavuutta oman kunnan nuorisotyön sisältöön²¹⁹. Voiko tämän pohjalta tehdä päätelmän, että kunnissa ja niiden nuorisotoimissa koetaan myös 8 §:n velvoitteiden ja tulevan täytetyksi hyvin, vai sittenkin huonosti.

5.1.3. Valtuuston tehtävät ja keinot edistää osallistumisen organisointia kunnassa

Valtuuston aseman tärkeys nuorten osallistumisoikeuksien toteutuksesta vastuullisena, sekä kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävänä toimielimenä, on jo tutkimuksen aikana korostunut. Edellisessä alaluvussa kävi ilmi, että kuntalain 13 §:ssä on säädetty valtuuston tehtäväksi vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta, mutta valtuusto myös pitkälti delegoi päätösvaltaansa kunnan muille toimielimille. Kuntalain 13 §:än on koottu asiat, joissa valtuuston edellytetään käyttävän kunnan päätösvaltaa.

On tärkeä tutkia syvemmin, ensinnäkin sitä minkälaisista, tehtävät kuntalain 13 § mukaan kuuluvat valtuustolle, ja voivatko nuoret nuorisolain 8 §:än perustuen osallistua valtuuston käsittelemiin asioihin, ja tuleeko valtuuston kuulla nuoria. Lisäksi kuntalain 27 §:ssä on myös esitetty erityisiä keinoja, joita valtuustolla on kunnan asukkaiden osallistumisen edistämiseksi, joten on syytä myös tutkia, ovatko nämä kuntalain 27 §:ssä esitetyt keinot valtuuston käytettävissä 8 §:n mukaisten velvoitteiden toteuttamisessa. Ensin kuitenkin siis valtuuston tehtävistä ja valtuuston käsittelemistä asioista.

Valtuuston tehtävät

Kuntalaissa valtuuston vahvaa asemaa ja kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta on korostettu. Kuntalain 13 § antaa kokonaiskuvan valtuuston tehtävistä, joita muulla lainsäädännöllä täydennetään. Valtuustolle kuuluu strateginen päätöksenteko ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettaminen. Kuntalain 17 §:n mukaan valtuusto myös asettaa kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan ja se voi asettaa lauta- ja johtokuntia. Usein valtuusto siirtää toimivaltaa perinteisestikin valtuustolle kuuluvissa tehtävissä, joita ovat muun

²¹⁹ Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuden odotukset -tutkimus. Suomen Kuntaliitto ja Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry 2006 s. 17.

muassa kunnan hallinnon järjestäminen, taloudellisen vallan käyttö ja kunnan toimielinten vaalit ja virkojen täyttäminen²²⁰.

Valtuuston päätettäväksi tulevien asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta vastaa kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus, jonka tehtävänä on vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnanhallituksen alaisen hallinnon yhteensovittaminen, sekä käytännön hallinnosta huolehtiminen kuuluvat kunnanhallituksen vastuulla olevaksi osaksi kunnan hallintoa. Kunnanhallitus valvoo myös kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa.

Valtuusto on päätöksiä tehdessään toimeenpanovallan käyttöön tarkoitetun hallituksen alaisen hallintokoneiston valmistelevien ja hallituksen esittämien vaihtoehtojen varassa. Käytännössä valtuustojen päätökset perustuvat yhden vaihtoehdon arviointiin ja valmistelussa esillä olleet vaihtoehdot eivät useimmiten päädy valtuuston harkintaan, eikä niitä myöskään esitellä kuntalaisille²²¹. Valtuuston valta on myös muuttanut muotoaan yksittäisistä tapauskohtaisista ratkaisuista päättämisen sijaan ohjaukselliseksi päättää kunnan toiminnan linjoista ja suunnasta. Viranhaltijat käyttävät valtaa päämäärien asettelusta aina toimeenpanoon saakka²²².

Ohjauksellista valtaa on arvioitu hyvin vaikeaksi vallankäytön muodoksi, ja on kysytty miten se saadaan pysymään valtuuston käsissä. Sen lisäksi kunnallishallinnossa aiemmin vallinnut dualistinen toimintamuotojen jako päätösvaltaan ja hallintoon ei käytännössä enää vastaa dualistisen periaatteen ihannetta tai logiikkaa. Periaatteen logiikka jonka mukaan kunnan tahto ilmenee päätösvaltaa käyttäessä, jolloin se tyhjenee tarkoituksensa osalta niin, ettei täytäntöönpanossa enää voida, saada, eikä tarvitse käyttää täytäntöönpantavasta päätöksestä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, on vanhentunut.²²³ Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei katkea enää valtuuston päätökseen, vaan sitä voidaan edelleen käyttää vielä valtuuston päätöksiä täytäntöönpanossa. Näin tapahtuu esimerkiksi valtuuston päättäessä tavoitteista tai yhtä useamman määrätarkoituksen sisältävistä määrärahoista sen sijaan, että se päättäisi yksityiskohtaisista määrärahoista.²²⁴

²²⁰ Harjula & Prättälä 2007 s. 181.

²²¹ Ryyänen & Salovaara 2002 s. 46.

²²² Näin Ryyänen & Salovaara 2002 s. 46.

²²³ Heuru 2000 s. 99.

²²⁴ Heuru 2000 s 271–272.

Mitkä 13 §:ssä säädetyt valtuustolle kuuluvat tehtävät sitten ovat sellaisia, että niissä tulisi huomioida nuorisolain 8 §:n mukainen nuorten osallistuminen asioiden käsittelyyn ja heidän kuulemisensa? Esitän, että seuraavat tehtävät ovat sellaisia.

Kuntalain 13 § 1. kohdan mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Lisäksi 13 §:n 3. kohdan mukaan valtuusto päättää muun muassa talouden perusteista ja hyväksyy kunnan talousarvion. Kunnat määrittelevätkin tavoitteensa joko osana kuntalain 65 §:n mukaista talousarviota ja -suunnitelmaa tai siitä erillisenä. Taloussuunnitelmassa hyväksytään sekä toiminnalliset, että taloudelliset tavoitteet.

Valtuustolla on kuntalain 65 §:n mukaan erityinen vastuu kunnan toiminnan ja talouden yhteensovittamisesta. Sen vuoksi valtuuston tulee myös seurata yhteensovittamiseen liittyvää kehitystä. Taloussuunnitelman sitovuutta voi luonnehtia toiminnalliseksi ja poliittiseksi, eikä sillä ole samanlaisia oikeudellisia vaikutuksia kuin talousarvion sitovuudella²²⁵. Toimielimillä ja viranhaltijoilla on kuitenkin velvollisuus toimia suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, ja selvittää valtuustolle miksi suunnitelluista tavoitteista on mahdollisesti poikettu.

Kunnan valtuuston tulekin hyväksyessään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet taloussuunnitelmassa vastata siitä, miten taloussuunnitelman nuorisotyötä ja -politiikka koskevista tavoitteista on huomioitu nuorisolain 8 §:n toteutuminen. Myös edellä esitellyssä hallintovaliokunnan valtioneuvoston selontekoon²²⁶ perustuvassa mietinnössä kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä on tultu siihen tulokseen, että vastuu osallistumisen toteutumisesta kunnissa on valtuustolla (HaVM 10/2002 vp).

Kuntalain 13 §:n 2. kohdan mukaiseen hallinnon järjestämiseen kuuluu myös toimielimille annettavista tarpeellisista valtuuksista päättäminen ja 13 §:n 7. kohdan mukaan valtuusto valitsee jäsenet kunnan toimielimiin, ellei ole toisin säädetty²²⁷. Näin kuntalain 14 §:n mukaisesti toimivaltaa johtosäännöillä siirtäessään²²⁸, valtuusto ratkaisee oman asemansa

²²⁵ Ks. Kuntalaki 65.5 §; Kunnan taloudessa on noudatettava talousarviota.

²²⁶ VNS 3/2002 vp.

²²⁷ Kuntalaki 18 §; Toimielinten kokoonpano.

²²⁸ Ks. Kuntalaki 14 §; Toimivallan siirtäminen sekä Kuntalaki 16 §; Hallinnon järjestäminen ja johtosäännöt.

kunnan päätösvallan käyttäjänä ja päättää toimielinten välisestä työnjaosta. Toimielimen on aina oltava monijäseninen kunnan viranomainen, joten toimivaltaa ei voi siirtää esimerkiksi vajaavaltaisten nuorten vaikuttajaryhmille. Johtosäännöt ovat kuntalain 16 §:n mukaisesti valtuuston tarpeelliseksi katsomia sääntöjä, joista pakollinen on vain kuntalain 50 §:ssä säädetty hallintosääntö.

Hallintosäännön tulee olla valtuuston hyväksymä. Valtuusto voi antaa kuntalain 50 §:n 6. kohdan perusteella määräyksiä muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa, sekä määrätä alle 15-vuotiaalle henkilölle läsnäolo- ja puheoikeuden johtokunnan kokouksissa. Valtuuston tulee näin hallinnon järjestämisen perusteista ja kunnan toimielinten jäsenistä päättäessään huomioida nuorisolain 8 §:n velvoitteet, ja sen lisäksi varmistaa, että siirtäessään kunnan päätösvaltaa alemmille toimielimille ne myös käytännössä huolehtivat osaltaan nuorisolain velvoitteiden täyttämisestä.

Valtuuston tulee kunnan johtosäännöt hyväksyessään huomioida, miten niissä on ohjattu nuorten osallistumisen toteuttamista asioiden käsittelyyn ja nuorten kuuleminen. Valtuuston tulisi myös olla tietää, mitä kunnan nuoret ovat mieltä kunnan heille järjestämistä nuorisolain 8 §:n mukaisista mahdollisuuksista osallistua.²²⁹

Kuntalain 13 §:n lisäksi myös muualla kuntalaissa on säädetty valtuuston tehtävistä ja päätösvaltaan kuuluvista asioista. Näissä asioissa valtuusto ei voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille, eivätkä nämä säännökset ole sen kaltaisia, että niiden voitaisi katsoa suoraan liittyvän paikalliseen ja alueelliseen nuorisotyöhön ja -politiikkaan²³⁰.

Valtuuston tulee päätöksiä tehdessään mahdollistaa kunnan avaaminen kansalaisvaikuttamiselle ja vapaaehtoisuuden tarjoamille voimavaroille²³¹. Se on valtuustotoiminnan lähtökohta josta ei tulisi tinkiä. Valtuuston ja valtuutettujen tulee myös tukea kuntaorganisaation kaikilla tasoilla tapahtuvaa osallistumiseen kohdistuvaa strategista ajattelua ja kehittämistyötä niin, että valtuuston toiminnassa vahvistuu mahdollistava johtaminen. Valtuuston tehtävä on luoda edellytyksiä omaehtoiselle toiminnalle, ja sen tulee

²²⁹ Ks. esim. Raahen kaupungin hallintosääntö ja nuorisovaltuusto kunnallispolitiikassa; teoksessa: Nuorten Raahe – nuorten ajatuksia osallisuudesta, vaikuttamisesta ja Raahesta. Gretscher Anu,– Moisala, Jarno (toim.) Raahe 2008.

²³⁰ Ks. esim. Kuntalaki 21 §; Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden, kuntalaki 24 § kunnanjohtaja ja pormestari ja kuntalaki 30 §; Kunnallinen kansanäänestys.

²³¹ Heuru (ym.) 2001 s. 50–56.

vapauttaa ja antaa toiminnalle väljyyttä, jolloin valtuustolla on paikallisyhteisön kehitystä aktivoiva rooli. Valtuuston avautuminen kohti kuntayhteisöä auttaisi myös kunnan hallinto ja palveluorganisaatiota kehittymään entistä laadukkaammaksi.²³²

Vaikka itsehallinto Suomessa perustuu edustukselliseen demokratiaan, on sen rinnalla suora osallistuminen ja sen kautta toteutuva demokraattinen päätöksenteko yhtäläinen ja laissa turvattu oikeus osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. Päätösvalta on jokatapauksessa lähtöisin kunnan asukkaasta ja kytköksissä kunnan asukkaan oikeuksiin. Osallistumisoikeuksia ja itsehallintoa ei tulisi asettaa uhatuksi luottamushenkilöiden todellista päätösvaltaa, tai asukkaiden osallistumismahdollisuuksia kunnan hallintoon kaventamalla.

Valtuuston keinot

Mitkä kuntalain 27 §:ssä säädetyt esimerkinomaiset keinot lisätä kunnan asukkaiden osallistumista valtuusto voi ottaa käyttöön nuorten kohdalla? Keinot esiteltiin 2. luvussa käsiteltäessä kuntalain asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevia säännöksiä. Kuntalain 27 §:n mukaanhan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että asukkailla ja palvelujenkäyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain 27 §:ssä esitetyt keinot eivät kosketa nuoria kuin osittain.

Tutkimuksen luvussa 4 selvisi, että nuorille ei kuulu palvelujenkäyttäjänä oikeutta osallistua esitykseen johtokuntaan tai muuhun vastaavaan toimielimeen valittavasta edustajasta, koska esitykseen osallistumisen edellytyksenä on yleinen vaalikelpoisuus²³³. Valtuuston keinona ei voi siis olla nuorten oikeuttaminen esitykseen palvelujen käyttäjien edustajista kunnan toimielimiin, eikä valtuusto voi asettaa kuntalain 27 §:n mukaista osa-aluetta koskevaa toimielintä, johon kuului päätösvaltaisia nuoria.

Nuorella voi kuitenkin olla läsnäolo- ja puheoikeus toimielimissä, vaikka läsnäolo- ja puheoikeus ilman päätösvaltaa eivät ole käyttäjädemokratian toteutumista tai suoraa osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon. Nuorisolain mukaista asioihin osallistumista ja nuorten kuulemista se toki voi olla. Mutta kokevatko vajaavaltaiset nuoret mielekkääksi osallistua asioiden käsittelyyn ilman päätösvaltaa? Myös se, otetaanko vajaavaltaisen

²³² Majoinen 2001 s. 301.

²³³ Ks. Harjula & Prättälä 2007 s. 266 ja s. 216–217.

mielipiteet samalla tavalla huomioon kun päätösvaltaisten, on ongelma, johon käytännössä mitä ilmeisimmin törmätään.

Kuntalain 27 §:n kohtien 3 ja 4 mukainen tiedottaminen, kuuleminen ja asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ovat valtuuston käytettävissä olevia keinoja myös nuorten kohdalla. Se, että nuorilla on tietoa kunnassa tapahtuvista asioista ja päätöksenteosta, on edellytys mahdollisuudelle osallistua kunnan toimintaan. Nuorten mielipiteiden selvittämisen lisäksi osallistumista voidaan tukea myös kuntalain 27 §:n kohtien 5 ja 6 mukaan yhteistyöllä ja tukemalla oma-aloitteista toimintaa kunnassa. Nuorten ja kunnan väliseksi oma-aloitteiseksi yhteistyöelimiksi ovat muodostuneet useimmiten erilaiset nuorten vaikuttajaryhmät. Nuorten oma-aloitteinen toiminta kunnissa on taas käytännössä tarkoittanut lähinnä oikeutta saada valtuuston myöntämää toiminnan taloudellista tukea nuorten järjestämään toimintaan tai esimerkiksi nuorille annettua oikeutta teknisiin työvälineisiin ja työtiloihin.

Kuntalain 27 §:n 7. kohdan mukainen valtuustolle kuuluva keino järjestää neuvoo-antavia kansanäänestyksiä ei ole käytännössä toiminut hyvin edes nykyisellään, koska usein valtuustot päättävät neuvoo-antavan kansanäänestyksen jälkeen äänioikeutettujen enemmistön kannasta poiketen²³⁴. Tähän valtuustolla tosin on oikeus. On siis vaikea nähdä, että valtuusto voisi käytännössä soveltaa keinoa vajaavaltaiten nuorten kohdalla. Toki silloin kun valtuusto haluaa kuulla nuoria heitä koskevissa asioissa, nuorille suunnatun neuvoo-antavan äänestyksen avulla voidaan tavoittaa suurin osa kunnan nuorten äänistä. Miten nuoret sitten reagoivat, jos heitä ensin kuullaan ja jos sitten valtuustossa päätetään enemmistön kannan vastaisesti? Tämän kysymyksen vastausta on hyvä miettiä ennen neuvoo-antavan äänestyksen järjestämistä.

Kuntalain 27 §:ssä on siis annettu selviä esimerkinomaisia keinoja, joilla valtuusto voi edistää myös nuorten osallistumista kunnissa. Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, vastaako kuntalain 27 §:n mukaisin keinoin toteutettu osallistumismahdollisuus kuitenkaan käytännössä nuorisolain 8 §:n velvoitteiden mukaisia nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä? Entä mitkä kunnan järjestämät keinot sitten riittävät, eli mikä on niin sanottu minimitaso osallistumisjärjestelmä, joka kunnan tulee nuorisolain 8 §:n mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi saavuttaa?

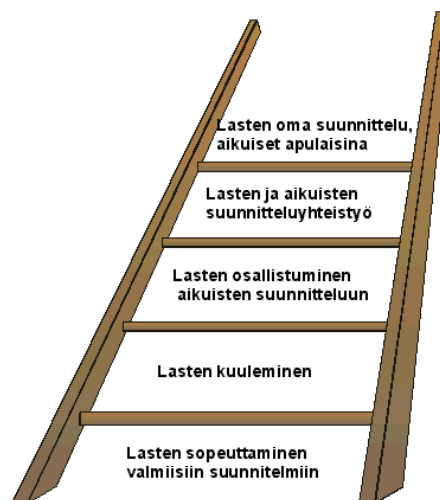
²³⁴ Ks. esim. Ryyänen Aimo, Salovaara Christa: Kokeilusta käytännöksi – osallisuushankkeen selonteon taustaraportti. Helsinki 2002 s. 62, Niitemaa Timo: Demokratia kuntauudistusten haasteena <http://www.utu.fi / media / ajankohtaista / argumentit / IlkkaRuostesaari07.12.12.2007>.

5.2. Nuorisolain 8 §:n mukaiset nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät

5.2.1. Osallistumis- ja kuulemisjärjestelmillä tavoiteltavat päämäärät

Ennen vastaamista edellisen luvun lopussa esitettyihin kysymyksiin, ja sen tarkastelua mitä ovat nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät nuorisolain 8 §:n velvoitteiden mukaan, tulee tietää, mitä nuorten osallistumiselta ylipäätään kunnassa odotetaan ja mitä sillä tavoitellaan. Päätöksenteon vaiheet on jo edellä jaoteltu seuraavasti: 1. vireillepano – 2. valmistelu – 3. keskustelu – 4. päätöksenteko – 5. toimeenpano – 6. seuranta²³⁵. Olennaista osallistumisen vaikuttavuuden kannalta on myös se, mihin vaiheeseen päätöksentekoa nuorten osallistuminen sijoittuu. Tässä apuna voi käyttää seuraavia menetelmiä ja hahmotelmia osallistumisen tasoista.

Liisa Horelli on soveltanut lasten osallistumisessa yhdyskuntasuunnitteluun Arnsteinin asteikkoa²³⁶, joka on jo 1969 vuonna julkaistu 8-luokkainen kansalaisten valtaa kuvaava osallistumisasteikko. Horellin asteikkona toimii Arnsteinin asteikosta johdettu viisiportainen tikapuu.



Kuvio 2. Lasten osallistumisen pienet tikkaat Horellin mukaan

(Lähde: Horelli 1994 s. 39.)

²³⁵ Ks. esim. Sainio 1994 lisää s. 35.

²³⁶ Sherry R. Arnsteinin asteikko pyrki määrittelemään kansalaisten ja julkisen organisaation välistä valtasuhdetta ja sitä voidaan pitää osallistumisasteikkojen ja osallisuusmääritelmien perustana; Arnstein, S: A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners 1969.

Ensimmäinen porras, lasten sopeutuminen valmiisiin suunnitelmiin, on Horellin mielestä Suomessa vallitseva osattomuuden käytäntö, jolla hän siis kuvaa sitä, että lapset eivät vielä itse osallistu tai tule kuulluksi suunnitelmien tekovaiheessa. Toinen aste, lasten kuuleminen, merkitsee kaksisuuntaista informaation vaihtoa, ilman lasten todellista päätöksentekoon vaikuttamista. Kolmas askel, lasten osallistuminen aikuisten suunnitteluun, on aikuisten ehdoilla tapahtuvaa suunnittelua, jossa lapsia käytetään eräänlaisena viiteryhmänä. Lasten ja aikuisten todellinen suunnitteluyhteistyö on Horellin mukaan sellaista, jossa kummatkin osapuolet tuovat tasavertaisesti näkemyksensä esiin pyrkien synteesiin ja vasta neljännellä askelmalla hänen mukaansa on siirrytty osallistumisesta osallisuuteen.²³⁷

Asteikkoja tarkasteltaessa on muistettava että ei ole tarpeellista, että lapset aina operoisivat osallistumistikkaiden ylimmällä askelmalla. On tärkeää muistaa valinnan mahdollisuus. Järjestetyn ohjelman tulisi olla suunniteltu siten, että jokainen lapsi voi halutessaan maksimoida osallistumisensa. Lisäksi on muistettava, etteivät lapset halua aina osallistua kaikkiin projekteihin maksimaalisesti kykyjensä äärirajoilla²³⁸.

Osallisuushankkeessa²³⁹ käytettiin menetelmää, jossa vaikuttamistavat jaettiin tieto-, konsultaatio-, päätös- ja toimeenpano-osallisuuteen. Tieto-osallisuudella tarkoitetaan esimerkiksi ulkokohtaista tiedonsaantia, kuulemista, äänestämistä, valtiusoikeutta, palvelusitoumusta ja kyselyyn vastaamista. Konsultaatio-osallisuutena voidaan pitää yhteissuunnittelua, jossa päätösten valmisteluun liittyy vuorovaikutus kunnan ja nuorten välillä. Päätösosallisuus on muun muassa käyttäjädemokratiaa, jossa nuoret ovat mukana asuinalueen suunnittelua koskevissa päätöksissä. Toimeenpano-osallisena nuori osallistuu päätöksen mukaisiin toimenpiteisiin yhdessä viranomaisten ja muiden kuntalaisten kanssa²⁴⁰.

Yleisimmin kunnissa toteutetaan tieto-osallisuutta, joka on perusedellytys muille osallistumisen muodoille. Myös suunnittelu-osallisuutta toteutetaan kunnissa, mutta päätösosallisuutta, eli päätösvallan antamista kunnan asukkaille tai heidän yhteisöilleen, ei ainakaan

²³⁷ Horelli 1994 s. 39.

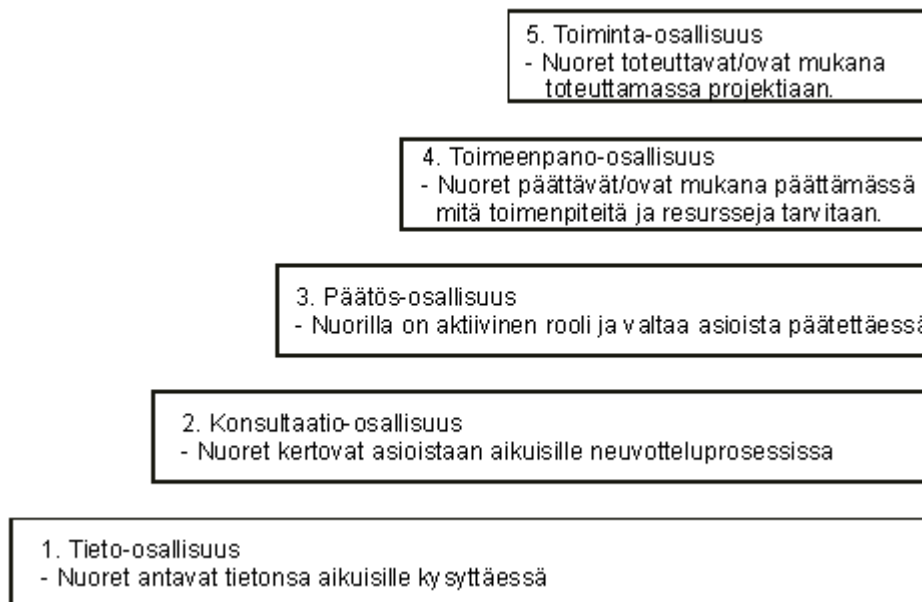
²³⁸ Hart 1997 s. 42.

²³⁹ Sisäasiainministeriön vuonna 1997 asettama Osallisuushanke (1997–2001). Hankkeen tavoitteena oli toteuttaa kuntalaissa ja Paavo Lipposen hallituksissa asetettua tavoitetta kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien, sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämisestä.

²⁴⁰ Ks. esim. Salmikangas 1998 s. 3.

vielä osallisuushankkeen toteuttamisen aikana kunnissa käytetty²⁴¹. Osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä kunnissa järjestettäessä ei voida ohittaa niiden vaikuttavuuden ja eri tasolla tapahtuvan osallistumisen merkitystä. Sen lisäksi, että kunnilla on velvollisuus järjestää nuorisotyön palvelut ja nuorisolain 8 §:n mukaiset osallistumismahdollisuudet, tulee olla selvä näkemys siitä mille ”portaalle” nuorten osallistumisen mahdollistavilla järjestelmillä pyritään ja mitä vaihtoehtoja tavoitteeseen pääsemiseksi on, sekä mihin nuorilla kunnassa on vähintään oikeus.

Tutkija Anu Flöjt on omassa menetelmäoppaassaan²⁴² jatkanut Osallistumishankkeen menetelmää vielä yhdellä tavalla, eli toiminta-osallisuudella. Flöjt haluaa kuvata sitä, että nuorten osallisuudessa on tärkeä päästä toimeenpanon asteelta ylemmäs – itse toimintaan



Kuvio 3. Osallistumis- ja vaikuttamistapojen ”portaikko”.

(Lähde: Flöjt 1999 s. 33.)

Onko nuorisolain 8 §:n toteutumisen edellytyksenä se, että kuntien osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät yltyvät toiminta-osallisuuden tasolle, tai se, että nuoret ovat mukana päättämässä resursseista ja toimenpiteistä? Vai riittääkö jo se, että nuoret kertovat asioistaan aikuisille yhteisissä neuvotteluissa?

²⁴¹ Rynänen & Salovaara 2002 s. 49.

²⁴² Nuoret ympäristön kehittäjinä. Nuorten Ääni -ryhmien menetelmäopas.

5.2.2. Osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät käytännössä

Käytännössä kunnan alueella toimivia paikallisia nuorten ryhmiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan nuorten elinoloihin, vaikuttamis- ja harrastusmahdollisuuksiin sekä niiden kehittämiseen voidaan kutsua vaikuttajaryhmiksi²⁴³. Vuonna 2006 erityyppisiä lasten ja nuorten vaikuttajaryhmiä on kunnissa arvioitu olevan 150:stä 190:een. Tarkkoja lukumääriä ei ryhmien elävyyden takia voida antaa. Myös ryhmien toiminnan tavoitteet ja päämäärät vaihtelevat huomattavasti. Usein vaikuttajaryhmiä kutsutaan nuorisovaltuustoiksi tai nuorisofoorumeiksi, mutta nämä eivät ole ainoita käytössä olevia nimiä. Nuorten vaikuttajaryhmä perustetaan yleensä, jotta nuorten ääni ja mielipiteet saataisiin kuuluviin. Ryhmien toiminnalla voidaan katsoa olevan enemmän vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon jos nuoret ovat aktiivisia ja kuntaorganisaatio antaa sijan nuorten näkemyksille ottaen ne huomioon.²⁴⁴

Uuden nuorisolain voimaantuloon asti vaikuttajaryhmien määrän vaihtelun lisäksi ryhmien asema kuntien päätöksenteossa on vaihdellut huomattavasti. Nyt tilanteen pitäisi olla muuttunut. Kysymys kuuluukin, ovatko vaikuttajaryhmät ja niiden toiminta kunnassa nuorisolain 8 §:n mukaisten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien mukaisen velvoitteen täyttäviä nuorten osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiä?

Kuntaliiton erityisasiantuntija Päivi Kurikan vuonna 2006 tekemän nuorten vaikuttajaryhmiä ja niiden toimintaedellytyksiä koskevan selvityksen²⁴⁵ mukaan useissa kunnissa nähtiin vuonna 2006, että nuorisolain 8 §:n mukainen velvoite täytettiin vaikuttajaryhmän kautta, vaikka harvassa kunnassa kyselyyn vastannut viranhaltija mieltää, että vaikuttajaryhmätoiminta painottuisi merkittävästi vain pyrkimyksinä vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon²⁴⁶.

Nuoret näkivät itse vaikuttajaryhmän jäsenille suunnatussa kyselyssä²⁴⁷ vuonna 2004, että vaikuttajaryhmän toiminnan painopiste on enemmän konkreettinen tekeminen kuin

²⁴³ Kurikka 2006 s. 4.

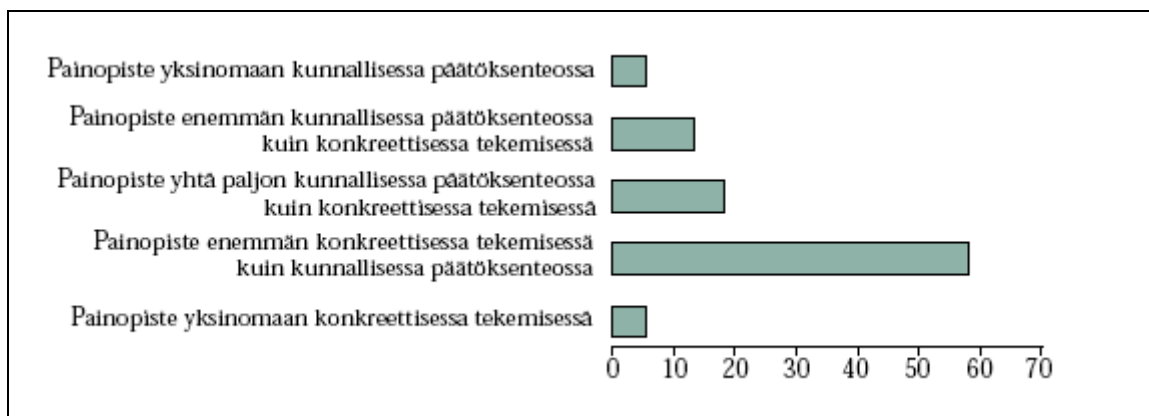
²⁴⁴ Kurikka 2006 s. 4–5.

²⁴⁵ Nuorten vaikuttajaryhmät kunnissa 2006. Selvitys perustuu internet-lomakkeella kuntiin tehtyyn kyselyyn, johon vastasi 226 kuntaa. Suhteellisen eniten kyselyyn vastattiin Etelä-suomen läänissä, jossa vastausprosentti oli 67,4 %, kun kokonaisuudessaan vastausprosentti oli 54,5 %.

²⁴⁶ Kurikka 2006 s. 4 ja s. 21.

²⁴⁷ Vaikuttajaryhmä kysely lähetettiin 340:lle 15–30 vuotiaalle vaikuttaja nuorelle, joista 180 palautti kyselyn, ks. tarkemmin teoksesta: Nuorten ääni ja kunnantalon heikko kaiku: nuoret kunnallisessa demokratiassa ja paikallisissa

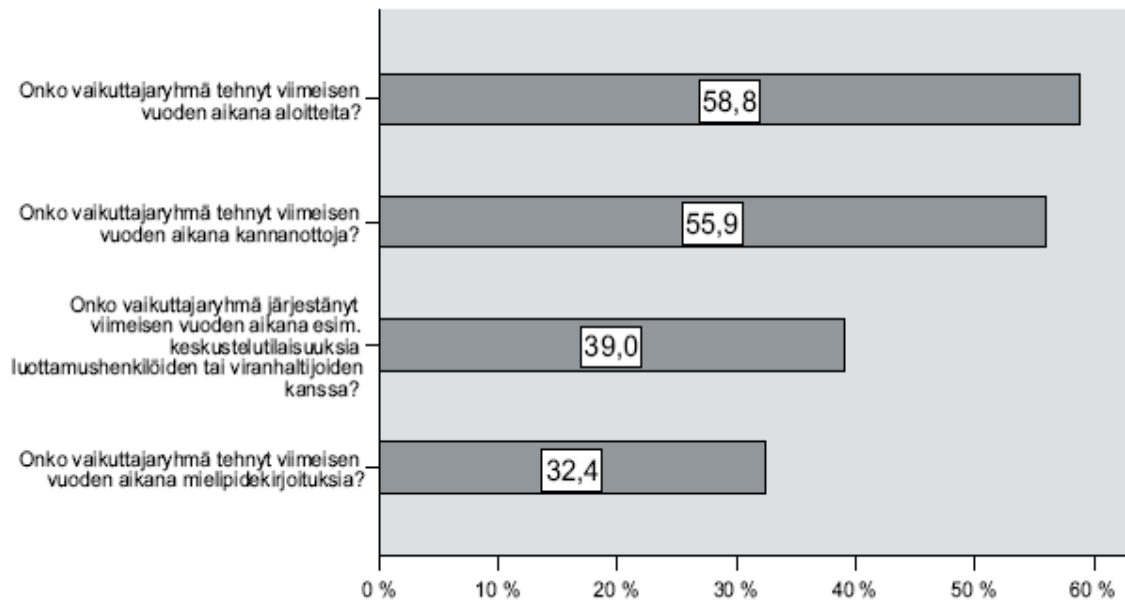
kunnalliseen päätöksentekoon osallistuminen. Nuorista yli puolet oli kyselyn tulosten mukaan tullut mukaan ryhmään järjestääkseen tapahtumia ja tekemistä toisille nuorille. Nuoret halusivat vaikuttaa ja toimia yhdessä, mutta uskoivatko he voivansa vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon? Näyttäisi siltä, etteivät nuoret myöskään tyydy rooliin, jossa vaikuttajaryhmän jäsenyys kasvattaa hänestä tulevaisuuden poliittisen vaikuttajan ja aktiivisen äänestäjän. Nuoret haluavat oppia ja päästä osallistumaan vaikuttajina jo aiemmin.



Kuvio 4. Vaikuttajaryhmän toiminnan painopisteet (%) vuonna 2004 vaikuttajaryhmän jäsenten mukaan.

(Lähde: Nuorten ääni ja kunnantalon heikko kaiku: nuoret kunnallisessa demokratiassa ja paikallisissa vaikuttajaryhmissä. Paakkunainen, Kari (toim.).)

Kuvion 5. perusteella voidaan havaita, että päätöksentekoon vaikuttamisen muodoista kuitenkin myös esimerkiksi aloitteita ja kannanottoja ovat käyttäneet ”Nuorten vaikuttajaryhmät kunnissa 2006” -kyselyä edeltäneen vuoden aikana yli puolet selvitykseen vastanneiden kuntien vaikuttajaryhmistä. Myös reilu kolmasosa vaikuttajaryhmistä oli järjestänyt keskustelutilaisuuksia ja hieman alle kolmasosa oli tehnyt mielipidekirjoituksia.



Kuvio 5. Nuorten vaikuttajaryhmän poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisen muotoja

(Lähde: Nuorten vaikuttajaryhmät kunnissa 2006. s.22)

Vaikuttajaryhmien toiminnan aktiivisuuden vaikutuksia ei ole viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskuudessa tutkittu. Kuitenkin viranhaltijoiden taholta arvioidaan nuorten vaikuttajaryhmien edistäneen lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksia ainakin jonkin verran. Myös nuorisotyön merkitys ja arvostus on edelleen pysynyt ennallaan, vaikka kuntien taloustilanne ja kunta- ja palvelurakennemuutos aiheuttaa epävarmuutta kunnissa. Useissa kunnissa on havaittu, että panostus nuorisoon on panostus tulevaisuuteen.²⁴⁸ Rakenteiden muuttuminen kunnallisessa päätöksenteossa voi tarkoittaa myös sitä, että nuoria edustavat yhä nuoremmat ja erilaiset ryhmittymät niin, että niille annetaan kunnissa myös tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia, sekä valtaa esimerkiksi nuorten hyväksi käytettävien resurssien suhteen²⁴⁹.

Ryhmien toiminnan erojen ja elinkaarten vuoksi vaikuttajaryhmien toiminnassa voidaan nähdä myös ongelmia ja nuorten osallistumisoikeuksia horjuttavia piirteitä. Ennen nuorisolain voimaantuloa perustettuja ryhmiä on voitu esimerkiksi perustaa yksittäisen asian vuoksi. Vaikuttajaryhmistä 48,2 %:lla toiminnan luonne oli lisäksi enemmän konkreettisen toiminnan järjestämistä nuorille. Ryhmien toiminta on usein myös voinut loppua kiinnostuksen

²⁴⁸ Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuden odotukset -tutkimus. Suomen Kuntaliitto ja Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry 2006. s. 12–13.

²⁴⁹ Gretsche 2004 s. 125.

puutteeseen tai yhteistyöongelmiin kunnan viranhaltijoiden kanssa. Myös ryhmän jäsenten ikä on vaihdellut ja vaihtelee edelleen vaikuttajaryhmästä ja kunnasta riippuen.²⁵⁰ Lisäksi tulisi huomioida, että ryhmän jäsenten lukumäärä, jäsenten valintakäytännöt, sekä ryhmän toimikausi vaihtelevat huomattavasti eri kunnissa. Nuorisolain 8 §:n mukaisten velvoitteiden toteuttajana vaikuttajaryhmille tulisikin luoda kunnissa toimivat ja yhtenäiset puitteet, jotta toiminnan jatkuvuus, luotettavuus sekä järjestelmien kehittäminen mahdollistettaisiin. Ainakin siinä tapauksessa yhtenäisempiä puitteita toiminnalle tulee kehittää, jos ryhmän toiminnan tarkoituksena on nuorisolain 8 §:n velvoitteiden täyttäminen.

Reunaehtoina puitteille on nuorisolain 8 §:n velvoitteiden täyttämisen lisäksi tietysti kuntien oikeus itsehallintoon ja kunnan hallinnon kuntalain mukainen järjestäminen. Voidaan myös kyseenalaistaa se, miten ryhmien toiminnalle asetetut puitteet vaikuttaisivat nuorten osallistumishalukkuuteen, ja kysyä miten nuorten osallistumistarpeet tulevat puitteita luodessa huomioiduksi? Olisiko kauaskantoisempaa, että toiminnan puitteet rakentuisivat hyväksi koetuista malleista tehtyihin ohjeisiin, joiden pohjalta kunnissa päästäisiin lähemmäs yhtenäisiä ja toimivia käytäntöjä? Tämä olisi vaihtoehto sille, että kunnille tulisi lisää vaikuttajaryhmätoiminnan järjestämistä koskevia velvoitteita ja niitä ohjaavia normeja.

Nuorisolain laaja ikämäärittely aiheuttaa sen, että kunnan vaikuttajaryhmän tulee täyttääkseen nuorisolain 8 §:n veloitteen olla ryhmä, joka edustaa hyvinkin erilaisissa elämänvaiheissa olevia nuoria. Lisäksi ryhmällä tulee olla edellytykset osallistua ja vaikuttaa näiden nuorten elinoloihin ja asioihin. Onko tosiasiasa niin, että yksi vaikuttajaryhmä ei voi edustaa kunnan kaikkia nuoria ja vastata nuorisolain 8 §:n mukaista velvoitetta²⁵¹ yksin?

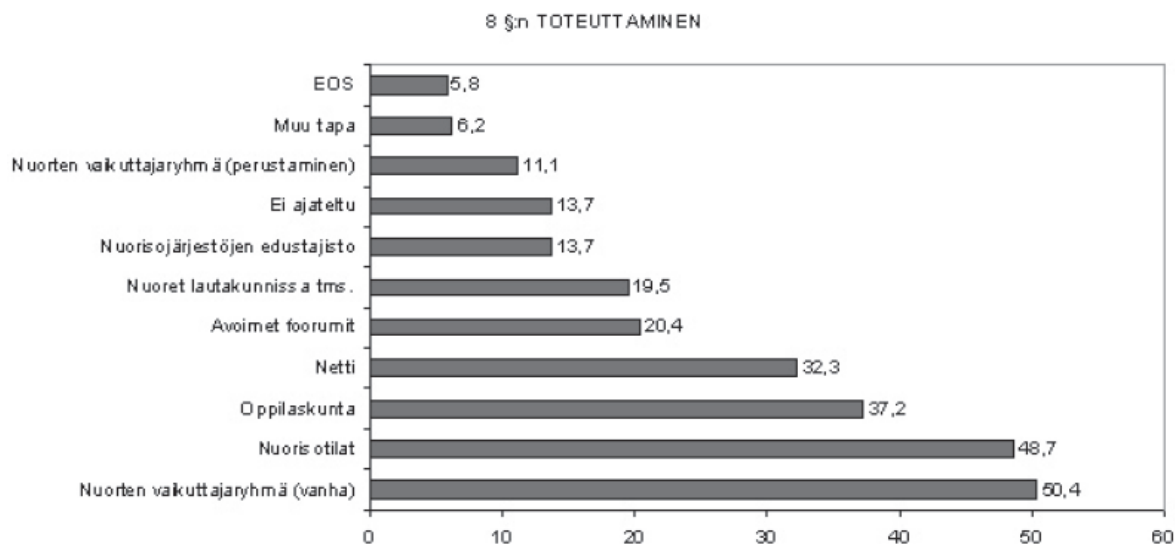
Vaikuttajaryhmän rinnalle osaksi kunnallista päätöksentekoa tulisi kytkeä esimerkiksi kouluissa toteutettava oppilaskuntatoiminta ja koulun oppilaiden mahdollisuus osallistua. Koulun oppilaat voivat muodostaa yhteisen nuorten kannan heitä koskevasta asiasta, joka välitetään kunnan päätöksentekoon ja vaikuttajaryhmälle. Näin kunnissa toteutetaan varmasti se, että asioiden käsittelyssä edustettuina ja kuulluksi tulevat kaiken ikäiset nuoret. Lisäksi kouluissa oppilaat pääsevät aikaisempaa enemmän vaikuttamaan koulukohtaiseen

²⁵⁰ Ks. esim. Kurikka 2006 s. 8–24.

²⁵¹ Nuorisolaki 8 §: ”Nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa”, HE 28/2005 vp s. 14: Nuorten osallistuminen kunnan nuorisotyön ja -politiikan valmisteluun sekä kuuleminen heitä koskevissa asioissa voi tapahtua monin tavoin.

päätöksentekoon. Myös päiväkodeissa tulisi huomioida lasten osallistuminen päiväkodin toimintaan. Mahdollisuus on myös järjestää eri-ikäisille nuorille omia vaikuttajaryhmiä. Joissakin kunnissa on esimerkiksi sekä nuorisovaltuusto että lastenparlamentti, jotka ovat eri-ikäisten vaikuttajaryhmiä. Nuorisotilatoiminta, verkkokuuleminen, nuorten kuuleminen avoimissa foorumeissa ja lauta- sekä johtokuntatoiminta, johon nuoret otetaan mukaan toteuttavat taas sitä, että yksittäisillä nuorilla on mahdollisuus tulla kuulluksi.

Suomen Kuntaliiton ja Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry:n kyselyssä²⁵² selviää, että jos vaikuttajaryhmän jäsenillä oli oikeus osallistua luottamushenkilöelinten kokouksiin, saivat ne useimmin (31 %) olla läsnä vain joidenkin lautakuntien kokouksissa. Yleensä lautakunta on ainoastaan nuorisasioihin keskittyvä lautakunta. Kaikkien lautakuntien kokouksiin vaikuttajaryhmä voi osallistua noin 13 %:ssa vastanneita kuntia. Myöskään kunnan hallituksen kokouksiin ei vuoden 2006 nuorten vaikuttajaryhmiä koskevan selvityksen mukaan päässyt osallistumaan kuin 8,1 % nuorten vaikuttajaryhmän edustajista. On kuitenkin huomioitava, että melkein kolmasosa nuorten vaikuttajaryhmistä on jättänyt mahdollisuutensa käyttämättä, eikä ole anonut oikeutta lainkaan osallistua kunnan päättävien luottamuselinten kokouksiin²⁵³.



Kuvio 6. Nuorisolain 8 §:n mukaiset toteuttamistavat kunnissa 2006.

(Lähde: Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuden odotukset -tutkimus. Suomen Kuntaliitto ja Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry 2006.)

²⁵² Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuden odotukset -tutkimus. Suomen Kuntaliitto ja Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry 2006.

²⁵³ Kurikka 2006 s. 23.

Nuorisolain 8 §:n voidaan tulkita muun nuorten osallistumista koskevan sääntelyn lisäksi vahvistaneen nuorten oikeuksia heille suunnattuihin nuorisolain 8 §:n mukaisten asioiden käsittelyyn soveltuviin osallistumis- ja kuulemisjärjestelmiin. Kuviossa 6. esitettyyn taulukkoon nuorisolain 8 §:n toteuttamisesta kunnissa voikin odottaa prosenttiosuuksien nousua vaikuttajaryhmien kunnallisen toimintaan ja päätöksentekoon osallistumisen suhteen.

Nuorisolakia koskevassa hallituksen esityksessä²⁵⁴ nuorten kuulemisen ja osallistumisen järjestämiseksi esitetään useita järjestelmiä, joissa nuoret ovat edustettuina. Lisäksi edellä esitetyn mukaan kuntien vaikuttajaryhmä toiminta on nähty vastauksena nuorisolain 8 §:n toteuttamiseksi kunnissa. Voidaan siis perustellusti todeta, että vajaavaltaisilla nuorilla on oltava kunnissa oma edustuksensa, jonka voidaan nähdä toteuttavan *nuorten edustuksellista demokratiaa* kunnassa nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyn ja nuorten kuulemistä koskevien asioiden osalta. Jokaisella nuorella pitää myös olla suoria keinoja vaikuttaa ja osallistua kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Suoraan osallistumisen oikeus nuorilla on jo kuntalain 27 §:n perustuen, mutta sen voidaan nähdä vahvistuneen erityisesti nuoria koskevien, nuorisolain 8 §:n tarkoittamien asioiden osalta.

²⁵⁴ HE 28/2005 s. 14.

6. Nuorisolain vaikutukset vajaavaltaiten nuorten osallistumisoikeuksiin

6.1. Muutokset osallistumisoikeuksissa nuorisolain 8 §:n voimaantumisen jälkeen

6.1.1. Nuorisolain 8 § ja kuntalaisten osallistumista koskevat aikaisemmat oikeudet

Perustuslaki ja kuntalaki yhdessä takaavat jokaiselle oikeudet osallistua kuntien toimintaan edustuksellisen ja suoran demokratian keinoin. Perustuslaki on osallistumisoikeuksien perusta, jota muulla lainsäädännöllä ei voida mitätöidä tai sen antamia oikeuksia kaventaa. Tutkimus osoittaa myös, että jo kuntalain 27 § yleislakina antaa valtuustolle keinoja järjestää nuorisolain 8 §:n mukaisia oikeuksia osallistua kunnan toimintaan, vaikka kuntalain 27 §:n keinot ovat *esimerkinomaisia*.

Nuorisolain 8 §:ssä säädetty velvoite on edistää nuorten osallistumista nimenomaan kunnalliseen päätöksentekoon ja nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Kuitenkin tutkiessani edellä nuoren oikeudellista asemaa päätöksenteossa havaitsin, että vaikka nuorisolain 8 §:n voidaan nähdä kasvattaneen vajaavaltaiten nuorten oikeuksia laissa esitetyllä tavalla asioiden käsittelyssä, ei vajaavaltaiten nuorten asema kunnallisina päätöksentekijöinä ole nuorisolain voimaan tulon jälkeen muuttunut. Kunnan päätösvaltaa käyttävien velvollisuudet sen sijaan ovat kasvaneet, ja heidän tulee ottaa nuorisolain 8 §:n velvoitteet huomioon ja vastata siitä, että nuorilla on mahdollisuus ottaa osaa heitä koskevien asioiden käsittelyyn ja siitä, että nuoria on kuultu heitä koskevissa asioissa.

Kuntalain 27 § antaa valtuustoille vain velvoitteen huolehtia siitä, että kunnan asukkailla on mahdollisuuksia osallistua suoraan kunnan toimintaan. Nuorisolain 8 § on nuorten osallistumisen suhteen kuntalain 27 §:ä velvoittavampi. Nuorisolain 8 §:n *velvoitteiden täyttämiseksi nuorille on järjestettävä mahdollisuus osallistua*. Nuorille on järjestettävä osallistumismahdollisuus nuorisotyötä -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn, ja nuoria on kuultava niitä koskevissa asioissa sekä muissa nuoria koskevissa asioissa. Nuorisolain 8 §

erittelee ja säätää siis kuntalain 27 §:ä velvoittavammin asiat, joissa nuorten kohdalla osallistumismahdollisuuden järjestämistä edellytetään.

Kuntalain 27 §:n 3. ja 4. kohtien mukaiset keinot lisätä osallistumista tiedottamalla, kuulemalla ja asukkaiden mielipiteitä selvittämällä ovat nykyisen nuorisolain voimaan tulon jälkeen velvoitteita, joita kunnilta edellytetään nuorten kohdalla nuorisolain 8 §:n mukaisissa asioissa. Myös kuntalain 27 §:n mukainen oma-aloitteisuutta koskeva keino voidaan nähdä nuorisolain 8 §:n velvoitetta toteuttavana, siinä tapauksessa että kunnan oma-aloitteisissa yhteistyöelimissä käsitellään nuorisolain 8 §:n mukaisia asioita, ja niiden tarkoitus on tuoda nuorten ääni asioiden käsittelyssä kuuluviin.

Nuorten osallistumisoikeuksista ja varsinkin oikeuksista tulla kuulluksi, säädetään myös useissa erityislaeissa ja kansainvälisesti. Kansainvälisten sopimusten, suositusten ja EU:n nuorisopolitiikan merkitystä ei tule vähätellä. Nuorten vajaavaltaiisten osallistumisoikeudet ovat kokonaisuus, jossa korostuvat yksilön oikeudet tulla kuulluksi asianosaisena, sekä yhä nuorempien kuntalaisten näkeminen yhteiskunnallisina toimijoina ja vaikuttajina. Kansainväliseltä tasolta tarkasteltuna erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimus on merkittävä suunnannäyttävä siinä, miten vajaavaltaiisiin nuoriin tulee suhtautua kunnissa ja kuntien päätöksentekoeleimissä.

6.1.2. Nuorisolain 8 § ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma

Hallitus on linjannut, että koko maassa huolehditaan siitä, että lasten ja nuorten kunnalliset vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmät toteutuvat²⁵⁵. Velvoite on myös nuorisolain 8 §:n perustuva lasten ja nuorten oikeus. Nuorisolain 4 §:ssä säännellyn kehittämisohjelman suurin anti nuorisolain 8 §:n mukaisten oikeuden toteuttamiseksi kunnissa onkin siinä asetetut tavoitteet toimenpiteineen. Tutkimuksen 3. luvussa selvisi myös, että kehittämisohjelman tavoitteisiin ja toimiin liittyy myös erityisesti verkkodemokratiavälineen ja uuden teknologian käyttöönotto.

²⁵⁵ Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Opetusministeriö 13.12.2007 s. 33.

Lasten ja nuoren osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmiä koskevia toimenpiteitä on kehittämisohjelmassa asetettu runsaasti ja niiden voidaan nähdä olevan nuorisolain tavoitteiden ja velvoitteiden kanssa yhteneviä, kuitenkin osin melko laveita ja pitkäjänteisyyttä sekä yhteistyötä ja uudenlaista vuorovaikutusta vaativia toimia.

Lasten ja nuorten osallistumisen kehittäminen on vielä alussa ja tutkijana näkisin oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna ongelmia olevan erityisesti kuntien järjestämien osallistumismahdollisuuksien vastaavuudessa niihin kohdistuviin velvoitteisiin nähden. Lisäksi osallistumisen organisointi ja vastuun jakaminen osallistumistoiminnan toteuttamisessa vaatisivat kuntien omaa aktiivisuutta ja avointa kunnallista päätöksentekoa, jotta kunnan osallistumismahdollisuudet olisivat hyvin suunniteltuja, toimivia ja läpinäkyviä kanavia, joita nuoret myös käyttäisivät. Vastuun jakamista nuorille tulisi kunnissa rohkeasti toteuttaa.

Osallistumisoikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen tulisi pyrkiä nykyisten velvoitteiden pohjalta entistä tehokkaammin. Tutkimuksessa on tuotu esille se, että hallituksen esityksen mukaan kunnat voivat itsenäisesti päättää, mitä nuorisotyön palveluja ne tarjoavat ja miten palvelut sekä niihin liittyvän hallinnon järjestävät. On kuitenkin mietittävä onko perustuslain 6 §:n mukaista, että toisen kunnan nuoret saavat äänensä kuuluviin paikallisessa päätöksenteossa toisen kunnan nuoria huomattavasti paremmin?

6.2. Nuorisolain 8 §:n vaikutukset kuntien toiminnassa

6.2.1. Vaikutukset kunnissa kuntien näkökulmasta

Tutkittaessa oikeussäännösten vaikutuksia on muistettava, että esimerkiksi niin nuoren kuin kuntienkin toimintaan vaikuttavat aina myös muut tekijät kuin tutkittavana ollut säännös. Nuorisolain 8 § vaikutukset kunnissa ovat osa laajaa kokonaisuutta, jonka muodostavat monet erilaiset ihmisten ja yhteisöjen käyttäytymistä ohjaavat yksilölliset ja yhteisölliset tekijät, jotka yhdessä tekevät niin nuoren kuin kuntien toiminnasta sitä mitä se on. Jokainen nuori valitsee myös loppujen lopuksi itse, osallistuuko hän vaikuttavasti kunnan toimintaan, ja nuoren valintoihin vaikuttavat oikeussäätelyn lisäksi muutkin tekijät.

Kun oikeussäännös nähdään osana edellä kuvattua kokonaisuutta, lähtökohtana täytyy huomioida myös se, että erilaiset käyttäytymiseen vaikuttavat tekijät voivat olla erilaisia tärkeitä eri aikoina, eri tilanteissa, eri toimijoille ja erilaisen sääntelyn yhteydessä. Erilaiset motiivit, edut, tavoitteet, tiedot ja taloudelliset kannustimet saattavat myös vaikuttaa eri suuntiin kuin mihin oikeussäännöksellä pyritään. Siksi oikeussääntelyn tarpeellisuutta perustellaan tehokkaana keinona suunnata ihmisten käyttäytymistä niin, että sääntelyn vaikutusvoima olisi muita käyttäytymistä kanavoivia tekijöitä merkittävämpi.

Organisaatioissa, kuten esimerkiksi kunnissa, osa säännöksistä saa aikaan muutoksia organisaation toiminnassa, osa vahvistaa jo olemassa olevia toimintatapoja, mutta on myös säännöksiä, jotka organisaatio jättää huomioimatta kokonaan.²⁵⁶ Nuorisolain 8 § asettaa kunnille velvoitteita, ja siksi on tärkeä tutkia sitä, miten säännös on kunnissa vaikuttanut, noudatetaanko säännöstä kunnissa, ja jos ei noudateta, miksi näin on.

Silloin kun tutkitaan lakien noudattamista, on mahdollista että tarkastelussa sivuutetaan muu oikeudellinen sääntely, sekä oikeussääntelyn ulkopuoliset tekijät. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin jo tutkittu laajalti sitä oikeudellista perustaa, joka koskee nuorten osallistumista kuntien toiminnassa, varsinkin nuorisolain 8 §:ä. Lisäksi tutkimuksessa on tutkittu niitä muutoksia, joita oikeuksiin ja velvollisuuksiin tuli nuorisolain 8 §:n tullessa voimaan, sekä sivuttu aiheeseen liittyviä oikeussääntelyn ulkopuolisia tekijöitä. Vaikka tutkimuksen ongelmia on pääosin selvitetty kunnallisoikeudelliselle tutkimukselle perinteisesti ominaisen oikeusdogmatiikan keinoin, on vielä perusteltua tutkia empiirisesti nuorisolain 8 §:n vaikutuksia yksittäisenä säännöksenä esimerkikikunnissa.

Nuorisolain 8 §:n vaikutuksien tutkimiseksi käytännössä valitsin esimerkeiksi Akaan, Hämeenlinnan, Tampereen ja Vammalan kaupungit. Tampere on reilusti yli 200 000 asukkaan kaupunki ja Hämeenlinnan kaupunki yltää väkiluvultaan lähes 48 000²⁵⁷. Tampere ja Hämeenlinna edustavat Suomen asukaslukuun peilattuna asukasmääriltään suurta ja keskisuurta kaupunkia. Akaan ja Vammalan kaupungit taas edustavat 10 000–20 000 asukkaan keskikokoisia kaupunkeja. Vammalassa asukkaita on yli 16 000²⁵⁸ ja Akaassa yli 14 000²⁵⁹.

²⁵⁶ Ks. Tala 2001 s. 18–19.

²⁵⁷ Tilastokeskus 31.12.2006 väkiluku: Tampere 206 368, Hämeenlinna 47 904.

²⁵⁸ Tilastokeskus 31.12.2006 väkiluku: Vammala 16 628.

²⁵⁹ Väkiluku 31.1.2007: 14110, http://www.aka.fi /kaupunki _ ja _ hallinto / esittely.

Suomessa on ylivoimaisesti eniten alle 10 000 asukkaan kuntia. Esimerkkikuntia valitessani huomioin sen, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä Suomessa pyritään erilaisten palveluiden tuottamiseen ja niistä huolehtimiseen kuntien muodostamien väkiluvultaan huomattavasti nykyisiä alle 10 000 asukkaan kuntia asukasmäärältään huomattavasti suurempien yhteistoiminta-alueiden muodossa, tai kuntia yhteen liittämällä.²⁶⁰ On siis odotettavissa, että myös nuorten osallistuminen ja nuoria koskevat palvelut järjestetään tulevaisuudessa entistä tiiviimmässä eri tahojen yhteistyössä ja yhä suuremmille määrille nuoria, joten on perusteltua tarkastella nuorten osallistumista esimerkkien kokoisissa kaupungeissa.

Nuorisolain käytännön vaikutuksien selvittämiseen käytin lomakehaastattelua, joka sisälsi avoimesti vastattavia kysymyksiä. Tapasin lisäksi haastateltavat yhdestä esimerkkikaupungista. Haastatteluun vastanneet henkilöt toimivat eri tehtävissä, kuten nuorisotoimen johtajan, nuorisotoimen sihteerin tai nuorisotoimen ja nuorten osallistumisen johto- tai koordinoitavista tehtävistä vastuullisina.

Haastattelujen tarkoituksena oli vastauksien perusteella saada laadullista käytännön tutkimustietoa siitä, mikä kunnissa on nuorisolain 8 §:n tultua voimaan muuttunut nuorten mahdollisuuksissa tulla kuulluksi ja osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyssä. Lisäksi haastattelun kysymykset koskivat nuorisolain 8 §:n vaikutuksia nuorten vaikuttajaryhmiin ja nuorten kuulemiseen kunnissa. Halusin myös selvittää sitä, mitä asioita esimerkkikunnissa pidetään nuorten asioina, ja onko siitä, mitä ovat nuorten asiat tehty kunnissa jonkintasoisia päätöksiä tai linjausta.

Vastausten perusteella kaikissa esimerkeiksi valituissa kaupungeissa nuorten osallistuminen ja osallistumismahdollisuudet ovat olleet osa kaupungin toimintaa jo ennen uuden nuorisolain voimaan tuloa, eikä kovin suuria muutoksia kunnissa ollut tämän vuoksi tapahtunut nuorisolain voimaan tultua voimaan. Nuorisolain nähtiin kuitenkin vahvistaneen nuorten

²⁶⁰ Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (9.2.2007/169) 1.2 §; 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. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 4 §; Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kuntajaon muutokset toteutetaan ja niiden tekemistä tuetaan siten kuin kuntajakolaissa (1196/1997) säädetään. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.

toimintamahdollisuuksia esimerkkikaupungeissa ja oikeutta tulla kuulluksi. Nuorten osallistumista ja osallistumismahdollisuuksia myös kehitettiin esimerkkikaupungeissa tälläkin hetkellä ja nuorten kokemuksia ja toimimista mukana tässä kehityksessä pidettiin tärkeänä. Nuorisolain nähtiin myös lisänneen nuorten asioista tiedottamista, kehittäneen nuorille suunnattujen verkkosivustojen sisältöä, ja esimerkiksi kouluissa oli kiinnitetty enemmän huomiota oppilaskuntatoimintaan ja kansalaisvaikuttamiseen.

Jokaisessa esimerkkikaupungissa on myös nuorten vaikuttajaryhmä, osassa kaupungeista useampikin. Vaikuttajaryhmät on nimetty seuraavasti: Nuorisovaltuusto, Nuorisofoorumi, Lasten ja nuorten foorumi, Lasten parlamentti. Lisäksi kaupungeissa voi vaikuttaa nuorisotilojen talotoimikuntien ja oppilaskuntien kautta. Nuorten nuorisolain mukaisen kuulemisvelvoitteen nähtiin toteutuvan näiden ryhmien kuulemisen kautta, esimerkiksi vaikuttajaryhmiltä pyydettyjen lausuntojen välityksellä. Nuorten edustajilla, eli vaikuttajaryhmän jäsenillä saattoi lisäksi olla puhe- ja läsnäolo-oikeus kaupunkien lautakuntien kokouksissa. Tämän ei kuitenkaan nähty yksin riittävän nuorten kuulemisvelvoitteen täyttämiseen.

Myös yksittäinen nuori voi lähestyä kaupunkiaan ja tulla kuulluksi tekemällä aloitteita ja antamalla esimerkiksi sähköistä viestintää apuna käyttäen palautetta. Lisäksi nuorille tehdään esimerkkikaupungeissa kyselyitä. Nuoria kuullaan myös erilaisissa järjestetyissä tilaisuuksissa, joihin kutsutaan esimerkiksi nuorten itsensä ehdottamia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Tilaisuuksia oli järjestetty esimerkiksi kouluilla ja niissä mukana olleet nuoret esittivät koulujensa oppilailta kerättyjä kysymyksiä, näkemyksiä ja mielipiteitä.

Vaikuttajaryhmätoiminta ja yksittäisen nuoren aloitteet sekä palautteet yhdessä järjestettyjen kuulemistilaisuuksien kanssa koettiin kaupungeissa kokonaisuudeksi, joka vastaa nuorisolain 8 §:n velvoitteita. Vaikuttajaryhmien toimintaedellytysten ei ryhmien aktiivisuudesta huolimatta kuitenkaan katsottu merkittävästi lisääntyneen nuorisolain voimaan tulon jälkeen. Osasyyn tähän voi olla se, että toiminnan edellytysten nähtiin jo nyt olevan erittäin hyvät. Ongelmia nähtiin olevan toimintaedellytysten puuttumisen sijasta enemmän nuorten kiinnostuksen herättämisessä osallistumista ja osallistujana toimimista kohtaan.

Nuorten asioina pidettiin esimerkiksi koulu- ja opiskeluasioita, harrastus- ja vapaa-ajan asioita, liikennejärjestelyjä, kaava-asioita, kesätyöhön ja työpaikkoihin liittyviä asioita, asunto- ja ympäristöasioita sekä osallistumiseen liittyviä asioita. Yleinen näkemys olikin, että kaikki kaupunkilaisia koskettavat asiat ovat myös nuorten asioita, joihin nuoret voivat ottaa kantaa.

Nuoria kuullaan varsinkin asioissa, jotka he itse katsovat itselleen tärkeiksi. Useimmiten tällaisia ovat edellä mainitut kouluun, nuorten vapaa-aikaan ja harrastuksiin liittyvät asiat, sekä nuorten elinympäristön kehittämiseen liittyvät asiat. Nuoret on otettu myös mukaan esimerkiksi ohjausryhmiin, joissa käsitellään kuntaliitoksiin liittyviä asioita. Osassa kaupungeista nuorten osallisuus eri hallintokunnissa on huomioitu kuntalain 50 §:n mukaisessa hallintosäännössä, mutta useimmiten ei erityisistä säännöistä nuorten kuulemisen tai osallistumisen suhteen ole päätetty. Osassa kaupungeista oli myös käytössä tai tekeillä lapsi- ja nuorisopoliittinen suunnitelma, joka osaltaan ohjaa nuorten osallistumisen toteuttamista ja kaupunkien osallistumiskäytäntöjä.

Nuorisolain 8 §:n voidaan nähdä vaikuttavasti vahvistaneen sitä kehitystä, mikä esimerkkikaupungeissa oli jo alkanut ennen nuorisolain 8 §:n voimaan tuloa. Kaupungeissa haluttiin edelleen kehittää nuorten osallistumismahdollisuuksia ja ottaa nuoret mukaan niiden kehittämiseen. ”osallistumisen kentän” ei nähty kaupungeissa olevan valmis, vaan osallistumismahdollisuuksia pitää yhteistyöllä kehittää sekä pitää ajan tasalla. Nuorisolain 8 §:n voidaankin nähdä vaikuttaneen siten, että se vakiinnuttaa esimerkkikaupunkeihin osallistumiskäytäntöjä ja tekee nuorten osallistumisesta kuntien toimintaan ja päätöksentekoon normaalin käytännön. Kuitenkin kehitys, jossa nuoret, kunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat omaksuvat nämä käytännöt omikseen, on vasta alussa.

6.2.2. Vaikutukset kunnissa peruspalvelujen arvioinnin perusteella

Peruspalvelujen arviointi kunnissa on lääninhallitusten lakisääteinen vuosittain toistuva tehtävä, jota on haluttu kehittää suunnittelua ja päätöksentekoa tukevaksi apuvälineeksi. Vuonna 2007 arviointikohteiden näkökulmaksi asetettiin lapset ja nuoret.²⁶¹ Nuorisotoimen osalta peruspalvelujen arviointi koski nuorisolain 8 §:n toteutumista läänien kunnissa.

²⁶¹ Näin Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2008 s. 3.

Arvioinnissa käytettiin seuraavassa taulukossa esitettyjä kriteerejä, kysymyksiä, mittareita ja palvelutasotavoitteita.

Arviointikriteerit	Arviointi-kysymykset	Mittarit	Palvelutasotavoitteet
Lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmien kattavuus	Onko lapsille ja nuorille luotu kattavasti vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmiä?	<ul style="list-style-type: none"> - Vaikuttajaryhmän omaavien kuntien määrä - Kuulemisjärjestelmän omaavien kuntien määrä - Aloitejärjestelmän omaavien kuntien määrä - Nuorisotalotoimikunnan tai vastaavan omaavien kuntien määrä 	<p>Tilanne on hyvä, jos lapsille ja nuorille on järjestetty mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn.</p> <p>Tilanne on hyvä, jos nuoria kuullaan heitä koskevilla asioilla.</p> <p>Vuoden 2010 loppuun mennessä kaikissa kunnissa on käytössä 5–17-vuotiaiden vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmä.*</p>
Lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmien tarjonta	Tarjotaanko kunnissa lapsille ja nuorille monipuolisia vaikuttamis- ja kuulemis-mahdollisuuksia?	<ul style="list-style-type: none"> - Kunnassa on vaikuttajaryhmä - Kunnassa on kuulemisjärjestelmä - Kunnassa on aloitejärjestelmä - Kunnassa on nuorisotalotoimikunta tai vastaava 	Tilanne on erinomainen, jos kunnassa on lasten ja/tai nuorten vaikuttajaryhmä, kuulemis- ja aloitejärjestelmät sekä nuorisotalotoimikunta tai vastaava.
Lasten ja nuorten vaikuttajaryhmien kokoonpano ja edustavuus Lasten ja nuorten vaikuttamisjärjestelmien vaikuttavuus	Minkälaisia vaikuttajaryhmiä toimii kunnissa? Miten ja millaisiin asioihin lapset ja nuoret ovat vaikuttaneet kunnissa?	<ul style="list-style-type: none"> - Vaikuttajaryhmien jäsenten määrä - Kohderyhmän ikäjakauma - Vaikuttajaryhmien jäsenten valintaperuste - Vaikuttajaryhmien toiminnan perusta - Vaikuttajaryhmien toiminnan tarkoitus - Tehtyjen aloitteiden määrä - Toteutuneiden aloitteiden määrä - Nuorten mahdollisuus päättää nuorisotalojen määrärahoista - Asiat, joihin lapset ja nuoret ovat voineet kunnassa vaikuttaa 	
Lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen	Edistetäänkö kunnissa lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia?	<ul style="list-style-type: none"> - Kunnan henkilöstön, nuorisotalon työntekijöiden sekä lasten ja nuorten koulutus - Vaikuttajaryhmien aikuisen tuki - Vaikuttajaryhmien toimintaan varattu määräraha 	<p>Tilanne on hyvä, jos kunnan henkilöstöä ja nuorisotalon työntekijöitä on koulutettu lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen ja lapsille ja nuorille on järjestetty osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvää koulutusta.</p> <p>Tilanne on hyvä, jos lasten/ja tai nuorten vaikuttajaryhmien toimintaan on varattu sekä taloudellisia että henkilöstöresursseja.</p>

Kuvio 7. Nuorisolain 8 §:n arviointi kunnissa 2007.

Lähde: Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Opetusministeriö 13.12.2007.

Tarkoituksenani on arviointikysymyksien vastausten perusteella saada selville, onko nuorisolain 8 § vaikuttanut niin, että nuorilla kunnissa nuorisolain 8 §:n mukaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen, Oulun sekä Lapin läänin kunnissa.

Etelä-Suomen läänin kunnista kyselyyn vastasivat kaikki kunnat. Nuorisolain 8 §:n toteutuminen vaihteli kuntatyypeittäin, alueittain ja ikäryhmittäin. Kaupunkimaisissa ja taajaan

asutuissa kunnissa nuorten osallistumismahdollisuudet olivat paremmat maaseutumaisiin kuntiin verrattuna. Osittain nuorisolain 8 § oli vielä tuntematon ja siihen liittyvät käsitteet olivat vieraita.²⁶²

Kuulemisjärjestelmä oli hieman alle 90 %:ssa Etelä-Suomen läänin kunnista. Tilanne oli hyvä erityisesti Uudenmaan maakunnassa, missä kuulemisjärjestelmä oli jokaisessa alueen kunnassa. Erilaisia kuulemistapoja läänin kunnissa oli käytössä keskimäärin kolme. Suosituin kuulemismuoto kunnissa oli lapsi- ja nuorisojärjestöjen kuuleminen. Nuorisovaltuuston tai muun nuorten vaikuttajaryhmän edustus lautakunnassa tai valtuustossa toteutui hieman alle 40 %:ssa kunnista. Lausuntoja pyydetään nuorisovaltuustolta tai muulta nuorten vaikuttajaryhmältä hieman alle kolmasosassa kuntia, lapsi- ja nuorisojärjestöiltä hieman alle viidesosassa kuntia, ja oppilaskunnilta hieman yli kymmenesosassa kuntia.²⁶³

Lapset ja nuoret pystyivät kunnassa vaikuttamaan nuorisopalveluiden kehittämiseen, eli nuorisotilojen ja -kahviloiden aukioloaikoihin, toiminnan sisältöön ja hankintoihin, tapahtumien järjestämiseen sekä bänditoimintaan ja -tilojen hankintaan. Useissa kunnissa nuoret vaikuttivat myös lähiliikuntapaikkojen suunnitteluun. Kouluissa lapset ja nuoret vaikuttivat sisätilojen sekä piha-alueiden suunnitteluun ja kunnostamiseen, kouluruokailutauon pituuteen ja kouluruoan laadukkuuteen. Yksittäisissä kunnissa nuoret pystyivät vaikuttamaan myös liikenne-, kaavoitus- ja maankäyttöasioihin.²⁶⁴

Etelä-Suomen läänissä oli vuonna 2007 vaikuttajaryhmä 55 %:ssa kunnista. Tilanne oli selvästi heikoin Etelä-Karjalan maakunnassa, missä vaikuttajaryhmä toimi neljäsosassa kuntia. Eniten vaikuttajaryhmiä löytyi Uudenmaan maakunnasta, jossa ryhmiä oli hieman yli 70 %:ssa kunnista. Lasten vaikuttajaryhmä löytyi vain kahdesta Etelä-Suomen kunnasta. Viidessä Etelä-Suomen läänin kunnassa tilanne oli erityisen heikko, sillä kunnan lapsille ja nuorille ei ollut vuonna 2007 tarjolla lainkaan vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmiä. Etelä-Suomen läänin lasten ja nuorten vaikuttajaryhmistä hieman yli puolet oli nuorisovaltuustoja. Nuorisoneuvostoja ryhmiä on 15 %, muun tyyppisiä vaikuttajaryhmiä 14 %, nuorisoparlamentteja 10 %, nuorisosiainneuvottelukuntia 6 %, lasten parlamentteja oli vain 4 %.²⁶⁵

²⁶² Näin Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2007, 2008. s. 173–176.

²⁶³ Näin Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2007, 2008. s. 176.

²⁶⁴ Näin Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2007, 2008. s. 178–179.

²⁶⁵ Näin Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2007. 2008. s.176.

Vaikuttajaryhmien toiminta perustui pääosin kunnanvaltuuston tai -hallituksen päätökseen. Hieman alle 70 % ryhmistä sai toiminnalleen mandaatin kunnanvaltuustolta tai -hallitukselta ja hieman alle viidesosan toiminta perustui lautakuntapäätökseen, ja kymmenesosan virkamiespäätökseen. Yhden ryhmän toiminta perustui kunnan johtosääntöön. Nuoret saivat myös mahdollisuuden päättää nuorisotalon määrärahoista noin 15 %:ssa Etelä-Suomen läänin kunnista. Määrärahan suuruus oli yhteensä 36 800 euroa ja se vaihteli kunnissa 100–10 000 euroon.²⁶⁶

Itä-Suomen läänin kuntien vastausprosentti oli 89,5 %. Kyselyyn vastanneissa kunnissa asui 92,8 % koko läänin nuorista. Jokaisessa maakunnassa oli lasten tai nuorten kuulemisjärjestelmä vähintään neljässä kunnassa viidestä. Monissa kunnissa oli käytössä useita erilaisia tapoja kuulla lapsia tai nuoria. Yleisimpiä kuulemistapoja olivat nuorisovaltuuston tai muun nuorten vaikuttajaryhmän kuuleminen, sekä kyseisiltä ryhmiltä pyydetty lausunnot. Lisäksi kuulemisvelvoite täytettiin lasten tai nuorten ja päättäjien yhteisillä keskustelutilaisuuksilla tai oppilaskuntien hallitusten kuulemisella. Lähes kolmanneksessa vastauksista todettiin kuitenkin, että nuorisotaloilla ei ollut talotoimikuntaa tai vastaavaa toimintatapaa, jolla taattaisiin nuorten mahdollisuudet vaikuttaa nuorisotalon asioihin.²⁶⁷

Yleisimmin lapset ja nuoret olivat vaikuttaneet nuorisotiloihin liittyviin asioihin, kuten sisustukseen, varustukseen ja aukioloaikoihin, sekä heille suunnatun toiminnan sisältöön. Lisäksi nuoret olivat vaikuttaneet esimerkiksi kokopäivätoimisen nuoriso-ohjaajan palkkaamiseen, koulukuraattorin viran perustamiseen, liikenneturvallisuuteen sekä useaan muuhun asuinympäristöönsä liittyvään asiaan. Eräissä kunnissa nuoret oli otettu mukaan myös strategiatyöhön sekä osallistumaan yläkoulun ja lukion opettajien työhaastatteluihin.²⁶⁸

Lapsille ja nuorille suunnattuja vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmiä oli Itä- Suomen läänin kunnissa luotu vaihtelevasti. Itä-Suomen läänin kunnista 64,7 %:lla oli lasten tai nuorten vaikuttajaryhmä ja Itä-Suomen läänissä oli kuntia, joissa on paljon nuoria mutta ei ollenkaan vaikuttajaryhmää tai päinvastoin. Vaikuttajaryhmä oli useimmiten nuorisovaltuusto, joka on suunnattu 13–18-vuotiaille. Kolmesta maakunnasta Pohjois-Savossa oli suhteellisesti eniten vaikuttajaryhmiä. Pohjois-Karjalassa alle puolessa kunnista oli lasten tai nuorten

²⁶⁶ Näin Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2007. 2008. s. 178.

²⁶⁷ Näin Itä-Suomen läänin peruspalvelujen tila 2007. 2008 s.126–127.

²⁶⁸ Näin Itä-Suomen läänin peruspalvelujen tila 2007. 2008 s. 128.

vaikuttajaryhmä, mutta vuoden 2007 aikana aloitettiin Pohjois-Karjalassa uusi hanke, jonka yhtenä tavoitteena on maakunnallisen vaikuttajaryhmän toiminnan vakiinnuttaminen.²⁶⁹

Valtuutus vaikuttajaryhmän toiminnalle perustui suurimmassa osassa kunnista lautakuntapäätökseen. Yhdenkään vaikuttajaryhmän mandaatti ei perustunut kunnan johtosääntöön. Reilulla viidenneksellä lasten ja nuorten vaikuttajaryhmistä ei ollut omaan toimintaan varattua määrärahaa lainkaan. Määrärahan omaavilla ryhmillä määräraha oli yleisimmin joitain tuhansia euroja, mutta ääripäiden välillä oli suuri ero. Selvä enemmistö kunnista (86 %) ei antanut nuorten päättää nuorisotalon määrärahoista tai osasta määrärahaa. Kunnissa, joissa talotoimikunta toimi joko yhdellä tai useammalla nuorisotalolla, vain seitsemässä oli osa nuorisotalon määrärahoista annettu nuorten päätettäväksi. Summa oli muutamia satoja euroja.²⁷⁰

Lapin läänin kunnista kyselyyn vastasivat läänin kaikki kunnat. Erinomaiset mahdollisuudet lasten ja nuorten osallistumiselle ja kuulemiselle olivat 11 kunnassa. Niissä oli sekä nuorten vaikuttajaryhmä, kuulemis- ja aloitejärjestelmät että nuorisotalotoimikunta.²⁷¹ Lisäksi lähes kaikissa Lapin läänin kunnissa oli käytössä jonkinlainen lasten ja nuorten kuulemisjärjestelmä. Vain kahdesta kunnasta sellainen puuttui. Kunnissa oli käytössä keskimäärin kolme eri tapaa kuulla lapsia ja nuoria; yleisimpiä tapoja olivat nuorten vaikuttajaryhmien kuuleminen ja nuorten vaikuttajaryhmiltä pyydytetyt lausunnot, sekä lapsi- ja nuorisojärjestöjen kuuleminen. Lapin läänin kuntiin on lisäksi tulossa lähitulevaisuudessa mahdollisuus tulla kuuluksi verkon kautta, kun verkossa olevan aloitekanavan yhteyteen liitetään kuulemisosio. Kaikissa Lapin kunnissa lapsilla ja nuorilla oli jo nyt mahdollisuus käyttää verkkopohjaista aloitekanavaa, jonka kautta he voivat esittää ideoitaan kunnan päättäjille. Lapissa olikin erinomainen tilanne, sillä vastaavanlainen aloitekanava oli muualla Suomessa vain muutamassa kunnassa.²⁷²

Lapin läänin 21 kunnasta 19:ta on vaikuttajaryhmä, joka oli nimeltään joko nuorisovaltuusto, nuorisoneuvosto, nuorisoasiain neuvottelukunta tai nuorten edustajisto. Nuorten vaikuttajaryhmien jäsenillä oli edustus yhdeksän kunnan lautakunnassa tai valtuustossa. Neljäntoista läänin vaikuttajaryhmän toimintaan oli varattu kuntien budjetista erillinen

²⁶⁹ Näin Itä-Suomen läänin peruspalvelujen tila 2007. 2008 s. 128.

²⁷⁰ Näin Itä-Suomen läänin peruspalvelujen tila 2007. 2008 s. 128–129.

²⁷¹ Näin Lapin läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 149.

²⁷² Näin Lapin läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 146.

määräraha. Määrärahan suuruus vaihteli tuhannesta eurosta lähes 30 000 euroon. Lapin läänissä oli enemmän kuin keskimäärin koko maassa sellaisia kuntia, joissa ei ole nuorisotalon yhteydessä toimivaa talotoimikuntaa. Lisäksi vain kolmessa kunnassa nuoret olivat voineet päättää miten osa nuorisotalojen määrärahoista käytetään.²⁷³

Länsi-Suomen läänin 188 kunnasta kyselyyn jätti vastaamatta 16 kuntaa. Läänin kunnat eivät olleet yleisesti tarkasteltuna tehneet systemaattista työtä lasten ja nuorten osallistumisen edistämiseksi, ja lasten ja nuorten oikeus osallistua asioittensa käsittelyyn ja tulla kuulluksi oli osittain tuntematon. Myös osallistumiseen liittyvät käsitteet olivat kunnille osittain vieraita. Lasten ja nuorten osallistumis- ja kuulemismahdollisuudet vaihtelivatkin huomattavasti kunnasta riippuen, mutta myös ikäryhmittäin.²⁷⁴

Länsi-Suomen läänin 42 kunnassa oli vähintään kaksi tapaa kuulla nuoria. Näissä kunnissa oli yleensä lasten tai nuorten vaikuttajaryhmä, kuulemis- ja aloitejärjestelmä, tai nuorisotalotoimikunta. Eniten käytetty muoto kuulla lapsia ja nuoria oli lasten ja nuorten vaikuttajaryhmien kuuleminen, jota oli käytetty 68 kunnassa. Lapsi- ja nuorisojärjestöjä oli kuultu 58 kunnassa ja lausuntoja pyydetty lapsi- ja nuorisojärjestöiltä 55 kunnassa. Läänin alueella oli 21 kuntaa, jossa lapsilla ja nuorilla oli vain yksi vaikuttamisen kanava. Näistä kuulemisjärjestelmä oli kuudessa kunnassa, vaikuttajaryhmä yhdessä kunnassa, aloitekanavaa kahdeksassa kunnassa sekä talotoimikuntaa kuudessa kunnassa. Läänin alueella oli 13 kuntaa, joissa nuorille ei tarjottu minkäänlaista vaikuttamisen ja osallistumisen kanavaa.²⁷⁵

Lapset ja nuoret olivat kunnissa pääasiallisesti vaikuttaneet nuorisotalojen toiminnan sisältöön, tilojen kalustukseen ja aukioloaikoihin, mutta myös laajemmin kunnan vapaa-aikapalveluihin. Enimmäkseen kunnat ilmoittivat, että lapset ja nuoret olivat olleet vaikuttamassa erilaisten ohjelmien ja suunnitelmien sisältöön. Vajaassa 50 %:ssa Länsi-Suomen kuntia oli nuorten vaikuttajaryhmä. Yhteensä Länsi-Suomen läänissä toimi 93 vaikuttajaryhmää 88 kunnassa. Ryhmistä nuorisovaltuustoja oli 50, nuorisoparlamentteja 13, nuorisoneuvostoja 12, muut ryhmät 14 ja lasten parlamentteja neljä. Kohtalainen tilanne oli ainoastaan Pirkanmaan ja Satakunnan maakunnissa.²⁷⁶

²⁷³ Näin Lapin läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 148.

²⁷⁴ Näin Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2007. 2008 s. 159.

²⁷⁵ Näin Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2007. 2008 s. 164.

²⁷⁶ Näin Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2007. 2008 s. 163–166.

Vaikuttajaryhmistä 65 toimi kunnanvaltuuston, -hallituksen tai -lautakunnan päätöksen valtuuttamina ja 12 oli saanut mandaattinsa virkamiespäätöksellä. Huolimatta siitä, että nuorten vaikuttamisen mielenkiinto kohdistuu nuorisotaloihin, vain hieman yli 10 prosentissa kunnista nuorisotaloilla oli määräraha, jonka käytöstä nuoret saivat itse päättää. Lisäksi vain 32 kuntaa ilmoitti että nuorten vaikuttajaryhmällä oli edustus lautakunnissa tai valtuustoissa. Kaikki kunnat, jolla oli vaikuttajaryhmä, eivät kuulleet lapsia ja nuoria, eivätkä myöskään olleet pyytäneet heiltä lausuntoja.²⁷⁷

Oulun läänin kunnista kyselyyn vastasivat kaikki kunnat. Vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmien tarjonta oli monipuolista Oulun läänin kaupunkimaisissa kunnissa. Maaseutumaisissa kunnissa tilanne oli heikko, vaikka joissakin kunnissa oli paljon lapsia ja nuoria.²⁷⁸

Kuulemisjärjestelmä toimi kaikissa kaupunkimaisissa ja lähes kaikissa taajaan asutuissa Oulun läänin kunnissa. Näissä kunnissa kuulemistapoja oli myös useita. Kolmasosalla maaseutumaisista kunnista ei ollut käytössä kuulemisjärjestelmää lainkaan. Yleisimpiä lasten ja nuorten kuulemistapoja olivat nuorisovaltuuston tai muun nuorten vaikuttajaryhmän kuuleminen sekä lasten tai nuorten ja päättäjien yhteiset keskustelutilaisuudet, joita oli käytössä reilusti yli puolella kunnista. Harvinaisempia kuulemistapoja sen sijaan olivat lasten parlamentin kuuleminen, lapsi- ja nuorisojärjestöiltä pyydetty lausunnot, sekä verkon kautta kuuleminen. Vastausten mukaan lasten parlamenteilta ei ollut pyydetty lausuntoja lainkaan Oulun läänissä.²⁷⁹

Useimmissa Oulun läänin kunnissa lapset ja nuoret olivat olleet vaikuttamassa koulupihan rakenteisiin ja välineiden hankintaan, retkien ja konserttien järjestämiseen ja muihin konkreettisiin omaan elinympäristön viihtyvyyteen kuuluviin asioihin. Eri puolilla lääniä nuoret olivat olleet vaikuttamassa myös kuntien järjestämien kesätyöpaikkojen säilymiseen. Joissakin kunnissa nuorisovaltuustoilta oli pyydetty lausuntoja kuntien kaavaluonnoksiin,

²⁷⁷ Näin Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2007. 2008 s. 163–165.

²⁷⁸ Näin Oulun läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 132.

²⁷⁹ Näin Oulun läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 135.

talousarvioihin ja jopa kuntaliitoskysymyksiin. Lisäksi nuoret olivat päässeet mukaan valitsemaan uutta kunnan nuorisosihteeriä.²⁸⁰

Nuorten vaikuttajaryhmiä oli Oulun läänissä kolmella kunnalla neljästä. Suurin osa Oulun läänin kuntien vaikuttajaryhmistä oli nuorisovaltuustoja. Vain muutamalla kunnalla oli nuorisoparlamentti, nuorisoneuvosto, nuorisoasiainneuvottelukunta tai lasten parlamentti. Useimmissa ryhmissä nuorimmat jäsenet olivat 13-vuotiaita ja vanhimmat 18–29-vuotiaita. Yli 18-vuotiaita jäseniä oli puolella kuntien vaikuttajaryhmistä. Kaikkien lastenparlamenttien ja ns. pikkuparlamenttien vanhimmat jäsenet eivät olleet täyttäneet vielä 18 vuotta ja näiden ryhmien nuorimmat jäsenet olivat yleensä vasta 7-vuotiaita.²⁸¹

Oulun läänissä vaikuttajaryhmien toiminta perustui pääasiassa kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen tai lautakunnan päätökseen. Yhdessä kunnassa ryhmän toiminta perustui sen sijaan kunnan johtosääntöön. Joidenkin ryhmien toiminnalle oli tehty päätös myös lautakunnassa. Oulun läänissä oli yhteensä 45 lasten ja nuorten vaikuttajaryhmää, joista yli 70 % on oma määräraha päätettävänä. Määrärahan suuruus vaihteli seitsemästä sadasta eurosta muutamaa tuhandeen, mutta jopa 15 000 euroon. Kaupunkimaisissa kunnissa toimivien vaikuttajaryhmien määrärahat olivat selkeästi suurempia. Nuorisotilojen määrärahoista lapset ja nuoret sen sijaan saivat päättää ainoastaan seitsemässä Oulun läänin kunnassa. Määräraha oli yleensä muutamia tuhansia euroja mutta poikkeuksellisesti jopa 32 000 euroa.²⁸²

Yhteenvedoksi todettakoon, että nuorisolain 8 §:n velvoitteita rikotaan useissa Suomen kunnissa, eikä nuorien oikeuksia toteuteta nuorisolain velvoittamalla tavalla. Mitä nuorempi kuntalainen on kyseessä, sitä heikommin häntä kuullaan. Arvioinnin tuloksista ei myöskään selviä se, kuinka usein nuorten osallistumismahdollisuus tai vaikuttajaryhmä oli sellainen, että se vastaa nuorisolain 8 velvoitteita. Useat vaikuttajaryhmät esimerkiksi olivat toimineet kunnassa jo ennen lain voimaan tuloa, eikä niitä välttämättä ole perustettu nuorisolain velvoitteiden mukaista osallistumista ja nuorten kuulemista varten.

Vaikuttajaryhmän tarkoituksena ei ole luoda kuntaan näennäisdemokratiaa, vaan todellista osallistumista ja nuorten kuulemista. Useimmiten kuntien vaikuttajaryhmät näyttäisivätkin

²⁸⁰ Näin Oulun läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 137.

²⁸¹ Näin Oulun läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 135–137.

²⁸² Näin Oulun läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 137–138.

arviointitulosten perusteella olevan sellaisia, että niiden voidaan katsoa vastaavan nuorisolain 8 §:n velvoitteita. Samaa voi sanoa muista osallistumismahdollisuuksista. Nuorisolain 8 §:n voimaan tulo on osa pitkäaikaista kehitystä nuorten osallistumismahdollisuuksissa. Kaikissa kunnissa tulisi käytännössä jo myös olla nuorisolain 8 §:n mukaiset mahdollisuudet osallistua.

6.3. Muutoksenhaku- ja valitusosoikeus nuorten kuulemista edellyttävissä kunnan viranomaisen päätöksissä

Nuorten, samoin kuin muidenkin kuntalaisten, oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että kunnan viranomaisten päätökset olisivat jo syntyessään oikeanlaisia. Ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa voidaan edistää selkeän lainsäädännön lisäksi hallinnon hyvällä organisoinnilla sekä järjestämällä hallintomenettely niin, että se on avointa, joustavaa ja kansalaista palvelevaa²⁸³. Kuntien päätöksenteon tulisi olla luotettavaa ja huolellista. Nuoren luottamus kunnan toimintaan ja näkemykset kunnasta ovat tulosta siitä, miten asioiden hoitaminen kunnassa on sujunut ja miten kunnan toimintaa on perusteltu.

Hallintopäätöksiin vaikuttavat säännökset eivät kuitenkaan ole kaikissa suhteissa yksiselitteisiä, ja niissä voi syntyä tulkintaerimielisyyksiä. Viranomaiset voivat myös tehdä erehdyksiä ja virheitä. Siksi hallintopäätöksen tekemisen jälkeen tarvitaan järjestelmää, jolla oikeudelliset erimielisyydet ratkaistaan ja virheet oikaistaan. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot ovat joko hallinnon sisäisiä tai hallinnon ulkoisia oikeussuojakeinoja.

Hallinnon sisäisiin oikeussuojakeinoihin kuuluu päätöksen oikaisu, joko viranomaisen itsensä toimesta, tai asianosaisen aloitteesta. Myös kuntalaissa ja kunnallishallinnon eri laeissa säädetyt oikaisuvaatimusmenettelyt voidaan lukea hallinnon sisäisiin oikaisukeinoihin. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus-, että laillisuusperusteella. Vaatimuksen voi tehdä sekä kunnan jäsen, että asianosainen, eli se johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Kuntalaki 89.1 §; Oikaisuvaatimus: Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

²⁸³ Näin Harjula & Prättälä 2007 s. 658.

Jos päätöksestä voi tai pitää ensisijaisesti tehdä oikaisuvaatimus, on se tehtävä ennen kuin päätöksestä voi tehdä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimusmenettelyt ovat hallintomenettelyä, eivät hallintolainkäyttöä. Hallintolainkäyttö on jälkikäteen tapahtuva hallinnon ulkoinen oikaisukeino. Hallintolainkäytön antamaa oikeussuojaa antaa yleensä hallintotuomioistuin ja kunnallishallinnossa ennen kaikkea hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus.²⁸⁴

Kunnallisvalitus on hallinnon ulkoinen oikaisukeino. Kunnan viranomaisen päätöksestä valitetaan jälkikäteen yleensä kunnallisvalituksella silloin kun toimivalta asioissa perustuu kuntalakiin ja sen mukaisesti johtosäännöissä annettuun toimivaltaan. Myös muissa asioissa valitus tapahtuu kunnallisvalituksen kautta, ellei laissa toisin säädetä. Erityislaissa säädetty poikkeava muutoksenhakusäännös syrjäyttää kuntalain oikaisukeinon.

Kunnallisvalituksen voi tehdä sekä kunnan jäsen, että asianosainen. Kuntalain 90 §:ssä on säädetty kunnallisvalituksesta ja perusteista jolla sen saa tehdä. Kunnallisvalituksen 90.2 §:n mukaiset valitusperusteet tekevät valituksesta laillisuusvalituksen. Valittaja saa siis hakea muutosta sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa, tai päätös on muuten lainvastainen.²⁸⁵

Kunnallisvalituksen sijasta tai rinnalla voi oikeusturvakeinona tulla kysymykseen myös hallintovalitus. Hallintovalitus tulee kyseeseen sellaisissa asioissa, joissa kunnan viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön, tai jos laissa on säädetty erityinen muutoksenhakuviranomainen. Hallintovalituksen voi tehdä vain asianosainen, eli se johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintovalituksen tekemistä ei ole rajattu laillisuusperusteisiin, vaan sen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, eli jos päätös on valittajan mielestä epätarkoituksenmukainen.²⁸⁶

²⁸⁴ Näin Harjula & Prättälä 2007 s. 658–659.

²⁸⁵ Ks. Kuntalaki 90 §; Kunnallisvalitus Valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

²⁸⁶ Näin Harjula & Prättälä 2007 s. 660.

Kunnan viranomaiset tekevät erityisesti lautakunta- ja viranhaltijatasolla paljon päätöksiä erilaisten erityislakien nojalla. Tällaisia erityislakeja on esim. koulu-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristötoimissa. Erityislakien muutoksenhakusäännökset, jotka ovat hyvin vaihtelevia, menevät kuntalain muutoksenhakusäännösten edelle. Monet erityislait sisältävät säännöksiä valituksen tekemistä edeltävästä kyseisen lain mukaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä. Tapauksesta riippuen myös kuntalain mukainen oikaisuvaatimus saattaa tulla kysymykseen.²⁸⁷ Kuviossa 8 on havainnollistettu edellä esiteltyjä jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja ja niiden mukaista muutoksenhakua.

	Oikaisuvaatimus	Kunnallisvalitus	Hallintovalitus
Valitusperuste	laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuus	laillisuus	laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuus
Valitusoikeus	kunnan jäsen ja asianosainen	kunnan jäsen ja asianosainen joka tehnyt oikaisuvaatimuksen	asianosainen
Muutoksenhaku päätöksen tiedoksisaannista	14 pv	30 pv	hallintolainkäyttölaki ja erityislaki määrää (30 pv)
Muutoksen haun kohde	lopullinen päätös	lopullinen päätös	lopullinen päätös

Kuvio 8. Oikeussuojakeinot hakea muutosta kunnan päätökseen

(Lähde: www.kunnat.net » Osallistu ja vaikuta » Vallakas - kuntalaisen vaikuttamisopas » Käytännön neuvoja kunnassa vaikuttamiseen » Päätöksestä valittamisen keinoja (Julk. Jukka-Pekka Rantakokko 21.8.2007.)

Nuorisolain 8 §:n perusteella voidaan edellyttää nuorten kuulemista heitä koskevissa asioissa. Edellä tutkimuksessa on kuitenkin selvinnyt, että nuorisolain esitöissä ei ole kuitenkaan määritelty nuoria koskevia asioita ole. Siksi käytännössä on todennäköisesti ongelmallista se, että onko kunnan tekemä päätös lain- ja tarkoituksenmukainen silloin jos nuoria ei ole kuultu tehtäessä päätöstä, vaikka nuoret katsovat asian heitä koskevan.

Lakien sallimissa rajoissa kunnat perustelevat ja päättävät hyvin pitkälle itse sen, mitkä asiat ovat nuoria koskevia asioita. Edellä esitettiin, että nuoria tulisi kuulla myös tehtäessä päätöksiä nuorten asioista. Lisäksi nuorten asianosaisasemaa on useaan otteeseen käsitelty jo edellä. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on siis se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Sen lisäksi hallintolain 41 §:ssä säädettyä muun kuin asianosaisen

²⁸⁷ Näin <http://www.kunnat.net> » Osallistu ja vaikuta » Vallakas - kuntalaisen vaikuttamisopas » Käytännön neuvoja kunnassa vaikuttamiseen » Päätöksestä valittamisen keinoja (Julk. Jukka-Pekka Rantakokko 21.8.2007).

kuulemisen velvoitetta on siis pidetty lähinnä periaatteena, jonka noudattaminen ei aiheuta päätökseen menettelyvirhettä, vaikka se on hyvän hallinnon vastaista²⁸⁸. Nuorilla on näin muutoksenhaku- ja valitusoikeus kunnassa tehtyyn päätökseen yleensä kunnan asukkaana.

Siinä tapauksessa, että kunnan päätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaisella oikaisuvaatimuksella tarkoituksenmukaisuusperusteena, vaatimuksessa voi olla se, että nuoria ei ole kuultu. Kunnan tekemä päätös voidaan siis kumota silloin, kun kunta on päättänyt selkeästi nuoria koskevan asian nuoria kuulematta. Jos muutosta päätökseen haetaan kunnallisvalituksella, on päätöksen esimerkiksi kuntalain 90.2 §:n perusteella nähtävä syntyneen virheellisessä järjestyksessä, kun nuorten kuulemista ei ole järjestetty asian käsittelyvaiheissa ja päätöstä tehtäessä²⁸⁹.

Entä silloin kun muutosta hallintopäätökseen haetaan hallintovalitusta käyttämällä? Tehdäänkö kunnissa sellaisia erityislakien mukaisia päätöksiä, jotka koskettavat nuoria siten, että heillä pitäisi olla oikeus hallintovalitukseen? Hallintovalitusta ei voi tehdä kuin ainoastaan asianosainen. Vastauksena tähän voikin sanoa, että oikeussuojakeinona hallintovalitus ei sovellu nuorten muutoksenhakukeinoksi kunnassa erityislain perusteella tehtyyn päätökseen siinä tapauksessa, että asia on koskenut nuorten intressejä. Hallintopäätöksen vaikutusten tulee olla oikeudellisia, jotta nuoret voitaisiin katsoa tehtyyn päätökseen asianosaisiksi. En tutkijana myöskään löytänyt sellaista kuntien päätöksentekoon liittyvää erityislainsäädäntöä, jossa voisi katsoa ”kunnan nuorille” syntyvän erityinen muutoksenhakuoikeus asianosaisina.

Esimerkkitapaus: Nuorten kuuleminen päätöksenteossa

Kunnan X liikunta- ja nuorisolautakunta esitti henkilöä A nuorisosihteerin virkaan. Lautakunnan esitys perustui asiasta tehtyyn äänestystulokseen, jossa A:n esittämistä kannatti 6 lautakunnan jäsentä ja B:n esittämistä 3 jäsentä. Kunnanhallitus valitsi kuitenkin henkilön B äänin 6-3 nuorisosihteerin virkaan 15.1.2008.

Kunnanhallituksella oli viranhaltijaa koskevaa päätöstä tehdessään haastateltujen hakijoiden hakemuksien lisäksi käytössään liikunta- ja nuorisolautakunnan esitys viranhaltijaksi sekä siihen liitetyt paikallisen Walkers -nimisen kannatusyhdistyksen ja paikallisen nuorisovaltuuston kannanotot nuorisosihteerin valintaa koskien. Kunnanhallituksen pöytäkirjassa ei tehtyä päätöstä viranhaltijan valinnasta ole perusteltu. Nuorisosihteerin valintaa koskevaa nuorten adressi, jonka mukaan nuorten mielestä nuorisoryhmien asiaa koskevat vetoamukset on jätetty huomiotta, ja jossa nuoret haluavat äänensä kuuluville, on kirjattu saapuneeksi kuntaan 19.11.2007, ennen nuorisosihteerin valintaa. Kunnan hallituksen pöytäkirjoista ei kuitenkaan löydy dokumentointia vetoamuksen käsittelystä, joten jää epäselväksi onko asiaa kunnanhallituksessa käsitelty, ja onko vetoamuksilla tai nuorisovaltuustojen kannanotoilla ollut vaikutusta kunnan hallituksen päätökseen.

²⁸⁸ Heuru 2003 a s. 346.

²⁸⁹ Rynänen 2005 s. 173.

Kunnanhallituksen 15.1.2008 tekemään päätökseen tehtiin yhteensä viisi oikaisuvaatimusta. Oikaisuvaatimukset perustuivat mm. siihen, että tehdyssä viranhaltijan valintaa koskevassa päätöksessä ei ole huomioitu nuorisolain 8 §:ä ja velvoitteita. Vaatimuksissa otettiin esille myös YK:n lasten yleissopimuksen 3 §:n velvoite ottaa huomioon lasten mielipiteet heitä koskevissa päätöksissä. Nuoria ei vaatimusten mukaan kunnassa päätöstä valmisteltaessa kuultu, vaikka näin olisi pitänyt toimia. Oikaisuvaatimuksia perusteltiin myös sillä, ettei ole tarkoituksenmukaista vaihtaa viransijaisena toiminutta A:ta toiseen viranhaltijaan, koska vaihtumiset lisäävät vaatimusten mukaan nuorten turhautuneisuutta ja laskevat osallistumisintoa ja -halukkuutta osallistua kunnallisen nuorisotoimen järjestämiin tapahtumiin ja tilaisuuksiin.

Vaatimuksista huolimatta kunnanhallitus päätti 12.2.2008, ettei sillä ole syytä oikaista tekemäänsä päätöstä. Tästä päätöksestä jätettiin eriävä mielipide. Eriävän mielipiteen jättänyt kunnanhallituksen jäsen katsoi oikaisuvaatimusten perustuvan päätökseen, joka on menettelytavoiltaan lainsäädännön vastainen. Valitsematta jäänyt henkilö A on tehnyt kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen maaliskuussa 2008. Valituksessa vaaditaan, että kunnanhallituksen 12.2.2008 tekemä päätös olla oikaisematta päätöstä kumotaan ja oikaisuvaatimus hyväksytään. Asianosaisen henkilökohtaisten perusteiden lisäksi A:n valitus perustuu siihen, että nuoria tulisi nuorisolain 8 §:n mukaisesti kyseistä päätöstä tehtäessä kuulla, vaikka he eivät voi valita nuorisosihteeriä. Myös neljä muuta kuntalaista on tehnyt asiasta ryhmäkunnallisvalituksen ja vaatii, että kunnanhallitus päättää oikaista 15.1.2008 tekemänsä päätöksen.

Viranhaltijan valintaa koskevat päätökset kuuluvat kunnan toimielimelle siten, kuin niistä on kunnan johtosäännöissä ja laissa on määrätty.²⁹⁰ Kunnan toimivaltaisen viranomaisen on myös kuntalain 28 §:n perusteella käsiteltävä sille kuuluvat aloitteet ja ilmoitettava aloitteen tekijälle niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet sekä pidettävä huolta siitä, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat riittävät. Kunnan pöytäkirjoihin tulisi myös kirjata, jos päätöksiä tehtäessä on otettua huomioon asukkaiden aloitteita, mielipiteitä ja lausuntoja avoimen ja läpinäkyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Kunnan viranomaisen tulisi osoittaa perustelut sen harkintavaltansa rajoissa tekemiin päätöksiin, jotta kunnan asukas voisi muodostaa käsityksen siitä, miten hänen mielipiteensä kunnassa ovat tulleet huomioiduksi ja miksi niiden mukaista päätöstä ei välttämättä tehdä.

Esitettyssä tapauksessa kunnan päätöksentekoa vaikuttaa lähinnä ”häiritsevän” asukkaiden kiinnostus ja halu vaikuttaa heille tärkeään asiaan. Jos kunnan tekemä päätös tai siihen liittyvä asia herättää kuntalaisissa kiinnostusta ja vaikutushalua, tulisi kunnan osoittaa arvoa ja vähintäänkin perusteltua ja dokumentoitua tietoa kuntalaisille siitä, miten heidän mielipiteensä tai aloitteensa ovat vaikuttaneet, ja miten niitä on käsitelty. Mikään ei myöskään estä kuntaa ottamasta nuoria tai muita kuntalaisia mukaan päätöksentekoon, jossa kuntaan valitaan esimerkiksi nuorisosihteeri, kuten esimerkin tapauksessa. Päinvastoin, näin on jopa toimittu esimerkiksi Vaalan kunnassa²⁹¹.

²⁹⁰ Ks. esim. Kuntalaki 14 §, hallintolaki mm. 24 § ja 45 §, laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) mm. 7 §.

²⁹¹ Ks. Oulun läänin peruspalvelujen arviointiraportti 2007. 2008 s. 136.

Näkisin, että asiassa on myös oleellista saada vastaus kysymykseen: Voiko käytännön tilanne kunnassa olla sellainen, että nuorisolain 8 § on antanut nuorille muita kuntalaisia vahvemman oikeuden tulla kuulluksi asioissaan? Jos näin olisi, tarkoittaisi se muun muassa sitä, että päätös on syntynyt kuntalain 90.2 §:n mukaisesti virheellisessä järjestyksessä, jos nuoria ei ole kuultu heitä koskevassa asiassa.

Nuorisolain tarkoitus on vahvistaa nuorten oikeutta tulla kuulluksi ja osallistua heitä koskevien asioiden käsittelyyn. Nuorisolain 8 §:n ei siitä huolimatta voida nähdä antavan nuorille oikeutta, joka aiheuttaisi sen, ettei päätös viranhaltijan valinnasta olisi lainmukainen, tai että se olisi tehty virheellisessä järjestyksessä, jos nuoria ei ole tällaista päätöstä tehtäessä kuultu. Nuorisolain tarkoituksena ei ole asettaa nuoria kuulemisen osalta muita kuntalaisia oikeutetumpaan asemaan.

On muistettava, että myös muilla kuntalaisilla on oikeus kuntalain suoran demokratian keinoin tulla kuulluksi ja osallistua päätöksentekoon. Lisäksi kuntalaiset ovat valinneet edustavan toimielimen, eli valtuuston, tekemään heitä koskevia päätöksiä. Valtuuston delegeoima päätösvalta ulottuu myös kunnan muihin toimielimiin. Kuntalaisten äänellä on suuri merkitys jo siinä vaiheessa, kun kuntalaiset äänestävät edustajansa valtuustoon. Vajaavaltaiten nuorten äänet eivät kunnassa kuulu heitä edustavan valtuuston valinnassa, siksi nuorten kuulemisen ja osallistumisen voidaan katsoa kuuluvan osaksi kunnan toimintaa, ja edellyttävän myös erityisesti hyvän hallinnon, hallinnon avoimuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden periaatteiden noudattamista.

7. Johtopäätökset

Tutkimuskohde nuorisolain 8 § on osa suurempaa oikeudellista muutosta, jota tapahtuu niin kunnallisessa demokratiassa, kuin kuntien hallinnoissa ja rakenteissa. Niinpä tutkijan on välillä pysähdyttävä miettimään nuoria, joita laki erityisesti koskettaa. Nuoret kunnallisina toimijoina, ja yhtäältä nuoret, jotka ilman minkäänlaista halua osallistua kuntien päätöksentekoon, kuitenkin käyttävät jatkuvasti kunnan sille tarjoamia palveluja, niin vapaa aikanaan, kuin myös käydessään esimerkiksi koulua. Onnistuvatko nuoret löytämään oman paikkansa osallistujina kuntien toimintakenttien myllerryksessä, ja luoko nuorisolain 8 § edellytyksiä kehitykselle, jossa nuoret voivat nähdä itsensä nykyistä useammin kunnallisina toimijoina muiden kuntalaisten rinnalla? Vastaukset siihen, miten nuorisolain 8 § tulee vaikuttamaan nuoriin kuntalaisiin toimijoina ja osallistujina, saamme ja näemme ajan kuluessa.

Tutkimuksessa on selvinnyt jo se, mitä lainsäätäjä on tämän täysin uuden säännöksen muodossa halunnut nuorilta, tai antanut nuorille. Tutkimuksen tavoite oli tehtyjen tutkimuskysymysten perusteella saada selville se, mitä on nuorisolain 8 §:n mukainen vajaavalttaisten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa. Tutkimuskysymyksiin saadut vastaukset edistävät osaltaan sekä vajaavalttaisten nuorten tietoisuutta omista osallistumismahdollisuuksista, oikeuksista ja velvollisuuksista, että kuntien toimielimien entistä demokraattisempaa toimintaa. Nuorten ja kunnan organisaation kannalta tutkimuskysymyksiin saadut vastaukset antavat myös suunnan sille, miten kaikille yhteisen kunnan asioissa eri-ikäisten yhteistyötä tulee kehittää. Seuraavana on esitetty kootusti tutkimuksen keskeisimmät tulokset:

Nuorten asema ja nuorten asiat kunnassa

Vajaavalttaisen kuntalaisen asema kunnassa muodostuu pitkälti nuoren iän perusteella. Täysi-ikäisyys ja 18-vuotiaana saavutettava oikeustoimikelpoisuus ovat päätösvallan kriteerejä kunnassa. Kunnallisessa päätöksenteossa vajaavalttaiset nuoret ovat päätösvallattoman osallistujan asemassa. Kainuun hallintokokeilun yhteydessä vuoden 2008 kunnallisvaaleissa päätettiin olla järjestämättä 16-vuotiaiden äänioikeuskokeilua. Tämä oli valitettava epäluottamuksen osoitus nuorten päätöksentekokykyä kohtaan, ja kenties merkittävä poliittinen

kannanotto. Äänioikeuden säilyttäminen nykyisellään, tai sen muuttaminen, vaatii entistä perusteellisempaa selvittämistä. Nuorten asemaan kunnissa on kiinnitettävä enemmän huomiota järjestämällä nuorille mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua kuntien toimintaan. Tarvitaan yhteistyötä, asennemuutoksia ja uudistuksia vallanjakoon.

Nuoren puhevalta ja oikeus tulla kuulluksi perustuvat nuorisolain 8 §:n lisäksi myös nuoren asianosaisasemaan ja muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi hallintolakiin ja lastensuojelulakiin. Nuorella on oikeus tulla kuulluksi häntä koskevassa asiassa käyttäessään kunnan palveluja ja vaikuttaessaan itseään koskevaan asiaan kuntalaisena, asiakkaana ja yksilönä. Vajaavaltaiset lapset ja nuoret ovat yhteiskunnallisia toimijoita siinä missä täysivaltaiset aikuiset, ellei heitä ole hyväksyttävällä tavalla lain mukaan eri asemaan asetettu.

Nuorisolain 8 §:ssä tai sen valmistelussa ei ole eritelty sitä, mitkä asiat kunnassa ovat ”nuorten asioita”. Laissa mainitaan ainoastaan, että nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevat asiat ovat nuorten asioita muiden nuoria koskevien asioiden lisäksi. Kunnissa on otettava huomioon tehtäväkohtaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa se, onko jokin yksittäinen viranomaiselle tai toimielimelle kuuluva asia nuoria koskettava asia, ja onko nuoria asian käsittelyvaiheissa kuultava. Kunnassa tulee kuulla nuoria silloin kun asia koskee nuoria kunnan itselleen ottamien tehtävien käsittelyssä, sekä yhtäläillä kunnalle laissa määrättyjen tehtävien käsittelyssä. Nuorisolain 8 § velvoittaa toimimaan näin.

Nuorten osallistumisen ja kuulemisen järjestäminen nuorisolain 8 §:n perusteella

Kunnan päätösvaltaa käyttävien velvollisuudet ovat kasvaneet, ja heidän tulee ottaa huomioon nuorisolain 8 §:n velvoitteet, sekä vastata siitä, että nuorilla on mahdollisuus ottaa osaa heitä koskevien asioiden käsittelyyn, ja että nuoria on kuultu heitä koskevissa asioissa. Valtuuston tulee huomioida päättäessään hallinnon järjestämisen perusteista ja kunnan toimielinten jäsenistä nuorisolain 8 §:n velvoitteet ja varmistaa, että valtuuston alaiset toimielimet, joille päätösvaltaa on siirretty, huolehtivat käytännössä nuorisolain 8 §:n velvoitteiden täyttamisestä.

Valtuuston tulee ottaa huomioon hyväksyessään kunnan johtosäännöt myös se, miten nuorten osallistuminen asioiden käsittelyyn ja heidän kuulemisen toteuttaminen on ohjattu johtosäännöissä. Valtuuston tulee tietää se, mitä kunnan nuoret ovat mieltä kunnan heille

järjestämistä nuorisolain 8 §:n mukaisista mahdollisuuksista osallistua. Kunnan valtuuston tulee hyväksyessään taloussuunnitelmassa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet myös vastata siitä, miten nuorisolain 8 §:n toteutuminen on huomioitu taloussuunnitelman nuorisotyötä ja -politiikka koskevissa tavoitteissa.

Nuorisolain 8 §:n toteuttaminen käytännössä näyttää vaativan sitä, että esimerkiksi kunnan keskushallinnossa on toimivaltainen virkamies, jolle nuorisolain 8 §:n alaan liittyvien asioiden valmistelu ja esittäminen valtuustolle tai lautakunnille kuuluisi. Näin siitäkkin huolimatta, että on esitetty, ettei osallistumisen järjestämistä ja kuulemisvelvoitetta voida vastuuttaa yhdelle viranhaltijalle tai lautakunnalle, vaan osallistumista ja kuulemista on toteutettava eri toimielimissä kaikissa nuorisopolitiikkaa koskevissa asioissa.

Nuorisoasioiden ”koordinaattorin” viran tai esimerkiksi esitetyn lapsiasiamiehen toimen perustaminen ei sulkisi pois sitä, että muut kunnan toimielimet eivät voisi tehdä yhteistyötä nuorten kanssa ja huolehtia osaltaan nuorisolain 8 §:n velvoitteiden toteuttamisesta. Tällainen ”koordinaattori” toimisi myös esimerkiksi nuorten ja kunnan päätöksentekuelimien yhteyshenkilönä, tieto- ja koulutuspankkina, ja toisi nuoria ja kunnan viranhaltijoita, sekä luottamushenkilöitä päätöksenteossa lähemmäs toisiaan. Lisäksi esimerkiksi lausuntojen antaminen nuoria koskevissa esityksissä, sekä nuorten osallistumisen ja kuulemisen toteutumisen valvonta nuorisolain 8 §:n edellyttämällä tavalla ennen asioista päättämistä, kuuluisi näin toimivaltaisen viranomaisen vastuulle.

Tutkimuksessa esitettiin tuloksia siitä, että pelkästään nuorisoasioihin keskittyvällä lautakunnalla on myös viranhaltijoiden mukaan jonkinlaista tilausta. Lisäksi nuorisotoimesta vastaavalla on toimialoillaan myös lukuisia muita velvoitteita ja tehtäviä, joten on kyseenalaista voiko esimerkiksi nuorisosihteerin lukuisiin tehtäviin katsoa kuuluvan myös 8 §:n mukaisen nuorten osallistumisen toimeenpanon ja järjestämisen.

Nuorisolain 8 §:n mukaiset riittävät osallistumis- ja kuulemisjärjestelmät

Nuorten kuulemisen ja osallistumisen järjestämiseksi on nuorisolain valmistelussa esitetty useita järjestelmiä, joissa nuoret ovat edustettuina. Esimerkiksi vaikuttajaryhmätoiminta on kunnissa nähty vastauksena nuorisolain 8 §:n toteuttamisessa. Nuorisolain 8 §:n tarkoituksena

on, että vajaavaltaisilla nuorilla on kunnissa oma edustuksensa, jonka voidaan nähdä toteuttavan nuorten edustuksellista demokratiaa kunnassa nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyn ja nuorten kuulemista koskevien asioiden osalta.

Jokaisella nuorella pitää olla myös suoria keinoja vaikuttaa sekä osallistua kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Suoraan osallistumisen oikeus nuorilla on jo kuntalain 27 §:n perustuen, mutta sen voidaan nähdä vahvistuneen erityisesti nuoria koskevien nuorisolain 8 §:n tarkoittamien asioiden osalta. Kuntien tulee huolehtia siitä, että yksittäisillä nuorilla on mahdollisuus tulla kuulluksi esimerkiksi nuorisotilatoiminnan kautta, sähköisiä kuulemisjärjestelmiä ylläpitämällä, kuulemalla nuoria avoimissa foorumeissa, sekä ottamalla nuoria mukaan lauta- ja johtokuntatoimintaan. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että nuorilla, kuten muillakin kuntalaisilla, on kuntalain 28 §:n mukainen mahdollisuus tehdä aloitteita.

Nuorisolain 8 §:n mukaisten velvoitteiden toteuttajana vaikuttajaryhmille tulisi luoda kunnissa toimivat ja yhtenäiset puitteet, jotta toiminnan jatkuvuus, luotettavuus, sekä järjestelmien kehittäminen mahdollistettaisiin. Toiminnalle tulee kehittää yhtenäisempiä puitteita silloin, kun ryhmän toiminnan tarkoituksen on nuorisolain 8 §:n velvoitteiden täyttäminen. Reunaehtoina puitteille ovat nuorisolain 8 §:n velvoitteiden täyttämisen lisäksi kuntien oikeus itsehallintoon ja kunnan hallinnon kuntalain mukainen järjestäminen. Toiminnan puitteet voivat rakentua esimerkiksi hyväksi koetuista toimintamalleista tehtyihin ohjeisiin, joiden pohjalta kunnissa päästäisiin lähemmäs yhtenäisiä ja toimivia käytäntöjä. Nämä toimintamalleihin perustuvat ohjeet ovat vaihtoehtona sille, että kunnille tulisi lisätä vaikuttajaryhmätoiminnan järjestämistä koskevia velvoitteita ja niitä ohjaavia normeja.

Nuorisolain laaja ikämäärittely aiheuttaa sen, että kunnan vaikuttajaryhmän tulisi täyttääkseen nuorisolain 8 §:n velvoitteen olla ryhmä, joka edustaa hyvinkin erilaisissa elämänvaiheissa olevia nuoria. Lisäksi ryhmällä tulee olla edellytykset osallistua ja vaikuttaa näiden nuorten elinoloihin ja asioihin.

Se, että nuoria koskevien asioiden käsittelyssä on edustettuina ja tulee kuulluiksi kaiken ikäiset nuoret, eikä ainoastaan tietyn ikäinen ryhmä kunnan nuoria, toteutetaankin kunnissa parhaiten seuraavasti: Vaikuttajaryhmän rinnalle kytketään osaksi kunnallista päätöksentekoa esimerkiksi kouluissa toteutettava oppilaskuntatoiminta ja koulun oppilaiden mahdollisuus

osallistua kouluissa heitä koskevien asioiden käsittelyyn. Koulun oppilaat voivat esimerkiksi muodostaa yhteisen nuorten kannan heitä koskevasta asiasta, joka välitetään kunnan päätöksentekoon. Lisäksi kouluissa oppilaat pääsevät aikaisempaa enemmän vaikuttamaan koulukohtaiseen päätöksentekoon kun käytäntöä toteutetaan myös koulujen sisäisissä asioissa. Myös päiväkodeissa tulee huomioida lasten osallistuminen päiväkodin toimintaan. On myös mahdollista järjestää eri-ikäisille nuorille omia vaikuttajaryhmiä. Joissakin kunnissa on esimerkiksi sekä nuorisovaltuusto, että lastenparlamentti, jotka ovat eri-ikäisten vaikuttajaryhmiä.

Nuorisolain 8 § vaikutukset vajaanvaltaisten nuorten osallistumisoikeuksiin

Nuorisolain 8 § on nuorten osallistumisen suhteen kuntalain 27 §:ä velvoittavampi. Nuorisolain 8 §:n velvoitteiden täyttämiseksi nuorille on järjestettävä mahdollisuus osallistua. Kuntalain 27 § antaa valtuustoille vain veloitteen huolehtia siitä, että kunnan asukkailla on mahdollisuuksia osallistua suoraan kunnan toimintaan antaen esimerkinomaisia keinoja osallistumismahdollisuuksista. Nuorisolain 8 § erittelee ja säätää kuntalain 27 §:ä velvoittavammin asiat, joissa nuorten kohdalla osallistumismahdollisuuden järjestämistä edellytetään.

Kuntalain 27 §:n 3. ja 4. kohtien mukaiset keinot lisätä osallistumista tiedottamalla, kuulemalla ja asukkaiden mielipiteitä selvittämällä, ovat nykyisen nuorisolain voimaan tulon jälkeen velvoitteita, joita kunnilta edellytetään nuorten kohdalla nuorisolain 8 §:n mukaisissa asioissa. Myös kuntalain 27 §:n mukainen oma-aloitteista toimintaa koskeva keino voidaan nähdä nuorisolain 8 §:n velvoitetta toteuttavana siinä tapauksessa, että kunnan oma-aloitteisesti perustetuissa ja tukemissa yhteistyöelimissä käsitellään nuorisolain 8 §:n mukaisia asioita, ja niiden tarkoitus on tuoda nuorten ääni asioiden käsittelyssä kuuluviin.

Nuorisopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa on asetettu toimenpiteitä koskien lasten ja nuoren osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmiä, ja niiden voidaan nähdä olevan nuorisolain tavoitteiden ja velvoitteiden kanssa yhteneviä, kuitenkin osin melko laveita ja pitkäjänteisyyttä, sekä yhteistyötä ja uudenlaista vuorovaikutusta vaativia toimia. Osallistumisen organisointi ja vastuun jakaminen osallistumistoiminnan toteuttamisessa, vaativat kuntien omaa aktiivisuutta ja avointa kunnallista päätöksentekoa, jotta osallistumismahdollisuudet kunnassa olisivat hyvin

suunniteltuja, toimivia ja läpinäkyviä kanavia, joita myös nuoret käyttäisivät. Kunnissa tulisi rohkeasti toteuttaa vastuun jakamista nuorille, ja pyrkiä entistä tehokkaammin nykyisten velvoitteiden pohjalta osallistumisoikeuksien yhdenvertaiseen toteuttamiseen.

Tutkimuksen esimerkkikaupungeissa nuorisolain 8 §:n voi nähdä vaikuttavasti vahvistaneen nuorten osallistumiskehitystä, joka kaupungeissa oli alkanut ennen nuorisolain 8 §:n voimaan tuloa. Nuorten ”osallistumisen kentän” ei nähty olevan kaupungeissa valmis. Nuorisolain 8 §:n voi nähdä vaikuttaneen siten, että se vakiinnuttaa osallistumiskäytäntöjä ja niiden jatkuvaa kehittämistä, sekä tekee nuorten osallistumisesta kaupunkien toimintaan ja päätöksentekoon normaalin käytännön.

Kuitenkin yleisesti kehitys, jossa nuoret, kunnan luottamushenkilöt, sekä viranhaltijat omaksuvat nuorten osallistumiskäytännöt omikseen, on Suomen kunnissa vasta alussa. Kuntiin tehdyn peruspalvelujen arvioinnin tulosten perusteella nuorisolain 8 §:n velvoitteita rikotaan useissa Suomen kunnissa, eikä nuorten oikeuksia toteuteta nuorisolain 8 §:n velvoittamalla tavalla. Mitä nuorempi kuntalainen on kyseessä, sitä heikommin häntä kuullaan. Nuorisolain 8 §:n perusteella järjestettyjen osallistumismahdollisuuksien tarkoitus ei ole luoda kuntaan näennäisdemokratiaa, vaan todellista osallistumista ja nuorten kuulemista. Useimmiten esimerkiksi vaikuttajaryhmä näyttäisikin peruspalvelujen arvioinnin tulosten mukaan olevan sellainen, että sen voidaan katsoa vastaavan nuorisolain 8 §:n velvoitteita. Samaa voi sanoa muista kuntien järjestämisistä osallistumismahdollisuuksista.

Nuorisolain 8 §:n tarkoitus ei ole asettaa nuoria kuulemisen osalta muita kuntalaisia oikeutetumpaan asemaan, vaan vahvistaa nuorten oikeutta tulla kuulluksi ja osallistua nuoria koskevien asioiden käsittelyyn. Vajaavaltaiten nuorten äänet eivät kuulu kunnassa kuntalaisia edustavan valtuuston valinnassa. Tämän vuoksi nuorten kuulemisen ja osallistumisen voidaan katsoa kuuluvan osaksi kunnan toimintaa ja edellyttävän erityisesti hyvän hallinnon, hallinnon avoimuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden periaatteiden noudattamista.