

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

---

Jarkko Luukkonen

**OIKEUDELLISET REUNAEHDOT VALTUUSTORYHMÄN  
TUELLE KUNNALTA**

---

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2010

Kuntalain mukaisesti valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kun valtuustoryhmien tukeminen on sallittua tietyin rajoituksin aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna, on tärkeää saada selville kokonaisuudessaan, miten kunta toimii oikeusjärjestyksen mukaisesti tukiessaan valtuustoryhmiä. Tänä päivänä arvostetaan myös avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kaikessa julkisessa toiminnassa ja erityisesti avustamisessa. Tutkielma on käsikirja valtuustoryhmien tukemisesta kunnan luottamushenkilöille ja henkilöstölle.

Tutkielman tehtävänä on selvittää kuntalain mukaista kunnan mahdollisuutta valtuustoryhmiä tukemalla parantaa kunnallista itsehallintoa ja siihen lukeutuvaa kansanvaltaa. Se pyrkii valaisemaan oikeudelliset reunaehdot, jotka muodostavat kunnan mahdollisuuden tukea valtuustoryhmiään ja niiden toimintaedellytyksiä. Tutkielman näkökulma on kunnan näkökulma eli mitä kunnan tulee ottaa huomioon tukea antaessaan.

Tutkielma on pääosin kunnallisoikeudellinen lainopillinen tutkimus, jonka tavoite on etsiä vastaus kysymykseen, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö. Lainopin tehtävänä on auttaa oikeusnormien soveltamisessa normaalissa elämässä esiin tulevista oikeudellisista ongelmista, joten tarkoituksena on käytännön tarpeen tyydyttäminen. Tutkielmassa valaistetaan tutkimustehtävään liittyvää oikeusjärjestystä ja tehdään tulkintakannanottoja oikeudellisista reunaehdoista, joita kunnan on noudatettava valtuustoryhmän tukemisessa. Lähdeaineistona käytetään lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa ja oikeuskirjallisuutta. Koska valtuustoryhmän tukemista koskeva lainsäädäntö on uudehkoa, oikeuskäytäntöä ei ole käytettävissä. Tämän johdosta tutkielmassa tarkastellaan viiden suurimman kaupungin eli Helsingin, Espoon, Tampereen, Vantaan ja Turun päätöskäytäntöä.

Kun kunnallisella itsehallinnolla ja valtuustolla on uudenlainen tehtävä, myös valtuustoryhmän tarkoitus muuttuu ryhmäksi, joka koordinoi poliittista johtajuutta lautakuntatyöstä valtuustotyöhön saakka ja tuo esiin niin oman ryhmän kuin kuntalaisten näkemykset. Kunnan tuki kohdistuu perinteisesti valtuustoryhmän muodollisesti järjestettyyn toimintaan ja se myönnetään kunnan hallintomenettelyssä. Valtuustoryhmien on muutettava toimintansa tukemaan uudenlaista valtuuston tehtävää kunnallisen itsehallinnon poliittisen ulottuvuuden vahvistumisen johdosta, jotta kunnan tuki valtuustoryhmille voi olla monipuolisempaa ja vaikuttaa kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista vahvistavaan suuntaan, jolloin kunnallinen itsehallinto toteutuu voimakkaammin.

## Sisällys

Sisällys.....	I
Lähteet.....	II
Lyhenteet.....	X
1. Johdanto.....	1
1.1 Johdatus tutkielman aihepiiriin.....	1
1.2 Aikaisempi tutkimus ja tutkimustehtävä.....	4
1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto.....	10
1.4 Tutkimuksen kulku.....	13
2. Valtuustoryhmä kunnallisessa itsehallinnossa.....	14
2.1 Kunnallisen itsehallinnon ulottuvuudet.....	14
2.1.1 Oikeudellinen ulottuvuus .....	14
2.1.2 Poliittinen ulottuvuus.....	22
2.2. Valtuuston asema ja tehtävät .....	26
2.2.1 Kunnan päätösvallan käyttö.....	26
2.2.2 Valtuuston uudenmukainen tehtävä.....	29
2.3 Valtuustoryhmän asema ja toiminnan tarkoitus.....	40
2.3.1 Valtuustoryhmän oikeudet ja velvollisuudet.....	40
2.3.2 Valtuustoryhmä on valtuustotyöskentelyä varten .....	46
3 Valtuustoryhmän tukemisen historia.....	53
3.1 Tilanne ennen kunnallislain voimassaoloa .....	53
3.2 Vuoden 1976 kunnallislain mukainen tukeminen.....	59
3.3 Kuntalain tukemisen mahdollisuus.....	62
4 Valtuustoryhmän toimintaedellytysten tukeminen.....	65
4.1 Valtuustoryhmän sisäinen työskentely.....	65
4.1.1 Valtuustoryhmän kokoontuminen ja järjestäytyminen.....	65
4.1.2 Valtuustoryhmän työskentelymenettely.....	69
4.2 Kunnan asukkaisiin kohdistuva toiminta.....	72
4.2.1 Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.....	72
4.2.2 Valtuustoryhmän toimenpiteet .....	75
5. Kunnan menettely tuen antamisessa .....	77
5.1 Valtuusto päättää kunnan tuesta.....	77
5.1.1 Kunnan johtosäntövalta .....	77
5.1.2 Kunnan talousarvio tuen myöntämisen perustana.....	81
5.2 Hallintomenettely kunnassa.....	83
5.2.1 Valtuustoryhmän tuen vireilletulo.....	83
5.2.2 Valtuustoryhmän tukihakemuksen käsittely ja päätös.....	87
6. Yhteenveto.....	92

## Lähteet

### Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Helsinki 1988.

*Ala-Kurhila, Voitto*: Kunnalla ei oikeutta myöntää varoja valtuustoryhmien sihteerien palkkaamiseen. Suomen Kunnallislehti 11/1975, s. 22.

*Ala-Kurhila, Voitto*: Valtuustoryhmää koskevat valtuuston työjärjestyksen määräykset. Suomen Kunnallislehti 7/1977, s. 40–41.

*Ala-Kurhila, Voitto*: Tuen myöntäminen valtuustoryhmille, poliittisille järjestöille ja valtuustoryhmän jäsenille korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaisten päätösten valossa. Suomen Kunnallislehti 11/1980, s. 52–53.

Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa. Aluiden komitea. Bryssel 1999.

Goda argument för kommunal och regional självstyrelse. Landstingsförbundet - Svenska Kommunförbundet. Stockholm 2004.

*Hannus, Arno*: Varojen myöntämisestä valtuustoryhmien toimintaa varten. Suomen Kunnallislehti 3/1978, s. 14–15.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka*: Kunnallislaki. 8. p. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Juva 1993.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.*: Kuntalaki. 4. uud. p. Juva 2009.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 7. uud. p. Jyväskylä 2007.

*Heuru, Kauko*: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere 2000.

*Heuru, Kauko*: Itsehallinnon aika. Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 40. Vammala 2001. (Heuru 2001a)

*Heuru, Kauko*: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001. (Heuru 2001b)

*Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

*Heuru, Kauko*: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

*Heuru, Kauko*: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo*: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008.

*Hoikka, Paavo – Lehtonen, Raimo – Rajala, Tuija – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti Tetri, Eija*: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seuranta tutkimus. Tampereen yliopiston Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1/1999. Tampere 1999.

*Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 81. Vammala 1969.

*Holopainen, Toivo*: Kunnan toimiala muuttuvassa yhteiskunnassa. Suomen Kunnat 11/1981, s. 650–654.

*Holopainen, Toivo*: Muuttuvan kunnan muuttuva toimiala. Suomen Kunnat 5/1982, s. 8–11.

*Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Jyväskylä 1995.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Vantaa 2005.

*Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

*Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Jyväskylä 2003.

*Kalima, Kai*: Puoluetöiminnan tukeminen oikeuskäytännön valossa. Suomen Kunnat 18/1972, s. 951–953.

*Kultalahti, Jukka*: Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 200. Jyväskylä 1990.

*Kuuskoski, Reino – Hannus, Arno*: Kunnallislaki. 7. p. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 39. Porvoo 1973.

*Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Oikeustapauksia. Suomen Kunnat 1976 s. 1602–1603.

*Majoinen, Kaija*: Mahdollistava valtuusto. Helsinki 1995.

*Majoinen, Kaija*: Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyt valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Helsinki 2001.

- Möttönen, Sakari:* Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Acta-sarja nro 86. Helsinki 1997.
- Nummela, Juhani - Ryyänen, Aimo:* Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan. Jyväskylä 1996.
- Pöyhönen, Aulis:* Euroopan kunnallissopimus. Kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli. Helsinki 1996.
- Ryyänen, Aimo:* Kunnan uusi toimintamalli. Oikeudellinen rakennetutkimus kunnallisen kansanvallan sisällöstä ja ilmenemisestä. Jyväskylä 1996.
- Ryyänen, Aimo:* Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tampere 1998.
- Ryyänen, Aimo:* Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.
- Ryyänen, Aimo – Telakivi, Heikki:* Eurooppalainen mallikunta. Helsinki 2006.
- Sajama, Seppo:* Argumentaatio oikeudellisessa tutkimuksessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 10. Joensuu 2004.
- Sallinen, Sini:* Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 1212. Tampere 2007.
- Siltala, Raimo:* Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234. Vammala 2003.
- Suomen Kuntaliitto:* Kunnan viestintä. Suomen Kuntaliitto 2001.
- Suomen Kuntaliitto:* Kunnan hallintosääntö. Valtuuston työjärjestys. 4. uud. p. Suomen Kuntaliitto 2003.
- Suomen Kuntaliitto:* Kunnan viestintä. Helsinki 2004.
- Vihavainen, Olli:* Valtuustoryhmän asemassa vielä korjaamisen varaa. Suomen Kunnallislehti 16/1979, s. 14–17.

### **Virallislähteet**

CdR 107/2001 fin EU:n Alueiden komitean 22. kesäkuuta 2001 annettu Salamancan loppujulistus.

Committee on Local and Regional Authorities report NO.55 (1994) DEFINITION AND LIMITS OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus 19 (2001) koskien kansalaisten osallisuutta julkiseen elämään paikallisella tasolla.

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HaVM 6/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 140/1975 II vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

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 Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 8/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*Hämäläinen, Kirsi – Prättälä, Kari – Ryyänen, Aimo: Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Helsinki 2009.*

Keskiössä kuntalainen – Suomen Kuntaliiton demokratiapoliittinen asiakirja 31.12.2009.

Komiteamietintö 1964:A2. Kunnan toimiala -komitean mietintö. Helsinki 1964.

Komiteamietintö 1973:60. Kunnallishallintokomitean mietintö Helsinki 1973.

Komiteamietintö 1979:47. Puoluerahoitusomitean mietintö. Helsinki 1979.

Komiteamietintö 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö: Kuntalaki. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1993.

Komiteamietintö 2005:1. Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Edita 2005.

*Kunnallisen demokratian kehittämishanke: Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 2/2005. Sisäasiainministeriö 2005. (Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2005a)*

*Kunnallisen demokratian kehittämishanke:* Kuuleeko kunta kansalaista? Paikallinen julkisuus ja kunnallinen demokratia Imatralla. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 30/2005. Sisäasiainministeriö 2005. (Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2005b)

*Kunnallisen demokratian kehittämishanke:* Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratia kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006. Sisäasiainministeriö 2006. (Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2006a)

*Kunnallisen demokratian kehittämishanke:* Paikallista demokratiaa kehittämässä. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen II väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 2/2006. Sisäasiainministeriö 2006. (Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2006b)

Kuntalaki perusteluineen. Helsinki 1995.

*Majoinen, Kaija:* Valtuustoryhmä ja kunnan kehittämisvalta. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 11/2006. Helsinki 2006.

PeVL 23/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 23 hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta.

PeVL 41/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 41 hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.

PeVL 42/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 42 hallituksen esityksestä laeiksi tuloverolain muuttamisesta sekä tuloverolain 77 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

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

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

*Ruostetsaari, Ilkka:* Toimenkuva katoamassa vai valoa ikkunassa? Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa. Oikeusministeriön julkaisuja 10/2005.

*Ryynänen, Aimo:* Kunnan luottamushenkilö. Edustaja – päättävä – poliitikko. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 23/2006. Sisäasiainministeriö 2006.

Sopimus Euroopan unionista EUVL C83 30. maaliskuuta 2010.

SopS 66/1991 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa 4.2.2010.



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

VNS 2/2005 vp. PAREMPAA PALVELUA, TEHOKKAAMPAA HALLINTOA  
Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

II LaVM 1/1976 vp. Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksestä kunnallislainsiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

### Internet-lähteet

*Haveri, Arto*: Kunnallishallinnon strateginen haaste ja siihen vastaaminen. Kohti uutta kunnallishallintoa – Uusi Kunta 2017 Kuntamarkkinoilla 16.9.2010. Saatavilla pdf-muodossa. <<http://kunnat.net/attachment.asp?path=1;55264;122868;149913;164813>> 13.10.2010.

*Kunnallinen Työmarkkinalaitos*: Työelämää koskevien asiakirjojen uudistaminen. Yleiskirje 8/2009. Saatavilla html-muodossa. <[http://www.kuntatyonantajat.fi/index.asp?id=3678AA18E724427BA4B235EA47C08FC7&data=1,886DF6EFA394CAC9DC90F5CC0110D096,593157F485AF4223BB4F33417D6059D6&tabletarget=data\\_1&laytmp=kt2006](http://www.kuntatyonantajat.fi/index.asp?id=3678AA18E724427BA4B235EA47C08FC7&data=1,886DF6EFA394CAC9DC90F5CC0110D096,593157F485AF4223BB4F33417D6059D6&tabletarget=data_1&laytmp=kt2006)> 5.8.2010.

*Mäenpää, Olli*: Lausunto perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden merkityksestä yhteisöverouudistuksen toteuttamisen yhteydessä ja yhteisöveron tuoton jako-osuuksia muutettaessa. Saatavilla rtf-muodossa. <<http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;60;498;21975;21983;6337;6338>> 7.11.2010.

*Nyholm, Inga*: Kuntalain muutokset ja luottamushenkilötyön edellytykset kunnissa. Suomen Kuntaliiton toteuttaman kyselyn tulokset. Suomen Kuntaliitto 2007. Saatavilla pdf-muodossa. <<http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;60;498;114858;124788;125218;125219>> 5.8.2010.

*Tuori, Kaarlo*: Lausunto koskien valtion ja kuntien vastuunjako sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa 15.1.2002. Saatavilla rtf-muodossa. <<http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;60;498;21975;21988;36697;36698>> 7.11.2010.

### Muut lähteet

Kansallinen Kokoomus rp. Valtuustoryhmän työjärjestysmalli. Saatavilla rtf-muodossa. <[extra.kokoomus.fi/mp/db/file\\_library/x/IMG/18950/file/Valtryhm.rtf](http://extra.kokoomus.fi/mp/db/file_library/x/IMG/18950/file/Valtryhm.rtf)> 6.4.2010.

Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö. Saataville doc-muodossa.

<<http://piirit.keskusta.fi/loader.aspx?id=a962d848-983a-436f-9aa3-5182a96a9445>>  
6.4.2010.

SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö. Saatavilla pdf-muodossa.

<[http://www.sdp.fi/sites/www.sdp.fi/files/Kunnpolohjs\\_0.pdf](http://www.sdp.fi/sites/www.sdp.fi/files/Kunnpolohjs_0.pdf)> 6.4.2010.

#### *Helsingin kaupunki*

Kaupunginhallituksen pöytäkirja 24/2007. 25.06.2007.

21.04.2008 Khs drno 2008-992/001  
23.04.2008 Khs drno 2008-992/001  
27.08.2008 Khs drno 2008-992/001  
27.10.2008 Khs drno 2008-992/001  
20.11.2008 Khs drno 2008-992/001  
01.12.2008 Khs drno 2008-992/001  
15.12.2008 Khs drno 2008-992/001  
02.04.2008 Khs drno 2008-872/001  
05.06.2008 Khs drno 2008-992/001  
27.08.2008 Khs drno 2008-992/001  
20.10.2008 Khs drno 2008-992/001  
15.12.2008 Khs drno 2008-992/001  
08.12.2008 Khs drno 2008-2560/001  
17.11.2008 Khs drno 2008-2425/001  
30.12.2008 Khs drno 2008-2731/001  
16.01.2008 Khs drno 2008-2492/001  
27.08.2008 Khs drno 2008-1588/001  
26.11.2008 Khs drno 2008-1588/001  
09.02.2009 Khs drno 2009-149/001  
15.04.2009 Khs drno 2009-149/001  
12.10.2009 Khs drno 2009-149/001

#### *Espoon kaupunki*

Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 4/2007. 23.04.2007.

Vuoden 2007 seurantaraportti II / valtuustoryhmien toiminnan tukeminen

Vuoden 2008 seurantaraportti II / valtuustoryhmien toiminnan tukeminen

Vuoden 2009 seurantaraportti II / valtuustoryhmien toiminnan tukeminen

#### *Tampereen kaupunki*

Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 23.04.2008 104 §.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 15.11.2010 203 §.

31.12.2008 Dno TRE:/3699/00.01.01/2008

18.12.2009 Dno TRE:/10348/00.01.01/2009

#### *Turun kaupunki*

Kaupunginhallituksen pöytäkirja 24.08.2009 437 §.

Kaupunginjohtajan päätöspöytäkirja 03.11.2009 210 §.

Kaupunginjohtajan päätöspöytäkirja 02.12.2009 222 §.

Kaupunginjohtajan päätöspöytäkirja 09.12.2009 225 §.

*Vantaan kaupunki*

Vantaan kaupungin hallintojohtaja Erkki Laakkosen sähköpostiviesti 19.02.2010.

### **Oikeustapaukset**

KHO 1922 I 42

KHO 1938 II 1641–1653

KHO 1949 II 157

KHO 11.4.1949 T 1365

KHO 1975-A-II-16

KHO 1976-A-I-1

KHO 1980 A-I-3

KHO:1980-A-I-4

KHO:1980-A-I-5

KHO:1980-A-I-8

KHO 1981-A-II-25

KHO:1981-A-II-28

KHO:1984-A-II-13

KHO:1984-A-II-14

KHO 23.1.1997 T 81 (Finlex)

## Lyhenteet

CdR	Comité des Régions
dno, dno	diaarinumero
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
KHO	korkein hallinto-oikeus
Khs	kunnanhallituksen sarja
KT	Kunnallinen työmarkkinalaitos
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
rp.	rekisteröity puolue
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue rp.
SopS	Suomen asetus/säädöskokoelman sopimusarja
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
T	taltio
TRE	Tampere
VNS	Valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät
II LaVM	toisen lakivaliokunnan mietintö

# 1. Johdanto

## 1.1 Johdatus tutkielman aihepiiriin

Uuden julkisjohtamisopin tehokkuutta, tuloksellisuutta ja joustavuutta hakeva toimintatapa, palvelutuotantomuotojen kehittäminen ja uusien käyttöönotto on heikentänyt kunnan ja sen olemassaolon oikeutusta.<sup>1</sup> Kunnan markkinaehtoistuminen ja verkostoituminen johtavat subsidiariteettiperiaatteen heikentymiseen ja läpinäkyvyyden vähenemiseen. Kunnan toiminta etääntyy sekä luottamushenkilöistä että kuntalaisista ja kokonaisuuden hahmotus heikkenee. Samanaikaisesti ohjaus ja koordinaatio kansanvaltaisen legitimitetin säilyttävällä tavalla vaikeutuu, kun mukana on yhä useampia toimijoita. Lisäksi tehokkuusajattelu on johtanut siirtymään kansanvaltaisesta hallinnosta yhä teknokraattisempaan hallintoon: toimintaympäristön lukuisten ja vaikeidenkin muutosten myötä luottamushenkilöhallinto on osittain joutunut luovuttamaan valtaansa virkamieshallinnolle kunnissa.<sup>2</sup>

Kunnan oikeutus kärsii myös kuntalaisten vuoksi. Kunnan asukkaan vastuu ottaa osaa kunnan kehitykseen ja hyvinvoinnin turvaamiseen ei toteudu vaan kuntalainen toimii passiivisessa asiakkaan asemassa. Ihmisten kiinnostus puoluepolitiikkaan, äänestämiseen kunnallisvaaleissa ja osallistumiseen yhteiskunnallisiin yhdistyksiin on vähentynyt. Kunnissa ei ole paljon käytetty suoran kansanvallan keinoja, joilla tarkoitetaan muun muassa kansanäänestystä. Muutenkin edustuksellisen kansanvallan ja kuntalaisten suoran osallistumisen väliset ongelmat ovat vaikuttaneet demokratian toimivuuteen sekä kuntalaisten luottamukseen ja näkemyksiin kunnallisesta päätöksenteosta.<sup>3</sup> Yksittäisen kuntalaisen osallistuminen on rajoittunut ainoastaan päätöksentekoon, joka kohdistuu omaan suppeaan elinympäristöön, ja siihenkin vasta sitten, kun mitään ei ole enää tehtävissä. Kuntalaisen vastuunoton haluttomuus on erikoista, sillä tietoa on saatavilla helposti internetin välityksellä. Koulutustason nousun myötä kuntalainen on myös valistuneempi kuin aikaisemmin. Kaikilla on yhteinen

---

1 Tämä on tunnustettu Suomen hallituksenkin toimesta. Ks. VNS 2/2005 vp, s. 45.

2 Kunnallisen demokratian kehittämihanke 2006a, s. 15–16.

3 Kunnallisen demokratian kehittämihanke 2006a, s. 15–16 . Ks. myös. VNS 3/2002 vp, s. 10.

vastuu kuntansa toiminnasta eikä sivusta katsomisella tai pelkällä virkamieshallinnolla sitä hoideta.

Kunnallishallinnon oikeutus perustuu siihen, että kunta toteuttaa kuntalaisten ohjaukseen perustuvia paikallisia valintoja ja kunta toimii tehokkaasti välineenä, jonka avulla asukkaat voivat kehittää oman elämänsä edellytyksiä ja mahdollistaa hyvinvointinsa.<sup>4</sup> Kunnallisen itsehallinnon arvo ja merkitys on merkittävä siinä, että osallisuuden tai kiinnittymisen kannalta se luo edellytyksiä kansalaisten sitoutumiseen, laajat kontaktipinnat valitsijoiden ja valittujen kesken, valvonnan, tietoa, sekä poliittisia tehtäviä, jotka houkuttavat. Läheisyyden kannalta se tarjoaa erilaisiin olosuhteisiin soveltuvan tavan asioidenhoitoon, prioriteettien asettamismahdollisuudet, joustavuuden ja moninaisuuden kehittämisen. Kokonaisnäkömyksen kannalta kunnallinen itsehallinto tarjoaa mahdollisuuden päätöksenteon ja talouden asettamien rajojen välisen suhteen ymmärtämiseen.<sup>5</sup> Kansanvalta on paljon muutakin kuin äänestämistä vaaleissa. Se on kansalaisten osallisuutta julkisten asioiden sääntelyyn. Yksilöiden on oltava valmiita ottamaan poliittista ja yhteiskunnallista vastuuta. Kunta pyrkii antamaan jokaiselle mahdollisuuden olla omalla tavallaan myötävaikuttamassa paikallisiin elämänolosuhteisiin. Kuntaorganisaation toimijat, poliitikot mukaan lukien, kykenevät vahvistamaan tällaista osallistumista, jos he havaitsevat sen tarjoamat mahdollisuudet uudenlaiseen poliittiseen toimintaan. Kunnallisen toimintarakenteen luominen sellaiseksi, joka tukee sitoutumista ja osallisuutta on tärkeää.<sup>6</sup>

Oikeusjärjestyksen tulee oikeusvaltiossa taata edellä sanottu mahdollistamalla kuntalaisen kuntayhteisöön kuulumisen tietoisuuden kehittäminen ja hänen rohkaisemisensa vastuunottoon ja oman kuntansa elämään vaikuttamiseen<sup>7</sup>. Kuntalaisten on päästävä osallistumaan päättäjien valintaan, pystyttävä asianomaisilla mekanismeilla vaikuttamaan paikallistason päätöksentekoon myös vaalien välisinä aikoina ja tunnettava itsensä osaksi rakenteita, joilla demokraattinen yhteisö itseään toteuttaa<sup>8</sup>.

---

4 Haveri 2010, s. 16.

5 Ks. Goda argument för kommunal och regional självstyrelse 2004.

6 Heuru ja ym. 2008, s. 54–55, 58.

7 Ks. EN:n ministerikomitean suositus 19(2001).

8 Ks. EU:n Alueiden komitean Salamancan loppujulistus.

Kunnan näkeminen valtiohallinnon alaisena yksikkönä ja eduskunnan päättämien asioiden täytäntöönpanijana on hylättävä vanhanaikaisena. Tutkielman ajattelutapana on kunnallista itsehallintoa koskevan oikeusjärjestyksen tarkastelu subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Se on vallan jakautumista, toimintojen hajautusta ja kansalaisten itsemäärämisoikeutta turvaava yleinen periaate.<sup>9</sup> Se on myös enemmänkin yleinen poliittinen filosofia, jonka keskiössä ovat yksittäiset kansalaiset ja heillä riittävät oikeudet valintoihinsa<sup>10</sup>. Kunnallista itsehallintoa tarkastellaan alhaalta päin, paikallisyhteisön ja kansalaisen näkökulmasta, jolloin oikeusjärjestyksen tulee turvata ja mahdollistaa kunnallinen itsehallinto eli kansalaisten toiminta omissa paikallisissa asioissa itsenäisesti ja omavastuisesti. Oikeusjärjestyshän määrittää eri osapuolten suhteet ja niiden oikeudet sekä velvollisuudet, sillä oikeudellisesti säännellään muun muassa itsehallinnon asemasta ja sen toimintamahdollisuuksista, paikallisyhteisön rajoista ja organisaatiosta sekä päätöksenteosta ja menettelytavoista. Kunnallinen itsehallinto on luonteeltaan oikeudellinen käsite, jolla kuvataan tilannetta, jossa tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisäpuolella omista asioistaan<sup>11</sup>.

Kunnallista itsehallintoa on kuvattu siten, että: "Yhtäältä se on poliittisessa mielessä kansalaisten itsehallinnoksi ymmärrettynä kansalaisten luottamustoimista vaikuttamista hallintoon ja heidän vaikuttamistaan hallintoratkaisuihin, tavoitteena tuoda vastapainoa hallinnon byrokraatiaan. Samalla tavoitteena on vaikuttaa valtion ja kansalaisten välisen vieraantumisen ehkäisemiseen mahdollistamalla kansalaisten osallistuminen asioiden hoitoon. Toisaalta oikeudellisessa mielessä itsehallinto merkitsee kansalaisten omavastuista julkisten tehtävien hoitamista omien orgaaniensa kautta."<sup>12</sup>

---

9 Subsidiariteettiperiaate on suomennettu muun muassa läheisyys-, hajauttamis- tai toissijaisuusperiaateiksi. Läheisyys- ja hajauttamisperiaatteena se tarkoittaa vallan ja toimintojen keskittämisen rajoittamista sekä alemmantason päätöksenteon ja toiminnan suosimista. Esimerkiksi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 3. kappaleessa todetaan, että julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Toissijaisuusperiaate korostaa ylemmän tason puuttumista alemmantason tekemiseen vasta sitten, kun se ei hoidu tehokkaasti alemmantason toimesta. Peruskirjan 4 artiklan 3. kappaleen loppuosa kuuluukin: Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

10 Committee on Local and Regional Authorities report NO.55(1994), s. 34.

11 Heuru ja ym. 2008, s. 17.

12 Ryyänen ja Telakivi 2006, s. 52–53.

Euroopassa kunnallisen itsehallinnon ytimenä on nimenomaan paikallisen yhteisön poliittinen itsenäisyys ja kokonaisvastuu omista asioissa.<sup>13</sup> Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (1.10.1991/66) johdannossa todetaan, että kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki tunnustavat ja tätä oikeutta voidaan välittömimmin käyttää paikallistasolla. Peruskirjan 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa Suomessa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot, joiden jäsenet on valittu vaaleilla, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Kuitenkaan määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu. Kunta, jolla on vahva osallistuvan yhteiskuntaelämän perinne, hyvin toimivat poliittiset ja hallinnolliset instituutiot sekä kehittynyt kansalaisyhteiskunta, on myös taloudellisesti edistynyt<sup>14</sup>.

Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa mainitaan myös kunnallinen itsehallinto. Euroopan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.<sup>15</sup>

## **1.2 Aikaisempi tutkimus ja tutkimustehtävä**

Tutkielman otsikon mukainen kunnan tuki valtuustoryhmälle on ollut mahdollinen kuntalain muutoksesta (29.6.2006/578) lähtien. Kuntalain muutoksen valmistelussa Kansanvalta 2007 -toimikunta esitti, että:

---

13 Heuru ja ym. 2008, s. 18.

14 Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, s. 305.

15 Ks. Sopimus Euroopan unionista 4 ja 5 artikla.



"Valtuuston työ on kokouksiin osallistumista laajempi poliittinen prosessi ja valtuustoryhmät ovat sen keskeisiä toimijoita. Tämän toiminnan käytännön edellytyksiä tulee parantaa. Kyse on myös poliittisen toiminnan riippumattomuudesta, joka valtakunnallisessa ja Eurooppa-tason politiikassa on pyritty takaamaan riittäväällä julkisella rahoituksella. Mahdollinen uusi tuki tulee suunnata valtuuston asemaa vahvistavasti esimerkiksi koulutukseen, tiedottamiseen ja kansalaiskeskustelun edistämiseen."<sup>16</sup>

Valtuustoryhmillä on ollut kuntatutkimuksessa ja käytännön kehittämistyössä toistaiseksi väheksytty asema<sup>17</sup>. Vasta viime aikoina on nähty, että valtuustoryhmät ovat kunnallisen demokratian kannalta merkittäviä ja niiden roolin vahvistaminen on tarpeellista.<sup>18</sup> Kuntalain muuttamisen valmistelun yhteydessä Kaija Majoinen tutki keskustelualoitteessaan Valtuustoryhmä ja kunnan kehittämisvalta (2006) valtuustoryhmien asemaa ja uutta roolia osana kunnan parempaa poliittista johtamista valottaen kuntatutkimuksessa vähän esillä ollutta aihetta sekä esittäen ratkaisuehdotuksia valtuustoryhmien toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen tulevaisuudessa.

Valtuustoryhmästä ja sen tukemisesta on kirjoitettu eri kuntalakikommentaareissa, lainvalmisteluasiakirjoissa sekä ajankohtaiskirjoituksissa. Ennen kuntalain muutosta valtuustoryhmän tukemista tutkittiin etenkin kunnan toimialan näkökulmasta. Oikeuskäytäntö oli kielteinen kunnan tuelle valtuustoryhmille ja muutenkin poliittiselle toiminnalle kunnassa<sup>19</sup>. Kunnallislain (10.12.1976/953) valmistelussa katsottiin, että kunta voi tasapuolisten perusteiden mukaan vastata valtuustoryhmien työskentelyedellytysten parantamistoimenpiteistä<sup>20</sup>. Arno Hannus katsoi, että kunnan varoja voidaan käyttää valtuustoryhmiä koskeviin kustannuksiin tietyin edellytyksin, joina hän luettelee joukon aineellisia ja muodollisia edellytyksiä<sup>21</sup>. Sen sijaan Voitto

---

16 Komiteanmietintö 2005:1, s. 68.

17 Majoinen 2006, s. 7.

18 Nyholm 2007, s. 4.

19 Hallintolainkäytössä on jo 1920-luvun alkupuolelta pohdittu kysymystä siitä, onko kunta oikeutettu tukemaan poliittista järjestöä. Ks. Kalima 1972, s. 951.

20 Komiteanmietintö 1973:60, s. 23, 276.

21 Hannus 1978, s. 14.

Ala-Kurhilan mukaan kunnallislain säätämisen jälkeenkään hallinto-oikeuden päätöksistä ei voida päätellä, että kunnan toimiala on uuden kunnallislain myötä muuttunut paikallisen poliittisen toiminnan tukemisen osalta myönteisemmäksi<sup>22</sup>. Kuntalain (17.3.1995/365) valmistelussa todettiin, että valtuustoryhmät ovat osa kunnan poliittista järjestelmää ja kunnan tulee voida tukea niitä toimialansa puitteissa. Asia jätettiin kuitenkin oikeuskäytännön kehittämisen varaan.<sup>23</sup>

Tämän tutkielman tarkoituksena on lainopillisen tutkimuksen tavoite, joka on pyrkimys etsiä vastaus kysymykseen, mikä on voimassa olevan eli positiivisen oikeuden sisältö. Oikeustieteen tehtävänä on antaa vastaus ilmenevään ongelmaan: kuinka tilanteessa pitää voimassa olevan oikeuden mukaan toimia?<sup>24</sup> Lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on ensisijaisesti käytännön tarpeen tyydyttäminen. Se tutkii normeja selvittäen oikeusnormien konkreettista sisältöä ja pyrkii siten auttamaan oikeusnormien soveltajia ja oikeusjärjestyksen toteuttamista. Lainopin tehtävänä on auttaa oikeusnormien soveltamisessa normaalissa elämässä esiin tulevissa oikeudellisissa ongelmissa.<sup>25</sup>

Tutkielma on käsikirja valtuustoryhmien tukemisesta kunnan luottamushenkilöille ja henkilöstölle. Kun valtuustoryhmien tukeminen on sallittua tietyin rajoituksin kuntalain mukaisesti, on tärkeää saada selville kokonaisuudessaan, miten kunta toimii oikeusjärjestyksen mukaisesti tukiessaan valtuustoryhmiään. Lisäksi tänä päivänä arvostetaan paljon avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimusta kaikessa julkisessa toiminnassa ja erityisesti avustamisessa.

Kunnan tuki valtuustoryhmälle on myös merkittävä taloudellisesti. Kuntaliiton kyselytutkimuksessa vuonna 2007 valtuustoryhmien tukea koskevan säännöksen soveltamisesta todettiin, että valtuustoryhmien tuki on kohtuullisen yleistä. Kyselyyn vastanneista kunnista 135 oli myöntänyt tukea, kun taas 66 kyselyyn osallistunutta kuntaa eivät olleet myöntäneet tukea valtuustoryhmilleen. Eniten tukea myönnettiin

---

22 Ala-Kurhila 1980, s. 53.

23 Komiteanmietintö 1993:33, s. 349.

24 Husa 1995, s. 143–144.

25 Husa 1995, s. 134.

suurimmissa kunnissa. Suoraa rahallista tukea valtuustoryhmille vuodelle 2007 oli varannut 23,6 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista. Myönnettyt summat vaihtelivat 1 000 euron ja 118 000 euron välillä. Eniten tukea valtuustoryhmilleen olivat myöntäneet Vantaa, Espoo, Helsinki, Kemi, Pori ja Valkeakoski. Kyselyyn vastanneissa kunnissa valtuustoryhmille annettu tuki on esitetty vuosittaisena kokonaissummana, joten vastauksista ei näin ollen voida päätellä, millaisiin tarkoituksiin rahallinen tuki on tarkoitettu.<sup>26</sup>

Kuntaliiton demokratiapoliittinen asiakirja vaatii valtuustokeskeisen toimintatavan painoarvon sekä luottamushenkilöiden arvostuksen ja toimintaedellytysten lisäämistä mutta samalla niiden haastamista monimuotoisella kansalaisyhteiskunnalla ja kuntalaisuudella<sup>27</sup>. Valtioneuvoston periaatepäätökseen demokratian edistämisestä sisältyy samanlaisia vaatimuksia<sup>28</sup>. Jaakko Husan mukaan oikeusdogmatiikassa tutkijalla on tiettyjä hypoteeseja eli käsityksiä siitä, millainen tulkinnan tulisi olla tai millainen se todellisuudessa on<sup>29</sup>. Tämän tutkielman alkukäsitys on, että valtuusto, joka on kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaisen kunnan päätösvallan, myös ohjaus- ja kontrollivallan, käyttäjä sekä kuntalaisten edustaja, päättäessään kuntalain 15 b §:n mukaisesta tuesta valtuustoryhmille sekä vahvistaa omaa työtään että toteuttaa kuntalain 27 §:n 3 ja 4 kohdat kuntalaisten osallistumisesta ja vaikuttamisesta kunnan asioihin. Tämän myötä, edellä todetun subsidiariteetin ja itsehallinnon mukaisesti, kunnallinen kansanvalta, joka on perustuslain perusteella valtiovallan perusta, voimallistuu ja syvenee, kun edustuksellisuuteen perustuva valtuuston työ täydentyy kunnan asukkaan osallisuudella. Kunnallinen kansanvalta ei ole koskaan valmis.

Kuntalain muutoksen johdosta kunnalla on kuntalain 15 b §:n nojalla mahdollisuus tukea valtuustoryhmiään ja niiden toimintaedellytyksiä nimenomaan tavoitteena kunnallisen itsehallinnon kehittäminen ja parantaminen. Tämä mahdollisuus ei ole rajoitukseton mutta laissa ei ole yksiselitteisesti säädetty tukemisen pelisääntöistä, vaikka se oli lakiehdotuksen tarkoitus<sup>30</sup>. Tutkielman tehtävänä on selvittää kuntalain

26 Nyholm 2007, s. 30–31.

27 Kuntaliitto 2009, s. 2–11.

28 Valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2010.

29 Husa 1995, s. 225.

30 HaVM 6/2006 vp, s. 5.

mukaista kunnan mahdollisuutta valtuustoryhmiä tukemalla parantaa kunnallista itsehallintoa ja siihen lukeutuvaa kunnallista kansanvaltaa. Tutkielma pyrkii valaisemaan ne oikeudelliset reunaehdot, jotka muodostavat kunnan mahdollisuuden tukea valtuustoryhmiään ja niiden toimintaedellytyksiä. Tutkielman näkökulma on nimenomaan kunnan näkökulma eli mitä kunnan tulee ottaa huomioon, kun se tukee valtuustoryhmiään eli valmistelee, päättää, toimeenpanee ja valvoo tukeaan valtuustoryhmille.

Tutkimustehtävän selvittämiseksi on vastattava seuraavaan kysymykseen:

Mitkä ovat oikeudelliset reunaehdot valtuustoryhmän tuelle kunnalta?

Kysymys voidaan jakaa alakysymyksiin:

Millaisiin käyttötarkoituksiin kunta saa antaa tukea valtuustoryhmälle?

Millä tavalla kunnan on toimittava tuen antamisessa?

Hyvän tutkielman tunnusmerkkien mukaisesti tutkimustehtävän kannalta tehtävät rajaukset ovat olennainen osa tutkimusta. Oikeudellisena tutkielmana kunnallisen kansanvallan osalta tutkielmaan ei kuulu eri demokratiateorioiden tarkastelua eikä edustuksellisen ja suoran demokratian keinoja mitenkään eritellä. Kauko Heurun mukaisesti kuntalain 27 §:n kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen on erotettava toisistaan. Osallistuminen tapahtuu edustuksellisen demokratian kautta, vaikuttaminen taas osallistumisen lisäksi myös tapauskohtaisesti näkemällä päätöksenteon lisäksi myös muut toimintamuodot.<sup>31</sup>

Kuntalain 15 b §:n perusteella kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tutkitaan niiden valtuustoryhmän toimenpiteiden osalta,

---

<sup>31</sup> Heuru 2001a, s. 79.

joilla edistetään kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kysymys on ennen kaikkea kuntalain 27 §:n 3 ja 4 kohdista ja osaltaan 29 §:stä. Tutkielmassa ei tarkastella Harjulan ja Prättälän mukaisesti kunnan asukkaiden osallistumista tai vaikuttamista kunnan päätösvallan käyttöön eli kuntalain 30–31 § kansanäänestystä koskevia säännöksiä eikä kunnan asukkaan osallistumista lähiympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja asioiden hoitamiseen kunnanosa-, asukas- ja käyttäjädemokratiassa 27 §:n 1, 2, 5 ja 6 kohtien mukaisesti.<sup>32</sup> Kunnan tiedottamisessa ei käsitellä julkisuuslainsäädäntöä, koska se on kokonaan oma kokonaisuus eikä erityislaissa säänneltyjä asioita, sillä valtuuston ja siten valtuustoryhmänkin tehtävänä on vain päättää asiasta ja toimeenpanosta vastaavat valtuuston alaiset organit huolehtivat esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain tai hallintolain mukaisissa vireillä olon tiedottamisista ja kuulemisista.

Valtuustoryhmän tukemisessa on tärkeää selvittää valtuustoryhmän toimintaa suhteessa valtuustoon ja luottamushenkilöihin, koska valtuustoryhmä perustetaan valtuustotyöskentelyä varten kuntalain 15 b §:n 1 momentin mukaan. Kuntalain 32 §:n 1 momentissa kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tarkastelu kohdistuu kuitenkin kuntalain 9 §:n 1 momentin mukaisesti valtuustoon ja valtuuston jäseniin sekä varajäseniin eli valtuutettuihin ja varavaltuutettuihin, sillä kuntalain 15 b §:n 1 momentin perusteella vain valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmän.

Valtuustoryhmien tukeminen on säännelty kuntalaissa ja pohjautuu kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnallisen itsehallinnon yleistoimivaltaan. Tämän vuoksi valtuustoryhmän tuki kunnalta ei ole puoluelakiin (10.1.1969/10) perustuvaa puoluetukea. Hallituksen esityksessä korostetaan, ettei valtuustoryhmien tuki ole kunnallista puoluetukea. Tukea ei voida myöntää vuosittaisena kokonaissummana, vaan se voidaan myöntää vain erikseen yksilöityjen kustannuksien kattamiseen. Valtuustoryhmä ei siten voi itse päättää, miten se käyttää sille maksettavan tuen, vaan päätösvalta kuuluu kunnalle. Tukea voidaan myöntää niin puolueiden kuin puolueiden ulkopuolisten muodostamille

---

<sup>32</sup> Harjula ja Prättälä 2007, s. 265.

valtuustoryhmille.<sup>33</sup> Samasta syystä lakia ehdokkaan vaalirahoituksesta (24.4.2009/273) eikä esimerkiksi nuoriso-, sivistys- ja liikuntajärjestöjen avustuksia ja niitä koskevia lakeja tarkastella tässä tutkielmassa. Kyseeseen ei tule myöskään valtionavustus ja sitä säätelevä valtionavustuslaki (27.7.2001/688), koska kysymys on kunnalliseen itsehallintoon kuuluvasta, valtionhallinnosta erillään olevasta asiasta.

Valtuustoryhmän tuen antaminen kuuluu kunnallisen itsehallinnon mukaisesti kunnan omaan hallintomenettelyyn, jota säännellään muun muassa kuntalailla, kunnan omilla johtosäännöillä ja niiden perusteella tehdyillä päätöksillä sekä hallintolailla (6.6.2003/434) ja yleisillä hallinto-oikeudellisilla oikeusperiaatteilla. Oikeusperiaatteista on ilmaistu erityisesti yhdenvertaisuus<sup>34</sup>. Valtuustoryhmän tuen antamista tarkastellaan siltä osin, joka on säädetty kuntalain 15 b §:ssä sekä muiden oleellisten hallintomenettelyllisten säännösten osalta, koska kunnan hallinto ottaa huomioon muut normit rutiininomaisesti toimiessaan lainmukaisesti ja ne ovat muutenkin toimistoteknisiä toimintoja. Myös täytäntöönpanoon kuuluvat toimet esimerkiksi tuen maksatus pankkitilille ovat tällaisia, joita ei tutkita. Lisäksi tutkielman ulkopuolella jäävät valtuustoryhmän tukipäätöksen jälkeiset oikeussuojakeinojen kuten oikaisuvaatimus- tai valitusmenettelyjen käsittely, koska kunnan toimiessa lainmukaisesti jo tehdessään päätöstä, ei oikeussuojakeinoja tarvita.

### 1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Tutkielma on pääosin kunnallisoikeudellinen lainopillinen työ, jossa tavoitteena on valaista tutkimustehtävään liittyvää oikeusjärjestystä ja tehdä tulkintakannanottoja oikeudellisista reunaehdoista, joita kunnan on noudatettava valtuustoryhmän tukemisessa. Oikeushistoriallinen tutkimusote on myös mukana tutkielmassa. Husan ja ym. mukaan oikeushistoriallisessa tutkimusotteessa on kysymys oikeusnormien tarkastelusta historiallisessa kontekstissään. Oikeushistoria tutkii mennyttä aikaa eli oikeudellisia sääntöjä tai oikeudellista ajattelua, jota sellaisenaan ei enää ole olemassa. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa aikaulottuvuus on huomionarvoinen asia, sillä

---

33 HE 8/2006 vp, s. 20.

34 HE 8/2006 vp, s. 20.

oikeusjärjestyksen nykyisyyttä ei pysty hyvin ottamaan haltuun, ellei ymmärrä sen menneisyyttä.<sup>35</sup> Oikeushistorillisen tutkimusotteen tarkoituksena on kuvata, mitä valtuustoryhmän tukemisesta on säännelty ja ajateltu ennen kuntalain muutosta. Tarkastelu aloitetaan ennen vuoden 1976 kunnallislain voimaantuloa.

Päätutkimusmetodin valintaa ohjaa ennen kaikkea tutkimustehtävän tavoitteleva käytännön tarve. Lainoppi on oikeustieteellinen tutkimus, joka tutkii oikeusnormeja tietyllä alueella ja tietyssä aikana voimassa olevina normeina. Lainoppi pyrkii auttamaan oikeusnormien soveltamista ja oikeusjärjestyksen toteuttamista.<sup>36</sup> Raimo Siltalan mukaan lainopin tehtävänä on voimassa olevan oikeuden sääntöjen systematisointi ja tulkinta sekä institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden arvosidonnainen punninta. Lainoppi tuottaa perusteltuja oikeuslauseita eli oikeudellisia systematisointi- ja tulkintakannanottoja voimassa olevan oikeuden säännöistä. Oikeuslauseet osoitetaan lainmukaisiksi ja sisällöllisesti oikeelliseksi oikeudellisilla ratkaisu- ja tulkintaperusteilla, jotka on johdettu vallitsevan oikeuslähdeopin rajaamasta lähdeaineistosta vallitsevan oikeudellisen metodiopin argumentaatiomallien edellyttämällä tavalla.<sup>37</sup>

Tutkielmassa painottuu nimenomaan tulkinnan merkitys. Seppo Laakson mukaan kirjoitetun lain järjestelmänäkään oikeusjärjestys ei ole täydellinen eikä ristiriidaton, jolloin syntyy epävarmuus oikeuden sisällöstä. Epävarmuus ilmenee säännösten tulkinnanvaraisuutena, aukollisuutena tai niiden ristiriitaisuutena. Tulkinta on epävarmuuden rajoittamiseen tai poistamiseen tähtäävää toimintaa. Tulkinnassa on kysymys säädöstekstin ilmaisulle annettavasta tai vahvistettavasta tietystä merkityssisällöstä useampien mahdollisuuksien joukosta. Merkityssisällön muotoaminen tapahtuu toisaalta käyttämällä apuna informaatiota muista oikeuslähteistä kuin säädöksistä ja toisaalta käyttämällä hyväksi erilaisia laintulkintatekniikoita eli päättelysääntöjä.<sup>38</sup> Säädöksistä löytyvä lause ei ole vielä normi vaan pelkkä normiformulaatio, joka pitää vielä tulkita ennen kuin siitä tulee soveltamiskelpoinen

---

35 Husa ja ym. 2005, s. 14.

36 Husa 1995, s. 133–134.

37 Siltala 2003, s. 108–109.

38 Laakso 1990, s. 144–146, 178.

normi<sup>39</sup>. Aulis Aarnion mukaan normit eivät ole tulkinnan kohteita, ne ovat sen tuloksia<sup>40</sup>.

Jukka Kultalahden mukaan säädöksen merkityksen tulee selvitä suoraan lain sanamuodosta tai kielellisen tulkinnan avulla. Lisäperusteluiksi tarvitaan joskus viittausta lainvalmisteluaineistoihin, jolloin tarkoituksena on subjektiivisen tulkinnan kautta löytää lainsäätäjän tarkoitus. Muina keinoina voidaan käyttää objektiivisia tarkoituseriä eli niin sanottua lain ratiota lainsäätäjän oletettuna tarkoituksena tai lain ratiota tulkintahetken näkökulmasta. Lisäperusteluina voidaan käyttää myös niin sanottuja systemaattisia näkökohtia eli lakitekstin systemaattisia yhteyksiä oikeusjärjestykseen. Lisäksi on mahdollista hakea perusteluja tuomioistuinratkaisuksista, lainopillisesta kirjallisuudesta sekä reaalisista argumenteista.<sup>41</sup>

Tutkielma noudattaa Raimo Siltalan muotoilemaa vallitsevaa oikeuslähdeoppia, jonka käyttämisestä vaatii edellä mainittu käytännön tarve. Oikeuslähdeopin tarkoituksena on kertoa millaisia lähteitä lainopissa saadaan käyttää ratkaisuksi oikeudellisessa tulkintatilanteessa. Oikeuslähdeoppi on oikeudesta tietoa antavien lähteiden etusijan ja luvallisuuden ilmoittava järjestelmä.<sup>42</sup> Siltala jakaa oikeuslähteet institutionaaliin ja ei-institutionaaliin oikeuslähteisiin. Ensin mainittuja velvoittavia oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto, maan tapa sekä oikeuskäytäntö. Jälkimmäisiä, sallittuja oikeuslähteitä ovat muun muassa lainopillinen kirjallisuus ja reaaliset argumentit.<sup>43</sup>

Tutkielmassa käytetään oikeuslähteinä lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa eli ennen kaikkea kuntalakia ja kuntalain muutoslakia, joka mahdollisti valtuustoryhmän tukemisen, sekä niiden valmisteluaineistoa. Valmistelu tapahtui pääosin Kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa<sup>44</sup>. Koska lakimuutos on uudehko vuodelta 2006,

39 Sajama 2004, s. 35–36.

40 Aarnio 1988, s. 162.

41 Kultalahti 1990, s. 126.

42 Husa 1995, s. 211.

43 Siltala 2003, s. 778–780.

44 Kunnallisen demokratian kehittämishanke asetettiin alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen toimesta joulukuussa 2003 osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Hanke on toimikautensa 1.1.2004–31.12.2006 aikana hallitusohjelman mukaisesti selvittänyt kuntien toiminnan



siitä ei ole oikeuskäytäntöä saatavilla. Tämän vuoksi tulkinnessa on käytetty apuna kuntien hallintokäytäntöä eli Suomen viiden suurimman kunnan päätöskäytäntöä. Viiden suurimman kunnan päätöskäytäntö on valittu sen vuoksi, että niillä on taloudellisesti ja tiedollisesti parhaimmat mahdollisuudet toteuttaa kuntalain 15 b §:ää. Kyseessä ovat Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa<sup>45</sup> ja Turku. Kuntien päätökset valtuustoryhmien tukemisesta koskevat ajallisesti kuntalain säännöksen voimaantulosta vuoden 2009 loppuun saakka kuitenkin siten, että milloin kukin kunta on päättänyt aloittanut valtuustoryhmien tukemisen.

Tutkielmassa on tarkasteltu Suomen Keskusta r.p, Kansallinen Kokoomus r.p ja SDP:n valtuustoryhmien malliohjesääntöjä ja työjärjestyksiä valtuustoryhmien sisäisen toiminnan selvittämiseksi, koska lainsäädännössä asiaa ei säännellä. Myös vanhaa sääntelyä ja sitä koskevaa oikeuskirjallisuutta sekä oikeuskäytäntöä käytetään oikeuslähteenä etenkin oikeushistoriallisessa osuudessa, vaikka ne eivät ole voimassaolevaa oikeutta. Esimerkiksi tietyllä kielletyllä asialla voi olla merkitystä myös nykytilanteessa valtuustoryhmän tuen käyttötarkoitusta tulkittaessa. Muutenkin tutkielmassa käytetään kaikkia mahdollisia oikeuslähteitä, jotka ovat tarpeellisia Siltalan oikeuslähteopin mukaisesti.

## 1.4 Tutkimuksen kulku

Tutkielma etenee siten, että tutkielman ensimmäisessä luvussa on esitelty tutkimustehtävä, rajaukset sekä tutkimusmetodi ja lähdeaineisto. Toisessa luvussa selvitetään valtuustoryhmän oikeudellista asemaa ja toimintaa. Valtuustoryhmä on osa valtuustoa ja valtuustotyöskentelyä varten perustettu, joten valtuuston, sen tehtävien ja tarkoituksen sekä valtuustotyön tarkastelu on tarpeen. Valtuusto ja valtuustoryhmä koostuvat valtuutetuista ja varavaltuutetuista, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, ja joiden kautta valtuustoryhmä toimii. Kaikki tapahtuu kunnallisen itsehallinnossa, jota tarkastellaan ensimmäiseksi.

---

verkostoitumisen ja markkinaehtoistumisen sekä edustuksellisen demokratian yhteensovittamista.

45 Vantaan päätöskäytäntöä ei kuitenkaan tarkastella, sillä Vantaa ei myönnä kuntalain 15 b §:n mukaista valtuustoryhmien tukea vaan luottamushenkilöille talousarviossa varattua koulutusmäärärahaa.

Tutkielman kolmas luku on oikeushistoriallisen tutkimusotteen jakso. Tutkimustehtävän kannalta on tärkeää tietää, miten valtuustoryhmän tukemisesta on säännelty ja ajateltu ennen kuntalain muutosta, jotta voidaan tutkia nykyistä tilannetta. Tarkastelu aloitetaan ajasta ennen vuoden 1976 kunnallislain voimassaoloa ja jatkuu kuntalain muuttamiseen asti.

Tutkielman neljännessä luvussa vastataan tutkimuskysymykseen valtuustoryhmän tuen käyttötarkoituksista. Kuntalain 15 b §:n 2 momentissa on säännelty käyttötarkoituksista. Ne ovat valtuustoryhmän sisäinen toiminta sekä toimenpiteet, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Näiden tulkitsemiseksi perusteluita haetaan etenkin valtuustoryhmien ohjesäännöistä sekä kuntien päätöskäytännöstä.

Tutkielman viidennessä luvussa ennen kuudennen luvun yhteenvetoa tarkastellaan tutkimuskysymystä valtuustoryhmän tuen myöntämisen oikeudellisista reunaehdoista kunnan hallintotoiminnassa. Kuntalain 15 b §:n 2 momentissa säädetään, että kunnan on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus tukea myönnettäessä. Tarkastelussa ovat tuen myöntämisen päätösvalta ja talousarvion määrärahojen merkitys sekä tukihakemuskäsittely.

## **2. Valtuustoryhmä kunnallisessa itsehallinnossa**

### **2.1 Kunnallisen itsehallinnon ulottuvuudet**

#### **2.1.1 Oikeudellinen ulottuvuus**

Kunnallinen itsehallinto kuuluu kansanvaltaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteisiin. Tämä lähtökohta on vahvistettu sekä Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa että Suomen kansallisessa lainsäädännössä etenkin perustuslaissa ja kuntalaissa. Kunnallisessa itsehallinnossa on kaksi ulottuvuutta: oikeudellinen ja poliittinen. Oikeudellinen ulottuvuus on ollut varsin vallitseva

Suomessa mutta on kuitenkin nähtävissä muutosta siihen suuntaan, että poliittista ulottuvuutta on alettu korostaa<sup>46</sup>.

Kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen ulottuvuus tarkoittaa kunnan oikeudellista asemaa suhteessa valtioon. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan keskeisen sisällön muodostaa subsidiariteettiperiaatteen ilmauksena kansalaisten itsehallintoyhteisöjen toimivaltuuksien ensisijaisuuden korostaminen valtioon verrattuna<sup>47</sup>. Peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjan taatessa "oikeuden" itsehallintoon se turvaa kunnille oikeudellisen aseman omavastuisesti toimivina valtion osina<sup>48</sup>. Omavastuisuus merkitsee, etteivät kunnat ole ylempien viranomaisten alaisia tai apuelimiä<sup>49</sup>. Kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden on voitava periaatteessa itse ratkaista tehtävienhoitoa koskevat asiat eikä pelkästään myötävaikuttaa niihin<sup>50</sup>. Peruskirjan myötä valtio tunnustaa kunnat etusijalla oleviksi hallintonsa hoitajiksi takaamalla niiden "tosiasiallisen kyvyn" omalla alueellaan tapahtuvaan olennaiseen ja merkitykselliseen julkisten asioiden sääntelyyn ja hallintointiin. Peruskirjan muut artikkelit on näin ymmärrettynä tulkittava täydentäviksi itsehallinto-oikeuden sekä kuntien tehokkaan toiminnan varmistajiksi.<sup>51</sup>

Peruskirjan 3 artiklan sisältämät määritteet esimerkiksi "lain nojalla" sekä "huomattavaa osaa" muodostavat varsin selkeät reunaehdot itsehallinnon alalle. Erityisesti määritelmä oikeudesta huomattavaan osaan julkisista tehtävistä tarkoittaa sitä, ettei kunnilta voida siirtää muille hallintotasoille tai hallinto-orgaaneille tehtäviä siinä määrin, että määritelmän mukaisia tehtäviä ei olisi kunnilla.<sup>52</sup>

---

46 Sallinen 2007, s. 38–39.

47 Heuru ja ym. 2008, s. 43.

48 Ryyänen ja Telakivi 2006, s. 54.

49 Pöyhönen 1996, s. 34.

50 Ryyänen 1999, s. 200.

51 Ryyänen ja Telakivi 2006, s. 54.

52 Ryyänen ja Telakivi 2006, s. 55.



mukaan kunnallinen itsehallinto sisältää sekä vallan että velvoituksen hoitaa kunnalle kuuluvat tehtävät, jotka yleinen etu eli kunnan asukkaat vaatii kunnan hallinnon hoidettavaksi, paitsi jos ne kuuluvat valtion paikallis- tai aluehallinnolle<sup>59</sup>.

Kunnan toimialan on katsottu olevan dualistinen. Tämä on tarkoittanut sitä, että kunnalla on itsehallintotehtävät, jotka ovat periaatteessa valtiollisen ohjeistamisen ulkopuolella, alkuperäisiä ja olemukseltaan kunnille kuuluvia tehtäviä. Kunnalla on myös valtion kunnille siirtämät, myös toimeksiantotehtäviksi kutsutut, tehtävät, joiden kohdalla valtiolla on valta määrätä niiden hoitamisesta. Niiden kohdalla puhutaan myös delegoinnista kunnille ja valtion oikeudesta ohjata niitä.<sup>60</sup> Vaikka kuntalain 2 §:ssä on näkyvässä dualistinen tehtäväkäsitys, niin monistinen tehtävärakenne on vallitseva<sup>61</sup>. Se tarkoittaa sitä, että kunta hallinnoi toimivaltaisena kaikkia paikallisia kuntatason tehtäviä. Kunta ei ole pelkästään omien tehtävien hoitaja vaan vastaa myös kaikista valtiollisista tehtävistä kuntatasolla. Materiaalisesti ei enää erotella itsehallintotehtäviä kunnalle osoitetuista tehtävistä vaan ero tehdään määrättyjen ja määräysvapaiden tehtävien kesken.<sup>62</sup>

Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731) on 121 §, jonka 1 momentin perusteella itsehallinto on perustuslailla suojattuna voimassa kuntien hallinnon periaatteena. Kyseinen pykälä kokonaisuudessaan vastaa asiallisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä.<sup>63</sup> Pykälä osoittaa kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä olevan lähinnä sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi<sup>64</sup>. Perustuslaki vaatii kunnallishallinnon pysyttämistä sellaisena, että tietyt ominaispiirteet säilyvät<sup>65</sup>. Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärrettynä itsehallinnon osa-alueina on pidetty muun muassa kunnan oikeutta itse valitsemiin

59 Hannus ja ym. 2009, s. 40.

60 Ryyänen 1999, s. 150, 203.

61 Komiteamietintö 1993:33, s. 191.

62 Ryyänen 1999, s. 151, 203. Ks. komiteamietintö 1993:33 s. 191.

63 HE 1/1998 vp, s. 175.

64 Heuru 2006, s. 38.

65 Jyränki 2000, s. 152.

hallintoelimiin sekä kunnallista verotusoikeutta.<sup>66</sup> Kyseessä on kunnallisen itsehallinnon institutionaalinen suoja, joka tarkoittaa sitä, että kunnallinen itsehallinto on suojattu perustuslailla instituutiona olennaisten tunnusmerkkien kera. Kuntia on oltava olemassa osana hallintorakennetta, jotta paikallisten asioiden hoito on mahdollista.<sup>67</sup>

Aimo Rynnänen näkee, että perustuslainsuojalla kunnallisessa itsehallinnossa on kysymys enemminkin toimintaedellytysten, joihin kuuluu mahdollisuus riittävän laajan tehtäväkokonaisuuden omavastuiseen hoitamiseen luottamushenkilöiden omavastuisessa hoidossa ja heidän mahdollisuuksien rajoissa, olemassaolon turvaamisesta perustuslailla. Institutionaalisella suojalla on sisäinen ja ulkoinen suunta. Jälkimmäinen eli suoja valtioon on useasti esillä mutta yhtä tärkeää on sisäinen suunta eli se, millaiset kunnan asukkaiden mahdollisuudet vastata itsehallinnon hoidosta ovat. Vain sisäisen rakenteen kautta on legitimoitavissa ulkoisen suojan puolustaminen.<sup>68</sup>

Perustuslain 121 §:n 2 momentissa on perussäännös siitä, että kuntia koskeva sääntely on toteuttava laintasoisesti. Se suojaa erityisesti siltä, ettei kunnan tehtävistä voida säännellä alemmanasteisella säädökseltä<sup>69</sup>. Aimo Rynnäsen mukaan pykälä ei myöskään suo lainsäätäjälle mitään mielivaltaista vapaata alaa. Lainsäätäjälle asettaa rajoja itsehallintotakuun ydinalue, jonka mukaisesti itsehallinnon olennaista osaa ei voida tehdä tyhjäksi kuten edelle on todettu. Tähän ydinosaan ei kuitenkaan kuulu mitään sellaista tehtäväluetteloa, joka olisi kohteena tai tunnusmerkein tarkasti määritettävissä. Rynnäsen mukaan todettavissa on, että tehtäväluetteloon kuuluu toimivalta kaikkien paikallisyhteisön asioiden, joita ei nimenomaisesti ole osoitettu muulle julkiselle hallinnolle, hoitamiseen ilman erityistä toimivaltaperustetta.<sup>70</sup>

Lainsäätäjä ei ole itsehallintotakuun ydinalueen ulkopuolellakaan vapaa. Rynnäsen mukaan: "Kun perustuslainsäätäjä ei aikanaan ole pelkästään tarttunut kunnallisen itsehallinnon instituutioon perityssä muodossa, vaan on liittänyt sen perustuslaillisessa

---

66 HE 1/1998 vp, s. 175.

67 Harjula ja Prättälä 2007, s. 35, Rynnänen 1999, s. 165.

68 Rynnänen 1999, s. 167.

69 HE 1/1998 vp, s. 176.

70 Rynnänen 1999, s. 167–168.

järjestyksessä omine tehtävineen poliittisen yhteisön rakenteeseen, on kunnalliselle itsehallinnolle uskottu erityinen funktio, joka lainsäätäjän on otettava huomioon." Perustuslaintakuu turvaa kunnille periaatteessa kaikkien paikallisyhteisön asiat käsittävän tehtäväalan sekä toimivallan omavastuiseen asioidenhoitoon tällä alueella. Näin perustuslaki antaa kunnille sekä institutionaalisen että funktionaalisen kansanvaltaisen valtiovallan legitimaation kuin pelkän näkemyksen institutionaalisesta suojasta.<sup>71</sup>

Myös hallituksen esityksessä kuntalaiksi todetaan kunnallisen itsehallinnon merkityksestä seuraavalla tavalla:

"Kunnallishallinnon vapaus korostaa kuntien oikeutta itse päättää tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Kun kunnallishallinto joka tapauksessa toimii oikeusjärjestyksen rajoissa, kunnan vapaus on oikeusjärjestyksen suojaamaa vapautta tehdä tai olla tekemättä. Itsehallinnon vapaus merkitsee — samalla tavoin kuin yksilön vapausoikeudet — suojaa valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan."<sup>72</sup>

Kauko Heurun mukaan itsehallinto ei merkitse minkäänlaista riippumattomuutta tai vapautta oikeusjärjestyksestä vaan kysymys on viimekädessä siitä minkälaisen aseman oikeusjärjestys itsehallinnolle antaa. Kunnallisen itsehallinnon todellinen vahvuus riippuukin ensisijassa siitä, minkälainen valta kunnalla on omien menojensa ja tulojensa määräämisessä.<sup>73</sup> Perustuslain 121 §:n 3 momentin perusteella perustuslailla suojattuun itsehallintoon kuuluu lisäksi kunnan verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan.<sup>74</sup> Peruskirjakin tähdentää kuntien omaa talouttaan koskevan itsenäisen päätösvallan merkitystä. Niinpä 9 artiklan 1 kappaleen mukaan paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä

---

71 Ryynänen 1999, s. 167–168.

72 HE 192/1994 vp, s. 4.

73 Heuru 2001b, s. 45.

74 HE 1/1998 vp, s 176. Ks. PeVL 41/ 2002 vp ja PeVL 42/2002 vp.

toimivaltuuksiensa rajoissa. Kunnille talouden päätösvalta tarkoittaa kuntalaisten verotusoikeutta ja kunnan budjettivaltaa<sup>75</sup>.

Olli Mäenpään mukaan kuntien verotusoikeuteen kuuluu kunnan oikeus kantaa tuloveroa menojensa kattamiseen ja oikeus itsenäisesti määrittellä kunnassa sovellettava tuloveroprosentti. Kuntien verotus-oikeuteen sisältyy myös se, että kunnallisvero voi periaatteessa kohdistua kaikkiin kunnassa muodostuviin tuloihin ja että kunnan jäsenten ja kunnalle verovelvollisten piiriä ei olennaisesti rajoiteta.<sup>76</sup> Perustuslain säännös pidättää kuitenkin verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteet sekä verovelvollisen oikeusturvan järjestämisen lailla tehtäväksi. Lailla tulee säätää veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruudesta kuten valtion veron kohdalla.<sup>77</sup>

Kunnallisvero on ensisijaisesti kunnan vapaaharkintaisten tehtävien rahoitusta varten, vaikka kunnan kassa on yhtenäinen. Finanssitasoituksen tulee tämän näkemyksen mukaan taata kunnallistalouden tasapaino. Perustuslain 121 §:n 3 momentti on eräänlainen takuunormi sille, että perustuslain 121 §:n 1 momentin takaamalle kuntien itsehallinnolle järjestäytyvät reaaliset edellytykset eli tarvittavat taloudelliset voimavarat. Kysymys on ensisijaisesti kunnan määräysvapaiden tehtävien mahdollisuuksien turvaamisesta.<sup>78</sup> Kunnallisveron tuoton mennessä kokonaisuudessaan tai valtaosaltaan lailla määrättyjen tehtävien rahoittamiseen perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto mitätöityy<sup>79</sup>.

Kunnilla on oikeus päättää tulojen käyttämisestä, jotka se on koonnut perustuslain 121 §:n 3 momentin sääntelemän itseverotusoikeutensa turvin<sup>80</sup>. Kunnan toiminnan keskeisimmän edellytyksen muodostaa talous. Kauko Heurun mukaan kunnallisen budjettivallan ulottuvuuden määrää kunnan mahdollisuudet määrätä omista menoistaan ja tuloistaan. Sen rajat määräytyvät ratkaisevasti siitä, minkälaisessa asemassa kunta on valtion suorittamassa finanssitasoituksessa, joka vaikuttaa kunnan saamien verotulojen

---

75 Jyräki 2000, s. 152.

76 Mäenpää 2002, s. 25.

77 PeVL 41/ 2002 vp, s. 2. Ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 35.

78 Heuru 2002, s. 253. Ks. myös Holopainen 1969, s 352–353.

79 Tuori 2001, s. 9, Ks. myös Ryynänen 1999, s. 303.

80 Tuori 2001, s. 9.



kokonaisuuteen sekä kunnan valtionosuuksien määrään. Luonnollisesti kunnan oma verotusoikeus on myös merkittävä samoin kuin kunnan oikeus määrätä ja kantaa erilaisia maksuja ja muita suorituksia. Lisäksi kunnan oikeus päättää omista menoistaan määrää budjettivallan ulottuvuutta.<sup>81</sup>

Peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleessa ilmaistun rahoitusperiaatteen mukaisesti kunnan tehtävistä säädettyä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio ei voi vapautua toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille.<sup>82</sup> Kuntien itseverotusoikeus, taloudellinen omavastuu ja taloudenpidon itsenäisyys ovat joutuneet koetukselle, kun valtio on säätänyt yhä enemmän tehtäviä kuntien hoidattavaksi mutta rahoittamalla niitä vain osittain.<sup>83</sup>

Kunnallisen itsehallinnon osana pidetään kunnan hallinnon järjestämisen vapautta. Aimo Ryytäsen mukaan kunnalla on toimivalta järjestellä oma sisäinen hallintonsa oman harkintansa mukaisesti. Se on johdettavissa peruskirjastakin ilmenevästä paikallisyhteisön omavastuuperiaatteesta, jonka perusteella kunnalla on oikeus omien paikallisasioiden sääntelemiseen ja hoitamiseen omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.<sup>84</sup> Peruskirjan 6 artiklan mukaan paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaa tehokkaan hallinnon.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin perusteella lailla säädetään kuitenkin yleisistä kunnan hallinnon järjestämisen perusteista, joilla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Sen sijaan yksityiskohtainen hallinnon järjestäminen kuuluu kunnalle.<sup>85</sup> Kunnallishallinnon päätöksentekoa ja hallintoa järjestettäessä noudatetaan seuraavia periaatteita:

---

81 Heuru 2001b, s. 380.

82 HE 309/1993 vp, s. 26, PeVM 25/1994, s. 3.

83 Jyräki 2003, s. 115. Ks. Ryytänen ja Telakivi 2006, s. 105.

84 Ryytänen 1999, s. 161.

85 HE 1/1998 vp, s. 176.

- Ylimmät päätöksentekijät valitaan yleisillä vaaleilla.
  
- Hallinto on mahdollisimman suuressa määrin julkista, jotta kansalaiset voivat seurata hallinnon toimintaa ja reagoida siihen.
  
- Kansalaisilla on perusvapaudet ja -oikeudet, jotka antavat edellytykset osallistua niin kunnallishallintoon kuin yhteiskuntaelämään yleensäkin.<sup>86</sup>

### 2.1.2 Poliittinen ulottuvuus

Kunnallisen itsehallinnon poliittisella ulottuvuudella tarkoitetaan kuntalaisten osallistumista hallintoon eli kansanvaltaisuutta. Kunnan hallinto perustuu sen jäsenten itsehallintoon, valtaan itse hoitaa asiansa. Itsehallinto sisältää periaatteen siitä, että hallintoa hoitavat ne, joita tämä hallinto palvelee.<sup>87</sup> Asukkaiden itsehallinnon toteuttaja on kunta asukkaiden yhteenliittymänä, organisaationa<sup>88</sup>.

Kunnallinen itsehallinto on "poliittisessa mielessä kansalaisten itsehallinnoksi ymmärrettyä kansalaisten luottamustoimista vaikuttamista hallintoon ja heidän vaikuttamistaan hallintoratkaisuihin, tavoitteena tuoda vastapainoa hallinnon byrokraatiaan. Samalla tavoitteena on vaikuttaa valtion ja kansalaisten välisen vieraantumisen ehkäisemiseen mahdollistamalla kansalaisten osallistuminen asioiden hoitoon."<sup>89</sup> Kunnallishallinnossa demokratialla tarkoitetaan kuntalaisten oikeutta osallistua itseään koskevien päätösten tekemiseen<sup>90</sup>.

Hannuksen ja ym. mukaan kunta on osa valtion kokonaisuutta ja julkista hallintoa<sup>91</sup>. Tästä syystä kunnallista itsehallintoa pidetään ahtaasti miellettyinä hallintona. Aimo Ryyänän mukaan kunnallinen itsehallinnon on katsottu olevan

---

86 HE 192/1994 vp, s. 4. Ks. Komiteamietintö 1993:33, s. 87 ja Heuru 2001, s. 45.

87 Hannus ja ym. 2009, s. 1, 40.

88 HE 192/1994 vp, s. 73.

89 Ryyänän ja Telakivi 2006, s. 52–53.

90 HE 192/1994 vp, s. 4.

91 Hannus ja ym. 2009, s. 1.

"politiikkavapaata", yksinomaan lainsäädäntöön perustuvaa paikallisten asioiden hoitoa<sup>92</sup>. Hallinnon epäpoliittisuus on sitä, että hallinto pelkää toimeenpanee sitä, mitä sisällöllisesti jo on ratkaistu lain muodossa<sup>93</sup>. Kunnallisessa itsehallinnossa vallitseva käsitys itsehallinnosta maallikkohallintona, jota hoidetaan luottamushenkilöiden kautta, ei enää toimi pitkälle erikoitumista vaativassa julkisessa hallinnossa. Itsehallinnosta on kysymys parlamentaarisesti kontrolloidusta, päätoimisesti työskentelevän virkakunnan hoitamasta hallintotoiminnasta.<sup>94</sup>

Kunnallinen itsehallintojärjestelmän ollessa keskeiseltä asemaltaan edelleen täytäntöönpanosta vastaava taso kuntia ei voida kuitenkaan pitää hallintona vallanjaon valtiollisessa organisaatiojärjestelmässä. Eikä kunnan päätösvaltaa käyttävän valtuuston tehtävät voi rajoittaa lakien täytäntöönpanoon. Kunta ei ole pelkkä epäitsenäinen desentralisoidun valtiorakenteen yksikkö vaan valtiorakenteen itsenäinen osa, jolla on legitimaatio oman paikallisen yhteisön asioiden hoitoon. Kunnallisessa itsehallinnossa on kyse aivan kuten valtiotasollakin, kansan poliittisen herruuden käyttämisestä.<sup>95</sup> Tänä päivänä kunnallisen itsehallinnon ydinsisältö on kaikkialla nimenomaan paikallisen yhteisön poliittinen itsenäisyys ja kokonaisvastuu omissa asioissaan. Kunnat ovat poliittisia yhteisöjä, jotka itsehallintonsa ja kansanvaltaisen organisaationsa kautta pyrkivät omiin tavoitteisiinsa<sup>96</sup>.

Perustuslain 2 §:n 1 momentissa kansanvaltaisuus on vahvistettu valtiojärjestyksen perustaksi. Kaikella julkisella vallalla on oltava kansanvaltainen perusta. Olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla.<sup>97</sup> Aimo Ryytänen mukaan kansa käyttää valtiovaltaa, ei pelkää eduskunnan kautta, vaan myös itse suoraan valitsemiensa valtuustojen kautta<sup>98</sup>. Perustuslain 121 §:llä on taattu kuntien olemassaolo ja itsehallinto voimassa olevana periaatteena. Perustuslain pykälä säätelee, että kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämän varmistamiseksi perustuslain pykälä ilmaisee sen, että eduskunnan säätämällä lailla

92 Ryytänen 1996, s. 63.

93 Ryytänen 1999, s. 149, Heuru ja ym. 2008, s. 85.

94 Hoikka ja ym. 1999, s. 129.

95 Ryytänen 1999, s. 149–150, Heuru ja ym. 2008, s. 84–85.

96 Heuru ja ym. 2008, s. 18–19.

97 HE 1/1998 vp, s. 74.

98 Ryytänen 1999, s. 157.

vielä turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, joka tarkoittaa ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille. Myös kunnan asukkaiden keskeiset osallistumisoikeudet on säädettävä tässä laissa.<sup>99</sup> Peruskirjan 3 artiklan 2 kappalekin heijastaa kunnallisen itsehallinnon yhteyttä kunnalliseen demokratiaan, jolloin tarkoitetaan sitä, että kunnan päättävien elinten tulee olla lähtöisin kunnan yhteisöstä ja sille vastuullisia.<sup>100</sup>

Perustuslain 2 §:n 2 momentin perusteella kansanvaltaan, jolla on valtiojärjestyksen perustana tärkeä merkitys, sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännös viittaa yksilön osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisten toiminnan eri tasoilla myös kunnallishallinnossa. Säännös ilmaisee sen, ettei yksilön mahdollisuudet vaikuttaa voi rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.<sup>101</sup> Perustuslain 14 §:n 3 momentissa on tähän kuuluva velvoite julkiselle vallalle. Säännös asettaa kunnan itsensä velvollisuudeksi pitää huolta asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Perustuslain 14 §:n 2 momentin mukaisella oikeudella osallistua muutoin kunnan hallintoon tarkoitetaan ensisijaisesti osallistumista kunnan luottamustoimiin<sup>102</sup>. Se on kuitenkin ymmärrettävä mahdollisimman monenlaisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, juuri kansanvallan tärkeyden vuoksi.

Peruskirjan 3 artiklan myötä vastuu julkisista asioista ja niiden sääntelystä on huomattavalta osaltaan osoitettu vaaleilla valituille valtuustoille. Peruskirja nojaa näin edustuksellisen demokratian ensisijaisuuteen kuten kuntalakin, vaikkei se estäkään kuntalaisten suoraa osallistumista. Muutenkin peruskirja asettaa vain minimireunaehdot kunnan kansanvaltaiselle organisatoriselle muodolle<sup>103</sup>. Kuntalain 1 §:n 2 momentissa on todettu kunnallisen itsehallinnon kansanvaltainen perusta, joka rakentuu edustuksellisuuteen.

---

99 HE 1/1998 vp, s. 175–176.

100Ryynänen ja Telakivi 2006, s. 62.

101HE 1/1998 vp, s. 74.

102HE 309/1993 vp, s. 62.

103Ryynänen ja Telakivi 2006, s. 61.

Suora demokratia ei kilpaile edustuksellisen demokratian kanssa vaan täydentää sitä<sup>104</sup>. Kauko Heurun mukaan käsitys luottamushenkilöhallinnosta kunnallishallinnon ainoana toteuttajana on vanhentunut. Vaikka kunnallinen demokratia on edustuksellista, vaatimus kunnan hallinnon perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon asettaa sille edellytyksiä. Kunnallinen demokratia on valtakunnalliseen demokratiaan, joka toteutuu pääasiassa äänestys-oikeuden ja yhdistysvapauden sekä muiden perusoikeuksien kautta, verrattuna konkreettisempaa. Tällöin kunnan asukkaat ovat lähtökohtana ja kunnallishallinnon avoimuus on erittäin tärkeää. Avoimuudesta tulee seurata, että kunnan asukkaat tietävät muun muassa mitä kunnan hallinnossa on vireillä, mitä siellä on päätetty, mitkä ovat päätösten seuraukset ja kuinka päätökset ovat toteutuneet sekä mitkä ovat tulevaisuuden suunnitelmat. Lisäksi avoimuuden tulee taata kunnan asukkaille osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuus.<sup>105</sup>

Kuntalain osallistumisoikeutta koskevat säännökset riippuvat kunnan toiminnan avoimuudesta, poliittisesta kulttuurista ja kuntalaisten omasta aktiivisuudesta, joihin valtuusto voi osaltaan vaikuttaa esimerkiksi tuottamalla sellaista tietoa, joka on vaivattomasti kuntalaisten saatavilla<sup>106</sup>. Vaikka kuntalaissa painotetaan suoraa vaikuttamista ja sen periaatteellisen merkityksen vuoksi 1 §:n 2 momentissa on toteava säännös siitä, edustuksellinen demokratia on sikäli loukkaamaton, että valtuusto itse päättää suoran vaikuttamisen käytöstä<sup>107</sup>. Perustuslain mukaan kunnallishallintoa on hoidettava vaaleilla valitun valtuuston välityksellä ja niin, että tällä elimellä on keskeinen osuus kunnallisessa päätöksenteossa mutta samalla kunnan tulee perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Toisin sanoen kunnallishallinnon tulee olla avoin kuntalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksille.<sup>108</sup>

---

104HE 192/1994 vp, s. 33, Heuru 2006, s. 105.

105Heuru 2001b, s. 48–49.

106HE 192/1994 vp, s. 89.

107HE 192/1994 vp, s. 84, Hannus ja ym. 2009, s. 47, Harjula ja Prättälä 2007, s. 103.

108Heuru 2000, s. 364, Jyränki 2000, s. 152.

## 2.2. Valtuuston asema ja tehtävät

### 2.2.1 Kunnan päätösvaltan käyttö

Kunnan toimintamuodot on jaettu yleensä päätösvaltaan ja hallintoon, johon kuuluu valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto. Kuntalaissa tämä ilmenee 1 §:n 2 momentin ja 23 §:n myötä.<sup>109</sup> Asukkaiden itsehallinnon mukaisesti kunnan asukkaat käyttävät valtaansa ensisijaisesti valtuustossa, jota varten he valitsevat vaaleissa kunnan asukkaita edustavat valtuutetut. Kuntalain 1 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustolla on siten ensisijainen ja yleinen kunnan päätösvalta. Kunnan päätösvalta on toimivalta muodostaa kunnan tahto ja sen ilmaisemista kunnan toimialaan kuuluvissa asioissa. Tämä tapahtuu hallintotoimin kunnan julkisoikeudellisella toimialalla ja oikeustoimin kunnan yksityisautonomiassa.<sup>110</sup>

Kunnan päätösvaltan yleisyys ja ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että päätösvalta kunnan asukkaiden yhteisistä asioista kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa muille kuntalain 13, 14 ja 16 §:n perusteilla<sup>111</sup>. Harjulan ja Prättälän mukaan kuntalain systematiikassa on pyritty siihen, että keskeisissä kunnan päätösvaltaan kuuluvissa asioissa toimivalta pysyy valtuustolla. Samalla kuntalain 13 §:n valtuuston lakisääteisten tehtävien luettelo kuvaa niitä asioita, jotka ainakin kuuluvat kunnan päätösvaltan käyttöön. Muutamat valtuuston tehtävät on määritelty niin väljästi, että on vaikea täsmällisesti sanoa, miltä osin valtuuston on päätettävä asiasta, jotta sen voidaan katsoa käyttäneensä sille kuuluvaa päätösvaltaa. Valtuuston tehtävänä on kuitenkin ensisijaisesti itse harkita, kuinka laajasti tai yksityiskohtaisesti se asiasta päättää.<sup>112</sup> Kauko Heurun mukaan kuntalain 13 § ei ole kunnan päätösvaltan käyttämisen osalta tyhjentävä eikä se ole toimivaltaa luova tai poistava. Oikeastaan se on vähimmäissäännös, joka osoittaa, mitkä asiat valtuuston on joka tapauksessa päätettävä eli mitä pitemmälle kuntalain 14 §:ssä säädelty toimivallan siirtäminen ei saa mennä.<sup>113</sup>

---

109Heuru 2000, s. 59.

110Heuru 2000, s. 65, Heuru 2001b, s. 51. Ks. Harjula ja Prättälä 2007, s. 188.

111HE 192/1994 vp, s. 15.

112Harjula ja Prättälä 2007, s. 102.

113Heuru 2001b, s. 130.

Kuntalain 13 §:n 1 momentti ei ole aiheuta oikeudellista vastuuta vaan korostaa valtuuston poliittista kokonaisvastuuta, joka ilmenee lainvalmistelutöissä valtuuston aseman vahvistamispyrkimyksenä<sup>114</sup>. Valtuusto on poliittisen johtamisen ytimessä, johon luetellaan kuuluvan karkeasti ottaen tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen tekeminen<sup>115</sup>. Kuntalailla vahvistetaan valtuutettujen poliittista vastuuta kuntalaisia kohtaan<sup>116</sup>. Vaikka kuntalaki nojaa keskeisesti valtuustoperiaatteelle, niin lain monet yksityiskohdat näyttävät kuitenkin johtavan siihen, ettei valtuusto tosiasiallisesti kykene olemaan kokonaisvastuussa kunnan toiminnasta ja taloudesta<sup>117</sup>.

Kauko Heurun mukaan kunnan tahto ilmenee kunnan päätösvallan käyttämisessä, jolloin täytäntöönpanossa ei voida, saada eikä tarvitse käyttää täytäntöönpantavasta päätöksestä välittymätöntä, itsenäistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tällaista jakoa ei ole enää selvästi havaittavissa, sillä tarkoituksenmukaisuusharkinta ei päädy valtuuston päätökseen vaan sitä käytetään vielä niitä täytäntöönpannaessa. Tämä tulee esille silloin, kun valtuusto päättää tavoitteista ja yhtä useamman määrätarkoituksen sisältävistä määrärahoista. Myös valmistelun tehostuminen, esimerkiksi kuntalain mukaisen kunnanhallituksen esittelypakosta ja esittelystä päättämisestä johtuen, on siirtänyt kunnan tahdonsyntymisprosessin valtuuston ulkopuolelle. Valtuusto on yleensä vain tahdonmaksujan ja tahdonmuodostajan osa.<sup>118</sup> Kunnallinen päätöksentekoprosessi on valtuuston kannalta muuttunut merkittävästi sellaiseksi, että valtuusto vahvistaa muualla jo tosiasiallisesti päätetyt asiat ja kaiken lisäksi entistä harvemmissa asioissa<sup>119</sup>.

Valtuustolla ei ole agendanmuotoilukompetenssia vaan kunnanhallituksella on valmistelupakko. Kuntalain 53 §:n mukaisesti valtuuston käsittelyyn tulevat asiat valmistellaan. Kunnanhallituksen esitys on aina valtuuston käsittelyn pohjaehdotuksena poislukien laissa olevat rajoitukset. Hämäläisen ja ym. mukaan valmisteluun sisältyy valtuuston vallankäytön kannalta ongelma, sillä periaatteessa valtuustolle tarjotaan vain

---

114Heuru 2000, s. 290.

115HE 192/1994 vp, s. 87.

116HE 192/1994 vp, s. 25–26.

117Hoikka ja ym. 1999, s. 120.

118Heuru 2000, s. 96–99, 237, 271–273.

119Hoikka ja ym. 1999, s. 129.

yksi vaihtoehto päätöksenteon pohjaksi. Kunnallispolitiikan ideaalinahan on, että keskustelussa nostetaan esille erilaiset vaihtoehdot, jotta keskustelun tuloksena löydetään niiden synteessä ihanteellinen lopputulos. Kuntalain ja vallitsevan käytännön mukainen päätöksentekojärjestelmä tarjoaa helpon vaihtoehdon valmiin esityksen muodossa, jolloin valtuusto ei enää tarjoa foorumia erilaisten vaihtoehtojen etujen ja haittojen väliseen dialogiin.<sup>120</sup>

Kunnallishallinnon jako päätöksentekoon, valmisteluun ja täytäntöönpanoon on merkinnyt ensisijaisesti sitä, että eri viranomaisten kompetenssi on johdettavissa suoraan laista eivätkä täytäntöönpanoa ja hallintoa hoitavat kunnalliset elimet ole rajoittamattomassa alistussuhteessa valtuustoon nähden. Lisäksi itsenäisemmät ja suuremmista kokonaisuuksista vastuussa olevat lautakunnat, delegointi ja talousarvion muuttuminen yhä harvempia kokonaismäärärahoja sisältäväksi ovat korostaneet suorittavan hallinnon merkitystä.<sup>121</sup> Aimo Rynänen mukaan kuntalain 13 § osoittaa, että valtuusto asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, sekä määrittää kunnan poliittiset linjaukset, kun taas yksityiskohtainen päätöksenteko kuuluu kunnanhallitukselle ja sen alaisille hallintokunnille<sup>122</sup>.

Kansanvallan legitimaatio eli poliittisen vastuun tulee jatkua myös valtuuston alaisiin organeihin. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan keskeinen kohta on valtuustojen aseman ja sen alaisten orgaanien vastuullisuuden toteuttaminen valtuuston nähden 3 artiklan 2 kappaleen mukaisesti. Täytäntöönpanoelinten tulee olla vastuussa valtuustolle. Rynänen ja Telakiven mukaan kontrolli voi tapahtua ennen muuta talousarvion ja kunnallisten verojen hyväksymisen sekä taloudenhoitoa, kunnan kehittämissuunnitelmien ja eri toimintasuunnitelmien hyväksymisen muodossa<sup>123</sup>.

Asukkaiden itsehallintoon kuuluu se, että kunnan hallinnon tulee perustua muutenkin luottamushenkilöiden eli kunnan asukkaiden edustajien määräävään asemaan<sup>124</sup>.

---

120Hämäläinen ja ym. 2009, s. 93.

121Hoikka ja ym. 1999, s. 120.

122Rynänen 1999, s. 247.

123Rynänen ja Telakivi 2006, s. 63–64.

124HE 192/1994 vp, s. 4.



Valtuuston ja valtuutettujen aseman heikkeneminen on johtunut valtuuston toimimisesta irrallaan muusta kunnan organisaatiosta. Kunnan keskeisissä luottamustehtävissä saattaa olla muita kuin valtuutettuja. Valtuuston ja muun organisaation yhteyttä voidaan korostaa antamalla valtuutetuille keskeisempi asema kunnan toimintojen hoitamisessa.<sup>125</sup> Valtuuston osallistumisen valmisteluun on kuntalaissa toteutettu valiokuntamallilla. Kuntalain 18 §:n 1 momentin mukaisesti valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Hämäläisen ja ym. mukaan valtuuston muututtua selkeämmin periaatepäätösten ja strategioiden hyväksyjäksi valtuutetut ovat kunnanhallituksen tai lautakuntien jäseninä vastuussa myös päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta<sup>126</sup>.

Valtuuston puutteelliseen mahdollisuuteen asettaa alemmat toimielimet poliittiseen vastuuseen on vastauksena kuntalain 21 §. Valtuuston asemaa vahvistetaan sallimalla toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden, jos nämä eivät nauti valtuuston luottamusta. Valtuusto voi enemmistöpäätöksellä poliittisin perustein antaa toimielimelle epäluottamuslauseen, joka johtaa toimielimen eroon. Epäluottamus koskee aina kaikkia toimielimeen kuuluvia luottamushenkilöitä, mikä tekee mahdolliseksi suhteellisuusperiaatteen toteutumisen toimielimiä uudelleen valittaessa.<sup>127</sup>

### **2.2.2 Valtuuston uudenmukainen tehtävä**

Nykyään kunnallishallinnon toiminta hallintotehtävien<sup>128</sup> osalta on perusteltua jakaa ohjaukseen, hallintomenettelyyn, täytäntöönpanoon ja valvontaa<sup>129</sup>. Kuntalaissa korostetaan valtuuston kykyä ohjata kunnan harjoittamaa toimintaa, tapahtuipa se kunnan organisaatiossa tai sen ulkopuolella<sup>130</sup>. Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta kuntalain 13 §:n 1 momentin mukaisesti. Kauko Heurun mukaan kuntalain

---

125HE 192/1994 vp, s. 84.

126Hämäläinen ja ym. 2009, s. 92–93.

127HE 192/1994 vp, s. 27.

128Hallintotehtävien selitys Ks. Heuru 2006, s. 183–187.

129Heuru ja ym. 2008, s. 230.

130HE 192/1994 vp, s. 25.

13 § nostaa kunnan ohjausvallan ylimmäksi vallankäytön muodoksi. Säännös korostaa kunnan toiminnan tavoitteellisuutta tai sitä, että tälle toiminnalle voidaan antaa entistä tavoitteellisempi luonne.<sup>131</sup>

Valtuusto asettaa kunnan toiminnalliset ja muut tavoitteet sekä tekee linjaratkaisut poliittisessa prosessissa<sup>132</sup>. Harjulan ja Prättälän mukaan kunta voi määrittellä tavoitteensa joko osana kuntalain 65 §:n mukaista taloussuunnitelmaa tai siitä erillisenä. Kuntalaissa ei ole tarkemmin säännelty toiminnan suunnittelun käytännön järjestämistavoista. Poliittinen arvokeskustelu, priorisointi sekä niihin perustuva keskeisten tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittely eivät edellytä lakisääntelyä samalla tavoin kuin toiminnan ja talouden tasapainottaminen.<sup>133</sup>

Yleisesti ottaen valtuuston asemaa kunnan strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa on korostettu hallinnon kehittämisessä<sup>134</sup>. Valtuutettujen työ on siirtynyt strategisen johtamisen suuntaan siitäkin huolimatta, että kuntalaki ei tunne strategisen suunnittelun ja johtamisen käsitteitä<sup>135</sup>. Kaija Majoisen mukaan kuntajohtamisen poliittisesta luonteesta johtuen strategia ei ole vain rationaalisesti laadittu kokonaisuus, joka on tarkan analyysin ja arvioinnin kautta syntynyt päämäärä vaan lopputulokseltaan pikemminkin neuvottelujen ja sopimusten tuloksena syntynyt kompromissi. Valtuutettujen ja valtuustoryhmien ristiriitaiset tavoitteet ja odotukset heijastuvat strategian sisältöön ja laadintaprosessiin. Valtuuston strategista ohjausvaltaa heikentää strategian ja budjetin heikko yhteys keskenään.<sup>136</sup> Sakari Möttösen mukaan politiikka ja hallinto eivät eroa poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä sillä tavoin toisistaan kuin tulosjohtamisessa on asetettu tavoitteeksi. Poliittisilla päätöksentekijöillä on ilmeinen halu ja kyky päättää myös operatiivista asioista strategisten lisäksi viranhaltijoiden vastustelusta huolimatta.<sup>137</sup>

---

131Heuru 2001b, s. 130.

132HE 192/1994 vp, s. 86.

133Harjula ja Prättälä 2007, s. 182.

134HE 192/1994 vp, s. 24.

135Majoinen 2006, s. 7.

136Majoinen 2006, s. 8.

137Möttönen 1997, s. 356–357.

Vastuun kantamiseksi valtuuston tulee pystyä myös seuraamaan kunnan toiminnan ja talouden kehitystä.<sup>138</sup> Valtuuston on valvottava toimeenpanevan hallintoa, jotta kuntalaisten itsehallintovaatimus toteutuu asemaansa vahvistaneen hallinnon suunnalla<sup>139</sup>. Valtuuston valvontakeinot kuntalaissa ovat luottamushenkilölle kuuluva tiedonsaantioikeus, valtuutetun kyselyoikeus (valtuuston kyselytunti), tarkastuslautakunnan toiminta, arviointikertomus ja tilintarkastuskertomus sekä edellä mainittu niin sanottu sovellettu parlamentarismi. Myös valtuuston kuntakonsernia koskevat tehtävät on kuntalaissa. Lähtökohtaisesti kuntalaissa on valtuuston valvontatehtävän toteuttamiseen riittävät keinot<sup>140</sup>.

Kuntalain 43 §:n mukaisesti luottamushenkilöllä on tiedonsaantioikeus. Valtuutetulla on oikeus saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja kunnan viranomaisilta, joita valtuutettu pitää toimessaan tärkeänä. Valtuutetun toimet koskevat koko kuntaa ja sen toimintaa. Tietojensaantioikeus ulottuu myös tietoihin, jotka eivät ole vielä julkisia, mutta salassapitosäännökset rajoittavat sitä.<sup>141</sup> Tiedonsaantioikeuden vastineena on salassapito- ja vaitiolovelvollisuus. Lisäksi valtuustojen työjärjestyksiin on yleisesti sisällytynyt määräyksiä kunnanhallituksen vastattavaksi osoitettavista kysymyksistä, jotka koskevat kunnan toimintaa ja hallintoa. Vähintään neljäsosa valtuutetuista voi tehdä kunnanhallitukselle osoitetun kirjallisen kysymyksen kunnan toimintaa ja hallintoa koskevasta asiasta. Valtuutetulla on oikeus esittää kunnanhallitukselle kyselytunnilla, joka järjestetään ennen valtuuston kokousta, jollei valtuusto toisin päättä, vastattavaksi lyhyitä, kulloinkin yhteen asiaan kohdistuvia kysymyksiä kunnan hallinnon ja talouden hoitoa koskevista asioista.<sup>142</sup>

Valtuutetulla on oikeus kokouksessa tuoda näkemyksensä käsiteltävinä oleviin asioihin kuntalain 15 a §:n 2 momentin perusteella. Puheoikeuden rajoituksena on asiassa pysyminen sekä puheenjohtajan oikeus puuttua siihen. Lisäksi puheenjohtajalla on oikeus puuttua valtuutetun puheoikeuteen, jos valtuutettu puheessa tarkoituksellisella pitkittämisellä häiritsee kokouksen kulkua ja estää muita valtuutettuja käyttämästä

---

138HE 192/1994 vp, s. 80–81. Ks. myös Komiteamietintö 1993:33, s. 209.

139Hämäläinen ja ym. 2009, s. 96.

140Hämäläinen ja ym. 2009, s. 96.

141Harjula ja Prättälä 2007, s. 352.

142Suomen Kuntaliitto 2003, s. 35.

puheoikeuttaan<sup>143</sup>. Pykälän 3 momentin myötä valtuuston työjärjestyksessä voi olla kokouksen kulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä valtuutetun puheenvuoron pituudesta yksittäisessä asiassa. Edustuksellisen kansanvallan eli perustuslain 2 §:n ja 121 §:n toimivuuden tärkeäksi edellytykseksi kuntatasolla saattaa joissakin tapauksissa muodostua, että valtuutettujen puheoikeuteen voidaan puuttua rajoittavasti. Syynä tällaiseen tilanteeseen voi keskeisimmin olla se, että jotkut valtuutetut käyttävät puheoikeuttaan niin laajasti ja sellaisin tavoin, että toiset eivät pysty käyttämään puheoikeuttaan, kun otetaan huomioon esimerkiksi valtuuston kokoukseen käytettävissä oleva aika ja valtuutetun tehtävän hoitaminen yleensä luottamustehtävänä, siis muutoin kuin päätoimena. Tällöin myös edustuksellisen kansanvallan toimivuuteen pohjautuva puheoikeuden rajoittaminen muodostaa hyväksyttävän rajoitusperusteen myös perustuslain sananvapaussäännösten näkökulmasta.<sup>144</sup> Valtuuston työjärjestyksessä on myös määräyksiä valtuustoryhmän puheenvuorosta ennen valtuutettujen puheenvuoroja, joka ilmaistaa myös valtuutetun kautta.

Puheoikeuden ohella luottamushenkilölle kunnan asukkaiden edustajana kuuluu oikeus tuoda esille kannanottojaan julkisuudessa. Kuntalain 29 §:n mukaisesti kunnan toimintaan liittyy olennaisena osana julkisuus ja tiedottaminen. Aimo Ryytäsen mukaan luottamushenkilön toiminta ei ole täysin selvä suhteessa esteellisyyteen asian käsittelyssä kunnan elimessä. Kunnallisen luottamushenkilön ennakoasenne on otettava huomioon puolueettomuutta vaarantavana seikkana. Puolueettomuus lausunnonantamisen ja ennakkokäsityksen ilmaisun yhteydessä voi vaarantua erityisesti silloin, kun lausunnolla on poikkeuksellisen suuri merkitys asiassa ja luottamushenkilö on vaikuttanut ratkaisevasti asian sisältöön.<sup>145</sup>

Valtuutetulla on luonnollisesti aloiteoikeus eli oikeus nostaa esille niitä asioita, joita hän pitää tärkeinä. Kuntalain 15 §:ssä edellytetään, että aloitteen käsittelystä on määräykset valtuuston työjärjestyksessä. Aloitteen johdosta voidaan käydä lähete keskustelu ja antaa ohjeita jatkovalmisteluun. Työjärjestyksen määräykset voivat koskea myös aloitteiden seuranta. Valtuuston tietoon voidaan antaa luettelo käsittelemättömistä aloitteista sekä

---

143Harjula ja Prättälä 2007, s. 200.

144PeVL 23/2001 vp, s. 2.

145Ryytänen 2006, s. 113.

suoritetuista toimenpiteistä.<sup>146</sup> Aloiteoikeuden käyttämisen ongelmana on aikaisemmin todettu poliittisen agendan muotoilu-oikeus, joka kuuluu esittelevälle taholle eli valtuuston osalta kunnanhallitukselle.

Ryynänen ja Telakivi näkevätkin, että valtuuston rooli on luonnehdittavissa siten, että se on poliittis-hallinnollinen johto- ja kontrolliorgaani. Pelkkä päätösvallan käyttörooli ei riitä, vaikka se on valtuuston keskeisin tehtävä, vaan kontrollitehtävää on yhtä tärkeä.<sup>147</sup> Kuten on todettu, itsehallinnossa on kysymys parlamentaarisesti kontrolloidusta, päätoimisesti työskentelevän virkakunnan hoitamasta hallintotoiminnasta<sup>148</sup>.

Aiemmin on todettu, että kunnallinen itsehallinto ei ole pelkästään paikallisten hallintotehtävien hoitamista, vaan kansan poliittisen vallan käyttämistä. Kunnallishallinto on enemmän kuin täytäntöönpanoa hoitava hallinto-orgaani. Aimo Ryynäsen mukaan valtuusto voidaan rinnastaa perustellusti parlamenteihin, sillä kunnan asukkaita edustava elin eli valtuusto on asemansa, funktionsa, organisaationsa ja jäsentensä oikeusaseman nojalla "laadullisesti" samanvertainen valtiollisten parlamenttien kanssa. Modernin parlamentin olennaisina funktioina pidetään edustusfunktiota, yleistä tahdonmuodustus- ja päätöksentekofunktiota "ylimmän" orgaanin roolissa, lainsäädäntöfunktiota, kansanvallan legitimaation välitysfunktiota (erityisesti hallituksen muodostusfunktiota), kontrollifunktiota, keskustelu-, julkisuus-, artikulaatio- ja tahdonmuodostusfunktiota sekä vallanjakofunktiota.<sup>149</sup>

Valtuuston työssä tulee päätöksenteon ohella näkyä sen funktio kuntaparlamenttina, poliittisia valintoja tekevänä ja niistä julkisesti keskustelevana elimenä. Tärkeää onkin, että valtuustoryhmät ja niihin kytkeytyvät paikalliset puolueorganisaatiot kykenevät kehittämään konkreettisia kunnallispoliittisia ohjelmia ja osallistumaan kansalaiskeskusteluun vaalien välilläkin.<sup>150</sup>

---

146Suomen Kuntaliitto 2003, s. 34–35.

147Ryynänen ja Telakivi 2006, s. 64.

148Hoikka ja ym. 1999, s. 129.

149Ryynänen 1996, s. 74–79, Ryynänen 1998, s. 44, Ryynänen 1999, s. 242.

150Komiteamietintö 2005:1, s. 68.

Aimo Rynnäsen mukaan valtuusto on ensisijaisesti kuntalaisten edustaja itsehallintosäännösten edellyttämän kansanvaltaisuusvaatimuksen mielessä. Valtuustolle kuuluu päätösvalta tehdä kaikki tärkeät päätökset, joiden tekemiseen muilla ei ole toimivaltaa. Valtuustolle kuuluu kunnan johto, jolloin se määrää keskeisistä asioista, joilla kuntaa hallitaan. Näissä tehtävissä valtuustolle kuuluu yhtenäisen kuntatahdon aikaansaaminen valtuuston jäsenten kuntalaisia edustavien erilaisten mielipiteiden nojalla, ja sitä kautta kunnan toimintakykyiseksi tekeminen. Lisäksi valtuuston on valvottava päätöksensä täytäntöönpanoa eli hallintoa, jolloin lähtökohtana on laaja kontrollioikeus, jota täydentävät tietojensaati- ja kyselyoikeus. Valtuuston mieltäminen kuntaparlamentiksi erottaa valtuuston hallinnon hoitamisen roolista ja vie sen kohti kansalle kuuluvaa poliittisen tahdonmuodostajan tehtävää. Valtuuston on suuntauduttava kuntalaiseen kunnan organisaation johtamisen sijasta. Kunnan on avauduttava kuntalaisvaikuttamiselle ja -osallistumiselle.<sup>151</sup>

Myös Kaija Majoinen mukaan päättävä valtuusto on kunnan päätöksentekojärjestelmän ylin toimielin. Sen päätökset kohdistuvat kunnan palvelu- ja hallinto-organisaatioon sekä kuntayhdyskunnan kehitykseen. Tällöin päätöksenteko sisältää rakenteen eli päätöksentekojärjestelmän, lopputuloksen eli päätöksen sekä prosessin eli ongelmanratkaisun.<sup>152</sup> Valtuustolla on päättävän roolin rinnalla ennen muuta kehittäjän ja mahdollistajan rooli. Valtuustotyössä korostuu muun muassa yhteiskunnallisten merkittävien ongelmien tunnistaminen ja analysointi, strategisesti merkittävien päätösten tekeminen sekä oman toiminnan arviointi. Näin valtuusto voi vastata kunnallishallinnon poliittisen johtajuuden uudistamisvaatimukseen. Mahdollistava valtuusto ankkuroituu työssään enemmän kuntayhteisöön kuin kunnan omaan hallinto- ja palveluorganisaatioon. Kunnallispolitiikka on keskeinen kuntaorganisaation tiedonhankinnan väline ja valtuutettujen erityisosaaminen kanavoituu kuntayhteisön ja organisaation kehittämiseen.<sup>153</sup> Mahdollistavan valtuuston idean ydinosa on toteutettavissa voimassa olevan järjestelmän puitteissakin<sup>154</sup>.

---

151Rynnänen 1999, s. 242, 245. Heuru ja ym. 2008, s. 58.

152Majoinen 1995, s. 31–32.

153Majoinen 1995, s. 9–10.

154Hoikka ja ym. 1999, s. 129.

Lähtökohtana on, että asukkaidensa itsehallintoon perustuvana yhteisönä kunnan keskeisimpiä tehtäviä on kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen käytettävissään olevilla voimavaroilla. Kunnan vastuu asukkaiden hyvinvoinnista ja alueensa kestävästä kehityksestä korostaa tehtävien monipuolisuutta ja vastuuta tulevaisuudesta. Pykälän perusteella ei ole mahdollista esittää vaatimuksia vaan se esittää lainsäätäjän tahtoa hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta.<sup>155</sup> Kunnan yksittäinen päätös tuskin voi tulla kumotuksi sillä perusteella, että päätöksellä ei edistetä kunnan hyvinvointia tai kestävää kehitystä<sup>156</sup>. Hyvinvointipalvelujen ohella ja osana niitä kunnalla on päävastuu alueensa ympäristöstä ja yhdyskuntakehityksestä. Kestävä kehitys kunnan talous- ja muun kehityksen perustana korostaa ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista taloudellisissa ja toiminnallisissa ratkaisuissa. Kunnan tulee luoda edellytykset ja osaltaan huolehtia luonnon ja rakennetun ympäristön ekologisesta ja taloudellisesti kestävästä ja tasapainoisesta kehityksestä. Ympäristöstä huolehtiminen ei rajoitu kunnan omaan alueeseen.<sup>157</sup>

Valtuusto käyttää koko kunnan päätösvaltaa kunnan etua edistäen. Kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeiset edellytykset edustuksellisen demokratian toimivuudelle ovat valtuutetun henkilökohtaisen eduntavoittelun estäminen ja toisaalta kunnallisen demokratian toimivuus ja uskottavuus.<sup>158</sup> Kuntalain tavoitteisiin kuuluu keskeisesti kunnan asukkaiden luottamuksen turvaaminen kunnallishallintoon ja politiikan uskottavuuden parantaminen<sup>159</sup>.

Kuntalain 32 §:n 2 momentin mukaan kunnan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Säännös kohdistuu erityisesti valtuutettuihin, joiden tulee edustaa kunnan asukkaita ja välittää heidän mielipiteensä kunnalliseen päätöksentekoon. Säännös on ongelmallinen, kun esimerkiksi arvioidaan, missä määrin siihen sisältyvä vaatimus kunnan edun puolustamisesta rajoittaa luottamushenkilön omaa

---

155HE 192/1994 vp, s. 73–74.

156Harjula ja Prättälä 2007, s. 103.

157Komiteanmietintö1993:33, s. 330.

158Ryynänen 2006, s. 93.

159HaVM 18/1994 vp, s. 9.

toimintavapautta<sup>160</sup>. Säännös on kuitenkin ohjeellinen ja korostaa toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja. Valtuutetun edistäessä kunnan ja sen asukkaiden parasta on selvää, että luottamustehtävän poliittisuus jo sinänsä merkitsee, että henkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri lailla. Toimessaan valtuutetun tulee kohdella asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti ja tehtävää hoitaessaan hänen tulee käyttäytyä arvokkaasti asemansa edellyttämällä tavalla, jolloin käytös ei saa olla yleisesti hyväksytyjen käytösnormien vastaista.<sup>161</sup> Nähtäessä valtuusto kuntaparlamenttina luottamushenkilön edustaja- tai poliitikkorooli merkitsee itsestään selvästi tiettyjen intressien ja jopa tiettyjen väestöryhmien etujen pitämistä etusijalla<sup>162</sup>.

Peruskirjan 7 artiklassa on määräykset kuntien luottamushenkilöiden riittävien toimintaedellytysten turvaamiseksi, koska ne ovat tärkeitä itsehallinnolle. Artiklan mukaan paikallisella tasolla luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä. Heidän tulee voida saada asianmukainen taloudellinen korvaus toimensa harjoittamisesta aiheutuvista kuluista ja, mikäli mahdollista, korvaus ansion menetyksestä tai palkkio tehdystä työstä sekä vastaava sosiaaliturva. Tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeusperiaatteissa. Artiklan tarkoituksena on turvata ensinnäkin se, että ulkopuolinen taho ei voi estää luottamushenkilöä suorittamasta tehtäviään, ja toiseksi se, että taloudelliset, materiaaliset seikat eivät saa olla esteenä joidenkin henkilöryhmien tehtävien hoitamiseen ryhtymiselle.<sup>163</sup>

Aimo Rynnäsen mukaan artiklan tarkoittama vapaan mandaatin periaate turvaa nimenomaan valtuutetuille heidän tahdonmuodostukselleen välttämättömän riippumattomuuden, jolloin se ehkäisee myös heidän valitsijoidensa tai muulta taholta tulevat yritykset imperatiiviseen vaikuttamiseen. Periaatteessa imperatiivisen mandaatin kielto on ilmaistu periaatteessa valtuutetun erottamattomuudessa. Erottamattomuuden tarkoituksena on turvata luottamushenkilölle riittävän itsenäinen asema tehtävien

---

160Rynnänen 2006, s. 124.

161Komiteamietintö 1993:33, s. 376, HE 192/1994 vp, s. 92.

162Rynnänen 2006, s. 93.

163Rynnänen, 2006, s. 99.



hoitajana. Demokratian kanssa sopusoinnussa ei ole, että kansalaisten välittömällä vaalilla valittuja voitaisiin erottaa ennen heidän toimikautensa päättymistä.<sup>164</sup> Luottamushenkilö voidaan erottaa vain rikoksen perusteella kuntalain 41 §:n mukaisesti. Kuntalain 21 §:n mukainen sovellettu parlamentarismi on poikkeus, sillä valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilön kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta.

Luottamustoimen omavastuisuudella tarkoitetaan sitä, että luottamushenkilö vastaa omakohtaisesti siitä, miten hän hoitaa luottamustoimensa<sup>165</sup>. Luottamushenkilön oikeudellisessa vastuussa on kolme ulottuvuutta: rikosoikeudellinen, vahingonkorvausoikeudellinen ja hallinto-oikeudellinen vastuu. Luottamushenkilö on rikosoikeudellisessa ja vahingonkorvausoikeudellisessa mielessä virkamies. Keskeinen ero viranhaltijaan on luottamushenkilön hallinto-oikeudellisessa asemassa. Luottamushenkilö ei nimittäin ole palvelussuhteessa kuntaan eikä myöskään alaisuussuhteessa siihen. Luottamushenkilöön ei voida kohdistaa yhtä ankaraa puolueettomuuden vaatimusta kuin mikä kohdistuu viranhaltijaan.<sup>166</sup> Aimo Ryyänen näkee, että poliittisessa vastuussa luottamushenkilön ollessa tosiasiallisesti ja luottamuksen menettämisen uhalla sidottu puolueensa poliittisiin tavoitteisiin, periaatteisiin ja ohjelmiin, jolloin tärkeimmät kunnallisasiat käsitellään puolueen paikalliselinten kokouksissa, joiden päätöksiin puolueen edustajat luottamustoimissa ovat sidotut, seurauksena on, että yhä selvemmin omantunnon paikalle astuu puolue, jolle luottamushenkilön on tehtävä tili<sup>167</sup>.

Kuntalain vaalikelpoisuus- ja esteellisyyssäännösten tavoitteena on huolehtia toimielinten jäsenten puolueettomuudesta ja asioiden tasapuolisesta käsittelystä.<sup>168</sup> Vaalikelpoisuussäännösten tarkoituksena on estää valitsemasta toimielimen jäseneksi henkilöä, jonka asema kunnan organisaatiossa tai jonka muut tehtävät ovat sellaisia, että luottamus hänen kykynsä käsitellä asioita puolueettomasti vaarantuu.

---

164Ryyänen 2006, s. 100, 104.

165Ryyänen 2006, s. 107.

166Heuru 2001b, s. 220–221.

167Ryyänen 2006, s. 107.

168HE 192/1994 vp, s. 37.

Esteellisyyssäännöksillä turvataan puolestaan yksittäisen asian käsittelyn puolueettomuus.<sup>169</sup> Vaalikelpoisuuden puuttuminen merkitsee, ettei henkilöä lainkaan voida valita luottamustoimeen. Este tarkoittaa tosiasiallista estettä osallistua luottamustehtävän hoitamiseen.<sup>170</sup>

Erityistä sääntelyssä on se, että molemmat säännökset tekevät eron valtuutetun ja muun luottamushenkilön välillä. Valtuutetun vaalikelpoisuutta ja esteellisyyttä koskevat rajoitukset ovat suppeammat, jotka johtuvat ensisijaisesti valtuutetun keskeisestä asemasta kunnallisessa demokratiassa ja siihen perustuvasta valtuutetun tehtävien erityisluonteesta. Valtuutettu saa mandaattinsa suoraan valitsijoilta ja valtuutettuna toimiminen merkitsee legitiimisti myös valitsijoiden erityisintressien edustamista. Valtuutetun esteellisyyksiperusteen tulkinnassa on pidettävä yleisinä lähtökohtina yhtäältä valtuutetun henkilökohtaisen eduntavoittelun estämistä ja toisaalta kunnallisen demokratian toimivuutta ja uskottavuutta. Ne ovat keskeiset edellytykset edustuksellisen demokratian toimivuudelle.<sup>171</sup> Edustajien kelpoisuuden ja toimintaedellytysten arviointi kuuluu demokratian periaatteen mukaisesti kansalaisille.

Yleisestä vaalikelpoisuudesta on säädetty kuntalain 33 §:ssä ja erityisistä vaalikelpoisuussäännöksistä valtuustoon 34 §:ssä. Peruskirjan 7 artiklan mukaisesti henkilöä ei saa pitää kelvottomana luottamustehtävään muutoin kuin objektiivisilla perusteilla, joista pääsääntöisesti pitää säätää laissa<sup>172</sup>. Peruskirjan määräyksen mukaan tiettyjen henkilöiden vaalikelpoisuuden eväämisen tulee olla poikkeus ja omata riittävät perusteet. Peruslähtökohtana on kansalaisten oikeus osallistua myös luottamushenkilöinä kuntansa asioiden hoitoon ja niistä päättämiseen.<sup>173</sup>

Valtuutetun esteellisyydestä on säädetty kuntalain 52 §:ssä. Esteellisyys koskee sekä päätöksentekoa että keskustelua. Se kuitenkin rajoittuu valtuutettua itseään tai hänen läheistään henkilökohtaisesti koskeviin asioihin.<sup>174</sup> Kauko Heurun mukaan

---

169HaVM 18/1994 vp, s. 9.

170HE 192/1994 vp, s. 41.

171Ryynänen 2006, s. 93.

172Pöyhönen, 1996, s. 44.

173Ryynänen 2006, s. 46.

174HE 192/1994 vp, s. 41.

puolueettomuus voidaan jakaa objektiivisen ja subjektiivisen puolueettomuuteen. Objektiivisessä puolueettomuudessa on kysymys siitä, että "yleisen elämäkokemuksen mukaan asian ratkaisuun osallistuvan puolueettomuuden voidaan olettaa olevan vaarassa sen vuoksi, että hänen suhteensa itse asiaan tai asian vaikutuspiirissä oleviin henkilöihin on kiinteä tai läheinen. Tämä voidaan todeta ulkonaisten seikkojen perusteella, jotka on kirjoitettu lakiin jääviyssäännöksiin." Objektiivinen puolueettomuus koskee kaikessa ankaruudessaan niin luottamushenkilöitä kuin viranhaltijoita.<sup>175</sup>

Subjektiivisessä puolueettomuudessa puolestaan toimitaan ilman henkilökohtaista ennakoasennetta ja vakaumusta. Subjektiivinen puolueettomuus koskee kokonaisuudessaan viranhaltijoita, mutta luottamushenkilöille täytyy jo asian luonteesta johtuen jäädä tästä puolueettomuudesta vapaa alue. Subjektiiviseen puolueettomuuteen pyrkiminen on monitahoinen ja vaikea kysymys. Subjektiivista puolueellisuutta ei ulkonaisten tosiasioiden perusteella voidakaan kieltää. Sen sijaan voidaan kieltää subjektiivisen puolueellisuuden vaikutus ratkaisuihin. Tämä asettaa hallinnollisen virkamieskäsitteen piiriin kuuluville virkamiehille erityisen moraalisen velvoitteen, josta poliittisin perustein valitut luottamushenkilöt ovat vapaat. Luottamushenkilölle kuuluu jonkinasteinen subjektiivinen puolueellisuus, mikä saattaa johtua poliittisista, tietyn väestönosan tai tietyn alueen intresseistä.<sup>176</sup> Luottamushenkilöidenkään harkintavalta ei ole rajoitukseton, vaan sitä rajoittavat tietyllä painolla hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet.

Sen lisäksi, että kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan esteellisellä on velvollisuus ilmoittaa siitä, niin kuntalain 32 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa. Säännöksen perusteella asianomaisten kytkentöjä erityisesti yritystoimintaan selvitetään omaaloitteisestikin ja että henkilöitä, joiden arvioidaan joutuvan sellaisten takia esteellisiksi monissa luottamustoimen hoitamisessa esiin tulevilla asioilla, valitaan aikaisempaa

---

175Heuru 2003, s. 197.

176Heuru 2003, s. 198–199.

pidättyvämmiin toimiin<sup>177</sup>. Toisaalta kunnan luottamustoimen hoitamisessa kaikki sidonnaisuudet eivät suinkaan ole haitallisia, jolloin sidoksia on arvioitava muillakin kuin pelkästään niiden haitallisuuden näkökulmasta<sup>178</sup>.

## **2.3 Valtuustoryhmän asema ja toiminnan tarkoitus**

### **2.3.1 Valtuustoryhmän oikeudet ja velvollisuudet**

Ennen kunnallislakia valtuustoryhmää tai sen työskentelyä koskevia määräyksiä ei sisällynyt lakiin tai työjärjestyksiin, jolloin valtuustoryhmien toiminta on ollut täysin vapaamuotoista<sup>179</sup>. Kunnallislain myötä valtuuston työjärjestys tuli pakolliseksi kunnassa, jolloin siinä voi olla määräyksiä muun muassa valtuustoryhmistä ja niiden työskentelystä<sup>180</sup>. Samalla valtuustoryhmän olemassaolo tunnustettiin ensimmäisen kerran<sup>181</sup>. Valtuustoryhmälle ei kuitenkaan määritetty minkäänlaista asemaa kunnallislainkaan myötä, sillä kunnallislain 52 §:n 2 momentin säännöksellä varmistetaan vain valtuuston työjärjestyksen määräysten laillisuus sekä se, että ne koskevat esimerkiksi valtuustoryhmän puheenvuoroja eikä missään tapauksessa valtuustoryhmän sisäistä toimintaa<sup>182</sup>.

Valtuustoryhmää ei määritelty kunnallislain jälkeisessä kuntalaissakaan ennen lakia kuntalain muuttamisesta. Kuntalaissa valtuustoryhmä oli mainittu vain kunnallislain tapaan kuntalain 15 §:n valtuuston työjärjestyksestä koskevassa säännöksessä. Kaija Majoinen mukaan kuntalain valmistelutyössä korostettiin koko valtuuston roolin vahvistamista, missä yhteydessä ei valitettavasti tunnistettu mahdollisuutta valtuustoryhmien roolin vahvistumisen kautta vahvistaa koko valtuustoa<sup>183</sup>. Kuntalain 15 §:n mukaan valtuuston työjärjestyksessä annetaan määräyksiä sekä valtuustotoiminnasta ja työskentelystä että valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten

---

177Hannus ja ym. 2009, s. 207.

178Ryynänen 2006, s. 59.

179Ala-Kurhila 1977, s. 40.

180Komiteamietintö 1973:60, s. 62–63. Ks. valtuuston työjärjestyksen pakollisuudesta HE 140/1975 vp, s. 3.

181Hannus 1978, s. 14, Vihavainen 1979, s. 14.

182II lakivaliokunta mietintö 1/1976 vp, s. 6.

183Majoinen 2006, s. 41.

muodostamista valtuustoryhmistä. Harjulan ja Prättälän mukaan sen lisäksi, mitä kuntalain 7 luvussa säädetään valtuuston kokous- ja päätöksentekomenettelystä, on valtuuston hyväksyttävä toimintaansa ohjaava työjärjestys tai muu johtosääntö. Muu johtosääntö viittaa kunnan mahdollisuuteen ottaa valtuustoa koskevat määräykset lähinnä kuntalain 50 §:n kunnan pakolliseen hallintosääntöön. Valtuuston työjärjestyksessä on kuitenkin yleensä vain määräyksiä kokousmenettelystä kuten kokouskutsusta, esityslistasta, äänestysjärjestyksestä sekä vaaleista.<sup>184</sup>

Valtuuston työjärjestykseen on otettu perinteisesti määräykset valtuuston kokousmenettelystä, istumajärjestyksestä, kokouskutsusta, esityslistasta, puheenjohtajan tehtävistä, puheenvuorojen käyttämisestä, äänestysjärjestyksestä, vaaleista ja ns. toivomusponseista. Nytemmin työjärjestykseen on otettu myös pykälät kyselytunneista, iltakoulusta ja joskus myös valtuuston tiimityöskentelystä. Valtuutettujen, ryhmien tai valtuustotiimien aloiteoikeus ja siihen liittyvä menettely on myös yksi työjärjestykseen sisältyvistä asioista.<sup>185</sup> Kuntalain pykälästä huolimatta valtuuston työjärjestyksen määräyksillä ei tule edelleenkään puuttua valtuustoryhmän sisäiseen toimintaan<sup>186</sup>.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todetaan, että valtuuston työjärjestykseen voidaan ottaa tarpeelliset määräykset valtuustoryhmistä<sup>187</sup>. Näin ei ole tapahtunut, sillä huolimatta kuntalain muutoksesta laissa ei ole sääntelyä valtuustoryhmän asemasta vaan sen muodostamisesta. Nummelan ja Rynänen mukaan valtuustoryhmien aseman sääntelemättömyydessä ongelma on etenkin tosiasiallisen vallankäytön kontrolloimattomuudessa. Esimerkiksi perusteluvelvollisuus ja avoimuuden vaatimus eivät ulotu valtuustoryhmien toimintaan, vaikka hallintokäytännössä valtuuston päätöksen perusteluksi jää se, että valtuustoryhmät ovat sattuneet ottamaan tietynlaisen kannan asiaan. Muun muassa keski-eurooppalaisissa kunnallislaeissa valtuustoryhmien asema on yksityiskohtaisesti säännelty.<sup>188</sup>

---

184Harjula ja Prättälä 2007, s. 194.

185Majoinen 2006, s. 8788.

186Hannus ja ym. 2009, s. 136. Ks. Ala- Kurhila 1977, s. 41.

187HE 192/1994, s. 16.

188Nummela ja Rynänen 1996, s. 386.

Kuntalain 15 b §:n 1 momentin mukaan valtuustoryhmän voi muodostaa valtuutetut valtuustotyöskentelyä varten. Valtuustoryhmän muodostaminen ei määräydy vaalituloksen perusteella tai valittujen puolueustan perusteella, vaan valtuutetulla on oikeus muodostaa valtuustoryhmä valtuuston toimikauden aikanakin. Valtuustoryhmän voi muodostaa myös yksi valtuutettu. Valtuustoryhmän muodostamisesta määrättäisiin tarkemmin kuntalain 15 §:n nojalla valtuuston työjärjestyksestä.<sup>189</sup>

Suomen Kuntaliitto on laatinut valtuuston työjärjestysmallin, jossa on määräyksiä valtuustoryhmän muodostamisesta. Valtuustojen työjärjestykset ovat suurimmaksi osaksi kuntaliiton mallin mukaisia<sup>190</sup>. Työjärjestysmallin mukaan valtuustoryhmän muodostaminen edellyttää valtuustolle tehtävää kirjallista ilmoitusta<sup>191</sup>. Valtuutetun on tehtävä ilmoitus valtuustolle valtuustoryhmään liittymisestä ja eroamisesta. Valtuustoryhmille voidaan työjärjestysmallin mukaan esimerkiksi myöntää oikeus käyttää ryhmäpuheenvuoro ennen muita puheenvuoron pyytäjiä. Lisäksi valtuuston istumajärjestys määräytyy valtuustoryhmien mukaan.<sup>192</sup>

Puhuttaessa valtuustoryhmän oikeudellisesta asemasta valtuustoryhmä ei ole virallinen kunnan toimielin, jolle voitaisiin siirtää johtosäännöllä tai lailla tehtäviä tai toimivaltaa esimerkiksi kuntalain 14 §:n mukaisesti. Valtuustoryhmän mainitseminen kuntalaissa ei tee sitä viralliseksi, julkista tehtävää hoitavaksi toimielimeksi vaan kunnan toimielimistä säädetään kuntalain 17 §:ssä<sup>193</sup>. Kunnan toimielimiä ovat kuntalain 17 §:n mukaan valtuusto, kunnanhallitus, lautakunta ja johtokunta, niiden jaostot sekä toimikunnat. Tällöin kuntalain säännökset toimielimistä eivät koske valtuustoryhmiä. Harjulan ja Prättälän mukaan muun muassa kuntalain 42 §:n 1 momentin mukaisia kokouspalkkioita ei makseta valtuustoryhmän kokouksista, koska ne eivät ole kunnan toimielimiä<sup>194</sup>.

---

189HE 8/2006 vp, s. 7.

190HE 8/2006 vp, s. 7.

191Heurun mukaan valtuustoryhmiä ei perustetakaan kunnallisin päätöksin. Heuru 2001b, s. 142, 159.

192Suomen Kuntaliitto 2003, s. 34.

193HaVM 6/2006 vp, s. 5.

194Harjula ja Prättälä 2007, s. 348. Ks. KHO 1980 A I 3 ja KHO 1981 A II 25.

Toisaalta voimassa olevan sääntelyn mukaisesti esimerkiksi Turussa kunnan poliittista ohjausta parantavana keinona on valtuustoryhmien puheenjohtajien kokoukset virallistettu kunnan päätöksellä ja kokouksia pidetään säännöllisin väliajoin. Ryhmäpuheenjohtajisto on kokoontunut aiemminkin, joten tässä suhteessa kyse ei ole merkittävästä uudistuksesta käytännössä. Kuitenkin toiminnan virallistamisesta on se hyvä puoli, että ryhmäpuheenjohtajat saavat kokouksiin osallistumisesta nyt myös kokouspalkkion sekä heidät on otettu mukaan kaupungin strategiseen kehittämistyöhön. Huomionarvoista on, että valtuustoryhmien kokouksiin osallistuvat myös pienempien ryhmien puheenjohtajat.<sup>195</sup>

Arno Hannuskin kirjoittaa, että estettä koko valtuustoryhmänkään kokouspalkkioiden ja muiden korvausten suorittamiseen ei ole, mikäli siitä otetaan määräykset kunnallislain 21 §:n mukaiseen kunnan palkkiosääntöön sekä edellytyksenä on, että "kokoukset ovat sellaisia valtuustoryhmän kokouksia, joissa käsitellään pelkästään kunnanvaltuuston asioita ja työskentelyä suoranaisesti koskevia kysymyksiä ja joissa asioiden käsittelyyn eivät osallistu muutoin kuin mahdollisesti kuultavina asiantuntijoina muut kuin valtuustoryhmään kuuluvat".<sup>196</sup>

Valtuustoryhmän toiminnan tai työskentelyn ei ole myöskään katsottu olevan hallintomenettelyä, johon esteellisyysääntely ulottuisi. Tähän liittyen on olemassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu:

"Valtuuston päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, että esteellinen valtuutettu oli osallistunut asian valmisteluun valtuustoryhmässä."<sup>197</sup>

Varsinaisten toimielinten lisäksi kunnassa voi olla vapaamuotoisia apu- ja valmisteluelimiä tai palvelun käyttäjistä koostuvia neuvotteluryhmiä. Tällaisia ovat

---

195Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2006b, s. 56.

196Hannus 1977, s. 15. Vrt. Ala-Kurhila 1980, s. 52.

197KHO 23.1.1997 T 81.

esimerkiksi nuorisovaltuustot, vanhusneuvostot ja vammaisneuvostot<sup>198</sup>. Harjulan ja Prättälän mukaan nämäkään apu- ja valmisteluelimet eivät ole lain tarkoittamia toimielimiä eikä niille voi siirtää toimivaltaa<sup>199</sup>. Kyseessä olevia elimiä ei lueta kunnan toimielimiin, eikä niihin siten sovelleta, mitä näistä on säädetty, sikäli kuin erityislainsäädännössä ei muuta johdu<sup>200</sup>.

Valtuustoryhmän aseman kannalta tärkeäksi nousee se, että lailla tai valtuuston työjärjestyksen määräyksillä ei tule puuttua valtuustoryhmän sisäiseen toimintaan<sup>201</sup>. Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaisen yhdistysvapauden perustana oleva yhdistysten sisäinen itsemäärämisoikeus ja toimintavapaus esiintyy vahvempana kuin se, että perustuslain 121 §:n kunnallinen itsehallinto asukkaiden itsehallintona, jota toteuttaa asukkaiden valitsema valtuusto ja siihen yhteydessä olevat valtuustoryhmät, tulee olla mahdollisemman avointa, julkista ja läpinäkyvää, jotta kunnan asukkaat voivat osallistua ja vaikuttaa siihen ohjaamalla ja kontrolloimalla sitä, kuten aiemmin on todettu.

Kun valtuustoryhmän oikeudellista asemaa ei ole laissa säännelty, niin valtuustoryhmää voidaan tarkastella valtuustoryhmiä koskevien ohjesääntöjen tai työjärjestysten avulla. Tällaisia sääntöjä löytyy ainakin puolueisiin liittyvien valtuustoryhmien kohdalla. Puolueiden tavoin työskentelevät käytännössä myös ne sitoutumattomat ryhmät, joita syntyy osaan kunnista paikallisten intressien perusteella<sup>202</sup>. Ohjesäännössä ovat määräykset muun muassa valtuustoryhmän tarkoituksesta, jäsenistä, päätöksesteosta, kokouksista<sup>203</sup>. Ohjesäännöllä määritetään valtuustoryhmän menettely- ja toimivaltasäännöt sekä ryhmän sisäisesti että yhteistyöorganisaatioon nähden<sup>204</sup>.

Valtuustoryhmä toimii kunnan yhteistyöorganisaationsa yhteydessä tai pikemmin alaisuudessa, joka on yleensä puolueorganisaatioon kuuluva kunnallisjärjestö tai

---

198HE 8/2006 vp, s. 7.

199Harjula ja Prättälä 2007, s. 209.

200Hannus ja ym. 2009, s. 147.

201Hannus ja ym. 2009, s. 136. Ks. Ala- Kurhila 1977, s. 41.

202Komiteanmietintö 2005:1, s. 68.

203Ks. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestys ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö.

204SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 2 § ja Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestys 1 §.



paikallisyhdistys. Tutkielman aiheen kannalta merkittävin asia on valtuustoryhmän talous. Se ei ole itsenäistä sillä, valtuustoryhmän toiminnasta aiheutuvat kustannukset kulkevat yhteistyöjärjestön kautta<sup>205</sup>. Myös valtuutettujen kuntalain 42 §:n mukaisista kokous-, vuosi- ja puheenjohtajapalkkioista perityt luottamushenkilömaksut tai -verot maksetaan kunnallisjärjestölle tai vastaavalle organisaatiolle<sup>206</sup>. Valtuustoryhmän talous on ongelmallista siinä tapauksessa, kun kuntalain mukaan yksikin henkilö voi muodostaa valtuustoryhmän ja kunnan tuki voidaan myöntää myös yhden valtuutetun muodostamalle valtuustoryhmälle<sup>207</sup>. Turun kaupungissa vaaditaan, että kunnan tukea varten on perustettava erikseen sille tarkoitettu tili eikä tukea makseta valtuutetun omalle tilille.<sup>208</sup>

Lisäksi yhteistyöorganisaatiolla on oikeus käsitellä ja ohjeistaa valtuustoryhmän päätettäväksi kuuluvia asioita. Valtuustoryhmän jäsenten on osallistuttava sen kokouksiin. Valtuustoryhmän on myös toimitettava selvitys toimistaan yhteistyöorganisaatiolle.<sup>209</sup>

Yhteistyöorganisaatio johtaa ja järjestää kunnallispolitiikkaa kunnassa. Se hyväksyy kunnallisvaaliohjelman, joka ohjaa valtuustoryhmän toimintaa. Valtuuston käsittelyyn tulevat luonteeltaan periaatteelliset kysymykset käsitellään yhteistyöorganisaation ja valtuutettujen yhteisessä kokouksessa.<sup>210</sup> Ilkka Ruostetsaaren mukaan tämä ideaalimalli, jossa kunnallisjärjestö päättää kunnallispolitiikan suunnasta ja valtuustoryhmä toimeenpanee sitä valtuustossa, ei enää toteudu. Syynä on konsensuspolitiikka paikallistasolla. Kunnallispolitiikan liikkumatila etenkin talouden vuoksi on vähentynyt ja tehnyt siitä entistä vaihtoehdottomampaa, mikä vähentää mielenkiintoa paikallispolitiikkaa kohtaan eikä ”puoluepoliitikoinnille” ei jää juurikaan tilaa. Kunnallisjärjestöjen esityslistat rakentuvat kunnallispoliittisten kysymysten varaan, jolloin voidaan puhua paikallisten puoluejärjestöjen ”hallinnollistumisesta”. Lisäksi

---

205SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 10 §.

206Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 15 §, SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 4 §.

207HE 6/2006 vp, s. 20.

208Ks. Turun kaupungin pöytäkirjat.

209Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 11, 14 §, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestys 13 § ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 11 §.

210Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 11 §, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestys 9 §, SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 8 §.

luottamustehtävät kasautuvat siinä määrin samoille henkilöille, etteivät kunnallisjärjestö ja valtuustoryhmä ole tosiasiaassa institutionaalisesti erillisiä.<sup>211</sup>

Kaija Majoisen mukaan valtuuston perustehtävän suuntautuessa strategiatyöhön strategian yhdessä tekeminen merkitsee oman puolueen edun katoamista keskiöstä ja "kuntapuolueajattelun" korostumista<sup>212</sup>. Kunnallisjärjestön ja valtuustoryhmän suhdetta tarkasteltaessa Ruostetsaari puhuu "kunnanhoitajuudesta", mikä rooli kuuluu etenkin valtuustoryhmille ja niiden puheenjohtajille. Kysymys on kunnan poliittisen johtajuuden vahvistamisesta ja sen prosessimistajuuden selkiinnyttämisestä, jota tarkastellaan myöhemmin.<sup>213</sup>

### **2.3.2 Valtuustoryhmä on valtuustotyöskentelyä varten**

Valtuustoryhmät eivät ole kuitenkaan mitenkään irrallisia tai merkityksettömiä vaan valtuustoryhmien toiminta on nähty kunnissa tärkeäksi<sup>214</sup>. Vakiintuneesti valtuustoryhmän merkitys on todettu perustelematta sellaiseksi, että se on osa kunnan poliittista järjestelmää eli edustuksellista demokratiaa<sup>215</sup>. Koska valtuustoryhmän asema ei ole säännelty, niin sen merkitys tulee esiin kuntalain 15 ja 15 b §:n perusteella valtuustotyön kautta. Valtuustoryhmä ei ole kunnan toimielin vaan valtuustotyöskentelyyn kuuluva osa<sup>216</sup>.

Kunnallishallinto toteutuu erilaisten päätösten kautta. Kunnallinen hallintomenettelykin tähtää juuri päätöksen tekemiseen. Kunnan päätös- ja hallintomenettelyä koskevat säännökset ovat kuntalain 7 luvussa. Säännökset ovat tarpeen kunnan demokratian, kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Kauko Heurun mukaan hallintomenettelyä sääntelevä normisto on menettelyoikeudellista säännöstöä, jotka eivät jätä soveltajalleen harkinnan mahdollisuutta. Päätöksen muodolliseen sisältöön syntyy oikeudellinen virhe, jos

<sup>211</sup>Ruostetsaari 2005, s. 28, 343–536.

<sup>212</sup>Majoinen 2001, s. 284.

<sup>213</sup>Ruostetsaari 2005, s. 36.

<sup>214</sup>HE 8/2006 vp, s. 14.

<sup>215</sup>HE 192/1994 vp, s. 82. Ks. myös Komiteamietintö 1993:33, s. 186, 349.

<sup>216</sup>Hannus ja ym. 2009, s. 139.

säännöksiä ei noudateta, minkä johdosta päätös voidaan valituksen kautta kumota.<sup>217</sup> Tämän vuoksi kuntalaissa on valtuustoa koskevia säännöksiä, koska edustuksellinen demokratia toimii valtuuston kautta. Myös kuntalain 15 §:ssä on säännös valtuuston työjärjestyksestä, jossa voi olla määräyksiä valtuuston toiminnasta.<sup>218</sup>

Valtuusto eikä muukaan kunnallinen toimielin ei voi toimia, ellei sitä saateta lain edellyttämällä tavalla toimintakykyiseksi<sup>219</sup>. Pääsääntöisesti valtuusto kokoontuu kuntalain 54 §:n mukaisesti. Valtuusto voi kokouksessaan käsitellä kuntalain 55 §:n perusteella asian, joka on mainittu kokouskutsussa, ja joka on valmisteltu 53 §:ssä tarkoitetulla tavalla eli pääsääntöisesti kunnanhallituksen toimesta. Näin turvataan, että valtuutetuilla on riittävästi tietoa päätettävästä asiasta. Asian käsittelyllä tarkoitetaan myös mahdollisuutta asian ratkaisemiseen eli päätöksen tekemiseen.<sup>220</sup> Valtuusto on päätösvaltainen kuntalain 58 §:n nojalla, kun vähintään kaksi kolmasosaa valtuutetuista on läsnä kokouksessa. Valtuuston kokouksen ehtona on kuntalain 57 §:n mukaisesti julkisuus, sillä kunnan asukkailla tulee olla mahdollisuus osallistua ja seurata valtuuston kokousta, jolloin kokouspaikka ei voi olla sellainen, johon asukkailla on vaikeuksia päästä.

Kokouskutsun yhteydessä on esityslista, joka sisältää selostuksen käsiteltävistä asioista ja ehdotukset valtuuston päätöksiksi. Asiat esitellään valtuustolle esityslistan mukaisessa järjestyksessä, jollei valtuusto toisin päättä.<sup>221</sup> Esityslistassa on koottu valmistelun tulokset. Valmistelun perusteella käsiteltävässä asiassa on tehty päätösehdotus, joka on käsittelyn pohjana.<sup>222</sup> Kun asia on esitelty, siitä on varattava tilaisuus keskustella. Kun kaikki puheenvuorot on käytetty, puheenjohtaja julistaa keskustelun päättyneeksi. Tämän jälkeen hänen on esitettävä valtuuston hyväksyttäväksi selostus keskustelun kuluessa tehdyistä ehdotuksista. Ehdotusta, jota ei ole kannatettu tai joka on tehty vaihtoehtoisena taikka ehdotusta, joka menee käsiteltävän asian ulkopuolelle, ei oteta äänestettäväksi. Pohjaehdotus otetaan kuitenkin äänestettäväksi,

---

217Heuru 2001b, s. 300–301.

218HE 192/1994 vp, s. 38.

219Heuru 2001b, s. 351.

220Harjula ja Prättälä 2007, s. 454, 461.

221Suomen Kuntaliitto 2003, s. 37, 39.

222HE 192/1994 vp, s. 44.

vaikka sitä ei olisi kannatettu. Jollei ole muita äänestykseen otettavia ehdotuksia kuin pohjaehdotus, puheenjohtajan on julistettava se valtuuston päätökseksi kuntalain 59 §:n mukaisesti.<sup>223</sup>

Kuntalain 62 §:n perusteella kokouksesta on pidettävä myös pöytäkirjaa. Pöytäkirjan merkitys tulee esiin tiedon säilytyksessä ja siirrossa sekä oikeusturvassa ja valvonnassa. Asian katsotaan olevan niin kuin se on pöytäkirjaan kirjattu, jollei muuta näytetä. Kuntalain 63 §:n pöytäkirjan yleisölle nähtänä pitämisellä on oikeusturvan kannalta prosessuaalinen tarkoitus. Oikaisuvaatimus- ja valitusaika lähtee kulumaan siitä, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi kuten ennakolta on ilmoitettu.<sup>224</sup>

Kuntalaki korostaa valtuuston tehtävänä tavoitteiden asettamista ja strategioiden määrittämistä kuten edellä on todettu. Näitä tehtäviä ei voida hoitaa vain valtuustokokouksissa. Valtuuston perustehtävän muutos strategisen johtamisen suuntaan vaikuttaa valtuuston uudistuviin työskentelytapoihin, jolloin valtuustoryhmien ja samalla valtuuston rooli ja asema voi vahvistua vain, kun päätöskokousten rinnalle saadaan muita työtapoja. Näitä ovat muun muassa strategiaseminaarit, iltakoulut, tulevaisuusverstaat, kuntalaistilaisuudet, kyselytunnit sekä valtuustoryhmän avoimet kokoukset. Näiden työskentelytapojen merkitys vaihtelee. Osa niistä on luonteeltaan informatiivisia ja yleisiä keskustelutilaisuuksia kuten esimerkiksi iltakoulumenettely, joka mahdollistaa luottamushenkilöille vapaamuotoisen keskustelun ajankohtaisesta, tärkeästä temasta. Osa puolestaan on tilaisuuksia, joiden tarkoituksena on antaa sitovampia evästyksiä, esimerkiksi varsinaiset budjettikehykset hallintokunnissa tapahtuvalle budjetin valmistelulle.<sup>225</sup>

Kaija Majoinen mukaan tärkeää on, että valtuuston uudet työtavat ajoitetaan esimerkiksi strategia- tai budjettiprosessiin oikea-aikaisesti niin, että ne mahdollistavat tosiasiallisen vaikuttamisen. Toisaalta keskusteltaessa valtuustoseminaareissa kunnan tulevaisuuden tärkeistä kysymyksistä ja konkreettisista tavoitteista niin usein se tapahtuu pikemminkin

---

223 Suomen Kuntaliitto 2003, s. 41.

224 HE 192/1994 vp, s. 46.

225 Majoinen 2006, s. 62.

sekaryhmissä kuin puoluejakoon perustuvissa ryhmissä. Tämän seurauksena niin sanottu kuntapuolueajattelu vahvistuu. Sekaryhmissä käytyjen ja seminaareissa yhteen koottujen lähetekeskustelujen pohjalta valmistellun ja valtuustossa hyväksytyyn kunnan strategian toivotaan ohjaavan yksittäistä päätöksentekoa. Kuitenkin monelta osin strategioiden ohjausvoima on heikko, sillä sivuuttamalla valtuustoryhmät strategiaprosessissa ei voida saada heidän sitoutumistaan strategian käytännön toteuttamiseen.<sup>226</sup> Valtuustotyön muotojen kehittäminen edelleen keskustelempaan ja avoimempaan suuntaan korostaa kansalaislähtöistä suunnittelua ja vastuun kantamista. Valtuustoryhmät ovat tärkeitä keskusteluareenoita.<sup>227</sup>

Vaikuttavan valtuustotyön pohjaksi tarvitaan muitakin pelisääntöjä määritteleviä sopimuksia kuin valtuuston työjärjestys. Tästä “paikallisesta normista” voidaan käyttää nimitystä valtuustosopimus tai valtuustoryhmien yhteistyösopimus. Menettelysopimuksella voidaan sopia esimerkiksi valtuustotyön prosessin normeista: työn painopistealueista eli mihin asioihin valtuusto työssään erityisesti paneutuu, keskustelu- ja menettelytavoista, prosessin ajoituksesta eli miten valtuusto osallistuu esimerkiksi budjetin painopisteiden määrittelyyn sekä uudistuvista työskentelytavoista. Valtuustosopimukseen on yleisimmin kirjattu esimerkiksi lähetekeskustelut, iltakoulut, tiimityöskentely, seminaarityöskentely sekä siihen liittyvä tulevaisuustyö sekä kokousten kierrätys tai jalkautuminen kentälle. Myös strategiatyön pohjaksi suoritettavista menetelmistä voi olla mainintoja valtuustosopimuksessa. Näistä voidaan mainita mm. talousanalyysi, sidosryhmäanalyysi, SWOT-analyysi sekä toimintaan ja talouteen liittyvät kuntavertailut. Lisäksi voidaan sopia valtuustoryhmien välisen yhteistyön muodoista.<sup>228</sup>

Valtuustoryhmien perustehtäväksi on nähty valtuuston käsittelyyn tulevien, merkittävien asioiden läpikäynti ja yhteisen kannanmuodostuksen valmistelu. Valtuustoryhmyön tausta-ajatuksena on nähtävissä aiemmin esille tullut “päättävän valtuuston paradigma”. Valtuustoryhmä pitää ennen valtuuston istuntoa ryhmäkokouksen, jossa käsitellään kunnanhallituksen esityksiä valtuustolle. Ryhmäkokouksen ideana on, että niissä

---

226Majoinen 2006, s. 44, 100.

227Suomen Kuntaliitto 2009, s. 9.

228Majoinen 2006, s. 10, 88.

valtuutetuille kerrotaan asioiden taustoista, valmistelusta sekä päätösehdotukseen johtavista syistä. Valtuustoryhmän kokousten tavoitteena on vastata rivivaltuutettujen kysymyksiin, hälventää epäluottamusta ja korostaa päätösten merkitystä koko kunnan kehityksen kannalta.<sup>229</sup>

SDP:n kunnallispoliittisen malliohjesäännön 11 §:ssä todetaan, että ennen valtuuston kokousta pidettävissä ryhmän kokouksissa on käsiteltävä kaikki valtuuston kokouksen asialistalla olevat asiat. Kokoomuksen valtuuston työjärjestysmallin 4 §:n mukaisesti ryhmäkokous pidetään säännöllisesti sekä valtuustoistuntoa edeltävänä päivänä että istuntopäivänä. Näissä kokouksissa käsitellään valtuuston tai kunnanhallituksen esityslistan asioita tai erikseen esityslistassa mainittuja asioita. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesäännön 9 §:n mukaisesti valtuustoryhmä pitää kunkin vuoden alussa sovitun mukaisesti säännöllisiä kokouksia ja tarpeen vaatiessa ylimääräisiä kokouksia.

Valtuustoa ei voida nähdä vain ylimpänä päätöksentekuelimenä. Muodollisen päätäntävällän lisäksi entistä tärkeämmäksi muodostuu se, miten valtuusto ja valtuustoryhmät sen osana ohjaavat kunnan toimintaa. Valtuustotyö on kokouksiin osallistumista laajempi poliittinen prosessi ja valtuustoryhmät ovat sen keskeisiä toimijoita. Päätävän valtuuston näkeminen kehittämisvaltaa käyttävänä valtuustona merkitsee sitä, että valtuusto ei ole vain sellainen yksittäisten jäsenten joukko eli suuryhmä, joka on olemassa vain kokouksissa koolla ollessaan. Jatkuvuus perustuu siihen, että valtuusto on paikallisten poliittisten ryhmien foorumi. Puolueet esittävät kunnallisvaalien aikaan vaihtoehdot ja niiden valtuustoryhmien kautta tapahtuu todellinen päätöksenteko. Valtuuston päätökset pohjustetaan ryhmien välisissä neuvotteluissa. Tähän prosessiin kytkeytyvät puolueiden paikallisjärjestöt sekä niiden hallitus- ja lautakuntaryhmät. Puolueiden tavoin työskentelevät käytännössä myös ne sitoutumattomat ryhmät, joita syntyy osaan kunnista paikallisten intressien perusteella.<sup>230</sup>

---

229Majoinen 2006, s. 9.

230Komiteanmietintö 2005:1, s. 68.

Valtuuston työssä tulee korostaa päätöksenteon ohella valtuuston roolia kuntaparlamenttina, poliittisia valintoja tekevänä ja niistä keskustelevana toimielimenä<sup>231</sup>. Kuten aiemmin on todettu, kunnallisessa itsehallinnossa ei ole kysymys pelkästään paikallisten hallintotehtävien hoitamisesta vaan kansan poliittisen vallan käyttämisestä. Tätä tehtävää hoitaa valtuuston osana juuri valtuustoryhmä. Kuntalain esitöissä todetaan, että valtuustoryhmät ovat vakiintunut osa kunnan poliittista järjestelmää<sup>232</sup>.

Puolueiden valtuustoryhmien työn tueksi antamissa mallisäännöissä todetaan valtuustoryhmän toiminnan tarkoituksiksi puolueen arvojen ja tavoitteiden toteuttaminen kunnallisessa päätöksenteossa. SDP:n kunnallispoliittisen malliohjesäännön 1 §:n mukaisesti sosialidemokraattisen kunnallisen toiminnan tarkoituksena on lisätä kuntalaisten hyvinvointia ja tasa-arvoa sosiaalisesti, kulttuurisesti ja taloudellisesti, vaikuttaa kansanvallan lisäämiseen ja kehittämiseen kunnallishallinnossa edustuksellisen demokratian kautta, lisätä kuntalaisten osallisuutta lähiyhteisönsä suoran vaikuttamisen kautta sekä tukea paikallista kansalaisyhteiskuntaa. Kokoomuksen valtuuston työjärjestysmallin 9 §:n mukaan valtuustoryhmän tulee toiminnassaan noudattaa Kansallinen Kokoomus ry:n ohjelmia sekä järjestön laatimaa erillistä kunnallispoliittista ohjelmaa. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesäännön 1 §:n perusteella valtuustoryhmän toiminnan tarkoituksena on yhdessä kunnallisjärjestön kanssa edistää keskustalaisten arvojen ja tavoitteiden toteutumista kunnan päätöksenteossa, vahvistaa hyvää hallintoa ja selkeitä toimintatapoja sekä lisätä kuntalaisten luottamusta, arvostusta ja mielenkiintoa kunnallispolitiikkaa kohtaan. Puolueiden rooli kunnallisen itsehallinnon kannalta on välttämätön, sillä ilman puolueita ei ole järjestäytynyttä käsitystä erilaisten arvojen perusteella tehtävistä kunnallispoliittisista ratkaisuista<sup>233</sup>.

Valtuustoryhmän tehtäväksi muodostuu se, että valtuustoryhmä ei ole pelkästään ryhmä, joka käsittelee valtuuston toimialaan kuuluvia asioita, vaan pikemminkin ryhmä, joka koordinoi poliittista johtajuutta lautakuntatyöstä valtuustotyöhön saakka. Päätösvallan

---

231Komiteamietintö 2005:1, s. 68.

232Komiteamietintö 1993:33, s. 349, HE 192/1994 vp, s. 82.

233Heuru ja ym. 2008, s. 63.

delegoinnin myötä kunnanhallituksen ja lautakuntien toimivaltaan kuuluu päättää enemmän isoistakin kunnallispoliittisista asioista. Valtuustoryhmän on huolehdittava linjakuudesta ja otettava jo varhaisemmassa vaiheessa kantaa lautakuntatyön tueksi. Valtuustoryhmätyön tulee mahdollistaa valtuutettujen ja hallitusten ja lautakunnan jäsenten tiivis yhteydenpito asioita valmisteltaessa.<sup>234</sup>

Malliohjesäännöissä on piirteitä tällaisesta toiminnasta, sillä SDP:n kunnallispoliittisen malliohjesäännön 11 § mukaisesti sosialidemokraattisilla kaupunginhallituksen jäsenillä ja varajäsenillä on puhe- ja esityksentekooikeus valtuusto- ja hallitusryhmän kokouksissa. Kunnallisten lautakuntien sosialidemokraattisten ryhmien puheenjohtajilla on valtuustoryhmän kokouksessa läsnäolo- ja puheoikeus. Lisäksi valtuustoryhmän sisällä sovitaan kunkin kauden alussa tiedottamisen vastuunjako sekä päätetään viestinnän pelisäännöistä 14 §:n perusteella. Kokoomuksen valtuuston työjärjestysmallin 2 §:n perusteella läsnäolovelvollisia ja puheoikeutettuja valtuustoryhmän kokouksessa ovat kokoomuslaiset kunnanhallituksen varsinaiset jäsenet, varajäsenet sekä hallintokuntien luottamushenkilöt. Ryhmän kokouksista tiedottamisesta vastaa ryhmän puheenjohtaja tiedotussihteerin avustuksella 8 §:n nojalla.

Kaija Majoinen mukaan valtuustoryhmä on se elin, joka on puolueen tai valitsijayhdistyksen prosessin omistajana kunnan poliittisen johtajuuden prosessissa. Poliittisessa johtajuudessa ei ole tärkeää vain yksittäisten päätösten teko vaan se, kuinka hyvin pystytään analysoimaan kunnan tila, tunnistamaan strategisesti tärkeät kysymykset sekä tarvittavat toimenpiteet ja prosessit. Toimenpiteet eivät kohdistu vain kunnan omaan palvelutuotantoon vaan pikemminkin kunta voi olla katalysaattorina paikallisen kehityksen turvaamiseksi ja aktivoimiseksi.<sup>235</sup>

Valtuustoryhmien toiminnan vahvistumisen kautta valtuustojen ja muiden luottamushenkilöiden toiminta voi vahvistua, kun valtuusto saa ikään kuin oman

---

234Majoinen 2006, s. 14, 76.

235Majoinen 2006, s. 14.



hallintokoneiston<sup>236</sup>. Kuitenkin pyrkimys valtuustoryhmätyöskentelyn ammatillistamiseen on ongelmallinen. Valtuuston tehtävänä ei ole toimia parempana hallintona, jolloin kyse ei ole niinkään etupäässä teknisistä koordinoititehtävistä vastaavasta avustavasta henkilökunnasta vaan eduskunnan ryhmäsihteereiden kaltaisesta avustajakunnasta, joka seuraa päätoimisesti hallinnon toimintaa.<sup>237</sup>

### 3 Valtuustoryhmän tukemisen historia

#### 3.1 Tilanne ennen kunnallislain voimassaoloa

Hallintolainkäytössä on 1920-luvun alkupuolelta lähtien pohdittu kunnan oikeutta tukea poliittista järjestöä<sup>238</sup>. Puoluepoliittisia tai muita sellaisia tarkoituseriä palveleva toiminta ei ole kunnille sallittua<sup>239</sup>. Kai Kaliman mukaan puolue toiminnan tukemisella tarkoitetaan toimenpidettä, jonka tarkoituksena on antaa tai myöntää puolueelle, siihen kuuluvalla alajärjestölle tai kuulumattomalle yhdistykselle, joka toimii kuitenkin puolueen johdon ja valvonnan alaisena toteuttamassa sen ohjelmaa sekä muulle "rekisteröimättömälle" avustuksella omaisuusarvoinen esine tai etuus.<sup>240</sup> Valtuustoryhmää ei ole mainittu erikseen niiden vähäisen merkityksen vuoksi, joten se sisältyy puolue toimintaan.

Kunnallislain (27.8.1948/642) 4 §:n mukaiseen kunnan toimialaan ei kuulunut se, että kunta saa välittömästi tai välillisesti osallistua valtiolliseen puolue toimintaan<sup>241</sup>. Heuru ja ym. mukaan puolueiden laaja toiminta kunnallispolitiikassa on suhteellisen uusi ilmiö, sillä alkuaan kunnallisvaalit ovat olleet paikalliset vaalit ja henkilökysymykset ovat olleet niissä keskeisellä sijalla. Vasta 1960-luvulta lähtien kunnallisvaalit ovat puoluepolitisoituneet, johon syynä on osaltaan puoluelainsäädännön säätäminen ja voimaantulo. Puolueiden kunnallinen toiminta on siitä lähtien tehostunut ja merkittävä syy muutokseen on ollut muun muassa vaalilainsäädäntö ja sen muutokset. Vuoteen

<sup>236</sup>Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2005a, s. 51.

<sup>237</sup>Heuru ja ym. 2008, s. 60–61.

<sup>238</sup>Kalima 1972, s. 951.

<sup>239</sup>Komiteanmietintö 1964:A2, s. 35.

<sup>240</sup>Kalima 1972, s. 951.

<sup>241</sup>Kuuskoski ja Hannus 1973, s. 46–47.

1972 voimassa olleen kunnallisvaalilain (49/1964) mukaisesti ehdokkaiden asettaminen tapahtui valitsijayhdistyksen kautta. Kunnallisvaalilaki (361/1972) antoi oikeuden puolueille asettaa ehdokkaita perustamatta valitsijayhdistyksiä. Nykyään ehdokasasettelusta säädetään vaalilaissa (714/1998), jonka 146 §:n mukaan kunnallisvaaleissa ehdokkaita voivat asettaa puolueet ja äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen.<sup>242</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kunta ei voinut tukea valtiollisen puolueen huostassa ja käytettävänä olevaa rahastoa<sup>243</sup>. Kai Kaliman mukaan kunnan varoja oli siirretty puoluepoliittisen järjestön huostaan ja käytettäväksi, mikä merkitsee puoluejärjestön tukemista. Myöskään se tehtävä, jonka suorittamiseksi tukea oli myönnetty ei kuulunut kunnan toimialaan. Määräraha tarkoitti ainoastaan tietyn väestöosan etujen edistämistä.<sup>244</sup>

Kielto koski ensinnäkin kaikkia kunnan toimielimiä ryhtymästä poliittisluonteisiin toimiin. Toisekseen taloudellisen tuen antaminen tavalla tai toisella puoluepoliittiseen toimintaan oli kielletty.<sup>245</sup> Kiellosta seurasi myös se, että "kunnan toimialaan kuuluvan tehtävän toimittaminen puoluepoliittisen yhdistyksen välityksellä on yleensä kiellettyä, koska tukemalla tällaista toimintaa samalla välillisesti edistetään yhdistyksen muuta kunnan toimialaan kuulumatonta toimintaan. Kiellon rajoituksena on ainoastaan se, että milloin oli luotettavat takeet siitä, että puoluepoliittiselle yhdistykselle annettua avustusta ei osaksikaan käytetä muuhun kuin kunnalle luvalliseen toimintaan, on mahdollista tällaista yhdistystä tukea kunnan varoilla."<sup>246</sup> Järjestön puoluepoliittinen tai muu sellainen luonne ei sinänsä estä avustuksen myöntämistä sille kunnan varoista, milloin avustus annetaan sellaisen toiminnan kustannusten rahoittamiseksi, mitä kunta itsekin voisi harjoittaa, ja milloin on riittävät takeet avustuksen käyttämisestä vain siihen tarkoitukseen, mihin se annetaan. Järjestön luonne edellyttää tässä kohdin ymmärrettävästi tavallista suurempaa varovaisuutta ja pidätyväisyyttä.<sup>247</sup> Kai Kaliman

---

242Heuru ja ym 2008, s. 59.

243KHO 1922 I 42.

244Kalima 1972, s. 951.

245Kuuskoski ja Hannus 1973, s. 46–47.

246Kuuskoski ja Hannus 1973, s. 47. Ks. KHO 1938 II 1641–1653.

247Komiteanmietintö 1964:A2, s. 35.

mukaan otettaessa huomioon se, että poliittisten järjestöjen kunnan tehtäväpiiriin kuuluvan toiminnan tukeminen huomattavasti lisää näiden järjestöjen mahdollisuuksia harjoittaa poliittisen toiminnan ohella muuta harrastus- ja järjestötoimintaa, on KHO:n kantaa tukemisen sallimiseen pidettävä kohtuullisena<sup>248</sup>.

Selvitys on luotettava tae avustuksen käyttämisestä. Hannuksen ja Hallbergin mukaan käytännössä on edellytetty päätöksenteon kulloinkin perustuvan riittävään selvitykseen avustuksen käyttötarkoituksesta ja tarpeellisuudesta, käyttämisestä ja tilityksestä sekä yleensäkin avustuksen käytön valvonnasta<sup>249</sup>. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa kauppalanvaltuuston avustuspäätös erään puolueen raittiusyhdistykselle kumottiin sillä perusteella, että puuttui riittävä selvitys avustuksen käyttämisestä kauppalankunnan toimialaan<sup>250</sup>. Selvitystä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, miten lähellä puolue toimintaa avustettava tehtävä on. Jos se on täysin epäpoliittista niinkuin raittius työ tai musiikkiharrastukset niin sitä on luvallista tukea. Kiellettyä on sen sijaan toiminta, jota harjoitetaan myös tavallisessa puolue toiminnassa kuten puhujakoulutus ja lausuntakuoro.<sup>251</sup> Käytännössä taloudellinen tuki voi tulla kysymykseen lähinnä sellaisen toiminnan rahoittamiseksi, mikä palvelee sosiaalitoimen taikka terveyden- ja sairaanhoidon liittyvien tarpeiden tyydyttämistä taikka kansansivistys-, raittius-, nuoriso-, urheilu tai muuta sellaista työtä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, missä määrin toiminnassa voidaan sen luonteesta johtuen harjoittaa puoluepoliittista tai muuta sellaista kasvatusta tai mielipiteiden muokkaamista.<sup>252</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valtuuston päätös kumottiin toimivallan ylityksenä, koska Sirola-opistossa opiskelua varten annettu määräraha oli poliittiseen puolueeseen lukeutuvien opiskelua varten<sup>253</sup>. Täten opetuslaitoksen tukeminen ei voi tulla kysymykseen, kun sen sijaan mahdollisuudet esimerkiksi lasten kesäleirien, orkestereiden ja urheilutoiminnan tukemiseen ovat edellä mainittujen yleisten edellytysten puitteissa väljemmät<sup>254</sup>.

---

248Kalima 1972, s. 952.

249Hannus ja Hallberg 1993, s. 91,

250KHO 1949 II 157.

251Kuuskoski ja Hannus 1973, s. 47.

252Komiteanmietintö 1964:A2, s. 35.

253KHO 11.4.1949 T 1365.

254Komiteanmietintö 1964:A2, s. 35.

Nimenomaan valtuustoryhmien toiminnan tukemisen osalta noudatettiin edellä mainittua kunnan kieltoa tukea puoluepoliittista toimintaa seuraavissa KHO:n päätöksissä ennen kunnallislain (10.12.1976/953) voimaantuloa:

Kaupunginvaltuusto oli ylittänyt toimivaltansa, kun se oli hyväksynyt talousarvioon 18 000 mk määrärahan käytettäväksi valtuustoryhmien sihteerien palkkaamiseen siten, että kukin ryhmä saisi 500 mk/kk tarkoitusta varten.<sup>255</sup>

Kaupunginvaltuusto oli myöntänyt talousarviossa 75 000 mk määrärahan kaupunginhallituksen käyttäväksi kaupunginvaltuuston toiminnan helpottamiseen ja tehostamiseen. Kaupunginhallitus päätti käyttää varatun määrärahan siten, että kullakin valtuustoryhmällä oli oikeus saada määrarahasta ryhmän neuvotteluista ja kokouksista aiheutuvien huoneisto-, tarvike- ja muiden välittömien kustannusten suorittamiseen enintään se määrä, joka vastasi edellisissä kunnallisvaaleissa asianomaisesta vaaliliitosta valituksi tulleiden valtuutettujen osuutta valtuuston koko jäsenmäärästä. Valtuustoryhmän, joka halusi käyttää hyväkseen kysymyksessä olevaa etuutta, tuli toimittaa kaupunginkansliaan määrärahan tai sen osan nostamista varten yksilöity tositteisiin perustuva selvitys. Kaupunginkanslialla oli oikeus maksaa pyydyt kustannusosuudet päätöksen mukaisesti tarvittaessa tilintarkastustoimistoa kuultuaan. Määrärahan käyttämistä mainitussa muodossa puheena olevaan tarkoitukseen ei voitu pitää kunnan yhteisenä talous-, järjestys- tai muuna asiana eli kunnan toimialaan kuuluvana, joten kaupunginhallituksen päätös kumottiin.<sup>256</sup>

Ensimmäisen päätöksen osalta valtuustoryhmien sihteerien palkkamisen tarkoituksena oli yksinomaan valtuustoryhmien työskentelyedellytysten parantaminen. Valtuustokäsittely edellyttää tiettyä valtuustoryhmissä tapahtuvaa asioiden

---

255KHO 1975-A-II-16.

256KHO:1976-A-I-1.

lisävalmistelua ja eri näkökantoja edustavien kunnan jäsenten edustajien keskeisiä neuvotteluita. Monijäsenisen ryhmän työskentely, ryhmäkokousten koolle kutsuminen, asioiden valmistelu sekä yhteydenpito kaupungin viranomaisiin edellytti sihteerityövoiman käyttöön saamista. Täten kysymyksessä on kunnan asioiden hoitaminen.<sup>257</sup> Jälkimmäisen päätöksen osalta todettiin, että päätöksessä tarkoitettu menettely, jonka mukaan valtuustoryhmien on ennen määrärahan tai sen osan nostamista toimitettava kaupunginkanslialle tositteisiin perustuva selvitys määrärahan käytöstä, ei määrärahojen laadun ja suuruuden huomioon ottaen, anna tässä suhteessa riittäviä takeita. Kunnan varat eivät ensisijaisesti ja välittömästi tule kaupunginvaltuuston oman toiminnan helpottamiseen ja tehostamiseen vaan koituvat valtuustoryhmien ja niihin kuuluvien henkilöiden tueksi puoluepoliittisessa toiminnassa yleensä.<sup>258</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä noudatettiin kieltoa siitäkin huolimatta, että varat on osoitettu valtuustoryhmien työskentelyn tehostamista palvelevien järjestelyjen kustannuksiin ja että varojen käytöstä on esitettävä yksilöity selvitys<sup>259</sup>. Arno Hannuksen mukaan kiellosta huolimatta valtuustoryhmien työskentelyä kohtaan ei ole sinänsä asennoiduttu kielteisesti hallintolainkäytössä tai tieteisopissa, joten korkeimman hallinto-oikeuden kielteiset ratkaisut varojen osoittamisesta valtuustoryhmien käyttöön voidaan ymmärtää niin, ettei ole katsottu kunnan toimialaan kuuluvan käyttää varoja tarkoitukseen sillä tavoin kuin kyseessä olleissa tapauksissa oli tehty.<sup>260</sup>

Avustettavan toiminnan luonne, avustusmäärä ja jaon tasapuolisuus on kuitenkin nähty kulmakivinä kunnan toimialaa koskevissa ratkaisuissa<sup>261</sup>. Samanlaista linjaa jatkavat uuden kunnallislainkin säätämisen jälkeen seuraavat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut<sup>262</sup>:

---

257Ala-Kurhila 1975, s. 22.

258Suomen Kunnat 1976, s. 1603.

259Hannus 1978, s. 14.

260Hannus 1978, s. 14.

261Ala-Kurhila 1975, s. 22.

262Puhuttaessa avustuksista yleisiin tarkoituksiin on huomattava, että luotaessa valtakunnallinen järjestelmä, jonka puitteissa sosiaalisista, sivistyksellisistä tai muista sellaisista syistä otetaan julkisin varoin rahoitettavaksi osa tietyistä kansalaisten kustannuksista rajoittuu vastaavasti mahdollinen tarve kuntien tukeen tällaisten kustannusten alentamiseksi. Lainsäätäjä on myös mahdollisesti tarkoittanut valtakunnallisen järjestelmän sellaiseksi kokonaisratkaisuksi asiassa, ettei siihen ole kuntien taholta omin lisäjärjestelyin puututtava. Kunnan tulee voida kuitenkin yleisen toimialan puitteissa

Kaupunginvaltuusto oli ottanut kaupungin talousarvioon määrärahat avustusten myöntämiseksi muun ohella eräille poliittisille järjestöille äitileiritoimintaa varten sekä opinto- ja sivistysjärjestöille sivistys- ja kulttuurityötä varten. Kun otettiin huomioon saatu selvitys myönnettyjen avustusten tarpeellisuudesta ja tarkoitussidonnaisuudesta sekä määrärahan käytön tilitysvelvollisuudesta ja tarkkailusta, avustusten ottaminen kaupungin talousarvioon kuului kunnan toimialaan.<sup>263</sup>

Kaupunginvaltuusto oli ottanut kaupungin talousarvioon määrärahat muun ohella avustuksiksi neljälle nimetylle opinto- ja sivistystyöjärjestölle. Avustusta saaneiden järjestöjen avustusosuudet vastasivat valtuustopaikkojen jakaantumista valtuustossa edustettuina olevien poliittisten ryhmittymien kesken. Kun asiakirjoista ei ilmennyt perusteita, joiden mukaan avustusten tuollainen jakaantuminen olisi vastannut järjestöjen toiminnan laatua tai laajuutta taikka avustusten tarvetta, ei sanottujen määrärahojen ottaminen kaupungin talousarvioon ollut sellainen kunnan itsehallintoon kuuluva asia, joka kunnallislain 5 §:n mukaan kuuluu kunnan toimialaan.<sup>264</sup>

---

toimipiteillään täydentää valtakunnallista järjestelmää, kunhan se tapahtuu oikeudenmukaisten ja kohtuullisten perusteiden mukaan eivätkä ne ole ristiriidassa valtakunnallisen perusteiden kanssa. Muutenkin yksityisille kuntalaisille annettavat etuudet ja palvelut perustuvat pääosin erityislainsäädäntöön. Kunta voi kuitenkin antaa harkinnanvaraisia avustuksia. Niiden sallittavuus arvioidaan yleistä toimialaa koskevan säännöksen perusteella. Lähtökohta on kunnan jäsenten yhdenvertaisuuteen pohjautuva kielto antaa tukea yksityiselle kuntaiselle ilman erityisiä perusteita. Kunnan on katsottu voivan kuntalaisille annettavilla harkinnanvaraisilla avustuksilla toteuttaa kunnan omia tehtäviä. Usein kunta on avustuksillaan paikannut lakisääteisten palvelujen tai etuuksien jättämiä aukkoja. Toimialan kannalta on arvioitava, ovatko kunnan toimenpiteet lakisääteisten ja valtakunnallisten järjestelmän kanssa sopusoinnussa. Kunnassa toimivien yhteisöjen avustamiselle on osittain lakisääteinen perusta. Nuorisotoiminta on esimerkiksi yksi tällainen. Hannus ja Hallberg 1993, s. 91, Harjula ja Prättälä 2004, s. 126–130.

263KHO 1984-A-II-13.

264KHO:1984-A-II-14.

### 3.2 Vuoden 1976 kunnallislain mukainen tukeminen

Uuden kunnallislain valmistelussa lähdettiin kuitenkin siitä, että kunnallishallintoa ohjaa kunnallispolitiikka ja tätä vuorostaan huomattavalta osaltaan puoluepolitiikka. Kunnallisten puolueorganisaatioiden toiminta palvelee siten osaltaan kunnallishallintoa.<sup>265</sup> Kunnallishallintokomitean mietinnössä ja hallituksen esityksessä kunnallislainsiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laiksi katsottiin, että kunnat voivat asianmukaisin ja tasapuolisin perustein tukea poliittista toimintaa sekä edistää sen mahdollisuuksia tehokkaasti palvella kunnallishallinnon hoitamista muun muassa valtuustoryhmien työskentelyedellytysten parantamisessa vastaamalla siitä aiheutuvista kustannuksista<sup>266</sup>. Tämä voi tapahtua jo kunnan yleisen toimialan perusteella ilman mitään kunnallista puoluetukilakia tai vastaavaa<sup>267</sup>.

Kunnallislain 52 §:n 2 momenttiin otettiin myös ensimmäistä kertaa säännös valtuustoryhmistä. Säännös on lähtökohtana sille, että se oikeuttaa tehostamaan valtuustoryhmien työskentelyä, joka puolestaan edellyttää varojen käyttämistä tarkoitukseen<sup>268</sup>. Täten on katsottava, että kunnallishallinnon hoitamisen palvelemiseksi kunta voi tukea poliittista toimintaa esimerkiksi valtuustoryhmien työskentelyedellytyksiä parantamalla. Kunta voi luovuttaa valtuustoryhmille ryhmätilat, vastata valtuustoryhmien sihteerien palkkauksesta, huolehtia ryhmien toiminnasta aiheutuvista toimistotehtävistä yms. Edelleen kunnan on voitava tukea puolueiden luottamushenkilöilleen järjestämiä kunnallishallintoa koskevia koulutus- ja tiedotustilaisuuksia esimerkiksi luovuttamalla puolueiden käyttöön tarpeelliset tilat ja koulutusmateriaalin.<sup>269</sup> Kysymys on vain siitä, millä edellytyksillä tämä voi tapahtua niin, että ei ylitetä vallitsevien yhteiskunnallisten ja niistä riippuvien oikeuskäsitusten mukaisia kunnan toimialan rajoja<sup>270</sup>.

---

265Komiteanmietintö 1973:60, s. 284, Hannus 1993, s. 92.

266Komiteanmietintö 1973:60, s. 23, HE 140/1975 vp, s. 2–3.

267Komiteanmietintö 1973:60, s. 276.

268Hannus 1978, s. 14.

269Komiteanmietintö 1973:60, s. 276.

270Hannus 1978, s. 14.

Arno Hannuksen mukaan edellytykset voidaan jakaa esimerkiksi aineellis- ja muodollisoikeudellisiin edellytyksiin. Kunnan määräraha myönnetään valtuustoryhmien sellaisesta toiminnasta aiheutuviin menoihin, jotka suoranaisesti kohdistuvat valtuuston asioihin ja työskentelyyn eikä sitä myönnetä enempää kuin käyttötarkoitukset vaativat. Valtuuston tulee hyväksyä määräraha ja sen jakoperusteet. Määrärahan käyttö tapahtuu samanlailla kuin kunnan muidenkin menojen kohdalla eli selvitysten kautta. Lisäksi määräraha ja sen käyttäminen ovat tarkastuksen kohteena kuten kunnan hallinto ja talous muutenkin.<sup>271</sup>

Puoluerahoituskomitean mielestä kunnallishallintokomitean mietinnön, hallituksen esityksen kunnallislaki perusteluiden ja kirjallisuudessa esitetyt näkökohdat olivat kannatettavia. Puoluerahoituskomitean mietinnössä kunnallislakiin tulee ottaa selventävä säännös valtuustoryhmien tukemisesta. Määrärahaa tulisi voida käyttää vain valtuustoryhmien kunnallishallintoa palvelevan toiminnan tukemiseen eli lähinnä asioiden valmistelun ja päätöksenteon helpottamiseen valtuustoryhmissä.<sup>272</sup>

Kunnallislain säätämisen jälkeen kunnissa tehtiin muun muassa valtuustoryhmän tukemista kunnan varoilla koskevia päätöksiä<sup>273</sup>. Korkein hallinto-oikeus antoi seuraavat ratkaisut:

Kaupunginvaltuusto oli varannut vuoden 1977 talousarviossa 170 000 markan suuruisen määrärahan luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden koulutusta varten. Kaupunginhallitus oli myöntänyt tästä määrarahasta käytettäväksi luottamushenkilökoulutuksen toteutukseen koulutustukena valtuustossa edustettuina oleville ryhmille 250 markkaa kutakin valtuutettua kohden. Lisäksi kaupunginhallitus oli päättänyt, että koulutustukea myönnettiin vain ryhmän hakemuksen perusteella ja että tuen maksatus tapahtui kaupunginhallituksen hyväksytyä ryhmän esittämän koulutussuunnitelman. Määrärahan käyttäminen mainitussa muodossa

271Hannus 1978, s. 14–15.

272Komiteanmietintö 1979:47, s. 167.

273Ala-Kurhila 1980, s. 52.



puheena olevaan tarkoitukseen ei kuulunut kunnallislain 5 §:n 1 momentin mukaiseen kunnan toimialaan.<sup>274</sup>

Kaupunginvaltuusto oli ottanut 10 500 markan suuruisen määrärahan talousarvion luottamushenkilöiden koulutusta koskevalle menokohdalle. Määräraha oli tarkoitettu käytettäväksi valtuustoryhmien koulutukseen. Määrärahan myöntäminen mainitussa muodossa puheena olevaan tarkoitukseen ei kuulunut kunnallislain 5 §:n 1 momentin mukaiseen kunnan toimialaan.<sup>275</sup>

Kaupunginvaltuusto oli myöntänyt 10 500 markan suuruisen määrärahan valtuustoryhmien toiminnan tukemiseen. Määrärahaa oli varattu 300 markkaa valtuutettua kohti ja sitä maksettiin valtuustoryhmille hyväksyttävien laskujen perusteella. Määrärahan myöntäminen mainitussa muodossa puheena olevaan tarkoitukseen ei kuulunut kunnallislain 5 §:n 1 momentin mukaiseen kunnan toimialaan.<sup>276</sup>

Tapaukset käsittelevät sekä määrärahan myöntämispäätöksiä että kunnanhallituksen jakopäätöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden kieltävänä yleisperusteluna oli, ettei kunnan varojen myöntämistä mainitussa muodossa puheena olevaan tarkoitukseen voitu pitää kunnan toimialaan kuuluvana. Tuomioistuimen mukaan ei voitu pitää riittävänä valtuustoryhmänkään osalta tuen myöntämistä esimerkiksi koulutukseen. Tätä ei voitu pitää riittävänä silläkään perusteella, että tuen saaja velvoitetaan antamaan tilitys tai muu selvitys saamastaan tuesta.<sup>277</sup> Kielto vahvistetaan vielä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa:

Kaupunginvaltuusto oli ottanut talousarvioon määrärahan valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseen. Kaupunginhallitus päätti järjestää eri valtuustoryhmille

---

274KHO 1980-A-I-4.

275KHO 1980-A-I-5.

276KHO 1980-A-I-8.

277Ala-Kurhila 1980, s. 53.

koulutustilaisuuksia ja suorittaa tästä aiheutuvat kustannukset mainitusta määrärahasta. Asiakirjoissa ei ollut tällaisten eri valtuustoryhmille järjestettävien koulutustilaisuuksien aiheellisuudesta, sanotun koulutuksen järjestämistavasta, luonteesta ja sisällöstä sellaista selvitystä, että määrärahan käyttäminen mainitussa muodossa puheena olevaan tarkoitukseen olisi kuulunut kunnallislain 5 §:n 1 momentin mukaiseen kunnan toimialaan.<sup>278</sup>

Toivo Holopaisen mukaan poliittisen tuen tukemiskielto on nähty liittyvän asian yhteisyyden vaatimukseen. Monipuoluejärjestelmässä ei poliittisen puolueen tukeminen täytä tätä vaatimusta, koska tukeminen merkitsee kunnan varojen käyttämistä sellaisten tavoitteiden toteuttamiseen, jotka ovat toisen näkemyksen omaavien kunnan jäsenten tavoitteille vastakkaisia.<sup>279</sup> Kuitenkin kunnan tuen mahdollistaviksi edellytyksiksi käyvät tukemisen suunnitelmallisuus, joka estää mielivallan käytön sekä tukemisen kohdentuminen yleisiin toimintaedellytyksiin<sup>280</sup>.

### **3.3 Kuntalain tukemisen mahdollisuus**

Kunnalliskomitea mietinnössään sekä hallituksen esitys kuntalaiksi jatkoi kunnallislain ja sen esitöiden mukaisella linjalla. Muutosta ei tehty eikä sen tekemiseen paneuduttukaan<sup>281</sup>. Kuntalain valmistelussa kannettiin enemmän huolta poliittisesta moraalista kuin poliittisen toiminnan taloudellisista edellytyksistä<sup>282</sup>. Kunnallisen demokratian toimivuuden takaamiseksi ja samalla kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseksi kunnalla pitää olla mahdollisuus luoda edellytyksiä poliittiselle toiminnalle kunnassa. Asialla on myös merkitystä kunnallisten luottamustoimien yleisen kiinnostavuuden kannalta.<sup>283</sup>

---

278KHO 1981-A-II-28.

279Holopainen 1981, s. 652–653.

280Holopainen 1982, s. 10.

281Majoinen 2006, s. 41.

282Harjula ja Prättälä 2004, s. 126.

283Komiteanmietintö 1993:33, s. 185, HE 192/1994 vp, s. 21.

Muotona kunnan mahdollisuuden luoda edellytyksiä poliittiselle toiminnalle kunnassa tuodaan esille valtuustoryhmien työskentelyedellytysten parantamisen tukeminen. Kunnilla tulee olla oikeus tasapuolisin perustein tukea valtuustoryhmien työskentelyedellytysten parantamista. Tukeminen nähdään osana kunnan toimialaa, jonka kehittymisen ja toisaalta oikeuskäytännön varaan tukemisen rajojen määrittely edelleen jätetään.<sup>284</sup> Kunnan yleiseen toimialaan on katsottu kuuluvan se, että valtuustoryhmien käyttöön on annettu esimerkiksi kunnan tiloja ja tietokoneita sekä tietojärjestelmiä<sup>285</sup>. Valtuustoryhmät ovat kouluttaneet jäseniään ja järjestäneet informaatio- ja keskustelutilaisuuksia kuntalaisille sekä valtuustoryhmässä valtuutetut ovat saaneet tietoa esimerkiksi lautakunnissa olevista asioista<sup>286</sup>.

Valtuustoryhmien toimintaedellytysten turvaaminen on jäänyt vähäiselle huomiolle, vaikka samanaikaisesti on oltu huolissaan valtuutettujen ja koko valtuuston vähäisistä vaikutusmahdollisuuksista. Syynä tähän on ollut se, että kuntalaissa valtuustoryhmiä koskeva sääntely on ollut vähäistä ja ryhmien taloudellinen tukeminen ei ole ollut vallitsevan oikeuskäytännön mukaan mahdollista.<sup>287</sup> Pääsääntöisesti pitää paikkansa tietoisopissa esitetty käsitys siitä, että kunnat tukevat poliittisten järjestöjen toimintaa muutoinkin kuin kunnan toimialaa koskevien tehtävien suorittamisessa, mutta KHO:n omaksuman kannan johdosta valtuuston päätös sitten kumotaan, kun tukemispäätöksestä valitetaan.<sup>288</sup>

Kunnan mahdollisuus tukea valtuustoryhmiä mahdollistettiin lopulta kuntalain muutoksella (29.6.2006/578). Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietinnössä todetaan, että:

"Koska valtuustotyö on kokouksiin osallistumista laajempi poliittinen prosessi ja valtuustoryhmät sen keskeisiä toimijoita, niiden toimintaedellytyksiä tulee toimikunnan mielestä parantaa julkisella

---

284Komiteamietintö 1993:33, s. 186, HE 192/1994 vp, s. 21, 82.

285Hannus ja ym. 2009, s. 139, Harjula ja Prättälä 2007, s. 201.

286Harjula ja Prättälä 2007, s. 201.

287Majoinen 2006, s. 91.

288Kalima 1972, s. 952.

rahoituksella. Toimikunta ehdotti, että mahdollinen uusi tuki tulee suunnata valtuuston asemaa vahventavasti esimerkiksi koulutukseen, tiedottamiseen ja kansalaiskeskustelun edistämiseen."<sup>289</sup>

Kuntalain 15 b §:n 2 momentin mukaan valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnat ovat voineet antaa valtuustoryhmien käyttöön esimerkiksi tiloja ja tietoyhteyksiä. Oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin ollut epäselvää, millä muilla tavoilla kunta voi tukea valtuustoryhmien toimintaa. Valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamista koskevalla säännöksellä selvennetään valtuustoryhmien toiminnan tukemisen pelisääntöjä.<sup>290</sup> Tukea ei voida myöntää vuosittaisena kokonaissummana, vaan tuki voidaan myöntää vain erikseen yksilöityjen kustannuksien kattamiseen. Valtuustoryhmä ei siten voi itse päättää, miten se käyttää sille maksettavan tuen, vaan päätösvalta kuuluu kunnalle. Kysymys ei ole siten kunnallisesta puoluetuesta.<sup>291</sup>

Valtuustoryhmien toimintaedellytyksiä koskevien säännösten tavoitteena on vahvistaa kunnan poliittista johtajuutta. Vaatimus avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä on korostuneessa asemassa. Tukeminen tulee pykälän kautta läpinäkyvämmäksi, kun lain tasolla määritellään, millainen tukeminen on sallittua ja millainen ei<sup>292</sup>. Läpinäkyvyys, julkisuus ja yhdenvertaisuus eri puolueita tai sitoutumattomia ryhmiä kohtaan on tukimuotojen käytössä erittäin tärkeää, jotta menettely vahvistaa myös riittävää luottamusta paikallista politiikkaa kohtaan<sup>293</sup>. Säännöksellä on myös merkitystä valtuustotyön ja kunnallisen demokratian edistämisen kannalta. Hallintovaliokunta painottaa informaation ja tiedonkulun merkitystä kunnallisen päätöksenteon kannalta sekä valtuuston työskentelyn tehostamiseksi että kunnan asukkaiden osallistumis- ja

---

289Komiteamietintö 2005:1, s. 68.

290HE 8/2006 vp, s. 14.

291HE 8/2006 vp, s. 20.

292Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2006a, s. 42.

293Majoinen 2006, s. 46.

vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi. Tärkeää on, että pohditaan keinoja, joilla niitä voitaisiin kehittää kunnissa.<sup>294</sup>

Hallituksen esityksessä lain vaikutuksina nähtiin, että valtuustoryhmien toiminnan tukemisen taloudelliset vaikutukset kunnille jäävät vähäisiksi. Kunta voi tukea vain rajatuin perustein ja yksittäisiä nimettyjä toimenpiteitä. Tukemisen taloudelliset vaikutukset kunnalle ovat kunnan päätettävissä. Valtuustoryhmien toiminnan tukeminen lisää valtuustoryhmien toimintaa, varsinkin kunnan asukkaisiin suuntautuvaa toimintaa. Valtuustoryhmät lisäävät myös sisäistä koulutustoimintaa, jos kunnat tukevat tällaista toimintaa. Valtuustoryhmien toiminnan tukeminen vahvistaa valtuustoryhmien toimintaa. Niiden rooli muuttuu aiemmasta tiedonvälitysväylästä myös kunnan asukkaille järjestettävien informaatio- ja keskustelutilaisuuksien järjestäjäksi.<sup>295</sup>

## **4 Valtuustoryhmän toimintaedellytysten tukeminen**

### **4.1 Valtuustoryhmän sisäinen työskentely**

#### **4.1.1 Valtuustoryhmän kokoontuminen ja järjestäytyminen**

Kuntalain 15 b §:n 2 momentin mukaisesti kunta voi antaa tukea valtuustoryhmän sisäiseen toimintaa, jonka johdosta valtuustoryhmän sisäinen toiminta on selvitettävä, jotta kunnan tuki voidaan kohdistaa lainmukaisesti. Valtuustoryhmän sisäistä toimintaa ei ole lainsäädännöllä säädelty. Sisäinen toiminta on kuitenkin sidoksissa aiemmin todettuun valtuustoryhmän tarkoitukseen osana valtuustoa.

Valtuustoryhmän säännöllinen kokousrytmi on vaikuttavan toiminnan keskeinen edellytys. Valtuustoryhmä tarvitsee ennen valtuuston kokousta pidettävien säännönmukaisten ryhmäkokousten rinnalle myös suunnittelupalavereita. Niissä voidaan käsitellä esityslistalla olevien asioiden lisäksi laajempia strategisia kysymyksiä

---

294HaVM 6/2006 vp, s. 5.

295HE 8/2006 vp, s. 16–18.

tai vaikkapa sparrata lautakunnassa edustettuna olevia valtuutettuja. Valtuustoryhmätyöskentelyn monipuolistuessa ja valtuustoryhmän roolin muuttuessa erilaisia ryhmäkokouksia varten tarvitaan joustavammin ryhmätyötiloja.<sup>296</sup> Valtuustoryhmille on järjestetty omat ryhmähuoneet, joihin on järjestetty tarvittavat tietotekniset välineet ja tietoliikenneyhteydet. Valtuutetuille on annettu kaupungin järjestelmästä sähköpostiosoitteet ja oikeudet päästä kaupungin intranettiin. Mahdollisuutena on myös omien tietokoneiden ja tietoliikenneyhteyksien hankkiminen kaupungin puolesta kaikille valtuutetuille.<sup>297</sup>

Valtuustotyössä tietotekniikan merkitys korostuu entisestään, jolloin on tärkeää huolehtia valtuutettujen mahdollisuudesta hyödyntää sähköpostia ja internetiä omassa työssään, jolloin on mahdollisuus työskennellä lähes mihin vuorokauden aikaan tahansa<sup>298</sup>. Hallintovaliokunta painottaa informaation ja tiedonkulun merkitystä kunnallisen päätöksenteon kannalta valtuuston työskentelyn tehostamiseksi. Valiokunta näkeekin tärkeänä, että pohditaan keinoja, joilla näitä voitaisiin kunnissa kehittää.<sup>299</sup> Kuntademokratiahankkeen kumppanuuskunnista Imatralla on ainakin kokoomuksen valtuustoryhmä tarttunut luottamushenkilöiden kokemaan informaatio-ongelmaan. Valtuustoryhmä on pyrkinyt saamaan aktiivisesti kaikki oman ryhmänsä valtuutetut mukaan eräänlaiseen informaatorinkiin, jonka keskeisenä ylläpitotapana on sähköpostiverkosto. Verkostoon kuuluvat kaikki ryhmän valtuutetut sekä lautakuntien jäsenet. Valtuustoryhmän puheenjohtaja sekä kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja tiedottavat verkoston kautta ryhmäläisilleen tärkeinä pitämiään asioita. Myös muut voivat välittää verkoston jäsenten tietoon tärkeinä pitämiään asioita.<sup>300</sup>

Jokainen viidestä suuresta kaupungista tukee valtuustoryhmiä kokouspaikan osalta. Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnan tiloja ja laitteita voidaan antaa valtuustoryhmien käyttöön tai valtuustoryhmä voi järjestää tilan itse, jota kunta sitten

---

296Majoinen 2006, s. 78, 92.

297Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2006b, s. 56.

298Majoinen 2006, s. 93.

299HaVM 6/2006 vp, s. 5.

300Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2006b, s. 17.

avustaa<sup>301</sup>. Esimerkiksi Helsingin ja Turun kaupunki myöntää valtuustoryhmille avustusta kokoustan vuokraan<sup>302</sup>.

Ennen säännönmukaisia ryhmäkokouksia valtuustoryhmä muodostetaan järjestäytymiskokouksessa ja se koostuu ennen kaikkea valtuustoon valituista valtuutetuista. Valtuustoryhmän jäsenen velvollisuutena on osallistua ryhmän kokouksiin, ellei hänellä ole pätevää estettä, josta on ilmoitettava ryhmän sihteerille. Perusteettomasta poissaolosta ryhmä voi periä rangaistuksena sakkoa. Muutenkin jäsenen on toimittava asiallisesti, arvokkaasti ja avoimesti kuntalaisia kohtaan. Valtuustoryhmä voi sääntöjen tai ryhmän päätöksien vastaisesta toiminnasta, laiminlyönnistä tai sopimattomasta käyttäytymisestä antaa jäsenelleen varoituksen sekä erittäin raskauttavassa tapauksessa erottaa tämän ryhmän jäsenyydestä määräajaksi tai kokonaan.<sup>303</sup>

Valtuustoryhmälle valitaan jäseniensä keskuudesta puheenjohtaja ja tarpeellinen määrä varapuheenjohtajia. Puheenjohtajan tehtävänä on kutsua ryhmä koolle sekä johtaa kokouksessa puhetta, kutsua kokouksiin tarpeelliseksi katsomansa asiantuntijat, huolehtia siitä, että kaikista merkittävistä kunnallispoliittisista asioista ryhmää informoidaan asioiden valmistelu- ja neuvotteluvaiheista alkaen, hoitaa ryhmän puolesta neuvottelut ja edustaa ryhmää, pitää ryhmäpuheenvuorot talousarvio-, tilinpäätös- ja suunnittelukokouksissa sekä muissa sellaisissa asioissa, joissa ryhmäpuheenvuoroja pidetään, sekä vastata ryhmäkokousten ja ryhmän kannanottojen tiedottamisesta julkisuuteen.<sup>304</sup>

Kaija Majoinen näkee valtuustoryhmän puheenjohtajan johtamassa ryhmän työskentelyä. Keskeistä johtamistehtävässä on pitää huoli siitä, että ryhmä toimii perustehtävänsä mukaisesti. Puheenjohtajan tulee myös koordinoida ryhmän kunnallispoliittista työskentelyä, jolloin varmistetaan kunnallispolitiikan

---

301HE 8/2006 vp, s. 20.

302Ks. Helsingin ja Turun kaupungin pöytäkirjat.

303Ks. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö.

304Ks. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö.

johdonmukaisuus. Ryhmän puheenjohtaja vaikuttaa omalla toiminnallaan ryhmän sisäiseen toimintaan ja ilmapiiriin sekä ulkoisten suhteiden toimivuuteen, jolloin vastuu ryhmän toimivuudesta ja työn vaikuttavuudesta on korostetusti puheenjohtajalla. Puheenjohtajan on tärkeää luoda sellaiset olosuhteet ja toimintaedellytykset, joissa erilainen osaaminen ja voimavarojen hyödyntäminen toteutuu mahdollisimman hyvin. Keskeistä ovat valtuustoryhmän toimiva työnjako ja vastuun antaminen, jotka tarkoittavat esimerkiksi sitä, että ryhmän jäsenille jaetaan omat vastualueet, jolloin arvoa annetaan kunkin valtuutetun erityisosaamiselle.<sup>305</sup>

Valtuustoryhmän puheenjohtajan apuna toimii myös sihteeri. Valtuustoryhmän sihteerinä voi toimia kunnallisjärjestön sihteeri, järjestön palkkaama sihteeri tai ryhmän keskuudestaan valitsema jäsen.<sup>306</sup> Sihteerin tulee laatia esityslistat ryhmän kokouksiin, pitää pöytäkirjaa ryhmän kokouksissa, hoitaa ryhmän kirjeenvaihtoa ja arkistoa, hoitaa ryhmän tiedottamista puheenjohtajan ohjeiden mukaan, avustaa ryhmän jäseniä näiden puheiden ja aloitteiden toimittamisessa tiedotusvälineille sekä valmistella vuosittain ryhmän toimintakertomus ja toimittaa se kunnallisjärjestön tai sitä vastaavan perusjärjestön vuosikokoukselle.<sup>307</sup>

Merkittävä kunnan tuen kohde on juuri valtuustoryhmän sihteeripalvelut. Kaupungit maksavat sihteeripalvelujen ostamisen eli ostopalvelusopimuksen mukaisen korvauksen tai palkkion valtuustoryhmän hyväksi toimineelle sihteerille. Sihteeri on työskennellyt valtuustoryhmälle tietyn tuntimäärän. Myös sihteerin valtuustoryhmälle työskentelyn aikaiset puhelinkulut, verkkoyhteyden käyttömaksut, matkakulut sekä ansionmenetykskorvaukset ja päivärahat maksetaan. Valtuustoryhmän sihteerin tehtäviin ovat kuuluneet esimerkiksi ryhmäkokousten valmistelu, pöytäkirjojen teko, valtuustoryhmän kirjanpito, maksuliikenteenhoito, ryhmätilaisuuksien järjestelytehtävät, valtuustokokouksiin avustavat tehtävät.<sup>308</sup>

---

305Majoinen 2006, s. 81–82, 98.

306 Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin 3 § ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 11 §.

307Ks. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 18 §, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin 13 § ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 13 §.

308Ks. kaupunkien pöytäkirjat.



Lisäksi yleisin kohde valtuustoryhmän sisäisen toiminnan järjestämisen ja kehittämisen tukemiseksi on toimistopalvelut. Toimistopalvelut ovat valtuustoryhmän sisäistä toimintaa tukevia toimintoja. Jokaisessa viidessä suurimmassa kaupungissa annetaan tukea toimistopalveluista aiheutuviin kustannuksiin. Toimistopalveluiden kustannuksina pidetään valtuustoryhmän puhelinkuluja, johon myös puhelimen osto lukeutuu, postitusta eli kirjeitä ja postimaksuja, monistusta eli paperia ja kopiomaksuja sekä tulostimeen ja muiden tietotekniikkalaitteiden ja tarvikkeiden hankkimiseen liittyviä kuluja.<sup>309</sup>

#### 4.1.2 Valtuustoryhmän työskentelymenettely

Kaija Majoisen mukaan valtuustoryhmien kokouksissa tarvitaan riittävästi aikaa mielipiteen vaihtoon ja johtopäätösten tekoon. Aito keskustelu tarkoittaa sitä, että läsnäolijat esittävät näkemyksiään, kommentoivat toistensa puheenvuoroja, tarkentavat ja vastaavat kommentteihin parhaan kykynsä mukaan. Ryhmäpalavereissa on hyvä käyttää niin uudentyypisiä kuin perinteisiä kokouskäytäntöön perustuvia menetelmiä. Kokoukset kuuluvat perinteisiin työmenetelmiin, kun uudentyypisiä menetelmiä ovat esimerkiksi aivoriihet, ideointitekniikat ja erilaiset konsultointimenetelmät. Vaikka kehittämistyö vaatii uudenlaisten työmenetelmien käyttöä, perinteistä kokousmenettelyä ei kannata hylätä. Kokousmenettelyn etu on se, että kaikki saavat sanoa mielipiteensä, kaikki ehdotukset tulevat todennetuiksi, kaikki kannatetut ehdotukset otetaan äänestykseen ja kaikki tietävät kokouksen jälkeen, mitä mieltä ryhmässä ollaan käsitellyistä asioista. Liian vapaamuotoinen keskustelu voi johtaa nopeasti vahvempien diktatuuriin.<sup>310</sup>

Valtuustoryhmän ohjesäännöissä on määräykset ennen muuta muodollisen kokouskäytännön turvaamiseksi kuten valtuuston työjärjestyksessä. Virallisten ryhmäkokousten lisäksi voidaan pitää kokouksia tarpeen vaatiessa. Ryhmän kokouksien tulee olla päätösvaltaisia, joka tapahtuu, kun puolet jäsenistä on läsnä. Ryhmän päätökseksi tulee läsnä olleiden jäsenten enemmistön mielipide. Äänten mennessä tasan

---

309Ks. Helsingin, Espoon, Tampereen ja Turun kaupunkien pöytäkirjat.

310Majoinen 2006, s. 80.

päätökseksi tulee se mielipide, johon ryhmän puheenjohtaja on yhtynyt, paitsi vaaleissa arpa. Vaalit toimitetaan suljetuin lipuin. Kokouksesta pidetään myös pöytäkirjaa.<sup>311</sup>

Valtuustoryhmä tekee toiminnassaan ryhmäpäätöksiä, jolloin tehty enemmistöpäätös sitoo sekä vähemmistöön jääneitä että päätöstilanteesta poissa olevia jäseniä. Ryhmäpäätöstä vastaan ei saa valtuustossa käyttää puheenvuoroa, ei äänestää eikä jättää äänestämättä, ellei ryhmä ole toisin päättänyt.<sup>312</sup> Ryhmäpäätöstä tehdessä valtuustoryhmän kokouksen on oltava päätösvaltainen ja ryhmän jäsenten tiedossa tulee olla etukäteen käsiteltävänä oleva asia<sup>313</sup>. Ryhmäpäätöksen tekeminen edellyttää, että ryhmän enemmistö kannattaa sitä, ja että asiasta on käyty riittävä keskustelu, jonka kuluessa jokaisella ryhmän jäsenellä on ollut mahdollisuus esittää päätöksen sisältöä koskevia ehdotuksia. Jokaisella ryhmän jäsenellä tulee myös olla saatavilla riittävä ja yhtäläinen informaatio asiasta päätettäessä.<sup>314</sup>

Ryhmän kantaan tyytymättömällä on oikeus eriävän mielipiteensä kirjaamiseen, joka tulee ilmoittaa heti asian käsittelyn jälkeen. Tällöin jäsenellä voi olla oikeus poiketa ryhmän päätöksistä. Muuten ryhmäpäätöksen noudattamatta jättämisestä on olemassa sanktio. Lievin sanktioista on suullinen tai kirjallinen huomautus tai varoitus. Vakavampia sanktioita ovat määräaikainen ryhmästä erottaminen ja äärimmillään kokonaan ryhmästä erottaminen. Valtuustoryhmä päättää sanktiosta kokouksessaan ja se kohdistuu ryhmän jäseniin.<sup>315</sup>

Valtuustoryhmä on kuitenkin valtuutetun ensisijainen vaikuttamiskanava päätöksenteossa. Kaija Majoisen mukaan valtuustoryhmätyön voimistuminen lähtee siitä, että ryhmä muotoutuu yksittäisistä valtuutetuista yhdessä työskenteleväksi ryhmäksi. Edellytyksenä on jäsenten sitoutuminen ryhmään. Sitoutuminen tapahtuu esimerkiksi velvollisuutena osallistua valtuustoryhmän kokouksiin. Ryhmään

311Ks. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö.

312Ks. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 8 §, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin 8 § ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 16 §.

313Majoinen 2006, s. 52.

314SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 16 §.

315Ks. Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 8, 16 §, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin 14 § ja SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 16, 18 §.

sitoutuminen vahvistaa johdonmukaisuutta ja poliittista johtajuutta, jolla puolestaan on silloin vahvempi rooli kunnan johtamisjärjestelmän kokonaisuudessa.<sup>316</sup>

Valtuustoryhmän sisäisen toiminnan kehittämistä edistää luottamushenkilöiden koulutuksen tai tilaisuuksien järjestämisen avustaminen<sup>317</sup>. Valtuustoryhmien ja koko valtuustotyön edellytyksiin liittyy tieto-taito ja osaaminen<sup>318</sup>. Valtuustoryhmien koulutus parantaa valtuuston työtapoja, sillä valtuutetut tarvitsevat strategiaseminaarien lisäksi muutakin koulutusta. Avustaminen voi tapahtua järjestämällä koulutus tai muu tilaisuus kunnan toimesta tai avustaa valtuustoryhmien omia tapahtumia. Valtuutettujen perehdyttämisen- ja koulutusmahdollisuuksia voidaan edistää samanlaisin periaattein ja suosituksin kuin on käytetty kunnallisen henkilöstön kehittämisessä<sup>319</sup>.

Koulutustilaisuuksien ja muiden tilaisuuksien tulee kohdistua pääasiassa valtuutetuille ja valtuustoryhmän jäsenille. Valtuustoryhmien toimintaedellytysten tuessa voidaan painottaa sitä, että luottamushenkilöiden koulutus on ensisijainen kohde tuelle. Turun kaupungissa tyypillisiä luottamushenkilöiden tilaisuuksia ovat valtuustoryhmän ja varavaltuutettujen koulutus- ja perehdyttämiskokoukset valtuustossa esille tulevista ja muista suurista asioista, jotka ovat avoinna muun muassa lautakunnan jäsenille, ja joihin voidaan kutsua alustajia.<sup>320</sup>

Tilaisuuden aihe tulee liittyä tavalla tai toisella valtuustoryhmään, valtuustoon tai muuten kunnallishallintoon ja hoitamiseen. Tilaisuus voi koskea kunnan toimialoja, taloutta ja budjettia tai se voi olla keskustelutilaisuus kunnan tulevaisuudesta ja strategiasta<sup>321</sup>. Tilaisuuden tarkoituksena on ennen kaikkea parantaa valtuustoryhmien ja niiden jäsenien tiedollisia ominaisuuksia. Koulutustilaisuuksia työtavoista ja menettelyllisistä asioista ei tule kuitenkaan unohtaa, sillä ne ovat edellytyksenä valtuustoryhmän toiminnan vahvistumiselle kuten aiemmin on todettu.

---

316Majoinen 2006, s. 51–58.

317HE 8/2006 vp, s. 20.

318Majoinen 2006, s. 93.

319Ks. KT:n Yleiskirje 8/2009, jossa on lueteltu suositukset ja sopimukset asiasta.

320Ks. Turun kaupungin pöytäkirjat.

321Ks. Helsingin, Espoon ja Turun kaupunkien pöytäkirjat.

Kunnan tuella maksetaan tilaisuuksien järjestelyitä tai osallistumismaksuja. Tilaisuuksien järjestelyinä pidetään niistä aiheutuvia kuluja. Kulut koskevat seminaari- tai koulutuspaikan vuokraa, osallistujille tarjoiltavaa ruokaa, juomaa ja muita tarjoilukuluja sekä seminaarin alustajan tai koulutuksen ohjaajan palkkioita.<sup>322</sup>

Vantaan kaupunki muodostaa poikkeuksen valtuustoryhmän toimintaedellytysten tukemisessa. Vantaan kaupungilla on ollut talousarviossa varattu monena vuotena peräkkäin määräraha luottamushenkilöiden koulutukseen. Kaupunginvaltuuston ja -hallituksen käyttöön varattu määräraha on käytetty heidän omiin seminaareihin sekä sellaisten seminaari- ja koulutustilaisuuksien osallistumismaksuihin, joihin kaupungin edustaja on erikseen kutsuttu. Muuhun keskitettyyn koulutustoimintaan varattu määräraha on tarkoitettu valtuustoryhmien omien koulutustilaisuuksien järjestämiseen sekä yksittäisten valtuutettujen osallistumismaksuihin eri luottamustoimien hoitoa varten tarpeellisiin koulutuksiin.<sup>323</sup>

## **4.2 Kunnan asukkaisiin kohdistuva toiminta**

### **4.2.1 Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet**

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on ensin tarkasteltava, jotta kuntalain 15 b §:n 2 momentin mukaisia valtuustoryhmän toimenpiteitä voidaan selvittää. Kunnallishallinnossa on korostettu edustuksellista kansanvaltaa ja valtuustoa toimielimenä, joka välittää kuntalaisen tahdon kunnan hallintoon. Yhä tärkeämpää on kuitenkin kuntalaisten välitön mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ja niiden valmisteluun. Demokratiaan liitetään usein myös sisällöllinen elementti: päätösten tulee vastata kansalaisten tahtoa, kunnallishallinnon tulee tuottaa kuntalaisten tarvitsemia ja haluamia palveluja. Yleisesti voidaan sanoa, että kansalaiset odottavat hallinnolta paitsi demokratian muotojen noudattamista, myös vaikuttavuutta.<sup>324</sup>

---

322Ks. Helsingin, Espoon ja Tampereen kaupunkien pöytäkirjat.

323Vantaan kaupungin hallintojohtaja Erkki Laakkosen sähköpostiviesti 19.02.2010.

324Komiteamietintö 1993:33, s. 87, 157.

Kunnan hallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon edellyttää kunnan ja sen asukkaiden tiivistä vuorovaikutusta. Kunta ei voi toimia, jollei sillä ole yhteyttä asukkaisiinsa. Ilman erityistä sääntelyä kunta on velvollinen huolehtimaan siitä, että päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä asukkaiden näkemykset otetaan huomioon. Samoin on huolehdittava siitä, että asukkailla on keinoja näkemysten esille tuomiseen.<sup>325</sup>

Kuntalain 27 §:ssä on säännökset kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kuntalaissa korostetaan suoran demokratian merkitystä ottamalla lakiin aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset kunnan asukkaiden suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Tavoitteena on luoda edustuksellisen demokratian rinnalle edellytykset suoralle osallistumiselle. Luettelo ei ole tyhjentävä eikä normatiivinen<sup>326</sup>. Harjulan ja Prättälän mukaan kunnan tiedottamisvelvollisuuden laajuus ja tavat ovat kunnan harkinnassa. Tiedottamisvelvollisuuden laiminlyönti ei ole sellainen menettelyvirhe, johon kunnallisvalituksessa voi menestyksekkäästi vedota.<sup>327</sup> Käytännössä kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet riippuvat toiminnan avoimuudesta, poliittisesta kulttuurista ja kuntalaisten omasta aktiivisuudesta, joihin valtuusto voi osaltaan vaikuttaa.<sup>328</sup>

Kuntalain 27 §:n 1 momentin perusteella valtuustolla on velvollisuus turvata asukkaiden suoran vaikuttamisen toteutuminen. Se edellyttää nimenomaisesti päätöksiä, millä tavoin suoraa demokratiaa toteutetaan. Kunnan asukkailla on oltava riittävät tiedot heitä kiinnostavista kunnan asioista<sup>329</sup>. Kunnan tiedottamisen on luotava asukkaille edellytykset osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Tiedottamisessa kunnalta edellytetään aktiivisuutta ja aloitteellisuutta sekä selkeää hallintokulttuurin muutosta avoimempaan suuntaan.<sup>330</sup>

---

325Harjula ja Prättälä 2007, s. 266, 272.

326Heuru 2001b, s. 201.

327Harjula ja Prättälä 2007, s. 272.

328HE 192/1994 vp, s. 89, Komiteanmietintö 1993:33, s. 227.

329Hannus ja ym. 2009, s. 196.

330HE 192/1994 vp, s. 89, Komiteanmietintö 1993:33, s. 227.

Avoin tiedottaminen ja tiedotusvälineissä käytävä keskustelu antavat kuntalaisille hyvät valmiudet osallistua ja vaikuttaa asioiden valmistelussa. Tämä edellyttää vaivattomasti kuntalaisten saatavilla olevan tiedon tuottamista.<sup>331</sup> Osa tiedotustoiminnasta koskee valmiin tekstin julkiseksi saattamista, jolloin kysymyksessä ovat erilaiset katsaukset. Tarvittavan tiedon tuottaminen ei välttämättä merkitse sellaisenaan julkaistavan tekstin tuottamista.<sup>332</sup> Käyttökelpoisin tapa saattaa asia yhtä aikaa kaikkien tietoon on selkeä tiedote, jossa mainitaan lisätietojen antajat. Tiedotustilaisuus on järjestettävä merkittävästä asiasta tai jos se sisältää jotain paikan päällä näytettävää.<sup>333</sup> Viestinnän kanavia ovat tiedotusvälineiden palvelu, suora kuntalaisviestintä, tiedotuslehdet, esitteet, internet, muu sähköinen viestintä, yleisötilaisuudet ja maksullinen mainonta. Käyttökelpoisia välineitä ovat myös näyttelyt, videot, diaohjelmat, kalvosarjat ja multimediaesitykset.<sup>334</sup>

Lainsäädännöllä voidaan ohjata tietynlaisiin menettelytapoihin, sillä pakottavilla lain säännöksillä ei luoda aitoa osallistumista. Tarkoituksena on kiinnittää huomiota valtuuston velvollisuuteen luoda kunnan asukkaille monimuotoiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntien pitää kehittää vapaamuotoisia menettelytapoja kuntalaisten kuulemiseksi ennen päätöksentekoa, järjestää mielipidetiedusteluja, asukaskokouksia yms. Mikään ei estä kuntaa ja sen viranomaista olemasta aloitteellinen asian selvittämisessä ilman lain velvoittavaa säännöstä. Tavoitteena tulee olla sellainen päätöksenteko- ja valmistelukulttuuri, jossa vastuunsa kantava edustuksellinen järjestelmä selvittää ennen päätöksentekoa riittävän huolellisesti ja tasapuolisesti eri intressipiirien ja kuntalaisten näkemykset. Kysymys on kunnan omista toimista sekä hallintokulttuurin ja -käytännön muuttamisesta. Asioista voidaan antaa tietoja jo valmisteluvaiheessa, jos niin halutaan. Myös uuden tekniikan hyväksikäyttö auttaa uuden hallintokulttuurin luomisessa.<sup>335</sup>

Kaija Majojen mukaan valtuusto ei ole täysin ottanut kokonaisvastuuta kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisestä. Kuntalaisten osallistumis-

---

331HE 192/1994 vp, s. 89, Komiteanmietintö 1993:33, s. 227.

332Heuru 2001b, s. 214–215.

333Suomen Kuntaliitto 2004, s. 25.

334Suomen Kuntaliitto 2001, s. 6, Hannus ja ym. 2009, s. 197.

335HE 192/1994 vp, s. 89, Komiteanmietintö 1993:33, s. 228.

ja vaikuttamismahdollisuudet eivät ole kunnan poliittisen johtamisen yhteydessä. Onhan valtuuston tehtävät säädetty kuntalain 13 §:ssä ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeus 27 §:ssä. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi korostettiin tavoitteiden ja talouden realistisuutta mutta ei asetettujen tavoitteiden ja kuntayhteisön todellisuuden välistä realistisuutta. Lisäksi kuntalain perustuessa valtuuston ensisijaisuudelle kuntalaisten suoraa osallistumista on pidetty jopa kilpailullisena uhkana valtuustolle.<sup>336</sup>

#### 4.2.2 Valtuustoryhmän toimenpiteet

Valtuustoryhmän puheenjohtajan tehtävänä todettiin olevan valtuustoryhmän kannanottojen ja päätösten tiedottaminen julkisuuteen sekä oman ryhmän ajantasalla pitäminen. Puheenjohtaja myös edustaa valtuustoryhmää. Valtuustoryhmän sihteerin tehtävänä on huolehtia ryhmän jäsenten puheiden ja aloitteiden toimittamisesta tiedotusvälineille sekä avustaa puheenjohtajaa tiedotustoiminnassa.<sup>337</sup> Valtuustoryhmän puheenjohtaja siis tiedottaa kunnan asioista ryhmän oman kannanoton kera. Tiedottaminen kunnan asioista on ehdottomasti merkittävin ja ensisijaisin keino kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edellytyksiä luotaessa. Hallintovaliokuntakin painottaa informaation ja tiedonkulun merkitystä kunnallisen päätöksenteon kannalta kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi.<sup>338</sup>

Valtuustoryhmien tiedotustoiminta on koostunut erityisesti valtuustoryhmän työstä ja toiminnasta sekä kunnallispolitiikasta kertovista erilaisten lehtien julkaisusta, kunnallispoliittisesta ohjelmasta sekä erilaisista informaatiojulkaisuista. Myös verkkoviestintää on käytetty hyväksi, jossa tiedotussihteerin on ollut suuressa osassa. Kaupungit ovat tukeneet näiden julkaisujen painatuksesta ja julkaisusta sekä jakelusta aiheutuvia kuluja. Tiedotussihteerin palkkiot on myös korvattu.<sup>339</sup> Eikä pidä unohtaa erilaisten sihteerin- ja toimistopalveluiden osuutta tässäkin.

<sup>336</sup>Majoinen 2001, s. 192–193, 294–295.

<sup>337</sup>Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 10, 17 ja 18 §, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin 2, 10 ja 12 §, SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö 4 §.

<sup>338</sup>HaVM 6/2006 vp, s. 5.

<sup>339</sup>Ks. kaupunkien pöytäkirjat.

Valtuustoryhmät pitävät joko omia ryhmäkokouksiaan avoimina kaikille halukkaille osallistujille tai myöntää läsnä- ja puheoikeuden sitä pyytävälle henkilölle.<sup>340</sup> Ryhmän jäsenen tulee muutenkin luottamustehtävässään toimia avoimesti kuntalaisiin päin<sup>341</sup>. Kauko Heurun mukaan luottamushenkilöiden on opittava hyväksymään se, että asioista kerrotaan julkisuudessa jo ennen kuin niistä päätetään<sup>342</sup>. Myös kuntalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen päätöksenteon yhteydestä huolehditaan valtuustoryhmän järjestämin avoimin tilaisuuksin. Asukkaiden mielipiteiden kartoittamiseksi ja välittömän palautteen saamiseksi voidaan järjestää kuulemistilaisuuksia<sup>343</sup>. Kauko Heurun mukaan asukkaiden mielipiteiden selvittäminen on periaatteessa tärkeää aina, kun tehdään merkittäviä ratkaisuja. Edustuksellisen demokratian idea olettaa, että henkilöt, jotka kansa on valinnut yhteisiä asioita hoitamaan, tietävät tai heidän ainakin tulisi tietää kansalaisten mielipiteet. Asukkaiden mielipiteiden selvittämisessä kunnan virallisena tehtävänä on ongelmia. Eräs niistä on ajan puute, toinen liittyy kustannuksiin, kolmas menetelmiin ja neljäs siihen, millä tavalla asian ratkaisuun liittyvä tieto saadaan kunnan asukkaille.<sup>344</sup>

Kuntalaiset voivat kokea paikallisen julkisuuden ja demokratian niin, että erilaiset kuulemis- ja keskustelutilaisuudet jäävät muodollisiksi ja päätökset tehdään niissä esitetyistä mielipiteistä huolimatta. He eivät koe saavansa median kautta riittävästi tai riittävän varhaisessa vaiheessa tietoa päätöksenteosta ja sen taustalla olevista perusteluista. Kuntalaiset voivat myös epäillä, että päätöksentekijät ajavat omia ryhmäetujaan ja tekevät päätökset ilman ennakkokeskustelua, julkisuudelta piilossa.<sup>345</sup> Päätöksentekijöiden näkökulmasta kuntalaiset ottavat kantaa liian vähäisen tiedon ja harkinnan pohjalta. Päätöksentekijät voivat myös epäillä median kykyä ja tarkoituksiperiä kunnan päätöksentekoa koskevien asioiden uutisoinnissa.<sup>346</sup>

---

340Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 10 §, Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin 2 §.

341Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 12 §.

342Heuru 2001b, s. 216.

343Harjula ja Prättälä 2007, s. 267,

344Heuru 2001b, s. 201–202.

345Kunnallisen demokratian kehittämishanke 2005b, s. 58.

346Majoinen 2006, s. 69.



Kaupungit tukevat asukastilaisuuksiin liittyviä valtuustoryhmän toimenpiteitä. Valtuustoryhmät ovat järjestäneet kuntalaisille markkinoita, asukastilaisuuksia, kaupunginosatapahtumia, avoimia keskustelutilaisuuksia sekä tapahtuman, jossa valtuutetut ovat olleet tavattavissa. Kaupungit ovat avustuksellaan maksanut tapahtumapaikan vuokran, tapahtuman lehti-ilmoitukset, koristeet, erilaiset tarjoilukustannukset kahvista karkkeihin ja tarjoilutarvikkeisiin sekä muiden kuin valtuustoryhmän jäsenten esiintyjien ja toimijoiden palkkiot.<sup>347</sup> Vaalikeskustelun osalta on muistettava rajoitus, joka kieltää yksittäisen ehdokkaan vaalitalaisuuden tukemisen mutta ei valtuustoryhmän keskustelutilaisuutta ennen vaaleja<sup>348</sup>.

## **5. Kunnan menettely tuen antamisessa**

### **5.1 Valtuusto päättää kunnan tuesta**

#### **5.1.1 Kunnan johtosäätövalta**

Kuntalain 15 b §:n 2 momentin toteuttamisen kannalta aiemmin on todettu, että kuntalain 1 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustolla on siten ensisijainen ja yleinen kunnan päätösvalta. Kunnan päätösvalta on toimivalta muodostaa kunnan tahto ja sen ilmaisemista kunnan toimialaan kuuluvissa asioissa. Tämä tapahtuu hallintotoimin kunnan julkisoikeudellisella toimialalla ja oikeustoimin kunnan yksityisautonomiassa.<sup>349</sup> Kunnan päätösvallan yleisyys ja ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että päätösvalta kunnan asukkaiden yhteisistä asioista kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa muille kuntalain 13, 14 ja 16 §:n perusteilla<sup>350</sup>.

Nykyisin kunnan päätösvaltaan kuuluu valtuuston suorittama kunnan toiminnan ohjaus ja valvonta. Perinteisen käsityksen mukaan kunnan päätösvaltaan luetaan kunnallinen säädösvalta, kunnan hallinnon järjestäminen, kunnan taloudellinen vallankäyttö, kunnan

---

347Ks. Helsingin kaupungin pöytäkirjat.

348HE 8/2006 vp, s. 20.

349Heuru 2000, s. 65, Heuru 2001b, s. 51. Ks. Harjula ja Prättälä 2007, s. 188.

350HE 192/1994 vp, s. 15.

mielipiteen ilmaiseminen, toimielinten miehittäminen sekä viranhaltijoiden valinta.<sup>351</sup> Aimo Ryytäsen mukaan kunnan säädösvalta, joka on johtosääntövaltaa laajempaa, antaa kunnille oikeuden säännellä omia asioitaan johtosäännöillä tai vastaavilla kunnallisilla säädöksillä. Se on johdettavissa paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklasta, jonka mukaan kunnilla on oikeus vaikuttaa omassa vaikutuspiirissään kunnallisten olojen asianmukaiseksi järjestämiseksi myös erilaisten säädösten muodossa.<sup>352</sup> Kunnilla on ollut vanhastaan kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa eikä perustuslailla ole tarkoitus tältä osin nykyistä oikeustilaa olennaisesti muuttaa.<sup>353</sup>

Kunnan säädösvalta on kuitenkin oikeudellisesti vaikea, sillä abstraktisen oikeusnormin asettaminen luetaan perustuslain 3 §:n mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi. Perustuslain 80 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa voi nimenomaisen valtuutuksen nojalla käyttää myös tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö, jolloin kysymyksessä on asetuksenantovalta, sekä myös muu viranomainen. Kauko Heurun mukaan kunnan säädösvallassa on kysymys viimeksi mainittuun kategoriaan kuuluvasta delegoidun vallan käyttämisestä. Kunnallisten normien rinnastaminen abstraktisiin oikeusnormeihin ei ole täysin ongelmaton mutta niillä on kuitenkin eräs abstraktisille oikeusnormeille kuuluva oleellinen ominaisuus: ne saavuttavat aineellisen lainvoiman, mikä merkitsee sitä, että myös normin antaja tulee itse sidotuksi päätökseensä. Heurun mukaisesti aineellisen lainvoiman saavuttavat kunnalliset päätökset luetaan kunnan säädösvaltaan alaan ja niistä voidaan käyttää normipäätöksen käsitettä. Ne eroavat muista kunnan päätöksistä juuri aineellisen lainvoiman vuoksi.<sup>354</sup> Kunnan normipäätösten tulee olla lainsäädännön mukaisia eikä ne saa olla ristiriidassa normihierarkkisesti ylemmän lainsäädännön kanssa.

Valtuusto päättää kuntalain 13 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla kunnan hallinnon perusteista. Valtuusto päättää kunnan muista toimielimistä ja miten toimivalta jaetaan kunnan eri viranomaisten kesken. Valtuuston vallassa on, millä yksityiskohtaisuudella

---

351Heuru 2001b, s. 50.

352Ryytäsen 1999, s. 160.

353HE 1/1998 vp, s. 133.

354Heuru 2001b, s. 73.

se päättää esimerkiksi toimivallan jaosta. Kuntalain 16 §:n perusteella kunnan hallinnosta päätetään lain lisäksi valtuuston hyväksymillä johtosäännöillä ja muilla normipäätöksillä. Johtosäännöillä annetaan määräyksiä kunnan organisaation asettamisesta, kokoonpanosta, kompetenssista ja menettelytavoista. Kuntalain mukaan pakollisia johtosääntöjä ovat valtuuston työjärjestys ja hallintosääntö.<sup>355</sup>

Hallintosäännön määräykset kuuluvat lähinnä kunnan sisäisen hallinto- ja päätöksentekomenettelyn järjestämiseen. Luettelo ei ole tyhjentävä.<sup>356</sup> Kauko Heurun mukaan hallintosäännön osaksi katsottavat muut johtosäännöt ovat mahdollisia mutta hallinnon järjestämistä voidaan tehdä myös yksittäisillä valtuuston päätöksillä.<sup>357</sup> Johtosääntöä on pidetty parempana menetelmänä, koska sillä voidaan erillisiä valtuuston päätöksiä paremmin turvata tiedon saatavuus ja hallittavuus.<sup>358</sup>

Kuntalain 14 §:n perusteella toimivallan siirtäminen toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille tapahtuu johtosäännöllä. Siirtäminen ei ole mahdollista erillisellä valtuuston päätöksellä<sup>359</sup> Toimivallan siirtäminen on kielletty niissä yksittäisissä asioissa, joista valtuuston on kuntalain tai muun lain mukaan päätettävä. Toimivallan siirtämistä yksittäiselle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle on rajoitettu kuntalain 14 §:n 3 momentin ja 44 §:n 2 momentin perusteella hallinnollisen pakon käyttämisessä sekä viran perustamisessa ja lakkautamisessa. Sen sijaan toimivallan edelleen siirtäminen voi tapahtua yksittäisellä päätöksellä. Toimivallan edelleen siirtämisessä valtuusto ei johtosäännön määräyksillään lopullisesti ratkaise toimivaltaista viranomaista. Toimivallan edelleen siirtämistä koskeva päätös voi koskea myös yksittäisiä asioita tai asiaryhmiä.<sup>360</sup>

Kunnallishallinnossa on pääsääntönä toimivaltarajojen jäykkyysperiaate, joka tarkoittaa sitä, että ylempi viranomainen ei voi ilman nimenomaista siihen oikeuttavaa säännöstä

---

355HE 192/1994 vp, s. 15, 17.

356HE 192/1994 vp, s. 38.

357Heuru 2001b, s. 146.

358HE 192/1994 vp, s. 85.

359Hannus ja ym. 2009, s. 133.

360Harjula ja Prättälä 2007, s. 190–191.

puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan.<sup>361</sup> Päättaessään toimivallan siirtämisestä ja antaessaan luvan sen edelleen siirtämiseen valtuusto voi asettaa tarpeellisiksi katsomiaan ehtoja. Valtuusto voi esimerkiksi ottaa tai pidättää asian itsensä päätettäväksi. Ilman asettamia ehtoja valtuusto ei voi yksittäisessä asiassa näin menetellä. Sen sijaan kunnanhallitus ja lautakunta voi omalla tehtävälueellaan suoraan kuntalain 51 §:n nojalla ottaa käsiteltäväkseen alaisensa viranomaisen toimivaltaan siirretyn ja sen käsiteltävänä olevan yksittäisen asian.<sup>362</sup>

Tampereen kaupungin hallintosäännön 35 §:n mukaisesti valtuusto päättää valtuustoryhmille maksettavasta kuntalain mukaisesta valtuustoryhmien tuesta. Valtuuston erillisen päätöksen mukaan valtuusto myöntää vuosittain määrärahan valtuustoryhmien tukemiseen. Tuen myöntämisestä päättää päätösvalmistelupäällikkö kuntalain 15 b §:n ja valtuuston hyväksymän talousarvion rajoissa yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen.<sup>363</sup> Espoon kaupungissa valtuusto on päätöksellään hyväksynyt menettelyn valtuustoryhmien tuen myöntämiseksi. Päätöksen mukaan tuen myöntämisestä päättää hallintokeskuksen johtaja tai organisaatiomuutoksen jälkeen konserniesikunnan johtaja kuntalain 15 b §:n ja valtuuston hyväksymän talousarvion rajoissa. Kaupunginhallitus oikeutetaan antamaan tarvittaessa tarkempia ohjeita.<sup>364</sup>

Turun kaupungissa tuen päättämisestä todettiin seuraavaa: "Koska kyse on valtuuston hyväksymän talousarvion täytäntöönpanosta, asiasta voi päättää kaupunginhallitus ilman, että asia edellyttää kaupunginvaltuuston työjärjestyksen muuttamista tai muutakaan kaupunginvaltuuston päätöstä." Valtuustoryhmän tuen myöntämisperiaatteiden 2 kohdan mukaan kaupunginvaltuusto hyväksyy vuosittain määrärahan tuen myöntämistä varten. Lisäksi 6 kohdassa määrätään, että tuen myöntämisestä päättää kaupunginjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan kaupunginjohtajan määräämä keskushallinnon viranhaltija. Myös Helsingin kaupunginhallitus päätti myöntämisen periaatteista Turun tavoin. Tuen myöntämisestä

---

361Harjula ja Prättälä 2007, s. 188.

362HE 192/1994 vp, s. 82.

363Ks. Tampereen kaupungin pöytäkirjat.

364Ks. Espoon kaupungin pöytäkirjat.

päätää kansliapäällikkö tai hänen estyneenä ollessaan hallintojohtajan määräämä viranhaltija kuntalain 15 b §:n ja valtuuston hyväksymän talousarvion puitteissa.<sup>365</sup>

### 5.1.2 Kunnan talousarvio tuen myöntämisen perustana

Kuntalain 13 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti valtuusto päättää myös talouden perusteista ja hyväksyy talousarvion. Kuntalain 65 §:n mukaisesti valtuusto hyväksyy vuoden loppun mennessä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvion. Sen yhteydessä on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma ainakin kolmeksi vuodeksi, jonka ensimmäinen vuosi on talousarvio. Talousarvio on kunnan kokonaistaloudellinen tavoitteellinen suunnitelma, jonka tarkoituksena on ohjata kunnan hallintokoneistoa osoittamalla toimintaan tarvittavat varat.<sup>366</sup>

Valtuuston poliittinen näkemys kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä ja kunnan alueen kehittämisestä konkretisoituu talousarviossa ja -suunnitelmassa. Kuntalain 65 §:n 2 momentissa säädetään toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden hyväksymisestä talousarviossa ja -suunnitelmassa. Kunta voi määritellä tavoitteensa joko osana kuntalain 65 §:n mukaista taloussuunnitelmaa tai siitä erillisenä. Kuntalaissa ei ole tarkemmin säännelty toiminnan suunnittelun käytännön järjestämistavoista. Poliittinen arvokeskustelu, priorisointi sekä niihin perustuva keskeisten tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittely eivät edellytä lakisääntelyä samalla tavoin kuin toiminnan ja talouden tasapainottaminen.<sup>367</sup>

Tavoitteiden asettaminen tapahtuu talousarviossa ja -suunnitelmassa sekä niiden seuranta toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä. Taloussuunnitelma, talousarvio ja toimintakertomus ovat valtuuston ohjausvälineitä. Kunnan eri toimielimet ohjaavat palvelu- ja viranomaistoimintaa edelleen käyttösunnitelmilla ja niiden toteutumisvertailuilla. Säännöksellä korostetaan tavoitteiden ja niiden seurannan merkitystä talouden ohjauksessa ja niiden kytkemistä määrärahoihin ja tuloarvioihin.

---

365Ks. Turun ja Helsingin kaupunkien pöytäkirjat.

366Heuru ja ym. 2008, s. 294–295.

367Harjula ja Prättälä 2007, s. 182.

Myös valtuuston tulee sitoutua asettamiinsa tavoitteisiin ja osoittaa niiden saavuttamiseen tarvittavat voimavarat koko suunnittelukaudelle.<sup>368</sup>

Valtuustoryhmän tuen kohdalla on kysymys ennen kaikkea talousarvion osoittamasta euromäärästä käytettäväksi tuen myöntämiseen. Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha on valtuuston toimielimelle antama euromäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen<sup>369</sup>. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että talousarvio ja taloussuunnitelma olisivat toimielimiä ja henkilöstöä sitovia.<sup>370</sup> Taloussuunnitelman sitovuus on toiminnallista tai poliittista. Toimielimellä tai viranhaltijalla on velvollisuus toimia suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Se ei sisällä valtuusta käyttää taloussuunnitelmassa toimintaan osoitettuja määrärahoja vaan se tapahtuu talousarvion kautta. Taloussuunnitelma sitoo myös talousarvion valmistelussa, mutta ei merkitse sitä, ettei suunnitelmasta saa perustellusta syystä poiketa.<sup>371</sup>

Talousarvion sitovuus on säädetty kuntalain 65 §:n 5 momentissa. Talousarvio ei sido valtuustoa itseään, sillä valtuusto voi päättää muutoksista talousarvioon myös talousarviovuoden aikana. Toimielimellä on valtuutus käyttää sille talousarviossa osoitettu määräraha. Talousarviolla ei kuitenkaan perusteta kunnan viranomaiselle oikeutta päättää sen käyttöön osoitetun määrärahan käyttämisestä vaan tähän sillä on oltava lakiin tai normipäätökseen perustuva toimivalta. Vaikka viranomaisella on toimivalta, se ei toisaalta voi valtuustoa lukuunottamatta sitoa kuntaa menoon, jollei talousarviossa ole varattu tarkoitusta varten määrärahaa. Toimielin ei saa myöskään ylittää sille osoitettua määrärahaa. Määrällinen sitovuus tarkoittaa sitä, ettei talousarvion määrärahoja saa ylittää ilman valtuuston suostumusta eikä kunnan budjettitalouden piirissä saa olla menoja, joihin ei ole määrärahaa. Laadullinen sitovuus puolestaan vaatii, ettei myönnettyjä määrärahoja saa käyttää niiden määrätarkoitusten vastaisesti.<sup>372</sup>

---

368HE 192/1994 vp, s. 109–110.

369Harjula ja Prättälä 2007, s. 498.

370HE 192/1994 vp, s. 103.

371Harjula ja Prättälä 2007, s. 496.

372Heuru 2001b, s. 393–394.

Määrärahan ollessa riittämätön talousarviota on muutettava. Määrärahan käyttövelvollisuus on usein seurausta kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisesta tai kunta on aiemmilla päätöksillään sitoutunut menoon. Määrärahoja ei ole pakko käyttää mutta on otettava huomioon, että toimielin on sidottu valtuuston asettamiin tavoitteisiin<sup>373</sup>. Kun kunnan menoon sitominen on tehty kunnan itsensä tai ulkopuolisen tahon toimesta, se on kunnan budjettivallan ulottumattomissa eli kunnalla ei ole harkintavaltaa sen jälkeen, kun kunnan menoon sitominen on tehty. Harkinnanvarainen menotalous on valtuuston budjettivallan piirissä. Tähän valtaan kuuluu määrärahojen suuruudesta, niiden myöntämisestä ja myöntämättä jättämisestä päättäminen.<sup>374</sup>

## **5.2 Hallintomenettely kunnassa**

### **5.2.1 Valtuustoryhmän tuen vireilletulo**

Valtuustoryhmän tuen myöntäminen tapahtuu kunnan hallintomenettelyssä. Sen perustana on perustuslain 21 §:n perusoikeus hyvän hallintoon. Kunnan hallintomenettelyä sääntelevät kuntalain ja kunnan normipäätösten lisäksi yleislakina hallintolaki. Hallintomenettelyn tarkoituksena on taata päätöksenteon varmuus sekä kansalaisille kuuluvan oikeussuojan toteutuminen. Hallintolain 2 luvussa säädetty hyvän hallinnon periaatteet asettavat kunnan viranomaisen toiminnalle laadullisen vähimmäistason. Toiseksi hallintolaissa säädetään hallintoasiassa noudatettavista menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat olennaisesti yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa.<sup>375</sup>

Kauko Heurun mukaan hallintotehtävä suoritetaan määrämuotoisena erilaisin päätöksin, jotka dokumentoidaan kirjallisesti ja näin myös tallennetaan. Hallintotehtävä voidaan näin tyhjentää hallintopäätökseen, sillä varauksella, että päätös ilmaisee vain toiminnan lopputuloksen. Hallintopäätös on tietyn prosessin tulos, jota hallintomenettelyksi kutsutaan. Hallintotehtävän päättävä päätös saa yleensä merkittävimmän muodollisen ja aineellisen sisältönsä sekä premissinsä valmistelussa. Valmistelu onkin eräs osa

---

373Harjula ja Prättälä 2007, s. 505–509.

374Heuru 2001b, s. 388.

375HE 72/2002 vp, s. 44.

prosessia, jonka tuloksena hallintopäätös muodostuu. Hallintotehtävään liittyy täytäntöönpano, jolla hallintopäätös konkretisoidaan. Se on siten aikaisemmin muodostetun tahdon toteuttamista. Täytäntöönpano on oikeudellisesti erotettava itse hallintotehtävästä, sillä se ei ole määrämuotoista, eikä kaikki hallintotehtävää koskevat säännökset tule noudatettavaksi.<sup>376</sup>

Hallintomenettely koostuu useammasta vaiheesta<sup>377</sup>. Kunnan näkökulmasta valtuustoryhmän tuen myöntäminen tulee vireille asianosaisen hakemuksella, joka sisältää viranomaiseen kohdistuvan vaatimuksen etuuden myöntämisestä. Vireillepantu asia saa vireilletulovaikutuksen, mikä merkitsee asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle syntyvää velvollisuutta asian käsittelemiseen tai muihin toimenpiteisiin ryhtymiseen. Vireilletulovaikutus riippuu vireillepanijan asiavaltuudesta vireillepanoon. Asiavaltuudella tarkoitetaan oikeutta käyttää asianosaisen puhevaltaa hallinnollisessa asiassa. Hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Ensisijaisesti asianosaisuus syntyy vireillepanon yhteydessä. Asianosaisasema on sillä, joka omissa nimissään toimittaa viranomaiselle hakemuksen. Hallintolaissa tarkoitettuja asianosaisia voivat olla niin luonnolliset henkilöt kuin oikeushenkilötkin.<sup>378</sup>

Hallintolain 19 §:n mukaan vireillepanon muoto on kirjallinen. Vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja<sup>379</sup>. Hallintolain 7 §:n palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Esimerkiksi viranomaisessa käsiteltäviä asioita koskevat valmiit lomakepohjat

---

376Heuru 2006, s. 184.

377Laakso ja ym. 2006, s. 80.

378HE 72/2002 vp, s. 63–64, Heuru 2003, s. 336, Laakso ja ym. 2006, s. 121.

379Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (24.1.2003/13) 9 §.



tehostavat hallinnon toimintaa ja helpottavat asiointia.<sup>380</sup> Suurimmat kaupungit käyttävätkin valmista lomaketta valtuustoryhmän tuen hakemisessa.<sup>381</sup>

Hallintolain 16 §:n mukaisesti hakemuksessa on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Valtuustoryhmien ohjesääntöjen mukaan valtuustoryhmän sihteeri toimii yhteyshenkilönä hoitaessaan kirjeenvaihtoa<sup>382</sup>. Kuntalain 15 b §:n 2 momentin tuen käyttötarkoituksen yksilöintivelvoitteen toteuttamiseksi, jolloin kunta päättää valtuustoryhmän tuen käytöstä eikä valtuustoryhmä, sekä valvonnan kannalta valtuustoryhmän tuen hakemuksessa on ilmoitettava haettavan tuen määrä euroina, tuen käyttötarkoitus ja yksilöidyt kustannukset sekä siihen on liitettävä asianmukaiset tositteet tai luotettava selvitys erikseen aiheutuneista yksilöidyistä kustannuksista. Tositteina voivat olla esimerkiksi laskukopiot, joista tulee ilmetä, että kustannus liittyy valtuustoryhmän toimintaan sekä lehti-ilmoitukset yms.<sup>383</sup>

Hallintolaissa ei ole yleistä allekirjoitusvaatimusta mutta hallintolain 22 §:n 2 momentin perusteella viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitetaan tietoa asiakirjan lähettäjistä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana.<sup>384</sup> Kaupungit vaativat lomakkeen yhteydessä valtuustoryhmän puheenjohtajan allekirjoitusta, joka valtuustoryhmän ohjesääntöjen perusteella edustaa valtuustoryhmää ja allekirjoittaa ryhmän lähtevät kirjeet.<sup>385</sup>

Hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus ilmentää lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluu myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten

---

380HE 72/2002 vp, s. 57.

381Ks. Helsingin, Espoon, Tampereen ja Turun kaupunkien pöytäkirjat.

382Keskustan valtuustoryhmän malliohjesääntö 18 §.

383Ks. Helsingin, Espoon, Tampereen ja Turun kaupunkien pöytäkirjat.

384Laakso ja ym. 2006, s. 124.

385Kokoomuksen valtuustoryhmän työjärjestysmallin 10 §.

käsittelytavasta ja -vaiheista. Neuvontavelvollisuutta täydentää viranomaisen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Kirjalliseen tiedusteluun annetaan vastaus pääsääntöisesti kirjallisena. Yksinkertaisempiin tiedusteluihin vastaus voidaan antaa myös suullisesti, esimerkiksi puhelimitse. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuulu asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä.<sup>386</sup> Helsingin kaupungissa valtuustoryhmä voi olla etukäteen yhteydessä valtuustoryhmä tuen myöntäjään sen varmistamiseksi, että tuen myöntämisen edellytykset täyttyvät.<sup>387</sup> Ohjeistamista viranomaisen toimesta voi tapahtua myös hallintolain 22 §:n asiakirjan täydentämisen kautta, sillä jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Helsingissä, Espoossa, Tampereella ja Turussa tukea haetaan kirjallisesti toimittamalla hakemus kunnan osoittamaan paikkaan, joka voi olla toimivaltainen asian päättäjä tai kunnan kirjaamo, josta asia viedään eteenpäin.<sup>388</sup> Hallintolain 18 §:n pääsäännön mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Tällä on merkitys siinä tapauksessa, kun asiakirjan toimittamiselle on asetettu määräaika. Valtuustoryhmän tuen osalta voi olla kysymyksessä järjestysluonteinen määräaika, jotta yhdessä käsiteltävät asiat saadaan ratkaistavaksi samanaikaisesti.<sup>389</sup> Hallintolain 25 §:n mukaisesti kunnan on käsiteltävä ja ratkaistava hallintoasiat yhdessä, jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen.

---

386HE 72/2002 vp, s. 57–58.

387Ks. Helsingin kaupungin pöytäkirjat.

388Ks. Helsingin, Espoon, Tampereen ja Turun kaupunkien pöytäkirjat.

389Laakso ja ym. 2006, s. 129–130.

Tampereen kaupungin käytäntö oli, että valtuustoryhmät toimittavat päätösvalmistelupäällikölle yksilöidyt tukihakemukset tositteineen marraskuun loppuun mennessä. Nykyään valtuustoryhmät toimittavat päätösvalmistelupäällikölle tulevaa vuotta koskevat yksilöidyt tukihakemukset edellisen vuoden joulukuun loppuun mennessä. Valtuustoryhmät toimittavat myös viimeistään seuraavaa tukihakemusta jättäessään selvityksen tuen käytöstä yksilöityyn tarkoitukseen ehdolla, että selvityksen puuttuessa kyseinen osa tuesta vähennetään seuraavaa tukea myönnettäessä. Espoon kaupungissa valtuustoryhmä laatii puolivuositain ennakkosuunnitelman tuen tarpeesta. Hakemus tehdään lomakkeelle, jossa ilmoitetaan tuen käyttötarkoitus ja arvio kustannuksista. Kevätkauden hakemus tulee toimittaa maaliskuun loppuun mennessä ja syyskauden hakemus lokakuun loppuun mennessä. Konserniesikunnan johtajan hyväksyttyä ennakkosuunnitelman valtuustoryhmä voi tilata palvelut hakemuksessa esitetyllä tavalla ja laskuttaa kaupunkia koontilaskulla, joka ei ole sama kuin hyväksytty ennakkosuunnitelma. Koontilaskussa luetellaan kaikki kustannukset, joista tukea haetaan. Siihen on liitettävä tositteet aiheutuneista kustannuksista. Syyskauden ennakkosuunnitelmaan perustuva koontilasku liitteineen tulee toimittaa vuoden loppuun mennessä. Nämä järjestelyt osaltaan toteuttavat kunnan velvollisuutta päättää valtuustoryhmän tuesta kuntalain 15 b §:n mukaisesti.<sup>390</sup>

## 5.2.2 Valtuustoryhmän tukihakemuksen käsittely ja päätös

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa on ilmaistu keskeinen periaate hallintoasian käsittelystä. Viranomaisen on käsiteltävä vireillepantu asia asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain 23 §:n 1 momentissa on säännös asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä, jolla pyritään estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulee hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Tämä sisältää vaatimuksen siitä, että selvitystä hankitaan ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä.<sup>391</sup>

---

390Ks. Tampereen ja Espoon kaupunkien pöytäkirjat.  
391HE 72/2002 vp, s. 74.

Viranomaisella on velvollisuus tutkia jokainen sille tehty vaatimus ja antaa siihen ratkaisu. Päätöksen tulee sisältää kannanotto kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin. Asiassa annettu ratkaisu voi olla myös päätös asian tutkimatta jättämisestä. Velvollisuus asian viivytyksettömään käsittelyyn ei oikeuta poikkeamaan asian huolellisen ja riittävän selvittämisen vaatimuksesta eikä myöskään asianmukaisen ja puolueettoman käsittelyn velvoitteesta. Hallintolaissa ei ole kuitenkaan yleistä määräaika asian käsittelystä.<sup>392</sup> Tampereen kaupungissa on määräaika valtuustoryhmän tuen myöntämisen päättämisestä. Päätösvalmistelupäällikkö päättää tuen myöntämisestä tammikuun (ennen joulukuun) aikana kuntalain 15 b §:n ja valtuuston hyväksymän talousarvion rajoissa yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen.<sup>393</sup>

Laakson ja ym. mukaan perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti hallintoasian käsittelyssä tulee noudattaa menettelysääntöksiä ja tavoitella sisällöllisesti lainmukaista ratkaisua aineellisen lainsäädännön soveltamisessa. Sisältönsä puolesta oikean ratkaisun aikaansaaminen edellyttää myös viranomaiselle kuuluvan harkintavallan asianmukaista käyttämistä.<sup>394</sup> Hallintolain 31 §:n 1 momentissa on periaate, jonka mukaan aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Kyse on hallinto-oikeudessa vakiintuneesta virallisperiaatteesta. Viranomaisella on velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta, pyytää selvitystä asianosaiselta tai ulkopuolista taholta.<sup>395</sup> Laakson ja ym. mukaan viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan vaikuttavien seikkojen on oltava tiedossa todellisuutta vastaavina päätöstä tehdessä. Aineellinen lainsäädäntö määrää, millaista selvitystä kulloinkin tarvitaan. Selvityksen tulee olla myös luotettavaa ja riittävää.<sup>396</sup> Valtuustoryhmän tuen osalta se tapahtuu jo valtuustoryhmien hakemuksissa.

---

392HE 72/2002 vp, s. 75, Laakso ja ym. 2006, s. 132–134.

393Ks. Tampereen kaupungin pöytäkirjat.

394Laakso ja ym. 2006, s. 163.

395HE 72/2002 vp, s. 86.

396Laakso ja ym. 2006, s. 164.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kunnan on myönnettävä tuki yhtäläisin perustein kaikille valtuustoryhmille. Perusteet ovat kuntalain 15 b §:ssä säädetyt käyttötarkoitukset, joita on tarkasteltu jo aiemmin. Perustuslain 6 §:ssä ilmaistu yhdenvertaisuusperiaate on oleellinen valtuustoryhmän tuen myöntämisessä, sillä kaupungien päätöksissä vaaditaan sen noudattamista. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää mielivallan kiellon eli ilman yleistä hyväksyttävää perustetta ei saa asettaa toista eri asemaan sekä vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee.<sup>397</sup>

Vaatus tasapuolisesta kohtelusta menettelyllisenä velvoitteena merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Hallintolain 25 §:n ilmentää tasapuolisen kohtelun vaatimusta menettelyn osalta. Ratkaisutoiminnan tulee olla johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen on perustuttava tapauksen erityislaatuun. Viranomaista ei estä muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään, jos siihen on olemassa perusteltu syy.<sup>398</sup>

Laakson ja ym. mukaan asian selvittämisessä tapahtuu hankitun tiedon arviointi ennen asian varsinaista päätöksentekoa.<sup>399</sup> Toimivaltainen viranomainen kaupungeissa arvioi, onko valtuustoryhmän toiminta, jonka valtuustoryhmä esittää hakemuksessaan, kuntalain ja kunnan normipäätösten mukaisia.<sup>400</sup> Arvioinnissa noudatetaan yhdenvertaisuusperiaatetta lisäksi muitakin hallintolain 6 §:ssä ilmaistuja viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia oikeusperiaatteita. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Viranomaisen toimien puolueettomuus ilmentää objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai

---

397HE 309/1993 vp, s. 42–43

398HE 72/2002 vp, s. 54.

399Laakso ja ym. 2006, s. 163.

400Ks. Helsingin ja Espoon kaupungien pöytäkirjat.

hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.<sup>401</sup>

Valtuustoryhmän tuen myöntäminen ei välttämättä edellytä, että tuki jaetaan valtuutettujen lukumäärän mukaisesti tai että kaikkia ryhmiä tulee tukea saman määräisenä. Tukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon ryhmän toiminta ja tilaisuuksien luonne.<sup>402</sup> Tästä huolimatta myöntäessään valtuustoryhmän tukea kaupungit toteuttavat yhdenvertaisuusperiaatetta siten, että kunnan myöntämä tuki ja sitä vastaavat kustannukset valtuustoryhmää kohden eivät saa ylittää sitä summaa, joka kaupungin talousarvion käytettävistä määrärahoista vastaa valtuustoryhmän kokoa. Kunkin valtuustoryhmän enimmäistukisumma esimerkiksi Helsingissä saadaan seuraavasti: talousarvion määräraha valtuustoryhmän tukemiseen jaetaan 85(valtuutetulla) ja sitten kerrotaan kyseessä olevan valtuustoryhmän koolla eli jäsenten määrällä.<sup>403</sup>

Valtuustoryhmän tuen myöntämisestä tekee päätöksen toimivaltainen viranomainen kuten aiemmin on tullut esiin. Vireillepantussa asiassa tulee aina antaa päätös, jolla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Hallintopäätös tulee antaa kirjallisena hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaisesti. Päätöksen perustelemista ja sisältöä koskevat säännökset ilmentävät kirjallisen muodon kriteereitä. Päätöksen sisältöön vaikuttaa kuntalain 15 b §:n 2 momentti, jossa säädetään, että tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus, sillä tukea ei voida myöntää vuosittaisena kokonaissummana, jolloin valtuustoryhmä voi itse päättää, miten se käyttää sille maksettavan tuen, vaan päätösvalta kuuluu kunnalle. Valtuustoryhmät esittävät jo hakemuksessaan käyttötarkoitukset ja tositteet selvitykseksi, jotta kunta ja sen toimivaltainen viranomainen voi päättäessään valvoa tuen myöntämistä ja käyttämistä lainmukaisesti. Kaupunkien käyttäessä valmiita lomakkeita tuen hakemisessa on päätös ilmoitettu lomakkeen sille varatussa kohdassa. Toisaalta Tampereella ja Turussa päätösasiakirja on

---

401HE 72/2002 vp, s. 55.

402HE 8/2006 vp, s. 20.

403Ks. Helsingin kaupungin pöytäkirjat.

viranomaisen pöytäkirjan ote. Hallintolain 45 § mukaisina perusteluina käytetään kuntalain 15 b §:n ja kunnan normipäätösten sekä talousarvion määrärahan perusteita. Päätös tai pöytäkirja on pääsääntöisesti allekirjoitettava, koska se määrittää asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan<sup>404</sup>.

Edellytyksenä päätöksen täytäntöönpanemiseksi ja oikeusvaikutusten alkamiseksi hallintolain 54 §:n mukaisesti viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisu tai muutosta valittamalla. Tampereella päätös annetaan tiedoksi kaikille valtuustoryhmille. Asiakirja annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Jos asiakirjaan on liitetty asian käsittelyssä kertyneitä asiakirjoja, joita ei voida luovuttaa vastaanottajalle, on viranomaisen varattava tilaisuus tutustua niihin. Tiedoksiantamisesta vastaa päätöksen tehnyt viranomainen tai se jonka tehtäväksi se on määrätty.<sup>405</sup>

Hallintolain 55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan pääsääntöisesti tavallisena tiedoksiantona tai yleistiedoksiantona, jolloin kysymykseen tulevat kirjeen lähettäminen vastaanottajalle ja asiakirjan nähtävilläpito määrätyn ajan viranomaisessa. Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava viranomaisen ilmoitustaululla ja virallisessä lehdessä tai nykyään netissä. Valtuustoryhmien tiedoksianto tapahtuu hallintolain 57 §:n perustella siten, että valtuustoryhmien posti lähetetään valtuustoryhmän sihteerille, jonka tehtäviin lähetysten vastaanottaminen kuuluu kuten on todettu.

---

404Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) 6 §.

405Heuru 2003, s. 365.

## 6. Yhteenveto

Tutkimustuloksista voidaan todeta seuraavaa. Kunnallishallinnon oikeutus on heikentynyt, sillä kunta ei täysin toteuta kuntalaisten ohjaukseen perustuvia paikallisia valintoja ja toimi tehokkaasti välineenä, jonka avulla kunnan asukkaat voivat kehittää oman elämänsä edellytyksiä ja mahdollistaa hyvinvointinsa. Kunnan asukkaat eivät itsekään ota vastuuta asioiden myötävaikuttamiseen. Oikeudellisesti kunnallinen itsehallinto on nähtävä kunnan toimivaltuuksien ensisijaisuutena valtioon verrattuna. Kunta sääntelee ja hoitaa julkisia tehtäviä omavastuisesti ja kunnan asukkaiden etujen mukaisesti. Kunnan asioita ohjaa ja niistä päättää itsehallinnon kansanvaltaisuuden mukaisesti kuntalaiset itse. Kunta onkin poliittinen yhteisö, joka itsehallintonsa ja kansanvaltaisen organisaationsa kautta pyrkii omiin tavoitteisiinsa.

Kuntalaisten edustajana valtuuston tehtävä kunnan tahdon muodostamisessa on vähentynyt. Valtuusto onkin kunnan toiminnan ohjaus- ja kontrolliorgaani, joka parlamentaarisesti kontrolloi päätoimisesti työskentelevän virkakunnan hoitamaa hallintotoimintaa. Valtuuston työssä tulee päätöksenteon ohella näkyä sen funktio kuntaparlamenttina, tarkoituksenmukaisuusharkinnan tekijänä ja siitä julkisesti keskustelevana elimenä. Valtuuston on suuntauduttava kunnan organisaation johtamisen sijasta kuntalaiseen ja avauduttava kuntalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

Valtuustoryhmä on osa kunnan poliittista järjestelmää ja olemassa valtuustoa varten. Valtuustotyöskentely ei tapahdu ainoastaan valtuustokokouksissa. Valtuuston tehtävän muuttuessa valtuustoryhmän perustehtävä valtuuston käsittelyyn tulevien asioiden käsittelystä ja kannanmuodostuksesta vaatii muutosta. Valtuustoryhmä on ryhmä, joka koordinoi poliittista johtajuutta lautakuntatyöstä valtuustotyöhön saakka. Valtuustoryhmän tehtävänä on osallistua kunnan ohjaamiseen tuomalla esiin niin oman ryhmän kuin kuntalaisten näkemykset.

Kuntalain mukainen kunnan mahdollisuus tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kuntalaisten osallistumis- ja



vaikuttamismahdollisia kohdistuu perinteisesti. Valtuustoryhmä sisäinen toiminta on järjestetty muodollisesti mutta se on sidoksissa valtuustoryhmän uudenlaiseen tarkoitukseen. Kunta tukee valtuustoryhmän kokouksia mahdollistamalla tiloja ja laitteita valtuustoryhmän käyttöön. Valtuustoryhmän toiminnan käytännön järjestämiseksi kunnan tukea annetaan valtuustoryhmän sihteeri- ja toimistopalveluihin. Valtuustoryhmän sisäisen toiminnan kehittämiseksi myös koulutusta avustetaan.

Kunnan asukkaisiin kohdistuva toimintana valtuustoryhmät järjestävät kuntalaisille tiedotus-, kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia tai pitävät omia ryhmäkokouksiaan avoimina. Kunnan asioiden tiedottaminen oman ryhmän kannanoton kera on toinen merkittävä toimenpide. Tiedottaminen on ensisijaisin keino kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edellytyksiä luotaessa. Kunta tukee näitä toimintoja avustamalla niiden järjestämis- tai julkaisukustannuksissa.

Kunnan menettely valtuustoryhmän tuen antamisessa perustuu valtuuston päättämän kunnan normipäätöksellä järjestettävään toimivaltaan. Valtuusto itse päättää vuotuisessa talousarviossa valtuustoryhmän tukeen myönnettävän määrärahan suuruudesta. Valtuustoryhmät hakevat valtuustoryhmän tukea, joka sitten valmistellaan ja päätetään kunnan hallintomenettelyssä. Valtuustoryhmät esittävät hakemuksessaan tuen käyttötarkoitukset ja antavat niistä selvitykset, jotta kunta voi kuntalain mukaisesti päättää yksilöidysti tuesta. Kunnan toimivaltainen viranomainen arvioi selvityksiä kuntalain, kunnan talousarvion ja normipäätösten sekä hallinnon oikeusperiaatteiden valossa ja tekee päätöksen tuen myöntämisestä valtuustoryhmille.

Valtuustoryhmien on muutettava toimintansa tukemaan uudenlaista valtuuston tehtävää kunnallisen itsehallinnon poliittisen ulottuvuuden vahvistumisen johdosta. Se on mahdollista tehdä valtuustoryhmän sisäisesti tai sääntelyä muuttamalla. Sitten kunnan tuki valtuustoryhmille voi olla monipuolisempaa ja vaikuttaa kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista vahvistavaan suuntaan, jolloin kunnallinen itsehallinto toteutuu voimakkaammin.