



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

# Osallisuutta tukeva lainsäädäntö

AKE-koulutus, Lappi

26.10.2018

Suvi Savolainen





VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

# Lainsäädännön rooli



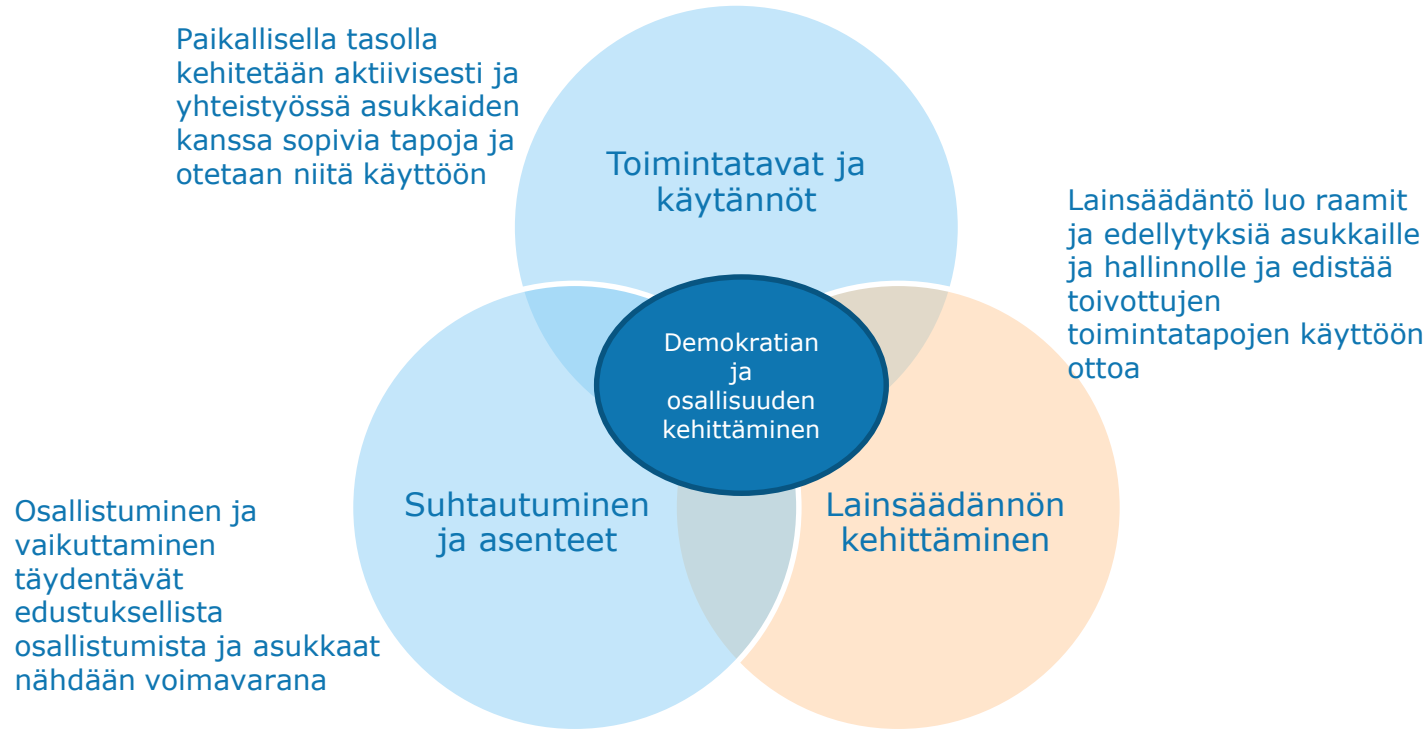


Miksi  
osallisuudesta  
pitää säätää  
laissa?

# Tehtävä: nuorten osallistumisen parantaminen

- Fakta: Kuntavaalien 2017 äänestysprosentti oli 58,9 %.  
Ikäluokassa 18 – 24 –vuotiaat 35,0 %
- Pohtikaa pienryhmissä (5 min.)
  - Mikä tässä on ongelma? Kenen/keiden kannalta se on ongelma?
  - Mikä on aiheuttanut ongelman? Mitkä tekijät siihen ovat yhteydessä?
  - Millä keinoilla voisi puuttua ongelman aiheuttajiin ja ratkaista ongelmaa?

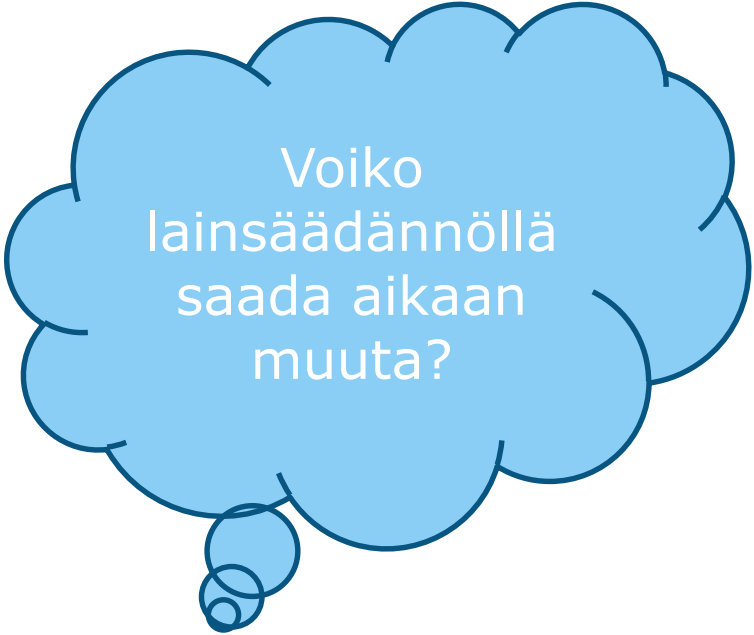
# Demokratian ja osallisuuden kehittämisen kolme osiota



# Lainsäädännöllä voi

Juridisessa mielessä:

- Luoda oikeuksia
- Velvoittaa johonkin
- Määritellä sanktioita



Voiko  
lainsäädännöllä  
saada aikaan  
muuta?



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

# Osallisuutta koskeva lainsäädäntö



## Perustuslaki 2 § Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Valtiovalta Suomessa kuuluu **kansalle**, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Kansanvaltaan sisältyy **yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen**.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

- Äänioikeus yleisissä ja yhtäläisissä vaaleissa
- Osallistuminen ei voi rajoittua vain äänestämiseen
- Kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen
- Ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskuntaelämän eri aloilla

# Muita lakeja ja lakiesityksiä

- HE maakuntalaiksi (HE 15/2017)
- HE sosiaali- ja terveydenhuoltolaiksi (HE 15/2017)
- Hallintolaki (434/2003)
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
- Kielilaki (423/2003)
- Saamen kielilaki (1086/2003)

# Mitä maakunnan itsehallinto on?

# Itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella

- PL 121 § 4 momentin mukaan ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”.
  - Säännöksellä ilmaistaan ”mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti” (HE 1/1998, II/176).
  - Alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset takeet eivät ole yhtä vahvat ja laajat kuin kunnallisen itsehallinnon.
  - Yhtään tällaista kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimivaa itsehallinnollista yksikköä ei maassamme ole.
- Maakunnan hallinto perustuu sen asukkaiden itsehallintoon.
  - Maakuntalailla turvataan alueellisen itsehallinnon edellytykset (PL 121 § 4 mom.) ja maakunnan asukkaiden demokraattiset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet (PL 2 § 2 mom. ja 14 § 4 mom.).
- Maakuntien hallinnon, talouden ja toiminnan yleisistä perusteista säädetään lailla.
  - Maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin maakuntalaissa säädetään (maakuntalaki 2 §, PL 2 § 2 ja 3 mom.).
  - Itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö ja julkisen hallinnon viranomainen
- Maakuntien tehtävistä säädetään lailla.
  - Maakunta on monitoimialainen julkisen hallinnon viranomainen, joka käyttää tehtävissään julkista valtaa.
  - Maakuntien tehtäväalat on säädetty maakuntalaissa (PL 2 § 3 mom.).
  - Tehtävälaihin kuuluvista maakuntien tehtävistä säädetään erityislainsäädännössä.
  - Maakunnilla ei ole yleistä toimialaa (PL 121 § 4 momentti ei edellytä).
- Maakunnilla ei ole verotusoikeutta.
  - PL 121 § 4 momentti ei edellytä, että maakunnilla olisi oma verotusoikeus.
  - Valtio vastaa maakuntien rahoituksen riittävydestä ja rahoitusperiaatteen toteutumisesta.

# HE maakuntalaiksi (HE 15/2017)

---



## Maakuntalaki

- Maakuntalaissa säädetään maakunnan tehtäväaloista, hallintorakenteesta, johtamisesta, taloudenhoidosta ja päätöksenteosta.
- Tarkoituksena on luoda edellytykset alueelliselle itsehallinnolle ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille.
- Ylin päätösvalta toiminnasta ja taloudesta on asukkaiden valitsemalla maakuntavaltuustolla.

# Maakunnan hallinto

# Maakunnan päätöksenteko, toiminta ja asukkaiden osallistuminen



## Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet

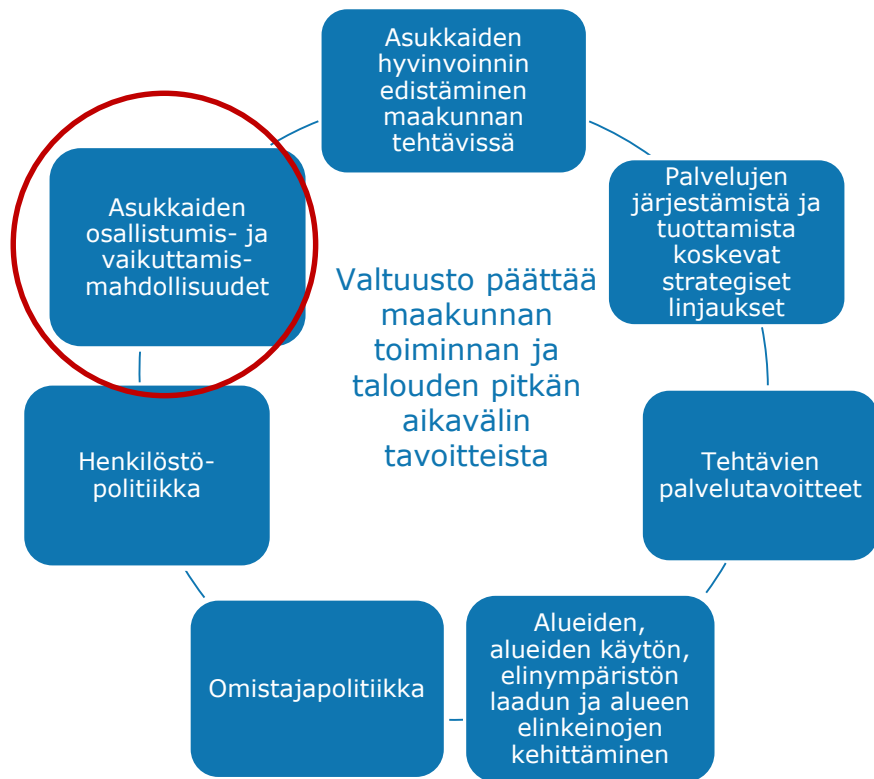
- Suorat vaalit
- Aloiteoikeus
- Neuvoa-antava kansanäänestys
- Keskustelu- ja kuulemistilaisuudet
- Nuorisovaltuusto, vanhus- ja vammaisneuvostot
- Kielivähemmistön vaikuttamistoimiin ja saamen kielen vaikuttamistoimiin
- Viestintä



# Maakunnan hallinnon kansanvaltaisuus

- Maakuntavaaleissa valittu maakuntavaltuusto vastaa maakunnan taloudesta ja toiminnasta kokonaisuutena sekä käyttää maakunnan päätösvaltaa (maakuntalaki 16 § 1 mom.)
- Maakunnan demokraattisesta päätöksenteosta ja maakuntavaltuuston keinoista ohjata maakunnan toimintaa säädetään maakuntalaissa
- Maakuntavaltuusto päättää mm. (maakuntalaki 16 § 2 mom.)
  - Maakuntastrategiasta (35 §)
  - Hallintosäännöstä (78 §)
  - Talousarviosta ja taloussuunnitelmasta (97 §)
  - Omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta (42 ja 43 §)
  - Maakuntien yhteistyösopimuksesta (sote-järjestämislaki, maakuntalaki 8 luku)
- Maakuntavaltuuston koko: vähintään 59 - 99 valtuutettua (maakuntalaki 18 §).
  - Valtuustoryhmät (maakuntalaki 21 §)

# Osallistumisen kokonaiskuva maakuntastrategiassa



Sisältäen esim. maakunnan hyödyntämät

- Osallistumistavat
- Viestintä
- Avointa valmistelua koskevat periaatteet

> Osallistuminen keskeiseksi strategiseksi tavoitteeksi ja osaksi kunnan muuta suunnittelua ja toimintaa

> Kokonaisvaltainen kuva

> Suunnitelmallisuus osallistumisen edistämisessä

# Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeus (HE 15/2015)

- 22 § Äänioikeus maakuntavaaleissa ja äänestys-oikeus maakunnallisessa kansanäänestyksessä
- 23 § Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet
- 24 § Aloiteoikeus
- 25 § Maakunnan kansanäänestys
- 26 - 27 § Vaikuttamistoimielimet: nuoret, vammaiset, vanhukset, kielivähemmistö
- 28 § Viestintä

# Äänioikeus ja äänestys oikeus

# Ääni- ja äänestys-oikeus sekä ikäraajat

*Maakuntavaalit*

*Maakunnallinen  
kansanäänestys*

18 v.

Äänioikeus  
Vaalikelpoisuus

Äänestys-oikeus

EU- ja  
kv-järjestöjen  
työntekijät &  
perheet

15 v.

Kansanäänestys-  
aloite, 3 %

15-vuotiaiden  
aloiteoikeus

- Suomi ja muu EU, Islanti, Norja: kotikunta maakunnassa 51 päivää ennen vaalipäivää
- Järjestöt: asuinpaikka maakunnassa 51 päivää ennen vaalipäivää
- Muut maat: 2 vuotta

# Yleinen vaalikelpoisuus

Maakuntalain 60 §:n mukaan maakunnan luottamustoimeen valittavalta edellytetään

- Henkilö on kyseisen maakunnan asukas
- Henkilöllä on äänioikeus maakuntavaaleissa kyseisenä vuotena
- Henkilöä ei ole julistettu vajaavaltaiseksi.

# 61 § Vaalikelpoisuus maakuntavaltuustoon - rajoituksia

- Tarkoituksena on, ettei valtuustossa ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisön intressi valvottavanaan
- Erityisesti maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan palvelutuotantoon liittyvät rajoitukset ovat tiukempia kuin kuntien valtuustoissa
- Rajoitukset koskevat
  - Välittömästi maakunnan valvontatehtäviä hoitavia valtion virkamiehiä
  - Maakunnassa, liikelaitoksessa, konserniyhtiössä tai yksityisen palvelutuottajan johtavassa asemassa olevia henkilöitä
- Sama henkilö ei voi olla ns. kahdella pallilla päättämässä palvelujen järjestämisestä valtuustossa ja toisaalta esim. palvelutuottajan johdossa
- Rajoituksia tulkitaan kuitenkin suppeasti (henkilö on rajatapauksissa vaalikelpoinen)

# Johtavassa asemassa olevat henkilöt

## (Maakuntalakiehdotuksen 61 § 1 mom. 2-4 kohdat)

2) Maakunnan palveluksessa johtavassa tehtävässä tai siihen rinnastuvassa vastuullisessa tehtävässä

- esim. maakuntajohtaja, tehtäväkokonaisuuden/vastuualueen johtajat, esittelijät, hallintojohtaja, talousjohtaja ym.

Maakunnan liikelaitoksessa

- esim. liikelaitoksen johtaja, toimialajohtajat, sote-keskuksen johtajat, mahdollisesti muut johtavat tehtävät

3) Maakunnan konserniyhtiössä em. rinnastettavassa asemassa oleva

4) Sote-palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja (maakuntalain 6 §:n mukaiset tehtävät) tuottavassa liikelaitoksessa, yhteisössä tai säätiössä hallituksen jäsen tai johtavassa tai vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastuvassa asemassa

- Maakunnan liikelaitoksen johtohenkilöt mm. johtokunnan jäsenet ja varajäsenet
- Palveluja tuottavien yhtiöiden ja yhdistysten johto, hallituksen jäsenet ja omistajat
- Koskee esim. valinnanvapauspalveluja tuottavan yhteisön johtoa, vaikka yhtiö ei tuottaisi palveluja ko. maakunnalle
- Ei koske esim. ammatinharjoittajia ja toiminimiyrittäjiä

# 25 § Maakunnallinen kansanäänestys

- Maakuntavaltuusto voi päättää
- Maakunnalle kuuluvasta asia
- Maakunnan alueella
- Neuvoa-antava
- Maakuntavaltuuston päätökseen, jolla on päätetty toimittaa kansanäänestys, ei saa hakea muutosta valittamalla.
- Kaikilla äänestysoikeutetuilla on yhtäläinen äänestysoikeus. Äänestys on salainen.
- Aloite
  - Vähintään 3 % 15 vuotta täyttäneistä maakunnan asukkaista.
  - Maakuntavaltuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.
  - Aloitetta käsiteltäessä maakunnan on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi.

# Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

# Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (23 §)



# 24 § Aloiteoikeus

Maakunnan asukas  
(ei ikärajaa)

Alueella toimiva yhteisö ja  
säätiö

Palvelun  
käyttäjä

Maakunnan toimintaa  
koskevissa asioissa

Kyseistä  
palvelua  
koskevassa  
asiassa

Jos aloitteen on tehnyt vähintään 1 %  
maakunnan asukkaista, otettava käsiteltäväksi  
6 kk kuluessa

Maakunnan hallintosääntöön määräykset

- Aloitteiden käsittelystä
- Tekijälle aloitteen johdosta annettavista tiedoista

Mitä  
sitten on  
palaute?

Mikä on  
ikäraja?

- OM tekee sähköisen aloitejärjestelmän (demokratia.fi), joten minkään maakunnan ei tarvitse alkaa tehdä itse

# Vaikuttamistoimielimet

# Miksi lakisääteisiä vaikuttamistoimielimiä?

- Osallistumisen kokonaisuus
  - Edustuksellinen demokratia
  - Suora demokratia
  - Käyttäjälähtöisyys
  - Tieto-osallisuus
- Haluttiin vahvistaa maakuntien päätöksenteon ja vaikuttamisen moniäänisyyttä
- Edustavat heikommassa asemassa olevia, demokratiassa usein aliedustettuina
- Vertautuu kuntatason osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin
- Olennaista toiminnalle on, että lakisääteiset ja muut vaikuttamistoimielimet ovat tärkeässä roolissa ja syntyy hyvä vuorovaikutus maakunnan asukkaiden suuntaan

## 26 § Vaikuttamistoimielimet

- Nuorisovaltuusto tai muu nuorten vaikuttajaryhmä
- Vammaisneuvosto
- Vanhusneuvosto

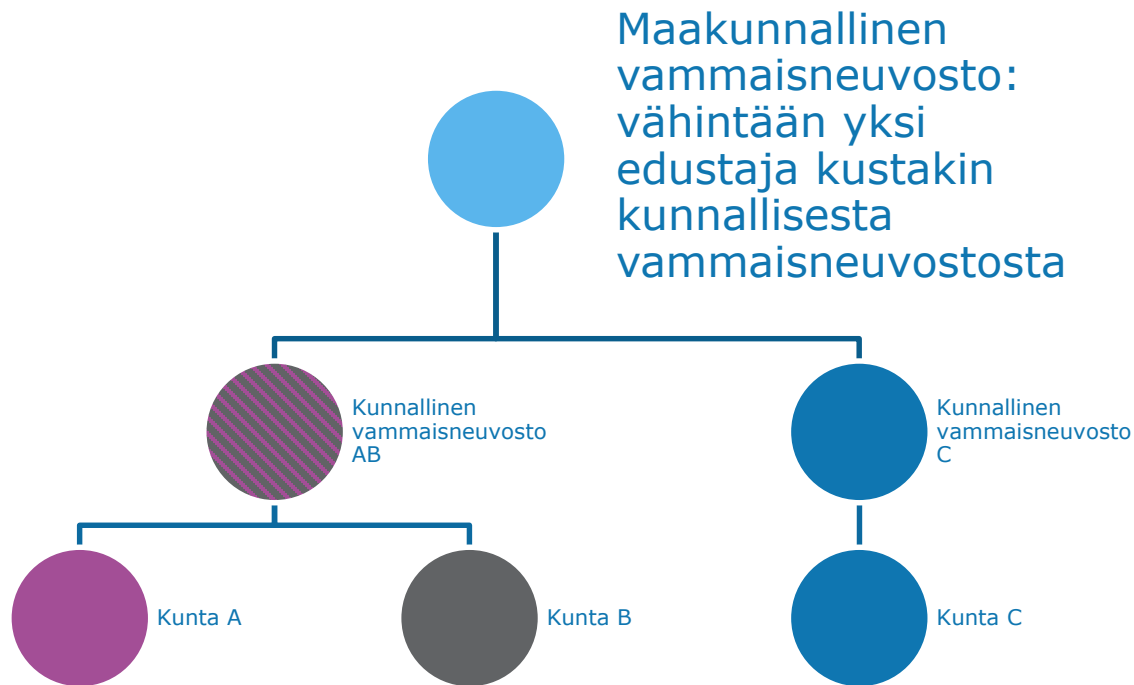
Voi antaa  
muunkin  
nimen

- Oppaat perustamiseen ja toiminnan käynnistämiseen:  
<https://alueuudistus.fi/tiekartta/tuki-osallistumiseen-ja-vaaleihin>

# Tarkoitus ja luonne

- Asetetaan, jotta taataan ko. väestöryhmän henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet maakunnan toiminnassa
- Yhteistyöelin ja vaikuttamiskanava
  - Kunnalliset neuvostot
  - Maakunnan viranomaiset
  - Päätöksentekijät
  - Kansalaisyhteiskunta
- Ei edunvalvontaelin, eikä poliittinen toimija

# Muodostaminen ja suhde kunnallisiin neuvostoihin



Maakunta päättää

- Toimikaudesta
- Kokoonpanosta
  - Yläraja
  - Keitä valitaan
  - Miten valitaan
- Olennaista saumaton tiedonkulku
- Edustajat edustavat koko aluetta ja väestöryhmää laajasti

# Toiminta

- Oltava mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan
  - Asiat, joilla on merkitystä väestöryhmän ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta
  - Osallistumisen ja kuulemisen kehittäminen
- 
- Ei rajattu tiettyihin toimialoihin
  - Voi ehdottaa aiheita
  - Esim. Vammaisasioiden valtavirtaistuminen
  - Esteettömyyden ja saavutettavuuden edistäminen

# Rooli ja oikeudet

- Vaikuttamistoimielin, ei maakunnan viranomainen
  - Ei voi delegoida päätösvaltaa
- Tasa-arvolain kiintiösäännöstä naisten ja miesten osuudesta ei sovelleta
- Vaikuttamisrooli ulottuu maakunnan kaikille toimialoille
  - Toimintoihin, joilla on merkitystä väestöryhmälle ja heidän tarvitsemilleen palveluille
- Oikeus riittävään tiedonsaantiin turvattava
  - Riittävästi tietoa ajankohtaisissa hankkeista
  - Oikea-aikaisuus, jo suunnitteluvaiheessa
  - Viestinnän saavutettavuus
- Vaikuttamistapoja on monia
  - Aloitteet, lausunnot, kannanotot, tilaisuudet jne.

# Toimintaedellytyksistä huolehtiminen

- Maakuntahallituksen on huolehdittava maakunnan vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä
- Mh päättää, voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi:
  - Kokousten järjestäminen
  - Toimintamäärärahat
  - Kokouspalkkiot
  - Matkakustannukset
  - Koulutus
  - Esteettömyys ja saavutettavuus

## 27 § Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin

- Kaksikieliset maakunnat (Keski-Pohjanmaa, Kymenlaakso, Pohjanmaa, Uusimaa, Varsinais-Suomi)
  - Maakuntahallitus asettaa
  - Jäseniksi valitaan maakunnan kielivähemmistöön kuuluvia asukkaita edustavia henkilöitä.
  - Tehtävä
    - Selvittää, arvioida ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön omalla kielellä tarjottavien palvelujen tarvetta
    - Seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua.
    - Selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella tehdä maakuntahallitukselle ehdotuksia kielivähemmistön palvelujen kehittämiseksi sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista ja kielitaidon kehittämisestä.
    - Voi olla myös muita maakuntahallituksen määrittämiä tehtäviä.
    - Vaikuttamistoimielimen on annettava vuosittain maakuntahallitukselle kertomus kielivähemmistön palvelujen toteutumisesta.
- **Lappi:** saamen kielen vaikuttamistoimielin
  - Jäseniksi valitaan saamenkielisiä asukkaita edustavia henkilöitä.
  - Vähintään 1/3 jäsenistä on nimettävä saamelaiskäräjien esittämistä henkilöistä.
  - Muutoin sovelletaan samaa kuin yllä

# Viestintä

# 28 § Viestintä

- Tiedottaminen *maakunnan toiminnasta*
    - asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille.
  - Riittävästi tietoja
    - maakunnan järjestämistä palveluista,
    - taloudesta,
    - maakunnan hallinnossa valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista,
    - asioiden käsittelystä,
    - tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista.
  - Millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.
  - Toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Maakunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja viestinnässä toteutuu.
  - **Sisällytettävä** em. oikeuksia turvaavia seikkoja koskevat velvollisuudet järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä **sopimuksiin** sekä liikelaitoksen osalta **hallintosääntöönsä**
    - Näiden palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan viestinnän toteuttamisesta.
  - Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon maakunnan eri asukasryhmien tarpeet.
- **Onko viestintä riittävää? Legitimiteetin a ja o on, miten kansalaiset ymmärtävät, mitä maakunta tekee, missä on ollut maakunnan liikkumavara ja päätöksenteko**

# Maakunnan ilmoitukset (95 §)

- Maakunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla maakunnan päättämällä tavalla.
- Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua.

# Tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa (96 §)

- Maakunnan järjestämiä palveluja sekä maakunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Yleisessä tietoverkossa on oltava saatavilla ainakin seuraavat tiedot:
  - 1) maakuntastrategia;
  - 2) hallintosäätö;
  - 3) talousarvio ja -suunnitelma;
  - 4) tilinpäätös;
  - 5) tarkastuslautakunnan arviointikertomus;
  - 6) tilintarkastuskertomus;
  - 7) maakuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset;
  - 8) konserniohje;
  - 9) luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset;
  - 10) luottamushenkilöiden palkkioiden ja korvausten perusteet;
  - 11) palveluista perittävät maksut;
  - 12) tiedot maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavan liikelaitoksen sekä maakunnan tytäryhteisöjen toiminnasta, taloudesta, henkilöstöstä ja palveluista;
  - 13) tiedot maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden palveluista sekä maakunnan asukkaiden

# Päätöksen tiedoksianto maakunnan jäsenelle (136 §)

- Maakuntavaltuuston, maakuntahallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.
- Maakunnan muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.
- Maakunnan jäsenen sekä maakuntien yhteistoimintaan osallisen maakunnan ja sen jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on pantu nähtäville yleiseen tietoverkkoon.

# Muuta

- Hallinto-oikeuden päätös jatkovalituksesta (Maakuntalaki, 138 §)
- Hyvinvointikertomus (Sote-järjestämislaki, 7 §)
- Maakunnan palvelulupaus (Sote-järjestämislaki 15 §)
- Omavalvontaohjelma ja sen toteutumisen seurantaan perustuvat havainnot ja niihin perustuvat toimenpiteet (Sote-järjestämislaki 21 §)



## Hallintolaki

- Hallinnon oikeusperiaatteet
  - Yhdenvertaisuus
  - Tarkoitussidonnaisuus
  - Puolueettomuus
  - Suhteellisuus
  - Luottamuksensuoja
- Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus
- Neuvontavelvollisuus
- Hyvän kielenkäytön vaatimus
- Viranomaisten yhteistyövelvoite



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

# Kiitos!

Suvi Savolainen  
etunimi.sukunimi@vm.fi  
Twitter: @sxsavola