

**VAASAN YLIOPISTO**

**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Aleksi Koivisto

**OSALLISUUS JA DEMOKRATIA MAAKUNNISSA**

Onko uusi maakunta hallintohimmeli vai alueen asukkaiden väylä vaikuttaa?

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2018**

## SISÄLLYS

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	<b>4</b>
<b>LYHENTEET</b>	<b>5</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>8</b>
1.1. Tutkimuksen aihe ja taustaa	8
1.2. Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet	10
1.3. Tutkimusmenetelmät ja käytettävä aineisto	12
1.4. Tutkimuksen eteneminen ja rajaus	13
<b>2. OSALLISUUS RAKENNEUUDISTUSTEN VUOSIKYMMENELLÄ</b>	<b>15</b>
2.1. Vanhasen hallituksen PARAS-hanke	15
2.2. Kainuun hallintokokeilu	18
2.3. Kataisen hallituksen kuntarakennelaki	22
2.4. Stubbin hallituksen rauennut sote-järjestämislaki	25
<b>3. MAAKUNTAUUDISTUKSEN DEMOKRATIAVAIKUTUKSET</b>	<b>29</b>
3.1. Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus	29
3.1.1. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu	29
3.1.2. Maakuntien itsehallinto demokratian edellytyksenä	30
3.1.3. Maakuntien määrän vaikutus demokratiaan	31
3.2. Vaikutusmahdollisuudet muuttuvissa sosiaali- ja terveyspalveluissa	33
3.2.1. Potilaiden osallisuus sosiaali- ja terveyspalveluissa	33
3.2.2. Palvelulupaus maakuntaosallisuuden työvälineenä	35
3.2.3. Kansalaisyhteiskunnan rooli ja kokemusasiantuntijuus maakunnissa	38
3.3. Osallisuusrakenteet poistuvissa aluehallinnon organisaatioissa	41

3.3.1. Poistuvat organisaatiot	41
3.3.2. Valtion ELY-keskukset ja aluehallintovirastot	43
3.3.3. Kuntayhtymät	44
3.3.4. Maakuntaliitot	45
3.3.5. Ympäristöterveydenhuolto ja maaseutuhallinto	45
3.4. Alue- ja maakuntahallinto pohjoismaissa	46
3.4.1. Ruotsi	46
3.4.2. Tanska	48
3.4.3. Norja	49
3.4. Maakuntavaalit	50
<b>4. OSALLISUUS- JA DEMOKRATIAOIKEUDET LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ</b>	<b>53</b>
4.1. Valtiosääntö ja demokratiaoikeudet	53
4.2. Osallisuus- ja demokratiaoikeudet yleislaissa	55
4.3. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet erityislainsäädännössä	58
4.4. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ympäristöoikeudessa	59
<b>5. TARKASTELUSSA MAAKUNTALAKI OSALLISUUSLAKINA</b>	<b>61</b>
5.1. Maakuntalain osallisuustavoitteet	61
5.2. Aloiteoikeus ja kansanäänestys	63
5.3. Deliberatiivinen demokratia	66
5.4. Maakunnallinen vähemmistökielitoimielin	69
5.5. Maakunnallinen vammais- ja vanhusneuvosto	72
5.6. Maakunnallinen nuorisovaltuusto	73
5.7. Osallisuuden toimeenpano maakunnissa	76
5.8. Maakuntien viestintä	78

<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>80</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>86</b>

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuva 1. Osallisuussuunnitelma Kainuun hallintokokeilussa (Valtiovarainministeriö 2010: 185)	21
Kuva 2. Maakunnan palvelulupauksen osallisuusmalli (Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: 18)	37
Kuva 3. Säädöspohja aluehallinnon poistuvissa organisaatioissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 52.)	42
Kuva 4. Lakitaulukko osallisuuden erityislainsäädännöstä (Kuntaliitto 2018)	58

**LYHENTEET**

AVI	aluehallintovirasto
ELY	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	hallituksen esitys
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
KHO	korkein hallinto-oikeus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
PeVL	perustuslakivaliokunta
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
VN	valtioneuvoston kanslia
VM	valtiovarainministeriö
vp	valtiopäivät

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö****Tekijä:**

Aleksi Koivisto

**Pro gradu -tutkielma:**

Osallisuus ja demokratia maakunnissa. Onko uusi maakunta hallintohimmeli vai alueen asukkaiden väylä vaikuttaa?

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisoikeus

**Työn ohjaaja:**

Kristian Siikavirta

**Valmistumisvuosi:**

2018

**Sivumäärä: 90**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä pro gradu-tutkielmassa tarkastellaan perustettavien maakuntien kansanvaltaisuutta ja alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Tutkimusongelmani kysymyksenä on: lisääkö maakuntahallinto suomalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia yhdenvertaisesti? Tutkielmani lähtökohtana on maakunnan asukkaiden demokratiaoikeuksien kartoittaminen uusissa maakunnissa. Käytettävissä olevia oikeudellisia tutkimusmenetelmiä ovat lainoppi, oikeushistoria ja oikeussosiologia. Tutkimusmenetelmien välinen rajanveto ei ole täysin selkeää, koska oikeudellisessa tutkimuksessa voidaan myös yhdistellä niitä. Ajankohittaisen aiheen oikeuslähteet painottuvat erityisesti eduskunnan käsittelyssä olevaan sote- ja maakuntauudistuksen lainvalmisteluvaiheeseen, valiokuntien lausuntoihin ja hallituksen esitysten perusteluihin. Tutkielmassa on hyödynnetty osallisuus- ja demokratiatutkimusta tarkastelevaa kirjallisuutta ja asiantuntijaorganisaatioiden selvityksiä sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännöstä ja osallisuudesta.

Aloitin tutkielmani tarkastelemalla aluehallinnon rakenneuudistuksia viimeisen vuosikymmenen aikana ja havainnoin hallintouudistusten osallisuus- ja demokratiavaikutuksia. Tarkastelussa on maakuntauudistuksen pilottina toiminut Kainuun hallintokokeilu ja työssä tarkastellaan niitä perustuslaillisia demokratiaongelmia, joiden vuoksi Kataisen ja Stubbin hallitusten johdolla valmisteltu edellinen sote-uudistus lopulta kaatui keväällä 2015. Tutkielmassa tarkastellaan Sipilän hallituksen 18 maakunnan itsehallinnollista asemaa, sillä nyt perustettavien maakuntien itsehallinto on jäämässä taloudellisesti kevyeksi, koska maakunnat eivät ole saamassa verotusoikeutta tai yleistä toimialaa. Tämän jälkeen perehdytään uusiin osallisuuden työvälineisiin kuten osallistavaan palvelulupaukseen ja järjestöjen rooliin tulevissa maakunnissa. Tutkielmassa vertaillaan alue- ja maakuntahallintoa pohjoismaissa ja nostetaan esiin muiden pohjoismaiden osallisuus- ja demokratialainsäädäntöä. Demokratiaoikeuksia Suomen lainsäädännössä käsitellään laajasti.

Viidennessä pääluvussa kerrotaan maakuntalakiesityksen roolista uutena osallisuuslakina ja pohditaan sen vaikuttavuutta ja eri osallisuusmuotojen vaikuttavuutta. Jokaisessa maakunnassa olisi maakuntalakiesityksen mukaan käytössä maakunnan tasoinen aloiteoikeus ja maakunnan kansanäänestys. Maakuntalakiin sisältyisi oma säännöksensä maakunnallisista vaikuttamistoimielimistä. Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus kokoa yhteen useita pohjoismaisia osallisuusmalleja, kuntalaista tuttuja vaikuttamistapoja ja luo aivan uusia osallisuustyövälineitä kuten maakunnan osallistavan palvelulupauksen. Maakuntalakiesitykseen on otettu myös niitä ei niin toimivia osallisuuskäytänteitä pohjoismaista ja kuntalaista.

Tutkielmassa havainnoidaan kuinka vuosikymmenen tarkastelun aikana vaikutusmahdollisuudet ovat saaneet suurempaa painoarvoa Suomen lainsäädännössä. Tarkastelujen perusteella huomioidaan, kuinka maakuntien demokratia tulee aiheuttamaan kustannuksia ja mahdollisesti hidastamaan päätöksentekoa. Osallisuudella voidaan kuitenkin myös saada suuria taloushyötyjä. Ennaltaehkäisevällä osallisuudella maankäytön ja kaavoituksen suunnittelussa voidaan selvästi ehkäistä pitkiä ja kalliita valituksia. Tutkimus siis etenee aluehallinnon muutosten historiasta kohti nykyistä tilannetta, jossa eduskunta on käsittelemässä Suomen historian suurinta hallintoreformia. Tutkielmassa tarkastellaan kuinka hallitusohjelmien osallisuustavoitteet ovat valmistelun kautta muuttuneet lakiesityksien pykäliksi ja momenteiksi.

---

**AVAINSANAT: maakuntahallinto, sote-uudistus, maakuntauudistus, aluehallinto, demokratia, osallistuminen, kansalaisvaikuttaminen**





## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen aihe ja taustaa

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta on tehty ja valmisteltu Suomessa vuosikymmenen ajan. Kyse on itsenäisen Suomen suurimmasta hallinnollisesta reformista, jolla on valtava poliittinen painoarvo. Sote- ja maakuntauudistus on mittava lakihanke, joka laittaa ministeriöt, tutkijat, valtioneuvoston ja eduskunnan lainsäädäntökoneiston kovalle.

Sote-uudistuksella sekä maakuntien perustamisella on merkittäviä vaikutuksia myös puolueiden, luottamushenkilöiden ja yleisesti maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Asukkaiden demokratiaoikeuksien turvaaminen tulevien maakuntien valmistelussa on ollut laajasti esillä. Maakuntalakia koskevassa lainvalmistelussa on pyritty tarkastelemaan, miten asukkaiden muut oikeudet osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon toteutetaan.<sup>1</sup>

Euroopan unionin asukkaista yli 90 prosenttia elää jo maissa, joissa on jo nykyisin paikallista ja alueellista itsehallintoa. Eduskunnan hallintovaliokunnan arvioi, että maakuntauudistuksessa Suomi siirtyisi lähemmäksi eurooppalaista alue- ja paikallishallintoa. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä hallintoon tulee selkeä tehtäväjako paikallisina viranomaisina toimivien kuntien ja alueellisina viranomaisina toimivien itsehallinnollisten maakuntien sekä valtion välillä. Uudistuksen myötä Suomeen saadaan selkeä kolmiportainen, kansanvaltainen hallinto. Hallintovaliokunta myös täsmentää, etteivät kunnat ole paikallishallinnon yksikköinä alisteisia perustettaville maakunnille.<sup>2</sup>

Perustuslakivaliokunnan mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää alueellisen, maakunnallisen ja paikallisen demokratian tilanteessa, jossa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestämisen myötä. Valio-

---

<sup>1</sup> Oikeusministeriö 2017: 49.

<sup>2</sup> HaVL 3/2018 vp. s. 8.

kunta on mietinnössään (PeVM 3/2014 vp.) pitänyt tärkeänä, että uudistuksissa vahvistetaan edustuksellista demokratiaa ja turvataan todelliset vaikutusmahdollisuudet niin kuntalaisille kuin palvelujen käyttäjillekin.

Maakuntalain tavoitteena on luoda hyvät ja selkeät edellytykset maakunnan asukkaiden osallistumiselle, maakunnan ja sen asukkaiden väliselle vuorovaikutukselle sekä hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden edistämiseksi. Demokraattisen aluehallinnon perustaminen vaikuttaa monin tavoin kansalaisten arkeen ja demokratiaan. Osallistuminen kanavoituu jatkossa niin kuntiin kuin maakuntiinkin. Maakuntademokratian toimivuuden arvioidaan riippuvan valtavasti siitä, kuinka laajasti maakunnan asukkaat ja väestöryhmät kiinnostuvat vaikuttamisesta, kiinnostuvat osallistumaan oman maakunnan päätöksentekoon ja siitä, kuinka eri maakunnissa otetaan käyttöön erilaisia maakuntalain mukaisia vaikuttamisen ja osallistumisen kanavia.<sup>3</sup>

Perustuslain kannalta mahdolliseksi on nähty kuntien tehtävien siirtäminen perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta. Tällöin olisi tärkeää muun muassa huolehtia erikseen kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa.<sup>4</sup> Maakuntalain valmistelussa otettiin tavoitteeksi koostaa oma selkeä maakuntalain luku, joka käsittelee tarvittavat säännökset niin ääni- ja äänestysoikeudesta kuin muista osallistumisoikeuksista. Luku sisältäisi nykyisen kuntalain 22 §:n tapaan myös yleisen säännöksen siitä, miten maakunnan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista sekä erityisesti palveluiden käyttäjien vaikuttamismahdollisuuksia voidaan maakunnassa edistää.<sup>5</sup> Tässä tutkimuksessa tarkastelen näitä lainsäädännön esitöiden demokratia- ja osallisuusvaikutuksia.

Suomi on muiden Pohjoismaiden tavoin demokratiaan luottavaisimpien valtioiden joukossa, keskimäärin luottavaisempia demokratian toimivuuteen ovat ainoastaan tanskalaiset, norjalaiset ja sveitsiläiset.<sup>6</sup> Suomalaisten luottamus poliittisiin ja yhteiskunnallisiin

---

<sup>3</sup> Oikeusministeriö 2017: 82.

<sup>4</sup> PeVL 67/2014 vp s. 8.

<sup>5</sup> Oikeusministeriö 2017: 49.

<sup>6</sup> Kunnallissalan kehittämissäätiö 2016: 36.

instituutioihin ja organisaatioihin näyttää tutkimusten ja vertailujen mukaan erottautuvan poliittisten instituutioiden välillä. Tasavallan presidentin valtaoikeuksia ja tehtäviä on asteittain vähennetty perustuslain uudistuksen myötä, mutta siitä huolimatta luottamus tasavallan presidenttiä kohtaan on perinteisesti ollut Suomessa korkeaa ja se on ollut luoteuin poliittinen instituutio.<sup>7</sup> Haasteet perustettavien maakuntien poliittisessa luotettavuudessa ovat suuria. Kansalaisten tiedot tulevien maakuntien roolista ja niiden tehtävistä ovat vielä hataria. Maakunta tulee olemaan uusi poliittinen instituutio, jonka muutosvalmistelijoiden, virkamiesten ja päättäjien on ensin yhdessä tehtävä kansalaisille ymmärrettäväksi.

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa on ilmaistu mahdollisuus säätää lailla itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Kansanvaltaisuus ja itsehallintoalueiden demokraattisuus toteutuisi siis virkamiesarvioiden mukaan parhaiten 15-19 itsehallintoalueen määrällä. Tuo 19 itsehallintoaluetta olisi ollut nykyiset 18 maakuntaa ja pääkaupunkiseutu suunniteltuna erityisratkaisuna. Sipilän hallitus on aloittanut kautensa vuonna 2015 ja tällä hallituskaudella on edetty valmistelussa 18 maakunnan pohjalta. Perustuslain mukaista mahdollisuutta järjestää itsehallintoa kuntaa suuremmilla alueilla ei ole tarkoitettu valtion delegoidulle vallalle vaan kansalaisten itsehallinnolle demokraattisten ja suorien vaalien kautta. Vallankäytön oikeutuksen tulee nojata suoraan kansalaisiin niin kuin valtiösääntöä säädettäessä sen on ajateltu toimivan. Kriittisten näkemysten mukaan maakuntahallinnossa on kysymys valtion maksamista, ohjaamista ja valvovista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, jotka valtio delegoi alaspäin maakuntiin.<sup>8</sup>

## 1.2. Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet

Tutkimusongelmani kysymyksenä on: lisääkö maakuntahallinto suomalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia yhdenvertaisesti? Tutkielmani lähtökohtana on kuntalaisen ja maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien kartoittaminen uusissa perustettavissa maakunnissa. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat lakisääteisesti turvattuja kansalaisoikeuksia osallistua demokraattisen yhteiskunnan päätöksentekoon,

<sup>7</sup> Oikeusministeriö 2015: 60.

<sup>8</sup> Kunnallissalan kehittämissäätiö 2016: 36.

julkiseen keskusteluun ja vuorovaikutukseen päättäjien kanssa. Demokratiaoikeuksia ovat esimerkiksi perustuslain mukainen yleinen ja yhtäläinen äänioikeus.

Aluepolitiikalla tarkoitetaan yleisesti julkisen vallan toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan eri alueiden kehittymiseen sekä kaventamaan eri alueiden välisiä eroja. Laaja aluepolitiikka käsittää julkisen sektorin budjettitalouden ja toiminnan, jolla on aluepoliittisia vaikutuksia. Alueellinen kehittämisspolitiikka on yhteiskuntapolitiikkaa, jossa painotetaan alueellisia vaikutuksia ja alueellista omatoimisuutta. Tehtävien siirtäminen keskushallinnosta aluetasolle ja hallinnon hajauttaminen on alueellista kehittämisspolitiikkaa.<sup>9</sup> Käynnissä oleva sote- ja maakuntauudistus muuttaa kuntien roolia siirtämällä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen, pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon, maataloushallinnon, työvoimapalvelut sekä elinkeinojen kehittämistehtävät maakuntien vastuulle. Pääosa valtion aluehallinnon toiminnasta, kuten elinkeinojen kehittämistehtävät, liikennejärjestelmäsuunnittelu- ja ympäristö- ja luonnonvaratehtävät, suunnitellaan siirrettäviksi uusille maakunnille, joiden edustajat ovat vaaleilla valittuja. Alueiden omista lähtökohdista tapahtuvaan kehittämiseen vaikuttaa käytännössä olennaisesti se, kuinka rinnakkaisina ja keskustelemina keskushallinnon, maakuntahallinnon ja paikallishallinnon roolit käytännössä toteutetaan uusissa maakunnissa.

Maakunnat saavat itsehallinnon ja maakuntavaltuustot päättävät maakunnan toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta. Maakuntavaltuustot valitaan maakuntavaaleilla, jotka pyritään järjestämään ensimmäisen kerran vuonna 2019. Demokratian lisääminen tuo todennäköisesti mukaan maakuntien kehittämisestä kiinnostuneita poliitikkoja. Vahvistuva välipor-taan taso lisää ylipäättänsä aluepoliittista keskustelua. Uhkana tosin on, että valta saattaa keskittyä maakunnissa liiaksi pienelle joukolle poliittisesti aktiivisia ihmisiä, jotka toimivat samaan aikaan kunnanvaltuustoissa sekä paikallisissa yhdistyksissä ja järjestöissä. On epäilty, ettei rivikansalaisten kiinnostus edustuksellista demokratiaa kohtaan kasvaisi maakuntauudistuksen myötä.<sup>10</sup> Tässä tutkimuksessa tarkastellaan maakuntien keinoja ja pohjoismaisia käytänteitä kasvattaa alueen asukkaiden kiinnostusta maakuntien osallisuutta ja maakuntavaaleja kohtaan.

---

<sup>9</sup> Niemivuo 2013: 151.

<sup>10</sup> Luoto & Virkkala 2018: 82.

Maakuntalakiehdotuksen 17 §:n mukaan maakunnan ylimpänä toimeksiannettuna toimii maakuntavaltuusto, jonka maakunnan asukkaat valitsevat vaaleilla, minkä lisäksi laissa säädettäisiin muista asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista. Perustuslakivaliokunta arvioi maakunnan hallintoa ja taloutta koskevat maakuntalain säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Maakuntalakiehdotuksen säännökset ovat yleisiä ja jättävät maakunnan tarkemman organisaatorakenteen maakuntavaltuuston päätettäväksi.<sup>11</sup>

### 1.3. Tutkimusmenetelmät ja käytettävä aineisto

Käytettävissä olevia oikeudellisia tutkimusmenetelmiä ovat lainoppi, oikeushistoria ja oikeussosiologia. Tutkimusmenetelmien välinen rajanveto ei ole täysin selkeää, koska oikeudellisessa tutkimuksessa voidaan myös yhdistellä niitä. Tutkimusmenetelmistä oikeusdogmaattinen eli lainopillinen on laajasti käytössä. Lainopissa hyödynnetään voimassa olevia oikeuslähteitä, joita sovelletaan etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Tarkoituksena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä ja Sipilän hallituksen eduskunnan vielä 12.10.2018 käsittelyssä olevia lakiesityksiä ja tulkita tätä sisältöä. Tässä työssä tulkintaa ajatellaan tavoitteellisena tulkintana. Lainopin tarkoitus on myös systematisoida voimassa olevaa oikeutta ja pyrkiä saamaan kokonaiskuvaa oikeudellisten järjestelyiden keskinäisistä suhteista. Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma välittyy lähinnä osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteen kautta. Suoran osallistumisen keinoista säädetään jo perustuslaissa edustuksellisen demokratian rinnalla.

Tutkimuksen oikeudenalana on julkisoikeus ja julkishallinnon tutkimus. Valtiosääntö- ja kunnallisoikeuden lisäksi maakunta- ja aluehallintolainsäädännön tutkimus on uudistumassa. ”Maakuntaoikeus” tulee tulevaisuudessa muodostumaan aivan uudeksi julkishallinnon oikeuslinjaksi, jos maakuntahallintoa koskeva lainsäädäntö saadaan voi-

---

<sup>11</sup> PeVL 26/2017 vp s. 6.

maan. Tutkielmassani käytetyt oikeuslähteet painottuvat erityisesti eduskunnan käsittelyssä olevaan sote- ja maakuntauudistuksen hallituksen esityksiin ja perustettavien maakuntien asemaan vaikuttavaan lainsäädäntöön. Ei-velvoittavia, eli sallittuja oikeuslähteitä ovat vakiintunut oikeuskäytäntö ja lainvalmisteluaineisto. Lainvalmisteluaineistolla viitataan erityisesti eduskunnan valiokuntien lausuntoihin sekä mietintöihin ja hallituksen esitysten perusteluihin. Tutkielmassa on hyödynnetty osallisuus- ja demokratiatutkimusta tarkastelevaa kirjallisuutta ja asiantuntijaorganisaatioiden selvityksiä ja arvioinniteja sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännön ja vaikuttavuuden arvioinnista nykyiseltä ja edellisiltä hallituskausilta. Tutkielman tekeminen on aloitettu huhtikuussa 2018 ja se on valmistunut lokakuussa 2018, kun eduskunta vielä käsitteli hallituksen esityksiä valiokunnissa. Erittäin ajankohtaisen aiheen vuoksi käytettävissä olevassa lähdemateriaalissa on painotettu sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluasiakirjoja.

#### 1.4. Tutkimuksen eteneminen ja rajaus

Tässä tutkimuksessa osallisuuden tarkastelua on rajattu sivistys- ja hyvinvointipalveluihin, mutta myös ympäristö- ja kaavoitusteemoja on nostettu esiin. Osallisuus- ja demokratia-toimenpiteitä ei yleisesti sovelleta arjen peruspalveluiden ulkopuolella oleviin turvallisuus- ja pelastuspalveluihin. Maakuntavaaleja tutkielmassa tarkastellaan kevyesti, sillä pääpaino on uusien osallisuuden lakisäätöiden velvoitteiden tarkastelu.

Aloitan tutkielmani tarkastelemalla aluehallinnon merkittävämpiä rakenneuudistuksia viimeisen vuosikymmenen aikana ja havainnoin hallintouudistusten osallisuus- ja demokratia-vaikutuksia. Tarkastelussa on erityisesti perustettavien maakuntien kokeilulakina, innoittajana ja pilottina toiminut Kainuun hallintokokeilu, jonka myötä Suomessa on jo kokeiltu demokraattista maakuntahallintoa ja maakuntavaalien järjestämistä. Kainuun hallintokokeilun päättyi kesällä 2013 ja silloin myös alkoi pääministeri Kataisen hallituskausi ja kova yritys saada tehtyä sosiaali- ja terveystalouden uudistus. Tutkielmassa tarkastellaan niitä perustuslaillisia demokratiahaasteita, jonka vuoksi Kataisen ja Stubbin hallituksen johdolla valmisteltu sote-uudistus kaatui.

Kolmannessa pääluvussa tarkastellaan Sipilän hallituksen valtavan sote- ja maakuntauudistuksen valmistelua, 18 maakunnan itsehallinnollista asemaa ja maakuntalainsäädännön osallisuustavoitteita. Tämän jälkeen perehdytään uusiin osallisuuden työvälineisiin kuten osallistavaan palvelulupaukseen ja järjestöjen rooliin tulevaisuudessa maakunnissa. Kolmannessa luvussa myös tutustutaan aluehallinnon poistuvien organisaatioiden lakisäätöihin tehtäviin. Tutkielmassa vertaillaan alue- ja maakuntahallintoa pohjoismaissa ja nostetaan esiin muiden pohjoismaiden osallisuus- ja demokratialainsäädäntöä. Maakuntavaaleista kertovassa alakappaleessa esitellään maakuntavaaleja ohjaavaa sääntelyä ja pohditaan äänestysaktiivisuuden kohtaloa.

Osallisuus- ja demokratiaoikeuksia Suomen lainsäädännössä käsitellään neljännessä pääluvussa ja siinä on osallisuus- ja demokratiaoikeuksia käsittelevä lainsäädäntö jaoteltu perustuslaillisen tarkastelun, yleislakien ja erityislainsäädännön mukaan. Viidennessä pääluvussa taas kerrotaan maakuntalakiesityksen roolista uutena osallisuuslakina. Maakuntalakiesitys pyrkii turvaamaan alueen asukkaille useita vaikutusmahdollisuuksia säänneltyjen useista tavoista, väylistä ja tehtävistä. Tutkielma tarkastelee näiden eri osallisuusmuotojen yleisyyttä ja vaikuttavuutta.

Tutkimus siis etenee aluehallinnon muutosten historiasta kohti nykyistä tilannetta, jossa eduskunta on käsittelemässä Suomen historian suurinta hallintoreformia. Tutkielmassa tarkastellaan kuinka hallitusohjelmien osallisuustavoitteet ovat valmistelun kautta muuttuneet lakiesityksien pykäliksi ja momenteiksi. Monet osallisuus- ja demokratiatemat ovat eläneet lainsäädännön eri vaiheissa ja tarkastelenkin valiokuntien lausuntoja kansanvaltaisuuden toteutumisesta ja lisäyksiä uusiksi osallisuuden toimenpiteiksi.

## 2. OSALLISUUS RAKENNEUUDISTUKSEN VUOSIKYMMENELLÄ

### 2.1. Vanhasen hallituksen PARAS-hanke

Koko 2000-luvun meneillään olleet kunta- ja palvelurakenteiden uudistukset ovat osa pidemmän aikavälin kehitystä. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita ja sisältöä on ohjattu 1980-luvun puolivälistä alkaen sekä lainsäädännöllä, resurssiohjauksella, poliittisella ohjauksella ja kehittämisohjelmilla.<sup>12</sup> Kunnat ovat asukkaidensa yhteisö ja maamme demokraattisen toimintajärjestelmän perusyksikkö, joilla on vahva perustuslain suojaama itsehallinnon asema. Suomessa on ollut paljon pinta-alaltaan ja asukasluvultaan hyvin erikokoisia kuntia, joiden kyky ja tehokkuus tuottaa sosiaali- ja terveystalvueluja on vaihdellut paljon.

Sosiaali- ja terveystalvuelut ovat osa kansallista sosiaali- ja terveystalvuelupolitiikkaa. Ne ovat poliittisen ja toiminnallisen ohjauksen tärkeä kohde niin valtakunnallisesti kuin paikallistestikin. Kunnat ovat usein myös se konkreettinen lähiympäristö, jossa julkiset hyvinvointitalvuelut tuotetaan.<sup>13</sup> Väestöltään pienistä ja useista sadoista Suomen kunnista on muodostunut pirstoutunut kuntarakenne. Sen nähtiin olevan haasteissa ja se edellytti monimuotoisia ja päätöksentekojärjestelmiltään vaikeasti hahmottuvia kuntien yhteistyömenettelyitä. Useiden kuntien yhteisten kuntayhtymien ja kunnallisten liikelaitoksien on kuitenkin nähty heikentävän demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa toiminnassa. Kuntien tehtävien siirto yhteistoimintaelimille vaikeutti kunnan asukkaiden mahdollisuuksia ohjata toimintaa kansanvaltaisesti.<sup>14</sup>

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Vanhasen hallitus päätti kehysriihessään aloittaa kunta- ja palvelurakennuudistuksen, joka ei perustunut Vanhasen hallitusohjelmaan. Taustalla oli hallituksen selonteko eduskunnalle alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.<sup>15</sup> Kunta- ja palvelurakennelain HE155/2006 vp. tavoitteena oli puitelain 1§:n mukaan

---

<sup>12</sup> Kuntaliitto 2013: 10.

<sup>13</sup> emt. 10.

<sup>14</sup> HE 155/2006 vp s. 68.

<sup>15</sup> Kunnallisalan kehittämissäätiö 2016: 17.



luoda elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne ja varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat hyvinvointipalvelut. Lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa oli otettava huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Hankkeen toteuttamista ohjannut puitelaki tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa ja oli voimassa vuoden 2012 loppuun. Puitelain mukaan 5 §:lää ja uuden 5 a §:n nojalla määrämät yhteistoimintavelvoitteet ovat oleet voimassa vuoden 2014 loppuun. Lisäksi valtioneuvosto voi vuoden 2014 loppuun mennessä päättää muuttaa määräämäänsä yhteistoimintavelvoitetta sekä velvoittaa kuntaa yhteistoimintaan siten kuin lain 5, 5 a ja 5 b §:ssä säädetään muutetun lain voimaantulopykälässä tarkemmin säädetyin rajoituksin.<sup>16</sup>

Pirstoutunut kuntakenttä ja asukasluvuiltaan pienet kunnat eivät ole pärjänneet täysin itsenäisesti ja pienillä kunnilla on ollut haasteita toimeenpanna kehittyntä hyvinvointipalvelujen lainsäädäntöä. Perustettujen kuntayhtymien toiminnalla on nähty olevan kansalaisten osallistumis- ja demokratiaoikeuksiin heikentäviä vaikutuksia. Päätöksenteon läpinäkyvyys on osin yhteistoimintamuotojen moninaisuuden vuoksi voinut hämärtyä. Yhteistoimintaorgaaneista on tullut paikoin liian itsenäisiä suhteessa peruskuntaan ja sen valtuustoon. Yhtiöittäminen ja yksityisoikeudellinen yhteistoiminta edellyttävät kunnilta toimivan ja osaavan konserniohjauksen. Ostopalvelutoiminta edellyttää hankintalainsäädännön ja sopimusjuridiikan erityisosaamista, joita pienillä kunnilla on yleensä vähän. Varsinkin palvelujen ostamisessa kunnilla on ollut vaikeuksia määritellä laatuvaatimuksia. Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian näkökulmasta tarkasteltuna kunnan tehtävien siirto yhteistoimintaorganisaatioille tarkoittaa valtuuston ja asukkaiden päätösvallan siirtymisestä kunnan ulkopuolelle, kunnan välillisesti valitsemille edustajille. Erilaiset sopimusjärjestelyjen ja vaikeiden hankintojen on nähty hämärtävän kunnan asukkaiden käsityksiä valta- ja vastuusuhteista.<sup>17</sup> Ylikunnallisten kumppanuuksien ja kuntayhtymien malli on ollut siis demokratianäkökulmasta kuntalaisia vieraannuttava.

Kuntien pakottamista kuntayhtymiin arvioidessaan eduskunnan perustuslakivaliokunta

<sup>16</sup> Valtiovarainministeriö 2012: 193.

<sup>17</sup> HE 155/2006 vp s. 68.

kiinnitti huomiota hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei päätöksentekojärjestelmä anna millekään yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräysvallan mahdollistavaa asemaa.<sup>18</sup> Perustuslakivaliokunta ei kommentoinut PARAS-puitelain käsittelyssä lainkaan kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Jälkeenpäin tarkasteltuna kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ei noussut siis perustuslakivaliokunnan tarkasteluun puitelakihankkeessa.

Kunta- ja palvelurakennemuutokselle asetettu periaate ”kansanvallan lähtökohdista” tuki heikosti sosiaali- ja terveystaloukselle välttämätöntä asukaslähtöisyyttä. Asukaslähtöisyyttä ja asiakaskeskeisyyttä korostivat myös puitelakiin kirjatut tavoitteet kansalaisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden huomioon ottamisesta, sekä kuntalain (519/2007) 27§ mukaiset asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet. Laajempien muutosten ja konkreettisten uudistusten kohteeksi yritettiin saada sekä koko sosiaali- ja terveydenhuolto että niitä koskevan demokraattisen päätöksenteon muodot ja kokonaisuus.<sup>19</sup>

PARAS-hankkeen lopputuloksena saatiin aikaan lukuisa määrä kuntaliitoksia ja kuntakartasta vähentyi 120 kuntaa ja peruspalvelujen yhteistoimintajärjestelyjä tehtiin noin 20 000 asukkaan alueilla.<sup>20</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaan siirtyminen ja palvelurakennemuutokset hajauttivat poliittisia päätöksentekojärjestelmiä. Uudistukset ja reformit näkyivät organisaatorakenteissa, strategioissa, johtamisjärjestelmissä ja ennen kaikkea virallisissa rakenteissa. Muutoksia tapahtui ja toiminnassa ne näkyivät yleensä ensimmäisenä viranhaltijoille ja myös asiakkaille ja kuntalaiselle eli palvelun tuottajalle ja käyttäjälle. Varsinaiset toiminnan muutokset näkyvät melko nopeasti myös osalle poliittisista päättäjistä. PARAS-hankkeen alussa ei kuitenkaan panostettu tarpeeksi osallisuus- ja demokratiatemoihin ja näin ei osattu ennakoida osallisuuden kannalta etenkin ei-toivottuja tuloksia.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> PeVL 37/2006 vp s. 5.

<sup>19</sup> Kuntaliitto 2013: 24-25.

<sup>20</sup> Kunnallisalan kehittämissäätiö 2016: 18.

<sup>21</sup> Kuntaliitto 2011: 73-74.

## 2.2. Kainuun hallintokokeilu

Suomessa demokraattista maakuntahallintoa on kokeiltu vuosien 2005-2010 välissä Kainuun maakunnassa, kun hallintokokeilulain 343/2003 avulla toteutettiin Kainuun hallintokokeilu. Kainuun hallintokokeilu käynnistettiin vuonna 2005 ja sen loppuarviointi julkaistiin huhtikuussa 2010. Hallintokokeilulla saavutettiin hyviä tuloksia peruspalvelujen järjestämisessä kohtuullisilla kustannuksilla. Kokeilussa järjestämisvastuu siirrettiin Kainuun maakunta -kuntayhtymälle. Rahoitus perustui rahoitusmalliin, jossa kunnat maksoivat maakunnalle prosenttiosuuden erikseen määritellyistä verotuloista. Kainuussa kuntien perusterveydenhuolto ja maakunnan tasolla järjestetty erikoissairaanhoido yhdistettiin samaan hallinto-organisaatioon ja yhteiseen budjettiin. Kainuun hallintokokeilulle annettiin jatkoaikaa neljä vuotta vuoteen 2016 saakka. Kokeiluun osallistuminen oli ollut ensin pakollista kunnille, mutta uudessa esityksessä kunnille annettiin lopullinen päätösvalta kokeilun jatkamisesta.<sup>22</sup> Hallintokokeilulain tarkoituksena oli hankkia kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen ja juuri kansalaisten osallistumiseen.<sup>23</sup>

Kokeiltavan päätöksentekojärjestelmän ja rahoituksen kokoamisen tavoitteena oli mahdollistaa nykyistä paremmin Kainuun sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen. Päätöksenteon siirtämisen Kainuun maakunnan omille toimielimille nähtiin lisäävän päätöksenteon koordinaatiota maakuntatasolla. Tavoitteena oli myös Kainuun maakunnan kattava eri toimenpiteiden suunnittelun koordinointi. Kokeilulla haluttiin lisätä Kainuussa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia esimerkiksi aluekehitykseen.<sup>24</sup>

Hallintokokeilua säädettäessä määräaikaisella lainsäädännöllä eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta oli tärkeää, että Kainuun maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventäisi tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis-

<sup>22</sup> Valtiovarainministeriö 2012: 196.

<sup>23</sup> PeVL 65/2002 vp s. 1-2.

<sup>24</sup> HE 198/2002 vp s. 11-12.

ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa. Kokeilulaki nähtiin mahdolliseksi ilman perustuslain muutosta, sillä ehdotetulla kokeilulla tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä. Oli perusteltua hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista ja pyrkiä tällä tavoin varmistamaan peruspalvelujen saatavuus. Hallintokokeilun toimeenpanolle nimenomaan Kainuun maakunnassa nähtiin maakunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät perusteet. Vaaleihin perustuva itsehallintojärjestely lisäsi maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maakunnallisella tasolla, mutta tehtävien siirto kunnilta maakunnalle vastaavasti nähtiin kaventavan niitä paikallisella tasolla. Kokonaisuutena tämä ei kuitenkaan merkitse olennaista muutosta maakunnan asukkaiden asemaan. Perustuslain 6 §:stä ei valiokunnan mielestä muodostunut estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>25</sup>

Kainuun maakuntavaalit pidettiin samaan aikaan kunnallisvaalien kanssa. Ensimmäisissä Suomen maakuntavaaleissa valittiin vuonna 2004 ensimmäiset 39 Kainuun maakuntavaltuutettua Hare-Niemeyerin vaalimenetelmällä. Siinä käytössä olivat kuntakiintiöt, jotka takasivat jokaiselle kunnalle tietyn vähimmäismäärän edustajia suhteessa niiden asukaslukuun. Kiintiöt tuottivat kuitenkin demokratian kannalta ongelmallisen tuloksen, joka ei toteuttanut äänestäjien tahtoa. Eräässä kunnassa, jossa tietyn puolueen kannatus oli ylivoimaista, pääsikin valtuustoon toisen puolueen ehdokas. Vaalitapaa muutettiin epäkoh- tien vuoksi hallintokokeilun aikana, sillä kuntakiintiöstä luopuminen mahdollisti paremmin äänestäjien tahdon toteutumisen. Kuntakiintiöt poistettiin ja seuraavissa Kainuun maakuntavaaleissa vuonna 2008 valittiin 59 maakuntavaltuutettua. Kuntakiintiöiden poiston nähtiin myös ohjaavan maakuntavaltuuston työtä ajatuksellisesti enemmän siihen suuntaan, että kyse on koko maakunnan yhteisten asioiden päättämisestä. Maakuntavaaleissa äänestysaktiivisuus oli sekä vuoden 2004 että 2008 vaaleissa ollut hieman pienempi kuin kunnallisvaaleissa. Kuitenkin ero äänestysaktiivisuuteen kunnallisvaaleissa on varsin pieni. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa kainuulaisia äänestäjiä oli vain 1,1 prosenttiyksikköä enemmän kuin maakuntavaaleissa ja vuonna 2008 ero oli 1,4 prosenttiyksikköä.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> PeVL 65/2002 vp s. 3-4.

<sup>26</sup> Valtiovarainministeriö 2010: 157-159.

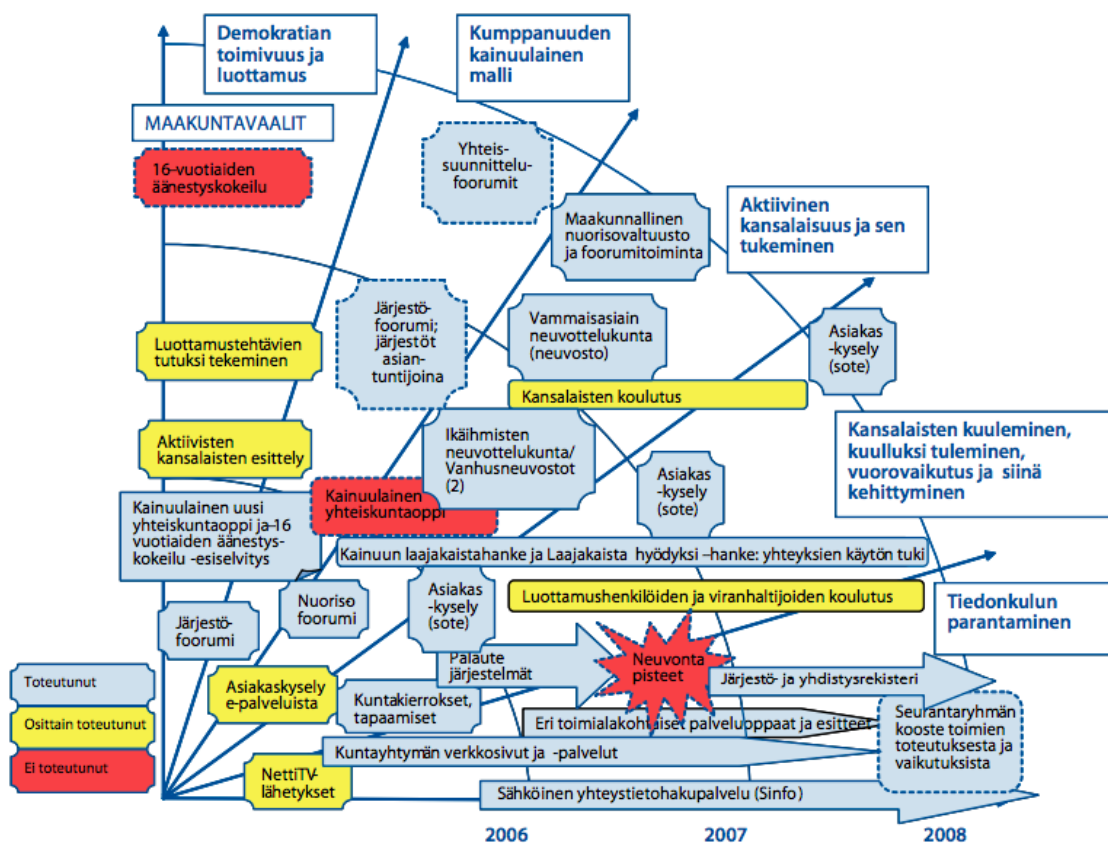
Julkisuudessa huolta oli aiheuttanut erityisesti heikko äänestysaktiivisuus Kainuun kaikissa vaaleissa. Vaikka maakuntahallinnon suunnittelusta ja toiminnasta oli alusta asti järjestetty tiedotus- ja kuulemistilaisuuksia ja palautteenantomahdollisuuksia, kainuulaiset ja kansalaisjärjestöt kritisoivat maakunnan päätöksentekoa. Kokemus useilla kainuulaisilla oli, että heitä ei riittävästi kuunnella ja maakunnan järjestämien kyselyjen ei useinkaan uskota johtavan toimenpiteisiin. Kainuussa käynnistettiin kansalaisvaikuttamisen ohjelma vuonna 2006 lisäämään kansalaisvaikuttamista. Sen toimeenpanoa aktivoimaan ja seuraamaa perustettiin toimikunta, jonka tehtävänä oli kehittää alueosallisuutta.

Kansalaisvaikuttamisen kehittämisen päämääränä oli edistää uuden toimintakulttuurin luomista Kainuuseen. Ajatuksena oli pyrkiä hyvään tiedonkulkuun, avoimeen vuorovaikutukseen ja lisätä maakunnan asukkaiden luottamusta hallintoon. Perustavoitteiksi kansalaisvaikuttamisen ohjelmalle asetettiin kansalaisten tieto-, suunnittelu-, päätöksenteko ja toimintaosallisuuden mahdollisuuksien parantaminen. Ohjelmaa valmisteltaessa huomioitiin, että eri kansalaisryhmillä oli osallistumisen ja vaikuttamisen suhteen erilaiset tarpeet.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Valtiovarainministeriö 2010: 188.

KUVA 47. Kansalaisvaikuttamisen kehittämistoimet vuosirenkailta 2006-2008 (Karppinen 2009)



Kuva 1.

Maakuntavaalien alhainen äänestysprosentti kiritti Kainuun hallintokokeilua etsimään uusia ratkaisuja osallisuuden ja kansalaisvaikuttamisen kehittämiseksi. Kainuussa kokeiltiin uusia osallisuuden tapoja ja perustettiin esimerkiksi maakunnallinen nuorisovaltuusto. Monet Kainuun hallintokokeilun osallisuuskokeilusta saavat jatkoa Sipilän hallituksen maakuntalakisesityksissä. Lähde: Valtiovarainministeriö 2010: 188.

Lasten ja nuorten osalta tavoitteena oli tukea kasvamista aktiiviseksi kansalaiseksi, työikäisten osalta palautejärjestelmän toimivuuden kehittäminen ja lisäksi eri ryhmistä oli

ohjelmassa huomioitu vammaiset, ikääntyvät ja muista kulttuureista tulevat kainuulaiset. Kainuun viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden mukaan Kainuun osallisuustavoitteissa onnistuttiin lopulta kohtalaisen hyvin.<sup>28</sup>

Kainuun hallintokokeilua jatkettaessa esitettiin, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus voitaisiin siirtää osittain tai kokonaan perussopimuksella Kainuun maakunnalle. Kesken Kataisen hallituksen hallitusneuvottelujen kesäkuussa 2011 Puolangan kunta kuitenkin kaatoi Kainuun hallintokokeilun jatkokauden vuodesta 2012 eteenpäin. Jotta Kainuun malli olisi voinut jatkua nykymuotoisena, olisi kaikkien siihen kuuluvien kuntien pitänyt olla yksimielisiä asiasta. Puolangan päätös laittoi kunnat pohtimaan jatkotoimia. Puolanka ei halunnut sitoutua hallintokokeiluun, vaan halusi odottaa uuden Kataisen hallituksen linjauksia kuntapalveluiden järjestämisestä. Kataisen hallitusohjelmassa linjattiin seuraavasti: ”Kainuun maakunnan mahdollisuudet muusta maasta poikkeavaan hallintomalliin ratkaistaan erikseen kuntauudistuksen edetessä”.<sup>29</sup> Kainuun hallintokokeilu kuitenkin jäi kesken.

### 2.3. Kataisen hallituksen kuntarakennelaki

Alue- ja kuntapolitiikan kehittymiseen ovat vaikuttaneet vahvasti eri hallitusohjelmat. Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa kesäkuussa 2011 linjattiin hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena olevan turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa. Tavoitteena oli luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Osallisuusteema nousi esiin.<sup>30</sup> Kataisen hallitus lopetti edellisen Vanhasen hallituksen PARAS-hankkeen seutuyhteistyön puitelain ja halusi korvata sen uudella rakennelaillla. Hallituksen tavoitteena oli ottaa käyttöön lainsäädännössä kuntauudistusta edistäviä keinoja ja muun muassa poistaa sekä

---

<sup>28</sup> Valtiovarainministeriö 2010: 185-186.

<sup>29</sup> Valtiovarainministeriö 2012: 196.

<sup>30</sup> Valtioneuvoston kanslia 2011: 75-77.

lainsäädännöstä että rahoitusjärjestelmistä kuntaliitoksia hidastavat tekijät. Hallitus ilmoitti ohjaavansa kuntauudistuksen etenemistä ja käynnisti koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta.<sup>31</sup>

Kataisen hallituksen kuntauudistuksen tavoitteena oli luoda palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta olisi ollut vahvoilla kunnilla. Vahva peruskunta muodostuisi hallituksen linjauksen mukaisesti luonnollisten työssäkäyntialueiden pohjalta ja on riittävän suuri, jotta pystyy vastaamaan itsenäisesti peruspalveluista. Hallitusohjelman mukaan kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenisi. Hallitus uskoi sopivansa kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen vuoden 2011 loppuun mennessä. Kuntatalouden vakautta yritettiin edistää uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista. Kataisen hallituksen tavoitteena oli toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, joka olisi pohjautunut vahvojen peruskuntien kautta.<sup>32</sup> Kuntaliitoksia vastaan oli kuitenkin paljon vastustusta ja julkista keskustelua.

Hallitusohjelmassa todetaan, että sote-järjestämislain ja muiden sektorilakien valmistelu sovitetaan yhteen valtakunnalliseen kuntauudistukseen sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti. Laadukkaat sosiaali- ja terveystalvet ja niiden rahoitus tulisi varmistaa muodostamalla hallitusohjelman mukaan viisi erityisvastuualuetta, joiden tehtäviin olisivat kuuluneet keskitettävät terveys- ja sosiaalihuollon palvelut.<sup>33</sup>

Kuntarakenteen muutoksella tavoiteltiin suurempien kuntayksiköiden muodostumista, joka olisi tuonut tarvetta parantaa edustuksellisen demokratian toimivuutta ja kehittää edustuksellisen demokratian vaihtoehtoja suurempiin kuntayksiköihin. Lisäksi on nähty tarvetta kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen kehittämiseen. Selvitys- ja valmistelutyötä tehtiin osana kuntalain kokonaisuudistusta.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Valtiovarainministeriö 2012: 193–194.

<sup>32</sup> Emt.

<sup>33</sup> Valtioneuvoston kanslia 2011: 56.

<sup>34</sup> HE 31/2013 vp s. 57-59.



Kataisen hallitus linjasi aluksi kuntauudistuksen kriteereistä. Linjauksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kunnan väestöpohjan on oltava vähintään noin 20 000 asukasta, mikä vastasi myös PARAS-uudistuksen voimassaolevan puitelain väestöpohjavoimasta. Kuntarakennelaki oli lähdössä lausuntokierrokselle, joten samassa yhteydessä lähetettiin kunnille tiedoksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen peruslinjaukset. Kataisen hallituksen linjauksen mukaan kunta olisi demokraattisin tapa järjestää palvelut lähellä ihmistä paikalliset tarpeen huomioon ottaen. Kunta olisi ollut Kataisen hallituksen mukaan paras sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjä myös siksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden hallinnonalojen asiat kaavoituksesta koko palvelujen kirjaan kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa.<sup>35</sup> Kataisen hallituksen HE 31/2013 vp mukaan kuntarakennemuutoksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos palveluiden edellyttämä väestöpohja, työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne tai kunnan taloudellinen tilanne niin vaatisi. Kuntaliitosselvitykseen oli merkitty selvitysvelvollisuus asukkaiden osallisuudesta ja arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta.<sup>36</sup>

Kuntaliitoksilla on ollut suuria demokratia- ja osallisuusvaikutuksia. Kuntaliitoksia valmisteltaessa ja kuntien lukumäärän vähentyessä valittavien valtuutettujen ja laajemmin luottamushenkilöiden määrän tiedettiin vähenevän. Valtuutettujen määrän väheneminen voisi johtaa siihen, että sosiaalisen edustavuuden varmistaminen tulee entistä haasteellisemmaksi. Valtuustopaikkojen väheneminen vaikuttaa myös valtuuston puoluejakaumaan ja siten puolueiden valta-asemaan. Kuntaliitoksien pelättiin johtavan siihen, että kuntalaiset kokevat heidän ja päättäjien välisen etäisyyden kasvavan ja päätösvallan siirtyvän kauemmas. Tämän arveltiin heikentävän kuntalaisten samaistumista kuntaan ja johtavan esimerkiksi kuntalaisten äänestysaktiivisuuden ja osallistumisen vähentymiseen.<sup>37</sup>

Perustuslakivaliokunta totesi Kataisen hallituksen kuntarakennemuutoksen olevan erittäin merkittävä ja kauaskantoinen lainsäädäntöhanke. Yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen kanssa se muodostaisi Suomeen uuden ja poikkeuksellisen merkittävän kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta kritisoi rakennelain valmistelua

---

<sup>35</sup> Sosiaali ja terveysministeriö 2012.

<sup>36</sup> HE 31/2013 vp s. 42.

<sup>37</sup> HE 31/2013 vp s. 57-59.

tiukasti ja piti hankkeiden sekä ajallisesti että asiallisesti heikosti koordinoitua valmistelutapaa valitettavana. Näin laajan ja merkittävän asiakokonaisuuden valmistelun olisi tullut valiokunnan mielestä tapahtua kiirehtimättä ja laajapohjaisesti esimerkiksi parlamentaarisessa komiteassa.<sup>38</sup>

Kuntauudistuksen kaikki alkuperäiset tavoitteet eivät toteutuneet. Rakennepoliittisen ohjelman mahdollisia suotuisia vaikutuksia talouden kasvuun, työllisyyteen ja julkiseen talouteen on voitu ottaa kestävyysarviossa huomioon vain vähän.<sup>39</sup> Kataisen hallitusohjelman tavoite sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta oli myös kaatumassa perustulolain kysymyksiin juuri kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vuoksi.

#### 2.4. Stubbin hallituksen rauennut sote-järjestämislaki

Pääministeri Kataisen erottua käynnistyi Stubbin hallituksen kausi, joka toimi vuoden ajan kesäkuusta 2014 asti. Stubbin hallitusohjelman tavoitteena oli, että keskeiset hyvinvointipalvelut turvataan toteuttamalla perusteellinen sosiaali- ja terveystalouden uudistus. Kansallisella ja sosiaali- ja terveystalouden ohjauksella varmistettaisiin, että hallituksen tavoite valtion talouden kestävyysvajeen supistamisesta voitaisiin saavuttaa.<sup>40</sup>

Stubbin hallituksen lopulta rauenneen sote-järjestämislain HE 324/2014 vp. mukaisesti suuret sote-alueet olisivat muodostuneet viiden valtavan sote-kuntayhtymän pohjalle. Sote-kuntayhtymät olisivat olleet rauenneessa lakiesityksessä itsenäisiä oikeushenkilöitä. Kuntayhtymän päätösvaltaa olisi mallissa käyttäneet jäsenkunnat yhtymäkokouksissa tai valittu yhtymävaltuusto. Sote-kuntayhtymän toimielimistä olisi sovittu perussopimuksessa, mutta yleensä toimeenpanovalta on keskittynyt juuri kuntayhtymien hallituksille. Yhtymäkokous pidettäisiin vähintään kaksi kertaa vuodessa ja yhtymäkokousedustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin. Vaa-

---

<sup>38</sup> PeVL 20/2013 vp. 10.

<sup>39</sup> Valtioneuvoston kanslia 2015: 6-9.

<sup>40</sup> Valtioneuvoston kanslia 2014: 5.

likelpoinen kuntayhtymän toimielimiin olisi ollut henkilö, joka kuntalain mukaan on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen. Johtokuntaan ja toimikuntaan olisi voitu kuitenkin valita sellainenkin henkilö, joka olisi ollut vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimielimiin tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta.<sup>41</sup>

Sote-järjestämislain kuntayhtymät muodostuivat perustuslakivaliokunnan mukaan liian suuriksi, sillä yhdessä kuntayhtymässä olisi ollut yli 60 jäsenkuntaa. Pienten kuntien ääniosuudet yhtymävaltuustoissa olisivat jääneet pieniksi. Suuren kuntayhtymäkoon vuoksi useimpien kuntien ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveysalueella jäisivät siten varsin heikoiksi. Vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyden ongelmallisuus korostuu entisestään, kun otetaan huomioon, että kysymys on kunnan asukkaiden kannalta keskeisistä peruspalveluista.<sup>42</sup> Suuri määrä jäsenkuntia heikentäisi varsinkin pienissä kunnissa asuvien kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa peruspalveluihin.

Stubbin hallituksen esityksessä perusteltiin rauenneen sote-järjestämislakiehdotuksen osallisuustavoite. Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaamia ominaispiirteitä ovat juuri kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päättävä elin, jota mallissa ei ollut. Kunnan itsehallintoon sisältyy keskeisesti juuri demokratia- ja läheisyysperiaate ja järjestämislaissa säädettiin hallituksen esityksen mukaan uusista asukkaiden ja asiakkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksista sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kuntien asukkaiden ja erityisryhmien mielipiteiden kuuleminen olisi parantanut palvelujen asiakaslähtöisyyttä väestön tarpeiden mukaiseksi.<sup>43</sup> Esitetyssä mallissa suoria demokraattisia vaaleja ei olisi ollut ja esimerkiksi 10 000 asukkaan kuntaa olisi edustanut vain yksi päättävä. Sote-kuntayhtymän hallituksessa olisi toiminut monta kymmentä hallituksen jäsentä.

Rauenneen järjestämislakiehdotuksen 30 §:n tarkoituksena oli huomioida asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia ilman suoraa ja edustuksellista demokratiaa. Päätöksenteossa hyödynnettäisiin sote-alueen asukkaiden käyttäjä- ja kokemuslähtöistä tietoa ja avoimuutta tulisi lisätä. Asukkaiden tulisi voida vaikuttaa ja osallistua ei vain tuottamisvastuussa olevan kuntayhtymän, vaan laajemmin koko sosiaali- ja terveysalueen

---

<sup>41</sup> HE 324/2014 s. 20-21.

<sup>42</sup> PeVL 67/2014 vp s.6-7.

<sup>43</sup> HE 324/2014 vp. s. 70.

toimintaa koskevaan päätöksentekoon. Tavoitteena olisi ollut lieventää kunnista ja yhteistoiminta-alueilta sosiaali- ja terveystalueille siirtyvästä järjestämismallista johtuvaa päätöksenteon etäännyttämistä kunnallisista. Pyrkimyksenä olisi ollut vahvistaa kansanvaltaisuutta sekä asukkaiden toimintamahdollisuuksia, jotta eri osa-alueiden asukkaiden ja asukasryhmien tarpeet tulisivat näkyviksi.<sup>44</sup>

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos huomautti järjestämislakiesitystä arvioinnissaan osallisuus- ja demokratiateemoista. Rauenneessa lakiehdotuksessa edellytettiin, että sote-alue ja tuotannosta vastaavat toimijat keräävät eri tavoin asukkaiden näkemyksiä hyvinvoinnin ja terveyden tilasta, sote-palvelujen laadusta ja toimivuudesta. Palvelujen käyttäjiä olisi tullut ottaa mukaan palvelujen kehittämiseen ja heitä tulisi kannustaa aloitteellisuuteen. Asiakkaiden näkemykset olisi pitänyt ottaa huomioon sekä järjestämispäätöksessä että tuotannosta vastaavien vuotuisissa suunnitelmissa selkeämmin ja tarkemmin.<sup>45</sup>

Stubbin hallituksen esityksen mukaan osallistumista ja vaikuttamista olisi edistettävä erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kansalaisraateja, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia eri toimielimiin ja keräämällä palautetta. Asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua nähtiin tarpeen tukea. Asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen kanavina voidaan käyttää myös olemassa olevia rakenteita kuten kuntien vanhus- ja vammaisneuvostoja sekä nuorisovaltuustoja. Laissa ei kuitenkaan velvoitettaisi ottamaan käyttöön tiettyjä osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja, vaan sosiaali- ja terveystalue ja kuntayhtymä arvioisivat itsenäisesti, millaisilla käytännön keinoilla ne voisivat parhaiten edistää osallistumista ja vaikuttamista paikalliset olosuhteet huomioiden.<sup>46</sup>

Perustuslakivaliokunnan ensimmäisen lausunnon mukaan lakiehdotus olisi voitu käsitellä normaalissa lainsäätämisyksessä vain, jos valiokunnan tekemät ehdotukset hallintomallin kansanvaltaisuudesta ja kuntien rahoitusvastuusta otettaisiin huomioon. Perustuslakivaliokunta totesi arvioineensa itsehallintojärjestelmää juuri Kainuun hallintoko-

---

<sup>44</sup> HE 324/2014 vp. s. 98-99.

<sup>45</sup> THL 2014.

<sup>46</sup> HE 324/2014 vp. s. 98-99.

keilun vaikutusten kautta. Hallintokokeilu vaikutti merkittävästi Kainuun kuntien hallintoon ja kavensi asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa ja oli ongelmallista kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kannalta. Kansanvaltaisuusperiaatteen valiokunta piti tärkeänä, että Kainuun maakunnan päätösvalta järjestettiin maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla. Maakunnan suorat vaalit siis lievensivät tehtävien siirrosta johtunutta kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa. Kunnallista itsehallintoa korvasi maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta siis maakunnallinen itsehallinto.<sup>47</sup>

*”Edellä mainittuihin seikkoihin perustuvan kokonaisarvion perusteella perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntely ei toteuta riittäväällä tavalla perustuslain 2 §:ssä, 14 §:ssä ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.”*

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan myös viimeisin sosiaali- ja terveysvaliokunnan korjausehdotus, joka perustui hallinnollisesti 19 kuntayhtymän varaan, olisi ollut ristiriidassa perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. Hallintomalliin ei edelleenkään sisältyisi alueen asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemaa toimielintä, joka Kainuun hallintokokeilun tapaan korvaisi kunnallista itsehallintoa ja tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kunnissa.<sup>48</sup>

Tästä syystä Stubbin hallituksen lakiesityksen käsittely tältä pohjalta raukesi ja sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti jatkavansa sote-uudistuksen valmistelua ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot.<sup>49</sup> Näin ollen eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta ei laatinut asiassa mietintöä, ja Stubbin hallituksen lakiehdotus järjestämislaiksi eduskunnassa raukesi maaliskuussa 2015 ennen huhtikuun eduskuntavaaleja, joissa tul-taisiin ratkaisemaan sote-uudistuksen suunta ja hallitusneuvotteluissa sen kohtalo.

---

<sup>47</sup> PeVL 67/2014 vp s. 6.

<sup>48</sup> PeVL 75/2014 vp s. 5.

<sup>49</sup> Valtioneuvoston kanslia 2015a: 41.

### 3. SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN DEMOKRATIAVAIKUTUKSET

#### 3.1. Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu

##### 3.1.1. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu

Sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistus oli eduskuntavaalien 2015 suuri keskusteluteema, josta haettiin ratkaisuja Suomen julkistalouden haastavaan tilaan ja hyvinvointipalvelujen tulevaisuuteen. Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa linjattiin haasteeksi, kuinka demokraattisen päätöksenteon vaikeudet korjata rakenteita ovat syöneet kansalaisten uskoa tulevaisuuteen, hallinnon jäykkyydet kahlitsevat luovuutta sekä latistavat ihmisten oma-aloitteisuutta ja osallistumista.<sup>50</sup> Sipilän hallitusohjelmassa linjattiin Suomen sote- ja itsehallintouudistuksesta. Sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen tavoitteena olisi terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Hallitus valmistelisi erikseen järjestämiskorjausta kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Alueita olisi yhteensä enintään 19 ja kansanvaltaisuuden turvaamiseksi sote-alueita johtaisivat vaaleilla valitut valtuustot.<sup>51</sup>

Hallitus julkisti ensimmäisiä lakiluonnoksia alueuudistus.fi - sivustolla 29.6.2016 ja osallisuus- ja demokratiateemoja käsiteltiin jo lakiluonnoksissa laajasti. Sote- ja aluehallintouudistuksessa perustetaan 18 maakuntaa ja valmistellaan maakuntalaki, jolla säädetään maakuntien itsehallinnon perusteista, maakuntajakolaki, jolla säädetään maakuntien muodostamisesta, sekä maakuntien toiminnan rahoitusta koskeva sääntely. Tämän lisäksi uudistuksessa valmistellaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (järjestämislaki), jolla säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kehittämisestä, ohjauksesta ja valvonnasta, sekä uudistuksen voimaantulolaki. Osana uudistusta valmistellaan myös laki sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta sekä myöhemmässä vaiheessa asiakkaiden ja potilaiden valinnanvapautta koskeva sääntelykokonaisuus. Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveystaloudesta annetaan uudistuksessa perustettaville maakunnille.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Valtioneuvoston kanslia 2015b: 8.

<sup>51</sup> Valtioneuvoston kanslia 2015b: 28.

<sup>52</sup> Terveystalouden ja hyvinvoinninlaitos 2016: 15.

Tavoitteena olisi painottaa ennaltaehkäisevää työtettä, vahvistaa kokemusasiantuntijutta ja vaikuttavia asiakaslähtöisiä palveluketjuja yli hallintorajojen. Muutoksen perustana olisi kumppanuus kuntien, järjestöjen ja yritysten kesken. Hallitusohjelmassa linjattiin, että asiakkaille tulisi mahdollistaa omien valintojen tekeminen.<sup>53</sup> Hallituksen mallissa maakuntapäätäjät valittaisiin maakuntavaaleissa. Maakuntien hallinnon perusteista säädettäisiin maakuntalaissa ja maakunnat saisivat itse päättää hallintonsa yksityiskohdista. Valtio vastaa maakuntien toiminnan rahoituksesta alkuvaiheessa täysimääräisesti. Maakuntien verotusoikeuden selvittäminen siirtyi myöhäisempään ajankohtaan.<sup>54</sup> Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovitukselta sovittiin vielä tehtävän erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä. Ensisijaisena ratkaisuna olisi toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.<sup>55</sup>

### 3.1.2. Maakuntien itsehallinto osallisuuden edellytyksenä

Hallitus teki 7.11.2015 linjauksen aluejaon perusteista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen askelmerkeistä sekä itsehallintoalueiden perustamisesta. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja itsehallintoalueita perustetaan 18 nykyisen maakuntajaon pohjalta. Jokaisella itsehallintoalueella on suoraan vaaleilla valittava ylin päätöksenteo eli maakuntavaalusto. Itsehallintoalueelle tulevat alueellisen kehittämisen ja elinvoiman edistämisen tehtävät ja muut itsenäistä harkintavaltaa sisältävät ja siten demokraattisen ohjauksen ja päätöksenteon alaan kuuluvat tehtävät, jotka taloudellisesta näkökulmasta on järkevää hoitaa kuntaa laajemmalla alueella.<sup>56</sup>

Itsehallintoalueille pyrittiin osoittamaan hyvin merkittävää omaa päätösvaltaa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja tuotannosta. Ratkaisu on näin sopusoinnissa perustuslain 121 §:n 4 momentin kuntaa laajemmalla alueella toteutettavaa itsehallintoa koskevien vaatimusten kanssa. Perusteluna on, että tältä osin itsehallinto toteuttaa perustuslain 14 §:ssä säädettyjä osallistumisoikeuksia ja lainsäädännössä tulee hakea ratkaisua,

---

<sup>53</sup> Valtioneuvoston kanslia 2015b: 28.

<sup>54</sup> Terveys ja hyvinvoinninlaitos 2016: 15.

<sup>55</sup> Valtioneuvoston kanslia 2015b: 30.

<sup>56</sup> Valtiovarainministeriö 2016: 7.

joka toteuttaa yhdenvertaisella tavalla perusoikeuksia toteuttavat palvelut ja samanaikaisesti mahdollisimman hyvin toteuttaa osallistumisoikeudet. Perustuslain muut säännökset, joilla on merkitystä aluejaon kannalta, ovat PL2 § kansanvaltaisuudesta, 14 § vaali- ja osallistumisoikeuksista, 17 § kielelliset oikeuksista, 21 § oikeusturvasta, 22 § perusoikeuksien turvaamisesta ja 122 § aluejaosta.<sup>57</sup> Perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta.<sup>58</sup>

Sote-uudistuksessa ehdotettu maakuntien itsehallinto eroaisi merkittävästi kuntien itsehallinnosta, sillä maakunnalla ei olisi yleistä toimialaa. Eräänlaiseksi rajatuksi yleiseksi toimialaksi on toisaalta arvioitavissa ehdotetussa sääntelyssä määritellyt tehtävät, jotka maakunta voisi ottaa hoitaakseen ja joista ei välttämättä säädettäisi yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä. Toinen ero kunnalliseen itsehallintoon on myös se, ettei maakunnille olla tulossa verotusoikeutta. Itsenäinen verotusoikeus olisi perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltua, mutta ehdottomana maakunnallisen itsehallinnon vaatimuksena sitä ei voida pitää.<sup>59</sup>

### 3.1.3. Maakuntien määrän vaikutus demokratiaan

Sipilän hallituksen aluejakoarvioon ja itsehallintoalueiden määrään vaikutti taloudellisen tehokkuusnäkökulmien lisäksi myös kansanvaltaisuus. Perustuslain 2 §:ssä säädetty kansanvaltaisuusperiaatteeseen sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kansanvaltaisuuteen sisältyy alueen asukkaiden mahdollisuus saada edustajansa vaaleilla valittuun toimielimeen sekä yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslakikeskuste-

---

<sup>57</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 12.

<sup>58</sup> PeVL 26/2017 vp s. 19.

<sup>59</sup> Oikarinen, Tommi, Voutilainen Tomi, Anu Mutanen & Matti Muukkonen 2018: 32.



lussa on myös esitetty, että alueilla tulisi olla jokin yhteinen identiteetti, joka olisi kytköksissä alueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamistarpeeseen. Identiteettinäkökulmaa ei ole kuitenkaan selkeästi edellytetty perustuslaissa, mutta sen on nähty edistävän sitoutumista alueeseen.<sup>60</sup> Perustuslain 121 §:n 4 momentista taikka sen esitöistä ei ole luettavissa reunaehtoja näiden hallintoalueiden suuruudesta tai ominaisuuksista.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin mukaan vain viiden itsehallintoalueen mallissa itsehallintoalueet olisivat liian laajoja. Niissä olisi osallistumisen ja alueen eri osien edustuksen turvaamiseksi tarpeen perustaa sisäiset vaalipiirit ja sisäinen vaalipiirijako saattaisi vähentää alueen selkeyttä äänestäjälle. 13 itsehallintoaluetta olisi ollut yhteensopiva nykyisen vaalipiirijaon kanssa ja itsehallintoalueiden määrä 12–18 vastaa perustuslain säännöstä vaalipiirijaosta.<sup>61</sup> Itsehallintoalueiden muodostamisessa tuli myös ottaa huomioon perustuslain 122 §:n 1 momentissa asetettu pyrkimys keskenään yhteensopiviin aluejaotuksiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi nykyisten eduskuntavaalipiirien alueilla on useita erilaisia hallinnon aluejaotuksia, joista vaalipiirijako poikkeaa, ja pitänyt aiheellisena arvioida vaalipiirijaon yhteensopivuutta muun aluejaotuksen kanssa.<sup>62</sup>

Itsehallintoalueiden aluejaosta ei ole perustuslaissa erillissäännöksiä, vaan aluejakoon sovelletaan perustuslain yleistä aluejakoa koskevaa säännöstä. Perustuslain 122§ mukaan aluejakojen lähtökohtana tulee olla pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei ole ensisijaisesti varmistaa yksikielisten yksiköiden tai enemmistöltään ruotsinkielisen alueen muodostaminen, vaan ennen kaikkea turvata palvelut niin suomen kuin ruotsinkin kielellä. Perustuslaista ei siten suoraan voida johtaa tulkintaa, jossa kieliperusteella tulisi toteuttaa jokin tietty aluejaotus vain kielellisistä syistä.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 10.

<sup>61</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 14.

<sup>62</sup> PeVM 1/2013 vp, s. 2.

<sup>63</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 12.

Kansanvaltaisuus ja itsehallintoalueiden demokraattisuus toteutuisi siis virkamiesarvioiden mukaan parhaiten 15-19 itsehallintoalueen määrällä. Tuo 19 itsehallintoaluetta olisi ollut nykyiset 18 maakuntaa ja pääkaupunkiseutu suunniteltuna erityisratkaisuna. Kunnallisan kehittämissäätöön syyskuussa 2015 tekemässä selvityksessä 90% kuntapäätäjistä kannatti nykyiseen 18 maakuntaan perustavaa itsehallintoa. Sama linja vahvistui kuntien ja muiden tahojen virallisissa kannoissa valtiovarainministeriölle helmikuussa 2016. Kunnista 79% piti nykyistä maakuntajakoa sopivana pohjana itsehallintoalueiden muodostumiselle.<sup>64</sup> Räväkkä julkinen keskustelu sote- ja maakuntauudistuksesta on muuttanut selvästi ilmapiiriä reformin ympärillä. Valmistelussa on ollut valtavia poliittisia jännitteitä ja suomalaisten usko sote-uudistuksen toteutumiseen on ollut koetuksella.

### 3.2. Vaikutusmahdollisuudet muuttuvissa sosiaali- ja terveystalveluissa

#### 3.2.1. Potilaiden osallisuus muuttuvissa sosiaali- ja terveystalveluissa

Hallitus antoi 2.3.2017 eduskunnalle hallituksen esityksen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannpanolaki. Lisäksi esityksessä on uudistusten edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön.<sup>65</sup> Valmisteltavassa mallissa toteutuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen integraatio. Asiakkaiden valinnanvapauten perustuvassa monituottajamallissa palvelujen tasolla tapahtuvan integraation onnistuminen ja kokonaisuuksien toimivuus riippuvat siitä, millaisia sopimuksellisia ja muita palveluntuottajien ohjauskeinoja maakunnalla on. Lakiesitys sisältää erilaisia palvelujen integraatiota turvaavia menetelmiä, kuten velvoitteen kuvata palvelukokonaisuudet ja -ketjut, tarjota neuvontaa ja ohjausta, toteuttaa palvelutarpeen arviointia ja laatia asiakassuunnitelmia.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Kunnallisan kehittämissäätö 2016: 68-69.

<sup>65</sup> Sosiaali- ja terveystalvelministeriö ja valtiovarainministeriö 2017: 1.

<sup>66</sup> Terveystalvel ja hyvinvoinninlaitos 2016: 26.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisilla, toiminnallisella johdolla ja demokraattisilla poliittisilla päättäjillä on omat, näkyvät tai piiloiset tavoitteensa siitä millaisissa päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmissä niitä tulisi ohjata.<sup>67</sup> Järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on lakisäateisiä välineitä palvelurakenteen ja palvelujen sisällön ohjaamiseen. Näitä ovat muun muassa maakunnan palvelustrategia ja -lupaus, maakuntien yhteistyösopimus, liikelaitoksen hallintosääntö, asiakasetelipalvelujen tuottajiin sovellettavat hyväksymismenettelyt ja tuottajien kanssa tehtävät sopimukset. Näillä keinoilla maakunta toteuttaisi järjestämisvastuuta monituottajamallissa ja pyrkisi varmistamaan palvelujen saavutettavuuden, laadun ja yhdenvertaisuuden.<sup>68</sup>

Maakunnan on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana maakuntastrategiaa. Strategiassa maakunta asettaa sen järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet ja päättää yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Lisäksi maakunta laatii palvelulupauksen, joka on maakunnan asukkaille osoitettu tahdonilmaisu siitä, miten maakunta toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelut.<sup>69</sup> Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan maakunnan on otettava asukkaiden näkemykset huomioon, kun maakunta valmistelee palvelulupausta, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisista tavoitteista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.<sup>70</sup>

Lakiluonnoksiin sisältyvien monipuolisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen riippuu maakuntien ja niiden palvelulaitosten, mutta myös muiden palveluntuottajien valmiudesta ja osaamisesta käyttää erilaisia osallistumis- ja vaikuttamismenetelmiä, kuten asiakkaiden kokemuksiin perustuvaa tietoa palvelujen kehittämiseen. Vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että toimijoita veloitetaan esimerkiksi sopimuksin edistämään vaikutusmahdollisuuksia osana toimintaprosessiaan.

---

<sup>67</sup> Pollit & Bouckaert 2011, 172–174.

<sup>68</sup> PeVL 26/2017 vp. s. 38.

<sup>69</sup> Terveyden ja hyvinvoinninlaitos 2016: 15-16.

<sup>70</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö 2017: 6-7.

Keskeiseksi muodostuu myös se, miten maakuntien asukkaat ja esimerkiksi eri väestöryhmiä edustavat järjestöt ja muut toimijat saadaan osallistumaan ja käyttämään oikeuksiaan ja mahdollisuuksiaan uudessa hallintorakenteessa. Uusi toimintaympäristö edellyttää järjestöiltä ja muilta asiakkaiden, potilaiden ja asukkaiden etuja edustavilta toimijoilta uudenlaisten toimintatapojen kehittämistä.<sup>71</sup> Järjestöillä ja asukkailla on esimerkiksi demokratiaoikeuksina vaatia järjestöille rahoitusta, pyytää keskustelutilaisuuksia ajankohdaisista asioista ja vaikuttaa maakuntalakiesityksen mukaisissa toimielimissä.

### 3.2.2. Palvelulupaus maakuntaosallisuuden työvälineenä

Sote-järjestämislakiesityksen mukaan maakuntavaltuusto asettaa maakunnan ja sen toiminnan keskeiset tavoitteet maakuntastrategiassa. Maakuntastrategian sisällöstä säädetäisiin tarkemmin lain 35 §:ssä. Maakuntastrategiassa olisi otettava huomioon maakunnan tehtäväaloja koskevat muut strategisen tason suunnitteluasiakirjat. Tällaisia olisivat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu palvelustrategia ja palvelulupaus.<sup>72</sup> Maakuntavaltuusto päättää osana palvelustrategiaa järjestämisvastuullaan olevien sosiaali- ja terveys- ja muiden palveluiden palvelulupauksesta. Palvelulupauksessa otetaan huomioon maakunnan asukkaiden näkemykset ja tarpeet palvelustrategian valmistelussa ja toimeenpanossa. Palvelulupaus on uusi elementti palveluiden järjestämisessä. Se antaa maakunnille mahdollisuuden asukkaidensa osallistamisen kautta nostaa strategiaan juuri omalle maakunnalle tärkeitä tavoitteita.<sup>73</sup>

Maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palvelukokonaisuuksien kuvaamisesta sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä ja asiakkaan oikeuksista tiedottamisesta, palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laatimisesta, joilla varmistettaisiin asiakkaan palveluiden yhteensovittaminen.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Terveyden ja hyvinvoinninlaitos 2016: 29.

<sup>72</sup> HE 15/2017 vp s. 333.

<sup>73</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: 18.

<sup>74</sup> HE 15/2017 vp s. 177.

Lakiehdotuksen mukaan asukkaiden näkemykset on otettava huomioon valmisteltaessa maakunnan palvelulupausta, maakuntien yhteistyösopimusta sekä yhteistyöalueen ehdotusta sosiaali- ja terveysministeriölle siitä, miten alueen palvelut ja niiden kehittäminen sekä maakuntien välinen yhteistyö pitäisi ottaa huomioon valtioneuvoston hyväksymissä valtakunnallisissa tavoitteissa.<sup>75</sup> Uudenmaan valmistelussa maakuntastrategiaa, sote-palvelustrategiaa ja palvelulupausta on jo tehty laajasti viiteryymiä ja asiantuntijoita osallistaen. Näin on saatu samalla ymmärrystä siitä, miten käytetyt menetelmät soveltuvat jatkotyöskentelyyn. Uudenmaan maakunnan osallisuussuunnitelman mukaan Uudenmaan maakunnan sote-palvelulupauksen ja palvelustrategian laatimisessa on käytetty fasilitoituja työpajoja, joissa on saatu syvää ymmärrystä asukkaiden ja erityisryhmien tarpeista koskien palveluita ja osallistumista.<sup>76</sup>

Palvelulupauksen avulla ja sen suunnitteluprosessilla toteuttamiseen saadaan sitoutettua maakunnan ja sen asukkaiden ohella myös kunnat ja kolmannen sektorin toimijat. Maakunta voi myös sisällyttää asukkaiden osallistumismahdollisuuden lisäämisen osaksi palvelulupausta, esimerkiksi siten että maakunnassa edellytetään kaikilta toimijoilta asiakkaiden osallistumismahdollisuuksien huomioimista riittävällä tasolla.<sup>77</sup> Palvelustrategia ja palvelulupaus voidaan valmistella yhdessä. Palvelulupaus on julkaistava julkisessa tietoverkossa. Julkisesti ilmoitettu palvelulupaus antaa maakunnan asukkaille mahdollisuuden seurata ja arvioida sitä, miten palveluja on tarkoitus toteuttaa ja toteutuvatko ne lupauksen mukaisesti. Tätä kautta on myös mahdollista antaa palautetta ja tehdä palvelujen käytännön toteutusta parantavia ehdotuksia.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> HE 15/2017 vp s. 179.

<sup>76</sup> Uudenmaan liitto 2018: 6-7.

<sup>77</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: 18.

<sup>78</sup> HE 15/2017 vp s. 451-452.

## ASIAKKAIDEN OSALLISTUMISEN TOIMINTAMALLI

MAAKUNTA		PALVELUNTUOTTAJA			
Tiedolla osallistaminen, avoin viestintä					
ASIAKAS-OSALLISUUS	PALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN	PÄÄTÖKSEN TEKO maakuntapäätäjät	STRATEGINEN TASO	asiakas ja henkilöstö KEHITTÄMIS-YHTEISTYÖ	ASIAKAS SOTE-PALVELUTILANTEESSA
OSALLISUUDEN YDIN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strateginen johtaminen ja koordinaatio:               <ul style="list-style-type: none"> <li>asiakasosallisuus</li> <li>järjestöyhteistyö</li> </ul> </li> <li>Osallistumisjärjestelmä /osallisuusohjelma</li> <li>Kokemustiedon hyödyntämisen varmistaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Huolehtii monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asiakkaiden osallisuuden tavoitteet määritelty</li> <li>Asiakkaat ja kokemusasiantuntijat mukana palveluiden suunnittelussa, kehittämisessä ja arvioinnissa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asiakas kumppanina:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Tasavertaisuus</li> <li>Vuorovaikutus</li> <li>Yhteisen ymmärryksen lisääntyminen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vuorovaikutus</li> <li>Kohtaaminen</li> <li>Sopiminen</li> <li>Vastuu</li> </ul>
OSALLISUUDEN MUOTOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yhteiskehittäminen</li> <li>Digitaaliset alustat</li> <li>Raadit, kuulemis- ja keskustelutilaisuudet</li> <li>Kohdennetut kyselyt</li> <li>Osallistuva budjetointi</li> </ul>	Lakisäätöiset: <ul style="list-style-type: none"> <li>Vanhus- ja vammaisneuvosto</li> <li>Nuorisovaltuusto</li> </ul> Suora vaikuttaminen: <ul style="list-style-type: none"> <li>kansalaisten kohtaaminen</li> <li>aloitteet</li> </ul> Epäsuora vaikuttaminen: <ul style="list-style-type: none"> <li>järjestöjen kautta</li> <li>toimijoiden tukeminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asiakaspalaute</li> <li>Yhteiskehittäminen</li> <li>Keskustelutilaisuudet</li> <li>Asiakasraadit</li> <li>Asiakkaat arvioijina</li> <li>Asiakas palvelunantajana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yhteiskehittäminen (palvelumuotoilu)</li> <li>Kehittäjäkumppanuus valmennus</li> <li>Työpajat</li> <li>Yhteistyöfoorumit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktiivinen osallistuminen omaan palveluun kyvyn ja halun mukaan</li> <li>Jaettu päätöksenteko</li> <li>Sitoutuminen omahoitoon ja palvelusuunnitelmaan</li> </ul>
OSALLISUUDEN TOTEUTUMISEN EDELLYTYKSET/VAATIMUKSET	<ul style="list-style-type: none"> <li>Osallisuusohjelma</li> <li>Palveluntuottajan ja osallisuuden koordinaation vastuuttaminen</li> <li>Järjestöt mukana</li> <li>Kokemustietovaranto</li> <li>Asiakastieto päätöksiin</li> <li>Asiakaspalautejärjestelmä</li> <li>Toimivat verkkosivut /sähköiset alustat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asukkaiden ja kokemusasiantuntijoiden edustajia toimielimissä</li> <li>Kokemusasiantuntija /asukaspooli</li> <li>Vuorovaikutus</li> <li>Avoin valmistelu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konkreettinen suunnitelma asiakasosallisuudesta palveluntuottajien järjestämisopimuksissa</li> <li>Asiakasosallisuusjärjestelmä</li> <li>Kokemusasiantuntijoita ja vertaistoimijoita hyödynnetty</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Johdon esimerkki</li> <li>Asiakkaiden ja työntekijöiden yhteiskehittämisvalmennus</li> <li>Järjestöjen hyödyntäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asiakas tulee kuulluksi</li> <li>Mahdollisuus vaikuttaa palveluunsa halutessaan</li> <li>Oikeus tukihenkilöön palvelutilanteessa</li> </ul>

Taulukko3. Palvelulupaus-käsikirja maakuntien valmistelijoille on listannut palvelulupauksen tueksi asiakkaiden osallistumisen toimintamallin. Tavoitteena on ohjata myös palveluntuottajia maakuntien osallisuustyöhön. Lähde: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2018: 21.

Palvelulupauksessa maakunta voisi asettaa tavoitteeksi esimerkiksi tavanomaisten palvelujen vastaanottoaikojen saatavuuden myös arki-iltaisain tai hoitoon pääsyn laissa säädettyä enimmäisaikaa lyhyemmässä ajassa. Palvelulupauksessa voitaisiin määritellä, miten maakunnan keskuskaupungista etäällä olevissa kunnissa asuvien lähipalveluja turvataan liikkuvilla, digitaalisilla tai muutoin kaikkien saatavilla olevilla palveluilla.<sup>79</sup> Sen toteutumista tulee arvioida yhdessä maakunnan asukkaiden sekä asiakkaiden kanssa. Arviossa voidaan hyödyntää olemassa olevia hyviä osallisuuden käytäntöjä, mm. kokemustiedon keräämistä järjestöiltä ja kokemusasiantuntijatoimintaa. Laajan vuoropuhelun avulla

<sup>79</sup> HE 15/2017 vp s. 451-452.

mahdollistetaan erilaisista näkemyksistä synteesi maakunnan toiminnasta ja tavoitteista. Osallistamistavoissa voidaan käyttää hyödyksi sosiaalista mediaa, maakunnan www-sivuja, kansalaisraateja sekä erilaisia sähköisiä kyselytyökaluja.<sup>80</sup>

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että olisi perusteltua, että kielellisten oikeuksien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa olisi esillä myös maakunnan palvelustrategian ja palvelulupauksen valmistelussa sote-järjestämislakiehdotuksen 14 §:n ja 15 §:n mukaisesti.<sup>81</sup> Maakuntalain 23 §:n 3 momentin perusteella asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet koskevat myös kaikkia palveluntuottajia. Säännös asettaa yleistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta sitovamman velvoitteen ottaa konkreettisesti huomioon maakunnan asukkaiden esittämiä näkemyksiä ja kehittämisehdotuksia mainittujen päätösten valmistelussa. Tällöin ei riitä se, että asukkaille on varattu mahdollisuus esittää näkemyksensä, vaan ne on huolellisesti arvioitava ja sen pohjalta päätettävä voidaanko ja millä tavalla näkemykset ja ehdotukset ottaa huomioon.<sup>82</sup>

### 3.2.3. Kansalaisyhteiskunnan rooli ja kokemusasiantuntijuus maakunnissa

Monilla järjestöillä on tärkeä rooli edustaa sellaisia heikommassa asemassa olevia väestöryhmiä, joiden ääni muutoin voi jäädä yhteiskunnallisessa osallistumisessa kuulumattomiin. Hallintovaliokunta piti lausunnossaan tärkeänä, että kansalaisjärjestöt osana osallistuvaa demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa tunnistetaan osallistumisen ja vaikuttamisen toimijoiksi myös maakuntatasolla. Maakunnan tulee myös turvata asukkaiden, palveluiden käyttäjien, järjestöjen ja muiden yhteisöjen tiedonsaanti maakunnan toiminnasta.<sup>83</sup>

Kansalaisyhteiskunnalla tarkoitetaan julkisen ja yksityisen sektorin rinnalla toimivia kolmatta ja neljättä sektoria. Kolmas sektori käsittää yhdistykset, järjestöt, puolueet, uskonnolliset yhteisöt, ammattiyhdistykset, uusosuuskunnat ja säätiöt. Neljänteen sektoriin kuuluvat kansalaiset, kansalaisten epäviralliset yhteenliittymät ja sosiaaliset verkostot

---

<sup>80</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: 18.

<sup>81</sup> PeVL 26/2017 vp s. 58.

<sup>82</sup> HE 15/2017 vp s. 475-476.

<sup>83</sup> HaVL 3/2018 vp s. 26-27.

sekä kotitaloudet. Kolmannen sektorin toimintaa luonnehtii yleishyödyllisyys ja autonomisuus, voittoa tavoittelemattomuus ja yhteisöllisyys.<sup>84</sup> Asiakasraatien ohella on kehitetty muun muassa kokemusasiantuntijatoimintaa. Kokemusasiantuntijatoiminta tuo erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja hyvinvoinnin kannalta riskiryhmissä olevien äänen kuuluviin palveluiden kehittämisessä. Kokemusasiantuntijatoimintaa on viety eteenpäin paljon muun muassa hyvinvointiyhteiskunnan vammaispalveluissa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa.<sup>85</sup>

Hyvinvointiyhteiskunta ja kansalaisyhteiskunta eivät ole toistensa vastakohtia vaan toisiaan täydentäviä yhteiskuntamalleja. Hyvinvointiyhteiskunta kehittyi aikanaan kansalaisliikkeiden tukemana. Vastaavasti hyvinvointiyhteiskunta tunnusti kansalaistoiminnan ja tuki sitä. Kansalaisliikkeiden taholta ylläpidetyt toiminnot ovat nykyisin hoidettu virallisten organisaatioiden palvelujärjestelmissä.<sup>86</sup> Ajan myötä kansalaisliikkeiden on todettu hiipuvan. Maakuntalakiesityksen mukaan kansalais- ja järjestötoiminta ovat kaikissa demokraattisissa maissa tärkeä osa kansalaisyhteiskuntaa. Maakuntalain tavoitteena on luoda edellytykset maakuntien ja järjestöjen väliselle yhteistyölle ja järjestöjen vaikutusmahdollisuuksille. Sosiaali- ja terveysjärjestöt osallistuvat kuntatasolla yhteistyössä kuntien kanssa sekä palvelujen suunnitteluun että tuottamiseen. Tältä osin esityksen vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä millaisia yhteistyö- ja kuulemismalleja otetaan käyttöön maakunnissa.<sup>87</sup>

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa nousi esiin huoli, ettei maakuntalakiesitykseen sisälly erikseen järjestöyhteistyötä koskevia erityissäännöksiä. Valiokunta totesi, että maakuntalain säännökset maakunnan toiminnan käsitteestä, maakuntastrategiasta ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista ottavat huomioon järjestöt ja mahdollistavat järjestöjen toiminnan taloudellisen tukemisen maakunnan tehtävälöihin liittyen. Maakuntalain 4 §:n käsitteeseen "maakunnan toiminta" kuuluu hallintovaliokunnan käsityksen mukaan myös avustusten antaminen maakunnan tehtäviä toteuttamaan toimintaan.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Kuntaliitto 2018: 5-7.

<sup>85</sup> HE 15/2017 vp s. 29.

<sup>86</sup> Matthies 2008: 66.

<sup>87</sup> HE 15/2017 vp s. 274.

<sup>88</sup> HaVL 3/2018 vp s. 26-27.



Järjestökumppanuuksien kautta maakunta saa yhdistysten ammatillisen ja kokemusasiantuntijuuden mukaan strategiseen suunnitteluun, palveluiden kehittämiseen ja maakunnan päätöksentekoon. Tieto järjestöistä ja niiden toiminnasta on tärkeä saada osaksi maakuntien ja kuntien tietopohjaa esimerkiksi hyvinvointikertomusten laadinnassa. Tieto-osallisuus on asukasosallisuuden ulottuvuus, jonka edistämisessä järjestöillä on paljon annettavaa. Osallisuutta ja luottamusta voidaan rakentaa myös viestinnän keinoin. Viestinnässä tulee käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä sekä ylläpitää luottamuksellista ja kunnioitettavaa puhetapaa eri toimijoiden välillä. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset järjestöjen yleishyödylliseen perustyöhön ja niiden tuottamiin palveluihin tulee arvioida huolellisesti maakunnissa ja kunnissa.<sup>89</sup>

Järjestöille tulee sote- ja maakuntauudistuksen myötä erilaisia rooleja, sillä valinnanvapauslain 1§:n mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja voisivat jatkossa tarjota asiakkaalle julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat, kuten järjestöt. Valinnanvapauslain tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palveluntuottaja, parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua sekä vahvistaa palvelujärjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja jatkuvaan kehittämiseen.<sup>90</sup>

Maakuntalakiesityksen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevassa 23 §:n 2 momentin perusteluissa tuodaan esille järjestöjen rooli toimijoina, kun on kysymys maakunnan asukkaiden osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Tällaista järjestöjen tärkeää toimintaa maakunnat voivat tukea maakuntalain nojalla muun muassa avustuksin. Maakuntalain 23 §:n 2 momentin yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että maakunnan antama tuki voi olla esimerkiksi työväliseisiin, viestintään tai toimintaan liittyvää tukea. Asukkaiden lisäksi toimijoina voivat olla erilaiset järjestöt ja yhteisöt. Sote-järjestämislain 7 ja 8 §:ssä säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnassa ja maakunnassa. Mainituissa 8 §:ssä ei mainita kuitenkaan maakunnan yhteistyötä järjestöjen kanssa. Hallintovaliokunta piti lausunnossaan asianmukaisena, että yhteistyövelvoite järjestöjen kanssa sisällytetään myös sote-järjestämislakiin.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Kuntaliitto 2018: 5-7.

<sup>90</sup> PeVL 26/2017 vp s. 31.

<sup>91</sup> HaVL 3/2018 vp. s. 26-27.

### 3.3. Osallisuusrakenteet poistuvissa aluehallinnon organisaatioissa

#### 3.3.1. Poistuvat organisaatiot

Sipilän hallitus katsoi jo valmisteluvaiheessa olevan tärkeää, että maakunnille eli itsehallintoalueille voidaan koota muitakin tehtäviä ja vähentää siten sektorikohtaisten erillisten organisaatioiden määrää ja hallinnon tasoja. Selkeä aluehallinto vahvistaisi demokratian toteutumista sekä parantaisi julkisen hallinnon taloudellisuutta ja tuottavuutta. Hallinnon tehokkuuden ja byrokratian purkamisen lisäksi aluehallinnon on nähty olevan demokratian kannalta julkishallinnon heikko kohta.<sup>92</sup> Maakuntauudistuksen myötä lakkaavia kuntayhtymiä ja vastaavia yhteistoimintaorganisaatioita on yli 200. Organisaatioiden määrä vähenee alle kymmenesosaan eli maakuntahallinto ei ole uusi hallintohimmeli vaan nimenomaan purkaa niitä. Uudessa demokraattisessa maakunnassa lakien ja johtosäntöjen tulee varmistaa selkeä ja avoin hallinto, jossa valta ja vastuu ei enää hämärry. Äänestäjiltä valtakirjansa saava, osaava ja motivoitunut poliittinen johto luo hyvät edellytykset alueen kehittämiseksi.<sup>93</sup>

Aluetason julkinen hallinto on vielä nykyään joko valtion virkamieshallintoa tai välilliseen demokratiaan pohjautuvaa paikallisviranomaisten yhteistoimintaa kuntayhtymien muodossa. Maakuntauudistus merkitsee sitä, että maamme historiassa suora edustuksellinen kansanvalta toteutuu ensimmäistä kertaa myös aluehallinnossa. Entisen maakuntajaon pohjalle syntyy 18 uudenlaista demokraattista ja itsehallinnollista maakuntaa, joissa turvataan perustuslaissa edellytetyt asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 46.

<sup>93</sup> Kunnallisan kehittämissäätö 2016: 90.

<sup>94</sup> HaVL 3/2018 vp s. 7.

Monitoimialaisen maakunnan tehtävistä monet siirtyvät aiempaa kansanvaltaisemman päätöksenteon piiriin eli maakuntiin joko valtion aluehallinnolta tai esimerkiksi maakuntien liitoilta. Maakunnan hallinto perustuisi, kuntien itsehallinnon tapaan, maakunnan alueen asukkaiden itsehallintoon, jota he käyttäisivät maakuntavaltuustoon valitsemiensa edustajien kautta. Myös asukkaiden vaikutusmahdollisuudet laajenevat koskemaan sellaisia tehtäviä, joissa asukkailla ei toistaiseksi ole ollut suoran vaikuttamisen lakisääteistä oikeutta. Tällä voi olla demokratiaa vahvistava vaikutus.<sup>95</sup>

Kuva 4.<sup>96</sup>

	lkm	Ohjaava taho	Säädöspohja
Eduskuntavaalien vaalipiirit	12	OM	Perustuslaki (12–18), vaalilaki (13)
Valtion aluehallinto: Aluehallintovirastot	6	VM	VN asetus
Valtion aluehallinto: ELY-keskukset	15	TEM+ muut	VN asetus
Sairaanhoidopiirit (ky)	20	STM	Erikoissairaanhoidolaki
Erikoissairaanhoidon erityisvastuualueet	5	STM	VN asetus
Erytishuoltopiirit	15 +Kärkulla	STM	VN asetus
Pelastuslaitokset	22	SM	VN päätös
Hätäkeskukset	6	SM, STM	VN päätös
Maakuntien liitot (ky)	18	TEM, YM	VN päätös maakunnista
Hallinto-oikeudet (tuomiopiirit, jako maakuntajaon kerrannainen)	6	OM	VN asetus
Rakennusvalvontayksiköt	280	YM	
Kunnallista valvonta-alueella	62	YM, STM	Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta
Maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueet	49		Maaseutuhallinnon järjestäminen kunnissa
Kela, vakuutuspiirit	24 (1.1.2016 lukien 5 vakuutuspiiriä)		Kela määrää (Laki Kansaneläkelaitoksesta)

Kuva 4. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä puretaan useita aluehallinnon organisaatioita ja kuntayhtymiä, jotka ovat toimineet kuntaa suuremmilla alueilla. Maakunnille siirretään siis tehtäviä sekä valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä.

<sup>95</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö & valtiovarainministeriö 2016.

<sup>96</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 52.

### 3.3.2. Valtion ELY-keskukset ja aluehallintovirastot

Sipilän hallituksen asettama selvityshenkilö Lauri Tarasti arvioi raportissaan ELY-keskuksen tehtävien sulauttamista demokraattiseen maakuntahallintoon. ELY-keskuksissa asiat on ratkaistu esittelijän ja ratkaisijan toimin kenties yhden muun virkamiehen osallistuessa asian valmisteluun. Siten useimmiten keskimäärin kolme henkilöä osallistuu asian käsittelyyn. Jos tällaisen asian käsittely tapahtuisi maakunnissa poliittisesti valitussa lautakunnassa, asian käsittelyyn osallistuisi todennäköisesti edelleen kolme virkamiestä, mutta lisäksi lautakunnan ilmeisesti keskimäärin 11 jäsentä ja sihteeri eli viisinkertainen määrä. Asian ratkaisemisen voisi odottaa pidentyvän nykyisestään 1-3 kuukautta. Tällaisen järjestelyn toteuttaminen olisi vastoin hallinnon keventämistä.<sup>97</sup>

Pääministeri Vanhasen hallitusohjelman mukaisesti lääninhallitukset ja TE-keskukset lakkautettiin vuoden 2010 alusta ja tilalle perustettiin aluehallintovirastot ja ELY-keskukset. Valtion aluehallinto koottiin 2010 uudistuksessa yhteen, mutta se on jäänyt hajanaiseksi.<sup>98</sup> Aluehallinnon virastot ovat olleet ministeriöiden putkiohjauksessa ja kansalaisille etäisinä ja vieraina. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä entinen sekava ja päällekkäinen lukuisten kuntayhtymien, ELY-keskusten, aluehallintovirastojen ja maakuntaliitosten toiminta kootaan yhteen. Valtaa ja resursseja siis siirtyy keskushallinnosta maakunnille ja nämä epädemokraattiset hallinto-organisaatiot puretaan.<sup>99</sup>

Tarastin mukaan ELY-keskusten nyt virkamiesten toimin tehtyjen päätösten siirtäminen kolmelle eri poliittiselle päättäjälle maakunnissa ei olisi tarkoituksenmukaista. Lautakuntien myötä yhdenmukainen menettely maakunnissa todennäköisesti menetettäisiin, mutta itsehallinto kasvaisi. Selvityshenkilön arvion mukaan maakuntien lautakunnille ei olisi aina annettavissa tarpeeksi tehtäviä ja maakunnan liitotkin ovat pärjänneet ilman lautakuntia.<sup>100</sup> Tätä selvityshenkilön näkemystä ei kuitenkaan huomioitu.

<sup>97</sup> Valtiovarainministeriö 2016: 14.

<sup>98</sup> Niemivuo 2013: 31.

<sup>99</sup> Kunnallisalan kehittämissäätiö 2016: 89.

<sup>100</sup> Valtiovarainministeriö 2016: 14.

### 3.3.3. Kuntayhtymät

Perustuslakivaliokunta on katsonut jo lausunnossaan (PeVL 31/1996 vp.) kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoiminta-elimien tehtävien lisäämistä sillä tavalla, että se vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteita siitä, että kunnan päätösvaltaa tulisi kuulua kuntalaisten valitsemille toimielimille. Valiokunta on myös kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut, että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle.<sup>101</sup>

Rakenteellisesti tarkasteltuna kuntaliitos tai kuntayhteistyö yhdistää useamman kunnan päätöksentekojärjestelmät yhdeksi, ja näin ollen vähentää sekä päällekkäisyyksiä että monimuotoisuutta. Toisaalta se myös keskittää päätöksentekoa ja näin kaventaa kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Yhteistoiminta-alueilla jokaisen jäsenkunnan omat rakenteet tarjoavat kuntalaiselle laajemmat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa suoraan päätöksentekoon, mutta samalla yhteistoiminta-alueen ja kunnan päätöksentekojärjestelmien välille muodostuu helposti päällekkäisyyttä. Yhteistoiminta-alueilla rakenteiden päällekkäisyys ja monimuotoisuus saattavat myös vaikeuttaa yksittäisen kuntalaisen mahdollisuuksia hahmottaa osallistumismahdollisuuksiaan.<sup>102</sup>

Erilaisten yhteistyöorganisaatioiden ja kuntayhtymien vähenemisellä kuntaliitosten kautta on arvioitu olevan demokratian kannalta positiivisia vaikutuksia. Kuntien yhteistoimintatarpeen lisääntyminen 2000-luvulla on tarkoittanut, että yhä enemmän kunnan budjetista sidotaan yhteistoimintaorganisaatioiden päätöksillä. Kunnan päätösvaltaa ei käytä tältä osin kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti asukkaiden valitsema valtuusto, vaan demokratia perustuu välillisempiin muotoihin. Yhteistoimintaorganisaatiot on koettu hallinnollisesti raskaiksi ja päätöksenteko ei kuntalaisen näkökulmasta ole läpinäkyvää eikä selkeää.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> PeVL 37/2006 vp s.5.

<sup>102</sup> Kuntaliitto 2013: 63.

<sup>103</sup> HE 31/2013 vp s.57-59.

### 3.3.4. Maakuntaliitot

Esko Ahon hallitus asetti 1992 maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen. Pitkälti esillä oli käynnistää maakunnallisen hallinnon kokeilu, mutta lopulta päädyttiin esittämään maakunnan hallintomuodoksi kuntayhtymää. Aluekehityslain (1135/1993) 3§:n mukaan maakunnan liitoista tuli aluekehitysviranomaiset ja kyseessä oli tehtävä, joka siirtyi valtionhallintoon kuuluneilta lääninhallituksilta kuntayhtymäperusteisille maakunnan liitoille.<sup>104</sup> Jokainen kunnan on kuuluttava jonkun maakuntaliiton kuntayhtymään ja kunnat ja puolueet valitsevat sinne yhdessä edustajansa.

Maakuntien liittojen lakisääteisiä tehtäviä ovat erityisesti alueiden suunnittelu, maakuntakaavoitus sekä rakennerahasto- ja alueiden kehittämistehtävät. Maakuntakaavoitus vaikuttaa pitkäaikaisesti koko alueeseen. Maakuntien aluejaossa kaavoituksen vaatimukset vaikuttavat merkittävästi. Maakuntajakolaissa 1159/1997 vp yhdeksi kriteeriksi aluejaloille on asetettu, että alue muodostaa suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Osa alueiden kehittämistehtävistä on sellaisia, että nykyiset maakunnat ovat liian pieniä niiden hoitamiseen. Esimerkiksi rahoitustehtävät ja liikennehankkeet jakautuvat helposti useamman maakunnan alueelle. Alueiden kehittämistehtävän osalta aluejakoiksi voi hyvin sopia samanlainen jako kuin aluetason kaavoitukseen.<sup>105</sup>

### 3.3.5. Ympäristöterveydenhuolto ja maaseutuhallinto

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen 2 §:n mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaa yksi toimielin, jolla tulee olla käytettävissään vähintään kymmentä henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit. Kunnan, joka ei kykene suoriutumaan ympäristöterveydenhuollon tehtävistä yksin, on kuuluttava yhteistoiminta-alueeseen. Yhteistoiminta-alueella tarkoitetaan kahden tai useamman kunnan muodostamaa aluetta.<sup>106</sup> Ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoitavat 62 aluetta ja tehtävät vaativat paikallisesti toteutettavaa tarkastustoimintaa. Ympäristöterveydenhuollon tehtävistä erityisesti elintarvikevalvonta ja kuluttajaturvallisuusvalvonta

<sup>104</sup> Rynnänen 2004: 295.

<sup>105</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 46.

<sup>106</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 49.

ovat oikeusharkintaisia ohjaus- ja valvontatehtäviä, jotka tulee toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa.<sup>107</sup> Kuntien vastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon järjestämisestä säädetään laissa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009).

Maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueita on 49 ja sen lisäksi suuret kunnat vastaavat alueellaan maaseutuhallinnon tehtävistä. Alueet ovat suhteellisen pieniä ja maakunnassa on useita yhteistoiminta-alueita. Maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetun lain mukaan kunnan alueella maaseutuhallinto on järjestettävä siten, että se vastaa vähintään 800 maatalouden tukihakemuksen aluetta ja tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Jos kunnassa em. kriteerit eivät täyty, sen tulee hoitaa tehtävä yhteistoiminnassa.<sup>108</sup>

Maakunnille siirrettäväksi tehtäväksi katsottiin lakisääteiset tehtävät, joita laki nykyisin velvoittaa hoitamaan kuntaa laajemmilla alueilla kuntien lakisääteisessä yhteistyössä. Näiden tehtävien kokoaminen itsehallintoalueille suoraan vaaleilla valittavan ylimmän päätöksentekuelimen alaisuuteen vahvistaisi kansanvallan ja perustuslain 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien toteutumista sekä parantaisi hallinnon selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Aluehallinnon tehtäviä itsehallintoalueille osoittavassa lainsäädännössä tulisi perustuslain periaatteiden näkökulmasta antaa itsehallintoalueille mahdollisimman laajalti päätösvaltaa ja omaa harkintavaltaa, joka kuuluu perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn alueen asukkaiden demokraattisen päätöksenteon piiriin.<sup>109</sup> Valtiovarainministeriön mukaan useiden kymmenien organisaatioiden tehtävien siirtäminen selkeille ja demokraattisille maakunnille parantaa osallisuus- ja demokratiaoikeuksia maaseutuhallinnon palveluissa.

### 3.4. Alue- ja maakuntahallinto Pohjoismaissa

#### 3.4.1. Ruotsi

<sup>107</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 49.

<sup>108</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 50.

<sup>109</sup> Valtiovarainministeriö 2016: 7.

Pohjoismaissa on suuria eroja kunta- ja aluehallinnon järjestämisessä. Ruotsi jakaantuu nykyisin 21 lääniin ja 290 kuntaan. Läänin alueella toimii demokraattisesti valittu maakärjäkunta (landsting) tai aluekunta (regionkommun). Määräkärjiiä on kuitenkin vain 20, koska Gotlanti on saman aikaisesti kunta ja maakunta. Ne maakuntakärjäkunnat, jotka ovat saaneet valtiolta luvan toimia aluekehittämismääräyksinä voivat käyttää nimitystä aluekunta (regionkommun). Aluekunnan statuksen saaneet maakunnat toimivat aluekehittämismääräyksinä ja vastaavat alueellisen kehittämissuunnitelman laatimisesta. Maakäräjien asukasluku vaihtelee noin 57 500 (Gotlannin läänin maakäräjät) ja noin 1 860 000 (Tukholman läänin maakäräjät) välillä. Maakäräjien ja valtion läänirakenne vastaavat toisiaan. Ruotsissa on ollut vireillä useita erilaisia hallintokokeiluja sekä käynnissä on ollut yleinen selvitys julkisen hallinnon tehtävistä ja niiden vastuunjaosta.<sup>110</sup> Ruotsissa maakäräjien lakisääteisiä tehtäviä ovat siis terveydenhuolto, erikoissairaanhoido, alle 20-vuotiaiden hammashoido ja julkinen liikenne. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien luonne ja laajuus vaihtelevat maakäräjien välillä. Terveystenhoito ja sairaanhoido ovat maakärjäkuntien merkittävimmät lakisääteiset tehtävät ja muodostavat melkein 90 prosenttia niiden budjetista.<sup>111</sup>

Ruotsissa maakunnilla on tuloverotusoikeus, mikä tekee niistä poikkeuksen eurooppalaisella tasolla. Maakuntien verotulot muodostavat 71% maakuntakäräjien tuloista ja maakunnallisten päättäjien mahdollisuus itsenäiseen päätöksentekoon on vahva. Maakuntakäräjien lakisääteiset tehtäviä ovat julkinen liikenne, terveydenhuolto ja erikoissairaanhoido. Ruotsin hallitus nimitti selvityshenkilöt vuonna 2015 selvittämään ja laatimaan ehdotukset uudesta lääni- ja maakäräjäjaosta, sillä alueiden määrän vähentämiselle on ollut poliittisia pyrkimyksiä.<sup>112</sup>

Maakäräjien hallinnosta ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista säädetään Ruotsin kuntalaissa. Sen mukaan on esimerkiksi mahdollista toimikunnan perustaminen maakäräjien ajankohtaisten asioiden hoitamiseksi sekä erilaisten työryhmien asettaminen. Alueen asukkailla on oikeus tehdä kansalaisaloitteita maakärjävaltuustolle.

---

<sup>110</sup> HE 155/2006 s. 55.

<sup>111</sup> HE 15/2017 vp. s. 102.

<sup>112</sup> Kunnallissalan kehittämissäätiö 2016: 28-29.



Ruotsissa aloiteoikeuden käyttöönotto on maakäräjille vapaaehtoista. Muuten maakäräjillä on itsehallintonsa nojalla laaja vapaus päättää omasta organisaatiostaan sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Maakäräjät ovat perustaneet esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvostoja.<sup>113</sup>

Ruotsissa äänestysprosentti oli maakäräjävaaleissa vuonna 2014 jopa 85,8 prosenttia, kun meillä taas viime kuntavaaleissa vain 58,2% käytti äänestysoikeuttaan. Ruotsissa kaikki vaalit järjestetään samanaikaisesti ja myös suomessa kunta- ja maakuntavaalien yhdistäminen on nähty erittäin luontevaksi.<sup>114</sup> Ruotsin syksyn 2018 korkein äänestysprosenttien jälkeen on Suomessa jälleen käyty julkista keskustelua, kuinka Ruotsin vaalien yhdistäminen, listavaalijärjestelmä ja selkeät puolueiden blokkijärjestelmät saattavat olla tekijöitä, jotka kannustavat äänestäjät liikkeelle.

#### 3.4.2. Tanska

Tanskassa on 98 kuntaa ja valtion aluehallintoyksikköjä on viisi. Tanska jakautuu viiteen alueeseen (region). Alueiden asukasluku vaihtelee pienimmän alueen 582 000 asukkaasta isoimman alueen 1,8 miljoonaan asukkaaseen. Lainsäädäntö edellyttää kiinteitä yhteistoimintasuhteita kuntien ja alueiden välillä. Kunnat rahoittavat osan alueiden toiminnasta. Alueiden kehittäminen ja julkinen liikenne perustuvat lain mukaan kuntien ja alueiden yhteistyöhön. Alueilla ei ole valvontatehtäviä suhteessa kuntiin. Alueen toimintaa johtaa suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto, joka kansallisen lainsäädännön perusteella koostuu 41 valtuutetusta. Aluevaalit pidetään samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Jokainen alue muodostaa yhden vaalipiirin. Alueiden sisäisiä vaalipiirejä ei Tanskassa ole käytössä. Vuoden 2013 kunta- ja aluevaaleissa, äänestysprosentti oli vajaat 72 prosenttia molemmissa vaaleissa.<sup>115</sup>

Tanska toteutti mittavan rakenneuudistuksen vuonna 2007, jonka ansiosta kuntien ja alueiden tehtävät järjestettiin uudelleen. Kunnat perustivat yhdessä valtion kanssa uudet työvoimakeskukset ja kunnilla on aiempaa suurempi vastuu maankäytön suunnittelussa,

<sup>113</sup> HE 15/2017 vp. s. 102-103.

<sup>114</sup> Kunnallisan alan kehittämissäätiö 2016: 76-77.

<sup>115</sup> HE 15/2017 vp s.104.

maanteiden ylläpidossa ja joukkoliikenteestä. Tanskassa verotusoikeus on kunnilla ja valtiolla, mutta ei alueilla, mutta kunnat osallistuvat alueiden rahoitukseen eri tehtävissä eri tavoin. Valtion aluehallinnon päätehtävänä on terveydenhoito ja aluesuunnittelu. Niiden tehtävänä on myös huolehtia aluekehitystä, turismia, elinkeinopolitiikkaa ja ympäristöä koskevien suunnitelmien laadinnasta. Valtion paikallishallinnon tehtävänä on myös sovittaa yhteen kuntien yhteistoimintaa ja hoitaa julkista liikennettä perustettavien alueellisten liikenneyhtiöiden kautta.<sup>116</sup>

Tanskan aluelaisissa ei säädetä muista demokraattisista osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista kuin vaaleista. Laki ei myöskään tunne alueellisia kansanäänestyksiä. Terveyspalvelulaki (Sundhedsloven) velvoittaa kaikkia alueita perustamaan neuvoa-antavan potilasneuvottelukunnan (patientinddragelsesudvalg), joka koostuu potilasjärjestöjen, vammaisjärjestöjen sekä vanhusneuvostojen edustajista. Sosiaalipalvelulaki (Serviceloven), joka osittain koskee myös alueita, velvoittaa samoin huolehtimaan palvelujen käyttäjien vaikuttamismahdollisuuksista, mutta antaa palvelujen järjestäjälle enemmän harkintavaltaa siinä, miten käyttäjien osallistuminen organisoidaan.<sup>117</sup>

### 3.4.3. Norja

Norjassa aluekuntia johtaa vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Neljä aluekuntaa on kuntalain nojalla valinnut parlamentaarisen johtamismallin. Norjassa aluevaalit pidetään samaan aikaan kuntavaalien kanssa. Kukin aluekunta muodostaa yhden vaalipiirin eikä sisäisiä vaalipiirejä ole käytössä. Aluekunta päättää itse valtuutettujen lukumäärästä ja aluekunnan johtamisjärjestelmästä. Valtuuston koko vaihtelee noin 35:n ja 57:n maakuntavaltuutetun välillä ja vaalijärjestelmä perustuu listavaaliin.<sup>118</sup>

Norja siirsi vastuun erikoissairaanhoidosta valtiolle vuonna 2002. Norjan kunnallishallinto on kaksitasoinen. Norjassa on 428 kuntaa ja 18 maakunta-alueita (fylkeskommuner).

---

<sup>116</sup> HE 155/2006 s. 55.

<sup>117</sup> HE 15/2017 vp. s. 100.

<sup>118</sup> HE 15/2017 vp. s. 100.

Aluejako on yhteneväinen valtion aluehallintoviranomaisen (fylkesmannsembetet) aluejaon kanssa. Pienimmän aluekunnan asukasluku on noin 75 000 ja isoimman aluekunnan noin 580 000. Alueiden tehtävinä ovat muun muassa aluepolitiikka, lääninsuunnittelu, keskiasteen oppilaitokset, viestintä- ja liikenneinfrastruktuuri sekä kulttuuriperintö. Norjan maakuntahallinnon kehittämisessä tavoitteena on ollut desentralisoida eli hajasijoittaa hallintoa sekä säätää alueiden tehtävistä siten, että niillä on laajempia tehtäväkokonaisuuksia hoidettavanaan yksittäisten tehtävien sijasta.<sup>119</sup>

Norjassa aluekuntia johtaa vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Neljä aluekuntaa on kuntalain nojalla valinnut parlamentaarisen johtamismallin. Norjassa aluevaalit pidetään samaan aikaan kuntavaalien kanssa. Kukin aluekunta muodostaa yhden vaalipiirin eikä sisäisiä vaalipiirejä ole käytössä. Aluekunta päättää itse valtuutettujen lukumäärästä ja aluekunnan johtamisjärjestelmästä. Valtuuston koko vaihtelee noin 35:n ja 57:n maakuntavaltuutetun välillä ja vaalijärjestelmä perustuu listavaaliin.<sup>120</sup> Norjassa aluekuntien hallinnosta ja asukkaiden osallistumisesta säädetään kuntalaissa. Aluekuntavaalien lisäksi kuntalaki mainitsee kaksi suoran kansalaisosallistumisen keinoa, jotka ovat kuntalaisaloite ja neuvoa-antava kansanäänestys. Muilta osin jokainen aluekunta päättää itse siitä, miten se järjestää hallintonsa ja miten se edistää asukkaidensa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalain nojalla aluekunta voi perustaa johtokuntia tai muita toimielimiä, joissa palvelujen käyttäjät ovat edustettuina. Lisäksi aluekunnilla voi olla erilaisia neuvoa-antavia foorumeja, kuten esimerkiksi lapsi- tai nuorisovaltuustoja.<sup>121</sup>

### 3.5. Maakuntavaalit

Maakuntalaki- ja järjestämislakiluonnokset sisältävät säännöksiä maakunnan asukkaiden monipuolisista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja maakuntavaaleista. Vaalit tarjoavat alueen asukkaille vahvan vaikuttamiskanavan etenkin verrattuna järjestelmään, jossa päätösvaltaa olisi siirretty esimerkiksi kuntayhtymille ja siten pois alueen asukkaiden suoraan valitsemilta elimiltä.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> HE 155/2006 vp s. 57.

<sup>120</sup> HE 15/2017 vp. s. 100.

<sup>121</sup> HE 155/2006 vp s. 57.

<sup>122</sup> THL 2016: 28.

Tulevaisuudessa maakuntatasolle kuuluvista tehtävistä ja niitä päätöksenteosta vastaisivat nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten vaaleilla valitut maakunnalliset luottamushenkilöt. Tämä voi mahdollistaa paremmin maakunnan yhteisten etujen ajamiseen. Vaaleilla valitut maakuntavaltuustot merkitsevät luottamushenkilömäärän kasvua.<sup>123</sup> Selvityshenkilö Lauri Tarastin arvioiden mukaan maakuntavaltuustoissa tulee olemaan yhteensä noin 1000 jäsentä ja maakuntahallituksissa ehkä noin 300 jäsentä.<sup>124</sup>

Yleisesti koko Euroopassa alue- ja läänivaalit on koettu toisen arvoasteen vaaleina ja vähemmän tärkeinä kuin parlamentti- tai kunnallisvaalit. Äänestysaktiivisuus juuri aluevaaleissa on ollut vähäisempää ja alueiden päättäjät ovat monesti tuntemattomampia äänestäjille kuin parlamentin jäsenet tai oman kotikunnan päättäjät.<sup>125</sup> On mahdollista, että asukkaiden kiinnostus maakunnan asioita ja esimerkiksi maakuntavaltuustoa kohtaan on vähäistä, mikä voi ilmetä esimerkiksi alhaisena äänestysaktiivisuutena maakuntavaaleissa. Äänestysaktiivisuutta on kuitenkin vaikea maakuntavaalin osalta ennakoida, sillä äänestyskäyttäytymiseen ja –aktiivisuuteen vaikuttavat tutkimusten mukaan lukuisat eri tekijät kuten institutionaaliset, sosioekonomiset ja sosiodemografiset tekijät, puoluejärjestelmän ohella.<sup>126</sup> Vaalien yhdistämisellä voi olla vaikutuksia äänestysvilkkautteen; kansainvälisten tutkimusten mukaan yhdistelmävaalit voivat nostaa äänestysaktiivisuutta keskimäärin muutaman prosenttiyksikön verran. Riskinä yhdistelmävaaleissa voi kuitenkin olla toisten vaalien agendan jääminen toisten peittoon tai eri vaalien äänestyslippujen sekoittuminen. Kainuun maakuntavaaleissa tapahtui äänestyslippujen sekoittumista, mistä johtuen äänestyslippujen hylkäysprosentit olivat korkeita (2,0—6,6 %). Äänestysaktiivisuuteen vaikutusta voi olla myös esityksessä ehdotetuilla muutoksilla lakiin neuvonta-antavista kunnallisista kansanäänestyksistä. Mikäli kansanäänestyksiä järjestettäisiin jatkossa vaalien yhteydessä, voi se lisätä maakuntavaalien kiinnostavuutta. Yhdistelmääänestys voisi alentaa kansanäänestyksen kustannuksia ja osaltaan myös kynnystä niiden järjestämiseen.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> HE 15/2017 vp s. 273.

<sup>124</sup> Valtiovarainministeriö 2016: 14-15.

<sup>125</sup> Kunnallissalan kehittämissäätiö 2016: 31.

<sup>126</sup> HE 15/2017 vp s. 272-273.

<sup>127</sup> Emt.

Ruotsissa vuoden 2014 vaaleissa sisäiset vaalipiirit olivat käytössä kaikissa maakärjäkunnissa. Maakärjävaltuusto päättää sisäisestä vaalipiirijaosta ja jaon vahvistaa lääninhallitus. Pääperiaate on, että vaalipiiri muodostuu kokonaisesta kunnasta tai useammasta kokonaisesta kunnasta. Maakärjävaltuutettujen lukumäärä vaihtelee 47:sta 149:ään. Ruotsissa vaalijärjestelmä perustuu listavaaliin, eli puolueet asettavat ehdokkaat sisääntulojärjestykseen. Äänestäjä äänestää aina puoluetta tai ryhmää, mutta voi myös halutesaan äänestää henkilöä. Äänestysaktiivisuus vuoden 2014 maakärjävaaleissa oli 83 prosenttia ja noin 23 prosenttia äänestäjistä käytti mahdollisuuden henkilövaaliin maakärjävaaleissa, mikä on vähän alhaisempi osuus kuin kunta- ja parlamenttivaaleissa.<sup>128</sup>

Perustuslakivaliokunnan mielestä Suomen perustuslakia tulisi muuttaa, jos maakuntalait hyväksytään eduskunnassa. Perustuslain 14 §:ää tulisi täydentää siten, että siitä ilmenee myös maakuntavaalit. Muutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi täydentämällä perustuslain 14 §:n 3 momentin kunnallista osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä rinnastamalla siihen maakunnallinen osallistuminen. Perustuslain tasoista sääntelyä puoltaa maakunnallisen vaali- ja osallistumisoikeuden kiistaton perusoikeusluonne.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> HE 15/2017 vp. s. 102.

<sup>129</sup> PeVL 26/2017 vp. s. 26.

## 4. OSALLISUUS- JA DEMOKRATIAOIKEUDET LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

### 4.1. Valtiosääntö ja demokratiaoikeudet

Kunnallisen kansanvallan ja osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen on ollut koko 1990-luvun toimintaa koskettava keskustelu- ja kehittämiskohde. Monien Euroopan maiden kunnallislait uudistettiin tuolloin perusteellisesti ja niihin lisättiin kansalaisten suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot. Esimerkiksi Saksassa lainsäädäntöuudistukset toivat mukanaan kansalaisaloitteen ja sitovan kansanäänestyksen.<sup>130</sup>

Perustuslain 1§:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta ja perustuslain 2§:n mukaisesti kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 6 §:n 3 momentti määrää, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Vaaleista ja demokratiaoikeuksia määritellään perustuslain 14 §:n mukaisesti, kuinka jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tässä perustuslaissa.

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Perustuslain mukaan siis julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisen oikeus tulla ennakkoon kuulluksi omassa asiassaan on eräs lailla turvattavista oikeusturvakeinoista. Kuulemismenettelyn tarkoituksena on turvata asiaan osalliselle mahdollisuus osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn ja vaikuttaa viranomaisen ratkaisuun antamalla asiassa oma selitys tai hankkimalla asiaan esimerkiksi omaa asiantuntijaselvitystä.

---

<sup>130</sup> Ryyänen 2004: 229-230.

Peruslakia uudistettiin ja 4.11.2012 astui voimaan muutos PL / 1112 eli 53 § Kansanäänestys ja kansalaisaloitteen käsittely. Uusi osallisuusväline sai perustuslainsuojaaman aseman. Perustuslain 53§:n mukaisesti neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla. Vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi.

Sote- ja maakuntauudistuksen kannalta merkittäväksi perustuslain tarkastelun kannalta on 121 §, joka käsittelee kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa. Sen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Itsehallinnollisten maakuntien perustaminen ei siis tarvitse perustuslain muutosta. Toinen merkittävästi sote- ja maakuntauudistukselle suuntaa antava perustuslain pykälä on ollut pykälä hallinnollisista jaotuksista. Perustuslain 122 § mukaisesti hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.<sup>131</sup>

Suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot saavat Suomen oikeusjärjestelmässä perustuslaillisen pohjansa keskeisimmin perustuslain (731/1999) 2.2 §:stä, 14.4 §:stä ja 20.2 §:sta. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain valmistelussa todettiin, että kansanvaltaisen valtiojärjestyksen olennainen osa on kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan edistäminen ja ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet erilaisilla yhteiskunnan organisaatioissa ja yhteisöissä. PL 21 §:n hyvän hallinnon elementit, kuten oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja käsittelyn julkisuus ovat keskeisiä elementtejä myös osallistumisen ja vaikuttamisen toteutumisen kannalta.

---

<sup>131</sup> Perustuslaki 11.6.1999/731.

Kansanvaltaisuutta on perustuslain osalta ymmärretty erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena. Tätä voidaan myös pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisenä osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan maakuntalakiesityksestä, että maakuntien päätöksentekojärjestelmä täyttää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen ja että ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslain 2§:ssä, 14§:ssä ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.<sup>132</sup> Sote- ja maakuntauudistuksessa on siis perustuslakivaliokunnan mukaan monia oikeita tavoitteita lisätä kansanvaltaisuutta ja demokraattisuutta.

Perustuslaki turvaa ja mahdollistaa vaaleissa ja kansanäänestyksissä äänestämisen lisäksi myös erilaiset väestöryhmien osallistumis- ja vaikuttamiskeinot. Perustuslaki luo pohjan kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin ja se viittaa yleisemmin ihmisten erilaisiin yhteistoiminnan muotoihin. Perusteluissa siis ilmaistaan periaate, kuinka jokaisen kansalaisen yhtenäiset mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen eivät voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa, toisin sanoen edustuksellisen demokration keinoihin.<sup>133</sup>

#### 4.2. Osallisuus- ja demokratiaoikeudet yleislaissa

Hallinnon yleislaeilla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty. Hallinnon yleislakeina pidetään esimerkiksi hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. (621/1999). Hallinnon yleislait konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuusperiaatetta sekä kielellisiä oikeuksia. Hallinnon yleislakeihin sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koske-

---

<sup>132</sup> PeVL 26/2017 vp s. 24.

<sup>133</sup> HE 1/1998 vp. s. 6.



vien säännösten nojalla myös viranomaiskoneiston ulkopuolisiin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Laissa on yleiset säännökset muun muassa hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta, palveluperiaatteesta, asianosaisten kuulemisesta ja päätöksessä olevan virheen korjaamisesta ja oikaisuvaatimusmenettelystä. Hallintolaki toimii siis yleislakina, joka antaa periaatteet ja raamit päätöksenteolle Suomessa.

Hallintolain 41 § määrittää vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen. Sen mukaan, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Hallintolain mukaan asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käytämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Hallintolain 34 §:n mukaisesti asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista annettava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun ja lopputulokseen.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvonnan on oltava maksutonta. Hallintolaki myös ohjaa asiaosallisuutta ja hallintolain 34 § säädetään asianosaisten kuulemisesta. Hallintolain mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kielilaki (423/2003) koskee perustuslaissa tarkoitettuja kansalliskieliä eli suomea ja ruotsia. Kielilain tavoitteena on, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Laissa on säännökset kuntien kielellisestä jaotuksesta, viranomaisten kielellisestä asemasta, yksilön kielellisistä oikeuksista,

kielellisten oikeuksien turvaamisesta, asian käsittelykielestä viranomaisissa, viranomaisten työkielestä, asiakirjojen kielestä sekä lainsäädännössä ja yleisessä tiedottamisessa käytettävistä kielistä samoin kuin kielellisten oikeuksien edistämisestä ja seurannasta. Kielilaki on vaikuttanut myös sote- ja maakuntauudistukseen, sillä varsinkin rannikolla kunnat haluavat jakaantua maakuntiin ja ylikunnallisiin yhteistyöalueisiin kielirajojen mukaisesti. Kielilain 35§:n mukaisesti hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä.

Kielilakia täydentäviä säännöksiä voidaan tarpeen vaatiessa harkita mutta lähtökohtana on, että kielellisiä oikeuksia ei voida heikentää erityislainsäädännöllä. Kielellisten oikeuksien perustana on perustuslain 17 §. Kielilain 32§:n mukaisesti mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuu-lutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta toteutetaan myös yleislaililla, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tätä oikeutta voidaan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja vain lailla. Julkisuuslain tarkoituksena on 3§:n mukaisesti toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuusperiaate ilmenee myös käsittelyn julkisuutena eli kansalai-

sen oikeutena seurata eduskunnan, kunnanvaltuuston, tuomioistuimen ja kirkollisten toimielinten istuntoja ja päätöksentekoa. Julkisuuslain tavoitteena on palvella avointa demokratiaa.<sup>134</sup>

#### 4.3. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet erityislainsäädännössä

Uudistettu sosiaalihuoltolaki 1301/2014
Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista 980/2012
Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 980/2012
Lastensuojelulaki 417/2007
Nuorisolaki 1285/2016
Perusopetuslaki 628/1998
Liikuntalaki 390/2015
Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet mainitaan erikseen myös seuraavassa lainsäädännössä:

Kehitysvammalaki 519/1977
Omaishoitolaki 937/2005
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001
Laki toimeentulotuesta 1412/1997
Varhaiskasvatuslaki 540/2018
Perhehoitolaki 263/2015

Osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet rajautuvat hyvin vahvasti kuntapalveluihin ja vahvasti sivistystoimen hallinnonalalle. Uudistuvaan ja päivitettyyn erityislainsäädäntöön on selvästi tuotu enemmän sääntelyä asiakkaan, oppilaan ja potilaan osallisuudesta ja mahdollisuutta vaikuttaa ja valita omia palveluitaan.

<sup>134</sup> Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki 621/1999

#### 4.4. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ympäristöoikeudessa

Edustuksellisen demokratian haasteista on käyty yhteiskuntatieteissä keskustelua. Kansalaisten kiinnostus perinteisiin puolueisiin on hiipunut ja vaalien äänestysprosentit ovat olleet laskusuuntaisia. Sen lisäksi monien kaavojen valituskierrokset tuomioistuimissa ovat pitkiä, kuormittavia ja yhteiskunnalla kalliita. Ennaltaehkäisevällä osallisuudella maankäytön ja kaavoituksen suunnittelussa voidaan ehkäistä valituksia. Julkinen valta on reagoinut tähän lisäämällä kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia kuten säätämällä uuden kuntalain ja maankäyttö- ja rakennuslain.<sup>135</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132) säätelee kaavoitusmenettelyä ja vaikutusmahdollisuuksia kaavoitushankkeissa. Lain tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 62 § mukaisesti kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. Vireilletulosta tiedottamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

---

<sup>135</sup> Rättilä & Rinne 2016: 11.

Ympäristöoikeuteen liittyvät myös mahdollisuus päätöksistä valittamiseen ja muutoksenhakuun. Muutoksenhakuoikeudet jakaantuvat kuitenkin epätasaisesti erityislainsäädännössä. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 §:n mukaan valitusoikeus on asianosaisten lisäksi esimerkiksi ympäristönsuojelullisilla rekisteröidyillä yhdistyksillä ja säätiöillä, mutta toisaalta esimerkiksi laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), jota sovelletaan esimerkiksi kaasuputkihankkeissa, ei ole erityissäännöksiä valitusoikeudesta. Valitusoikeus määräytyy siten hallintolainkäyttölain (585/1996) 6 §:n 1 momentin mukaan. Päätöksestä saisi valittaa tällöin vain se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Laki ympäristövaikutusten arvioinnista ja sektorilakien välinen suhde johtaa siihen, että laajemmat osallistumisoikeudet eivät muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksissa toteudu tasapuolisesti.<sup>136</sup>

Korkein hallinto-oikeus onkin ottanut asiaan kantaa ratkaisussa KHO 2011:49. Asiassa Hyvinkäällä kotipaikkaansa pitävä Kaukasten Asukasyhdistys ry oli sellainen järjestö, jonka tarkoituksena oli muun ohella selvittää kaikkia asumiseen ja ympäristöön liittyviä kysymyksiä, ja vaikuttaa asukkaiden etujen mukaisen asunto-, ympäristö- ja aluepolitiikan aikaansaamiseen. Hyvinkäällä sijaitsevalle Kaukasten alueelle oltiin rakentamassa kaasuputkea, josta oltiin tehty ympäristövaikutusten arviointimenettely ja jolle valtioneuvosto oli myöntänyt lunastuslain mukaisen lunastusluvan. Asukasyhdistyksen mielestä arviointimenettely oltiin suoritettu puutteellisesti, mutta valitusoikeus määräytyi lunastuslain ja sitä kautta hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaisesti, jolloin yhdistyksellä ei ollut kansallisen lainsäädännön mukaisesti valitusoikeutta, koska se ei ollut asiassa suoraan asianosainen. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että Århusin sopimuksen ja YVA-direktiivin ”yleisö, jota asia koskee”-määritelmä ja sopimuksen 9 artiklan 2 kohta ja direktiivin 10 a artikla (nykyinen 11 artikla), joissa edellytetään näille tehokkaita muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksia, sekä unionin oikeuskäytäntö viittasivat siihen, että yhdistyksellä oli valitusoikeus. Yhdistystä voitiin pitää yleisönä, jota asia koskee, ottaen huomioon sen tarkoitus ja ympäristönäkökohtiin liittyvät valitusperusteet.<sup>137</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta laajentaa valitusoikeuden perusteita ja vahvistaa järjestöjen kuten asukas- ja alueyhdistysten painoarvoa. Yhteisöt ja organisaatiot voivat myös yhdessä valittaa elinpiirinsä koskevista muutoksista.

<sup>136</sup> Flyktman 2014: 71-72.

<sup>137</sup> Flyktman 2014: 72.

## 5. TARKASTELUSSA MAAKUNTALAKI OSALLISUUSLAKINA

### 5.1. Maakuntalain osallisuustavoitteet

Maakuntalakiesityksen mukaan maakunnan yleislakina olisi jatkossa maakuntalaki, jossa säädetään maakunnan hallinnosta ja demokraattisuudesta. Maakuntalaissa säädetään muun muassa äänioikeudesta sekä muista maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista. Vuoden 2019 toukokuussa järjestettävät ensimmäiset maakuntavaalit tulevat edellyttämään erityisiä vaalitiedotustoimenpiteitä sekä ministeriöiden että muun muassa puolueiden taholta. Vaalitiedotus, ehdokasasettelu ja kampanjointi merkitsevät puolueille uudenlaisia haasteita.<sup>138</sup>

Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista säädetään maakuntalain 5 luvussa. Luku sisältää säännökset ääni- ja äänestys-oikeudesta, aloiteoikeudesta ja muista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista, vaikuttamistoimielimistä sekä viestinnästä. Sen lisäksi, että maakunnan asukkailla on yleinen ja yhtäläinen äänioikeus maakuntavaaleissa, heillä on äänestys-oikeus myös maakunnan kansanäänestyksissä.<sup>139</sup> Osallistumisessa on kysymys demokratiasta ja mahdollisuudesta vaikuttaa. Älykkään erikoistumisen kohdalla painottuvat uuden etsiminen ja yhteistyö maakunnan organisaatioiden välillä. Maakunta- ja alueperustainen kehittäminen on toimijoiden yhteistyötä ja vuoropuhelua niin aineellisten kuin aineettomienkin resurssien kohentamiseksi ja hyödyntämiseksi. Aineettomiin resursseihin lukeutuu koulutus ja osaaminen sekä sosiaalisissa suhteissa syntyvä luottamus ja vastavuoroisuus eli sosiaalinen pääoma, joka edistää yhteisten ratkaisujen löytämistä. Paikkaperustaisen kehittämisen taustalla on yhteisöjen sosiaalisten suhdeverkostojen lisäksi yhteiskunnan muut verkostomaiset rakenteet, kun myös talous ja hallinto organisoi-  
tuvat verkostomaisesti.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Oikeusministeriö 2017: 45.

<sup>139</sup> HaVL 3/2018 vp s. 20.

<sup>140</sup> Luoto & Virkkala 2018: 82.

Maakuntalain osallisuus- ja demokratiakanavien sääntely on pääsääntöisesti mahdollistava eli maakuntalaki edellyttää maakunnan järjestävän erilaisia osallistumismahdollisuuksia maakunnan asukkaille ja maakuntalaki sisältää esimerkkejä mahdollisista vaikutuskeinoista. Jokainen itsehallinnollinen maakunta voi itse päättää tarkemmin ja laajemmin käytettävistä asukas- ja osallisuusdemokratian menettelytavoista.<sup>141</sup> Maakuntalaki antaa siis maakunnille minimivaatimukset, mutta jättää laajasti tilaa maakunnille itse luoda uusia innovatiivisia mahdollisuuksia vaikuttaa maakunnan asukkaita päätöksentekoon.

Kansanvaltaisuuden liittyvät lähtökohdat muodostavat ydinsisällön niille vaatimuksille, joita perustuslaki asettaa maakuntaitsehallinnolle. Keskeinen säädös kansanvallan toteutumisen ja samalla maakuntaitsehallinnon kannalta on säädettävä maakuntalaki, joka sääntelee kansanvallan toteutumista kuntia suuremmilla alueilla maakunnissa.<sup>142</sup> Jokaisessa itsehallinnollisessa maakunnassa olisi käytössä myös maakunnan tasoinen aloiteoikeus ja maakunnan kansanäänestys. Maakuntalakiin sisältyisi oma säännöksensä maakunnallisista vaikuttamistoimielimistä, joita ovat maakunnallinen nuorisovaltuusto, maakunnallinen vammaisneuvosto ja maakunnallinen vanhusneuvosto, joiden jäsenet valittaisiin kuntien vastaavien vaikuttamistoimielimien jäsenistä. Maakuntalaki sisältäisi myös tarvittavat säännökset kielellisten oikeuksien turvaamisesta.<sup>143</sup> Näitä maakuntalain pykälä ja osallisuuden kanavia esittelen seuraavissa luvuissa.

Maakuntiin tarvitaan asukkaita ja alhaaltapäin lähtevää yhteistyötä, laajaa valmistelua asukkaiden alueella ja omaehtoista kehittämistä. Avainasia on maakuntien yksilöllisyyden ja erilaisuuden tunnustaminen ja itsehallintoa tarvitaan, koska jokaisen maakunnan pitää voida tehdä parhaansa oman kehityksensä eteen.<sup>144</sup> Maakunnan asukkaiden osallistumis-oikeuksista säädetään maakuntalain 5 luvussa. Luku sisältää säännökset ääni- ja äänestys-oikeudesta, aloiteoikeudesta ja muista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista, vaikuttamistoimielimistä sekä viestinnästä. Sen lisäksi, että maakunnan asukkailla on

---

<sup>141</sup> Oikeusministeriö 2017: 49.

<sup>142</sup> HaVL 3/2018 vp s. 7

<sup>143</sup> Oikeusministeriö 2017: 49.

<sup>144</sup> Kunnallisan kehittämissäätiö 2016: 44-45.

yleinen ja yhtäläinen äänioikeus maakuntavaaleissa, heillä on äänestys-oikeus myös maakunnan kansanäänestyksissä.<sup>145</sup>

Perustuslakivaliokunnan mukaan sote- ja maakuntauudistuksessa on elementtejä, joita tulee tarkastella yksityiskohtaisemmin kansanvaltaisuuden kannalta. Ensinnäkin valiokunnan käsityksen mukaan ennen kaikkea kaksi maakuntien päätösvaltaa määrittävää seikkaa ovat kiinteä valtion ohjaus ja maakuntien yhtiöittämisvelvollisuus. Maakuntavaltuuston päätösvaltaa rajoittavat lisäksi nimenomaan sote-palveluihin liittyvät paikoin yksityiskohtaiset säännökset palveluiden järjestämisestä ja tuotannosta.<sup>146</sup>

## 5.2. Aloiteoikeus ja kansanäänestys

Perinteisen vaaliosallistumisen rinnalle on kehitelty erilaisia kansalaisia osallistavia palveluja, kanavia ja toimintamalleja. Tällainen kanava on esimerkiksi oikeusministeriön demokratiayksikön ylläpitämä Ota kantaa- sivusto, joka yrittää innostaa kansalaisia julkiseen keskusteluun politiikasta ja yhteiskunnallisista aiheista. Myös monissa kaupungeissa toimii vastaavanlaisia julkisen keskustelun verkkofoorumeita. Verkossa toimivien osallistumiskanavien haasteena on, että niitä ei tunneta tai ne ovat epäkiinnostavasti toteutettuja. Niiden vaikuttavuutta ei ole myöskään laajasti selvitetty.<sup>147</sup>

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut jo 15.2.1996 suosituksen kansanäänestysten ja aloiteoikeuden käytöstä paikallistasolla. Suosituksessa todetaan, että edustuksellinen demokratia muodostaa paikallisen demokratian perustan. Suora demokratia on kuitenkin sille tärkeä täydennys. Paikallisten kansanäänestysten kautta esimerkiksi vähemmistöille voidaan avata mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua paikallisten kysymysten ratkaisemiseen. Kansanäänestyksen merkitys on myös päätöksenteon legitimoinnissa ja sitä kautta kansalaisten hyväksynnän hankkimisessa.<sup>148</sup> Norjassa aluekunnan (maakunnan)

---

<sup>145</sup> HaVL 3/2018 vp s. 20.

<sup>146</sup> PeVL 26/2017 vp s. 24-25.

<sup>147</sup> Rättilä & Rinne 2016: 25.

<sup>148</sup> Recommendation No. R (96) 2 of the Committee of Ministers to member states on referendums and popular initiatives at local level.



valtuusto on velvollinen ottamaan kuntalaisaloitteen käsittelyyn, jos sen on allekirjoittanut vähintään 500 alueen asukasta. Käytännössä kuntalaisaloitteiden käyttö ja suosio aluekuntatasolla on ollut hyvin harvinaista. Vuosina 2008—2011 käsiteltiin Norjassa yhteensä vain kolme kuntalaisaloitetta.<sup>149</sup>

Kunnan valtuusto voi kuntalain 24 §:n mukaan päättää neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä, joka voidaan toimittaa koko kuntaa tai kunnan osa-alueita koskevana. Kansanäänestyksen toimittamisesta säädetään neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990). Kansanäänestysaloitteen voi kuntalain 25 §:n mukaan tehdä vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täytäneistä kunnan asukkaista. Kunnanvaltuuston on päätettävä kansanäänestyksen toimittamisesta viimeistään 60. päivänä ennen äänestyspäivää. Ennakoäänestys tapahtuu kunta-vaaleista poiketen kirjeitse. Vuosina 1990—2015 kunnissa on järjestetty yhteensä 61 kansanäänestystä, joista 56 on koskenut kuntaliitosta. Äänestysviikkaus on monissa tapauksissa ollut kunnallisvaaleja korkeampi. Kirjeäänestys on ollut suosituin tapa äänestää.<sup>150</sup>

Osallistavien kokeilujen houkuttavuutta ja vaikuttavuutta vähentää yleensä myös se, että keskustelun asialistan muotoilevat juuri virkamiehet ja päättäjät. Kansalaisten aktivoituminen edellyttäisi maakunnissa tunnetta siitä, että osallistumisella on merkitystä ja että osallistujien äänellä on aidosti vaikutusta.<sup>151</sup> Maakuntien perustamisen yhteydessä valtion ylläpitämiä demokratian verkkopalveluja on tavoitteena laajentaa hyödynnettäväksi myös maakunnan asukkaiden aloitteiden tekoon. Oikeusministeriön kehittämät verkkopalvelut kansalaisaloite.fi ja kuntalaisaloite.fi ovat olleet aktiivisesti käytössä ja ne ovat osoittaneet tarpeellisuutensa. Valtion ylläpitämät ja rahoittamat suoramokratian erilaiset aloitepalvelut ovat kasvattaneet aktiivista yhteiskunnallista keskustelua ja madaltaneet suomalaisten kynnystä virallisen aloitteen laatimiseen. Syyskuussa 2013 avattiin oikeusministeriön rahoittama Kuntalaisaloite.fi -palvelu ja siihen on liittynyt yli 210 kuntaa. Verkkopalvelun kautta on annettu yli 1700 kuntalaisaloitetta ja noin kymmenesosa palvelussa tehdyistä aloitteista on kuntien valtuustokäsittelyyn tähtääviä aloitteita. Kaikkein vähiten

---

<sup>149</sup> HE 15/2017 vp. s. 100-101.

<sup>150</sup> HE 15/2017 vp s. 29-30.

<sup>151</sup> Rättilä & Rinne 2016: 25.

on kuitenkin tehty aloitteita juuri kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä.<sup>152</sup> Osallistavien kokeilujen houkuttavuutta ja vaikuttavuutta vähentää yleensä myös se, että keskustelun asialistan muotoilevat juuri virkamiehet ja päättäjät. Kansalaisten aktivoituminen edellyttäisi tunnetta siitä, että osallistumisella on merkitystä ja että osallistujien äänellä on aidosti vaikutusta.<sup>153</sup>

Ruotsissa aloiteoikeuden käyttöönotto on maakäräjille vapaaehtoista. Vuosina 2010—2014 kansalaisaloite oli otettu käyttöön yhdeksän maakäräjän alueella. Alueen asukkailla on lisäksi oikeus tehdä aloite maakäräjien kansanäänestyksestä. Ruotsin kuntalain mukaan maakäräjävaltuusto on velvollinen järjestämään neuvoa-antavan kansanäänestyksen, jos 10 prosenttia alueen asukkaista sitä vaativat. Laki kunnallisista kansanäänestyksistä (Lag om kommunala folkomröstningar) koskee myös maakäräjiä. Kansanäänestysmahdollisuutta on kuitenkin käytetty erittäin harvoin.<sup>154</sup> Hallituksen demokraatiopoliittisen toimenpideohjelman 2017-2019 mukaan on tarkoitus uudistaa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettua lakia siten, että kunnallisen ja maakunnan kansanäänestyksen järjestäminen olisi mahdollista kunta- ja maakuntavaalien yhteydessä.<sup>155</sup>

Uudessa kuntalaissa kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikäraja on alennettu 15-vuoteen. Tavoitteena on parantaa alle 18-vuotiaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään sekä lähiympäristöään koskevaan kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnallisen kansanäänestysaloitteen tekijöiden vähimmäismäärää on lisäksi alennettu vähintään viidestä prosentista äänioikeutetuista kunnan asukkaista vähintään neljään prosenttiin kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Perustettavissa maakunnissa tulee myös käyttöön kansanäänestysmenettely ja vastaavasti maakunnan 15 vuotta täyttäneille asukkaille oikeus tehdä aloite maakunnan kansanäänestyksen järjestämiseksi.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> Oikeusministeriö 2015: 51.

<sup>153</sup> Rättilä & Rinne 2016: 25.

<sup>154</sup> HE 15/2017 vp. s. 102.

<sup>155</sup> Oikeusministeriö 2017: 45.

<sup>156</sup> Oikeusministeriö 2017: 51.

### 5.3. Deliberatiivinen demokratia

Maakuntalakiesityksen 23 §:ssä säädetään asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Maakuntavaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia ja asiakasraateja ja selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Maakuntavaltuuston tehtävänä olisi vastata siitä, että asukkailla olisi käytössään monipuolisia osallistumisen mahdollisuuksia. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voitaisiin edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, asukasraateja sekä ottamalla asukkaita mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.<sup>157</sup>

Edustuksellisen demokratian ja vaaliosallistumisen lisäksi on tavoitteena ollut kehittää osallistavaa demokratiaa eli deliberatiivista demokratiaa. Vastuuta ja valtaa tulisi jakaa kuntalaisten kanssa, jotta aitoa yhteistyötä syntyisi. Kaiken kuntalaisten ja viranhaltijoiden välisen yhteistyön ja vaikuttamisen tulisi perustua yksilöiden ja organisaatioiden dialogisuuteen. Deliberatiivisen demokratian toimintamuodot nostavat kuntalaisen yhteistoimijaksi ammattilaisten rinnalle ja päättäjän tueksi. Yhdessä toimiminen palveluiden kehittämiseksi synnyttää myönteisen riippuvuussuhteen kuntalaisten ja palveluja toteuttavien viranhaltijoiden kesken. Kuntalaisilla on tieto tarpeista ja päättäjien sekä viranhaltijoiden tulisi olla tästä aidosti kiinnostuneita ja hyödyntää palveluiden käyttäjien näkemykset. Deliberatiivisessa demokratiassa yhteisiä vaikuttamismalleja tulisi dokumentoida ja tehdä näkyväksi, sillä yhteistyö on oppimisprosessi, jossa kaikki osallistujat oppivat uutta omasta ja toistensa tarpeista, toimintatavoista sekä demokratian toteuttamisesta.<sup>158</sup>

Kunnissa on käytössä yhä enemmän erilaisia tapoja kuntalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistamiseksi. Yleisimpiä tapoja kuntalaisten näkemysten ja mielipiteiden kartoitukseen ovat Suomen Kuntaliiton vuonna 2015 tekemän kyselyn mukaisesti

---

<sup>157</sup> HE 15/2017 vp s. 175.

<sup>158</sup> Matthies 2008: 78–79.

kuulemis- ja keskustelutilaisuudet, järjestöjen kuulemiset sekä asiakas- ja käyttäjäkyselyt. Nämä tavat ovat käytössä yli 80 prosentissa kuntia. Kuntalaiskyselyjä sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden jalkautumista kentälle käytetään kahdessa kolmesta kunnasta. Yhteissuunnittelutilaisuuksia käytetään noin 40 prosentissa kuntia. Harvemmin käytettyjä, mutta vähitellen yleistäviä tapoja edustavat erilaiset kansalaisraadit, kuntalaishaastattelut ja osallistuva budjetointi. THL:n vuonna 2015 tekemän selvityksen mukaan asiakasraateja on sen sijaan miltei jokaisessa sairaanhoitopiirissä. Kansalais- ja asiakasraadit tai -neuvostot toimivat erilaisina variaatioina ympäri Suomea.<sup>159</sup>

Useissa kunnissa ja osallisuushankkeissa on kokeiltu kansalaisraateja, joiden ideana olisi tuottaa jalostettuja ideoita, mielipiteitä ja epäkohtia päättäjien käyttöön. Raadit on pyritty kokoaman erilaisista väestöryhmistä ja niin, että niiden kokoonpano muistuttaisi alueen väestöpohjaa. Kansalaisraatien järjestäminen on kuitenkin koettu raskaaksi ja edustavuus alueen asukkaisiin jäänyt usein likiarvoiseksi. Kansalaisraatien vaikuttavuus on niin ikään todettu joissain tutkimuksissa huonoksi.<sup>160</sup>

Maakuntalain 22 §:ssä on maakunnille suunniteltu asukasraateja, jotka pitäisivät sisällään myös esimerkiksi asiakas- ja potilasraatien järjestämisen. Asukasraadit voivat toimia hyvänä kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntönä sekä vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille asukaskyselyille, jotka heijastavat usein yksittäisten asukkaiden mielipiteitä. Asukasraadin kautta olisi mahdollista tuottaa myös kokonaisvaltaisempi kansalaismielipide maakunnan päättäjille päätösharkintaan sekä täydentää olemassa olevaa tietopohjaa palvelujärjestelmän ja palveluiden toimivuudesta. Parhaimmillaan raati tarjoaa konkreettisen kosketuspinnan asukkaisiin ja asukasraadit mahdollistavat asukkaiden osallistumismahdollisuuksien kehittämisen. Ne voivat toimia myös yhtenä keinona tuoda erityisryhmiä tai vähemmistöjä vahvemmin mukaan päätöksenteon valmisteluun.<sup>161</sup> Maakuntastrategian tueksi toteutettu verkkoavoriihi tuotti esimerkiksi Uudellamaan maakunnan valmistelussa paljon osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen liittyvää materiaalia. Tätä kaikkea tietoa käytetään osallisuusohjelman jatkokehittämisessä. Avoimen haun kautta ilmoittautui

---

<sup>159</sup> HE 15/2017 vp s. 29.

<sup>160</sup> Rättilä & Rinne 2016: 25.

<sup>161</sup> HE 15/2017 vp s. 339.

myös lähes 200 asukasiantuntijaa, jotka ovat mukana sparraamassa uuden maakunnan valmistelua. Osallisuusohjelman ensimmäinen versio on valmisteltu maakuntahallitukselle ja se on huomioitu osana maakuntastrategiaprosessia.<sup>162</sup>

Deliberatiivisen demokratian tueksi on suunnitteilla valtakunnallista toimintamalli, joka ottaa asiakkaat mukaan tasavertaisina kumppaneina palvelujen suunnitteluun. Osallisuus tehostaa palvelujen oikea-aikaista kohdentumista ja väestön palvelutarpeisiin vastaavuutta arvioimalla yhdessä asiakkaiden kanssa palvelukokemuksia ja kehittämisideoita. Osallisuus parantaa henkilöstön ymmärrystä väestön palvelutarpeista. Maakunnissa tarvitaan toimenpiteitä, kuinka asiakkaiden kokemustieto ja kehittämisideat välittyvät virkamiesjohdolle ja poliittiseen päätöksentekoon.<sup>163</sup>

Uudenmaan maakunta koordinoi yhteistyötä järjestöjen, kuntien, asiakkaiden ja palveluntuottajien kanssa sekä kerää tietoa alueen erilaisista osallistumisen tavoista ja tai järjestää yhteistyötä erilaisten kumppaneiden kanssa. Asiakaspalautteiden lisäksi asiakkaat osallistuvat palveluiden kehittämiseen erilaisten vaikuttamis-, osallistumis- ja vuorovaikutuskanavien avulla. Osallistumista lisäävinä ja edistävinä tekijöinä huomioidaan matala kynnys, helppokäyttöisyys, monikielisyys sekä monipuoliset tavat osallistua. Vuorovaikutteisen osallistumisen ja yhteiskehittämisen muotoja voi olla keskustelu -, yhteisö -, asiakastilaisuudet, asiakas – ja kansalaisraadit, avoimet kansalaistilaisuudet, asiakasillat, keskustelukahvilat.<sup>164</sup> Deliberatiivinen demokratia tarvitsee järjestäjän lisäksi turvallisia tiloja kerääntyä ja kokoontua. Avoimet kokoontumispaikat tarkoittavat esimerkiksi yhteisöllisiä keskuksia, jotka perustetaan varsinkin kansalaisten tarpeista. Monet järjestö- ja kansalaistalot ja kulttuurikahvilat voivat toimia demokraattisen kohtaamisen paikkoina ja lähifoorumeina.<sup>165</sup>

Maakuntalain yhtenä osallisuustavoitteena on myös vahvistaa osallistavaa budjetointia. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi avaamalla maakunnan talouden suunnittelua erilaisissa tilaisuuksissa ja sähköisissä sovelluksissa, vuorovaikutteisia menetelmiä hyödyntäen

<sup>162</sup> Uudenmaan liitto 2018: 6-7.

<sup>163</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: 20 .

<sup>164</sup> Uudenmaan liitto 2018: 19-20.

<sup>165</sup> Matthies 2008: 74.

sekä osallistuvan budjetoinnin menetelmän avulla. Siinä maakunnan viranomaisen ja alueen asukkaat suunnittelevat ja päättävät vuorovaikutteisen systemaattisen prosessin muodossa siitä, mihin kohteisiin tietyt varat käytetään. Osallistuvaa budjetointia käyttämällä voidaan lisätä kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja keskustelua, kansalaisten tietämystä sekä viranomaisvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon avoimuutta. Osallistuva budjetointi voi olla apuväline tunnistaa monenlaisten eri asukasryhmien tarpeita ja tuoda niitä näkyviksi. Osallistuvan budjetoinnin kokeiluja on käytetty jossain määrin jo kuntatasolla.<sup>166</sup>

On siis oltava erilaisia väyliä, välineitä ja tapoja vaikuttaa. Deliberatiivisen demokratian uudet suositut muodot painottavat osallisuustoimintaa palveluiden ja kehittämisprojektien järjestämisessä käyttäjiltä päättäjille eli alhaalta ylöspäin. Palvelujen taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta osallisuusjärjestelmiä on yhteiskunnan eri organisaatioissa uudistettava. Demokratian ajatuksen mukaisesti tähän uudistusprosessiin on haastettava nyt mukaan myös asukkaat, asiakkaat, potilaat, kuntalaiset, päättäjät ja palvelujen käyttäjät.<sup>167</sup>

#### 5.4. Maakunnallinen vähemmistökielitoimielin

Kahdeksastatoista maakunnista viidestä maakunnasta on tulossa lakiesityksen mukaan kaksikielisiä. Tulevaisuudessa kaksikielisiä maakunta olisivat Keski-Pohjanmaa, Kymenlaakso, Pohjanmaa, Uusimaa ja Varsinais-Suomi. Hallituksen esityksen mukaisesti maakuntauudistuksen on siten ajateltu laajentavan kaksikielisten alueiden maantieteellistä alaa ja siten vahvistaa ruotsin kielen juridista asemaa. Ruotsinkielisten osuus kaksikielisissä maakunnissa on pieni (pl. Pohjanmaan maakunta) ja siksi erityisesti kaksikielisissä kunnissa asuvien ruotsinkielisten todellinen vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon saattaa jossain määrin kokonaisuutena ottaen heiketä.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> HE 15/2017 vp s. 340.

<sup>167</sup> Matthies 2008: 73.

<sup>168</sup> HE15/2017 vp s. 18.

Pohjanmaata lukuun ottamatta muissa ruotsi on vähemmistökielenä. Perustuslain aluejako-säännöksen viittausta kielellisten oikeuksien toteutumiseen on linjattu erityisesti perustuslakivaliokunnan käsitellessä aluehallintouudistusta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset oikeudet”. Valiokunta katsoi myös ongelmalliseksi sen, että kielivähemmistö jää pieneksi.<sup>169</sup> Näin on käymässä varsinkin Kymenlaakson osalta, jossa kaksikielistä kunnista vain Pyhtään kunta kuuluu yksistään Kymenlaaksoon. Ruotsinkielisten osuus kaksikielisissä maakunnissa on pieni ja siksi ruotsinkielisten todellinen vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon saattaa jossain määrin kokonaisuutena ottaen olla heikompi. Hallituksen maakuntalakiesityksen 27 §:n mukaan kaksikielisessä maakunnassa on oltava kielivähemmistön vaikuttamistoimielin, jonka tehtävä on selvittää ja määritellä maakunnan kielellisen vähemmistön palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Toimielimen tehtävänä on tehdä ehdotuksia vähemmistökielisten palvelujen kehittämiseksi sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista. Lapin maakunnassa on lisäksi oltava saamen kielen vaikuttamistoimielin, jolla on vähemmistökielen toimielintä vastaava tehtävä saamenkielisten palvelujen kehittämiseksi.<sup>170</sup>

Hallintovaliokunta tunnistaa kielivähemmistöjen tarpeen tuetuille osallisuusväylille, mutta ei kuitenkaan pidä perusteltuna eriyttää maakuntavaltuustolle tai maakuntahallitukselle kuuluvaa toimivaltaa ja vastuuta lailla muille toimielimille. Kun kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen tehtävä koskee koko maakunnan toimialaa, merkitsisi sitovan päätösvallan antaminen neuvoa-antavalle toimielimelle itse asiassa maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen toimivallan siirtymistä käytännössä vaikuttamistoimielimelle, jota ei kuitenkaan valita suoralla kansanvaalilla.<sup>171</sup> Kaksikielisissä maakunnissa vaikuttamistoimielin korvaisi erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 18 §:ssä tarkoitetun lautakunnan, jonka tehtävänä on erikielisiä ja kaksikielisiä kuntia käsittävässä sairaanhoitopiirissä kehittää ja yhteen sovittaa kielellisen vähemmistön erikoissairaanhoitoa sekä vähemmistön kielellä annettavaa terveydenhuoltohenkilökunnan koulutusta..<sup>172</sup>

<sup>169</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 12.

<sup>170</sup> HE15/2017 vp s. 280.

<sup>171</sup> HaVL 3/2018 vp s. 29.

<sup>172</sup> HE15/2017 vp s. 45.

Eduskunnan hallintovaliokunta pitää asianmukaisena hallituksen esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, että maakunnan tehtävissä järjestämisvastuuta koskevaa päätöksentekoa ei ole perusteltua jakaa kielellisillä perusteilla eri toimielimiin. Tällainen ratkaisu saattaisi hallintovaliokunnan mukaan johtaa päätöksenteon osalta kieliryhmien eriytymiseen ja palvelurakenteen hallitsemattomaan kehitykseen. Kieliryhmien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi nähtiin paremmaksi tukea lakisääteisen ja luonteeltaan neuvoa-antavan kielitoimielimen roolia. Sen lisäksi maakunta voi itsehallinnollisen päätöksenteonsa puitteissa vahvistaa myös rakenteellisesti alueen eri väestöryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja -keinoja.<sup>173</sup> Joissain kaksikielisissä kaupungeissa on esimerkiksi omat johtokunnat suomen- ja ruotsinkielisille kouluille ja palveluille, mutta tuleviin maakuntiin ei haluta eriyttää kieliryhmiä maakuntahallinnossa.

Vaikuttamistoimielimen toiminnan edistämiseksi olisi suotavaa, että maakuntahallitus hyväksyisi toimielimelle toimintasäännöt, joissa voitaisiin todeta muun muassa toimielimen lakisääteiset ja muut tehtävät sekä lisäksi muun muassa jäsenten lukumäärä ja valintatapa, toimikausi, kokous- ja toimintakäytännöt, puheenjohtajan ja sihteerin tehtävien hoitaminen, toimintasuunnitelman laadinta ja toimintakertomuksen antaminen.<sup>174</sup>

Vaikuttamistoimielimet eivät ole maakuntalain 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan viranomaisia, eivätkä ne voi käyttää julkista valtaa, vaan ne ovat luonteeltaan neuvoa-antavia. Toimielimille ei voida myöskään delegoida maakunnan päätösvaltaa. Hallintovaliokunta korostaa, että maakunnan päätöksenteossa tulee joka tapauksessa ottaa huomioon neuvoa-antavan toimielimen tekemät selvitykset, arviot ja määrittelyt palvelujen tarpeesta.<sup>175</sup>

Perustuslakivaliokunnan mukaan taas vaikuttamistoimielinten tehtävänä on maakuntalain 27 §:n mukaan selvitysten, arvioinnin ja seurannan perusteella tehdä maakuntahallitukselle ehdotuksia kielivähemmistön palvelujen kehittämisestä sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista ja kielitaidon kehittämisestä. Vaikuttamistoimielimillä voi olla myös muita

---

<sup>173</sup> HaVL 3/2018 vp s. 29.

<sup>174</sup> HE15/2017 vp. s. 345.

<sup>175</sup> HaVL 3/2017 vp. s. 28.



maakuntahallituksen määräämiä tehtäviä. Vaikuttamistoimielimiä voi näin ollen luonnehtia neuvoa-antaviksi toimielimiksi, joiden asema maakunnassa saattaa jäädä vähäiseksi ja joiden luonne ei ole omiaan korvaamaan ruotsinkielisen väestöosan osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä.<sup>176</sup> Perutuslakivaliokunta on linjannut, kuinka hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Valiokunta katsoi lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmalliseksi sen, että kielivähemmistö jää pieneksi.<sup>177</sup>

### 5.5. Maakunnallinen vammais- ja vanhusneuvosto

Maakuntalakiesityksen 26 §:n mukaan maakunnan tulee asettaa vaikuttamistoimielimiä, joiden jäsenet ovat maakunnan alueen kuntien edustajia. Vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta. Vaikuttamistoimielimet tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen maakunnassa. Uudellamaalla vammaisneuvosto on koottu sosiaali- ja terveysministeriön Alueuudistus-ohjeen mukaisesti eli jäseniä maakunnallisen vammaisneuvoston edustajia on kaikista 23 kunnasta, joissa on jo kunnallinen vammaisneuvosto. Kaikilla edustajilla on henkilökohtaiset varajäsenet.<sup>178</sup>

Vaikuttamistoimielimet voivat toimia vapaammin menettelymuodoin, koska maakuntahallintolain, hallintolain ja hallintosäännön kokous- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä ei tarvitse soveltaa niissä. Jäsenet eivät olisi 58 §:ssä tarkoitettuja maakunnan luottamushenkilöitä, joten he eivät hoida tehtäväänsä virkavastuulla. Vaikuttamistoimielimet eivät ole naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n ja 1 momentissa tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä toimielimiä, joten niiden kokoonpanoon ei tarvitse soveltaa 40 prosentin sukupuolikiintiötä. Tavoitteena on, että vaikuttamistoimielimiin kuitenkin nimetään mahdollisimman tasapuolisesti sekä miehiä että naisia.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> PeVL 26/2017 vp s. 29.

<sup>177</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 12-13.

<sup>178</sup> Uudenmaan liitto 2018: 11.

<sup>179</sup> HE15/2017 vp s. 344.

Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi on asetettava maakunnan vanhusneuvosto sekä vammaisten osalta vastaavassa tarkoituksessa maakunnan vammaisneuvosto. Maakunnan vaikuttamistoimielimiä koskevan sääntelyn tavoitteena on turvata ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden vaikuttamismahdollisuudet kuntia vastaavalla tavalla tilanteessa, jossa aiemmin kunnilla olleita tehtäviä siirtyy maakuntatasolle.<sup>180</sup> Maakunnallisessa vanhusneuvostossa olisi hyvä olla edustus maakunnassa toimivista vanhusjärjestöistä. Vammaisneuvoston osalta on tärkeää huolehtia vammaisten henkilöiden ja heidän omaistensa ja järjestöjen riittävästä edustuksesta ja siitä, että eri vamma- ja sairausryhmät olisivat monipuolisesti edustettuna neuvostossa. Vammais- ja vanhusneuvostot voidaan valita vuodeksi tai pidemmäksi toimikaudeksi. Yhteistyö ja vuorovaikutus maakuntien ja kuntatason vaikuttamistoimielinten välillä olisi hyödyllistä. Maakuntalakiesityksen mukaan olisi suositeltavaa, että maakuntahallitus hyväksyisi vaikuttamistoimielimille toimintasäännöt, joissa voitaisiin todeta toimielimen lakisääteiset tehtävät, jäsenten lukumäärä ja valintatapa, toimikausi ja kokous- ja toimintakäytännöt.<sup>181</sup>

Uudenmaan maakunnan sote-järjestämislain mukaisen palvelustrategian ensimmäisen version laatiminen on tehty osallistamalla laajasti maakunnan sote-toimijoita. Palvelustrategian laatimisessa tärkeitä kumppaneita ovat olleet juuri maakunnan vaikuttamistoimielimet eli maakunnan vanhus- ja vammaisneuvostot, maakunnallinen nuorisovaltuusto ja sosiaali- ja terveysalan järjestöt.<sup>182</sup>

## 5.6. Maakunnallinen nuorisovaltuusto

Nuorten kiinnostus perinteistä politiikkaa kohtaan on laskenut 1980-luvulta alkaen koko ajan. Nuorten äänioikeutettujen äänestysvilkkkaus on perinteisesti ollut vanhempia ikäluokkia laimeampaa. 1980-luvulla voidaan katsoa nousseen poliittisesti illuusioton ja perinteisiä osallistumistapoja arvosteleva sukupolvi. Äänestysuskollisuuden tilalle ovat

---

<sup>180</sup> HaVL 3/2018 vp s. 26.

<sup>181</sup> HE15/2017 vp s. 344.

<sup>182</sup> Uudenmaan liitto 2018: 16.

nousseet erilaiset individualistiset ja suoran vallankäytön perinteeseen liittyvät poliittiset osallistumistavat.<sup>183</sup>

Ajatuksena nuorisovaltuusto ei ole täysin 1990-luvun tuote, vaan vastaavista nuorten vaikuttamisen foorumeista on puhuttu jo aiemminkin, ehkä lähinnä nuorisoneuvosto-nimikkeellä. Nuorisovaltuustot ovat kuitenkin saavuttaneet nuorten parissa melko suuren suosion ja eräissä kunnissa nuorisovaltuusto on saavuttanut merkittävän aseman kunnallisessa päätöksenteossa. Nuorisovaltuusto koostuu noin 10–30 nuoren joukosta, joka on valittu soveltavaa vaalikäytäntöä käyttäen yleensä alle 18-vuotiaista nuorista. Aloite nuorisovaltuuston perustamiseksi on saattanut tulla niin kunnan virkamiestaholta, luottamushenkilötaholta tai nuorilta itseltään.<sup>184</sup>

Uuden kuntalain (410/2015) 26—28 §:n mukaan kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä ja nuorisovaltuustoista tuli lakisääteisiä velvoitteita kunnille 1.6.2017 alkaen. Maakunnan vaikuttamistoimielimiä koskevan sääntely lähtee uuden kuntalain samanlaisista velvoitteista asettaa nämä kolme vaikuttamistoimielintä. Tavoitteena on turvata nuorten vaikuttamismahdollisuudet maakunnissa ja maakuntalakiesityksen 26 §:n 2 momentissa asetetaan maakunnalle velvoite antaa maakunnan vaikuttamistoimielimille mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joissa kyseinen vaikuttamistoimielin arvioi olevan merkitystä lasten ja nuorten kannalta.<sup>185</sup>

Maakunnallisen nuorisovaltuuston tehtäviin kuuluisi aloitteiden, lausuntojen ja kannanottojen tekeminen. Ne voivat myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja esimerkiksi maakunnan nuorisovaltuusto voi nostaa esiin lapsille ja nuorille tärkeitä asioita maakunnan toiminnassa ja viedä päätöksentekijöille tietoon heidän ajatuksia. Nuorisovaltuuston edustajalle on mahdollista hallintosäännön mukaan antaa myös läsnäolo- ja puheoikeus toimielinten, kuten esimerkiksi maakuntavaltuuston ja -lautakuntien kokouksiin. Se parantaisi tiedonkulkua ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. Nuorisovaltuustoja kootessa

---

<sup>183</sup> Greschel 2002: 64.

<sup>184</sup> Greschel 2002: 66.

<sup>185</sup> HaVL 3/2018 vp s. 26.

on tärkeää huomioida myös eri lapsiryhmien mahdollisuudet osallistumiseen.<sup>186</sup> Tavoitteina useilla nuorisovaltuustoilla on vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen ja päätösvalan antaminen ainakin joiltain osin nuorisovaltuustoille. Joissain tapauksissa nuorisovaltuudet ovat päässeet tai saaneet puhe- ja läsnäolo-oikeudella paikat kunnan eri lautakuntiin ja muutamissa tapauksissa jopa kunnanhallituksenkin kokouksiin.<sup>187</sup>

Kainuun hallintokokeilun loppuraportissa selvitettiin kainuulaisten kiinnostusta maakuntapolitiikkaan kysymällä vastaajan halukkuutta ottaa vastaan maakunnallinen luottamustehtävä. Vain 10 prosenttia vastaajista oli tähän halukkaita. Kaikkein halukkaimpia (21 %) maakunnalliseen luottamustehtävään olivat nuorimmat, 18-29-vuotiaat vastaajat. Tuloksen nähtiin olevan yllättävä, sillä nuorten ikäryhmä oli vähiten kiinnostunut maakuntapolitiikasta. Maakuntavaaleissa äänioikeuden edellytykset olisivat yhtäläiset kuntavaalien äänioikeuden edellytysten kanssa, eli äänestää voisivat täysi-ikäiset ja maakuntalaissa säädettäisiin myös vaalikelpoisuudesta.<sup>188</sup> Uudenmaan maakunta on mukana Suomen Nuorisovaltuustojen Liiton pilottihankkeessa, jossa kolme maakuntaa on aloittanut maakunnallisten nuorisovaltuustojen rakentamisen jo vuonna 2017. Uudenmaan nuorisovaltuusto on aloittanut varsinaisen toimintansa tammikuussa 2018. Maakunnallisen nuorisovaltuuston kautta nuoret pääsevät mukaan maakuntaudistuksen valmisteluun ja maakunnan nuorisovaltuuston jäsenet ovat Uudenmaan kuntien nuorisovaltuustojen ja muiden nuorten vaikuttajaryhmien jäseniä.<sup>189</sup>

Vuoden 2017 alussa voimaan tulevan uuden nuorisolain (1285/2016) 24 §:n mukaan kunnan ja valtion viranomaisen tulee tarjota ja järjestää nuorille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa myös alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Nuoria on myös kuultava heitä koskevissa asioissa. Maakuntalaissa säädettäisiin nuorten vaikuttajaryhmän kautta tapahtuvasta osallistumisesta, mutta nuorisolain sääntelyllä edistettäisiin lasten ja nuorten kuulemistä ja osallistumista laajemmin. Siten maakuntalain ja nuorisolain sääntelyt täydentäisivät toisiaan.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> HE 15/2017 vp s. 286.

<sup>187</sup> Greschel 2002: 70.

<sup>188</sup> Oikeusministeriö 2017: 45.

<sup>189</sup> Uudenmaan liitto 2018: 11.

<sup>190</sup> HE15/2017 vp s. 344.

### 5.7. Osallisuuden toimeenpano maakunnissa

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa on linjattu tavoitteeksi valmentavaa koulutusta kansalaisten osallistumisesta muutoksen alueellisille valmistelijoille ja päätöksentekijöille valmiuksia muutoksen toteuttamiseen. Valtioneuvosto on nähnyt tarpeellisenä edistää sitä, että jo maakuntien perustamisvaiheessa sekä toimintaa käynnistettäessä otettaisiin huomioon demokratian ja osallisuuden kysymykset, osallisuustyökalut ja maakunnan uudet menettelytavat. Tavoitteena on varmistaa, että maakunnissa on jo valmisteluvaiheessa osallistumis- ja vaikuttamismenetelmien syvempää asiantuntemusta ja osaamista. Valmennusohjelmalla halutaan vahvistaa muutoksen tekijöiden valmiuksia strategisten, järjestelmätason osallisuusmuutosten toteuttamisessa.<sup>191</sup>

Uudenmaan maakunnan osallisuuden toimeenpanossa maakunta mittaa, miten osallisuuden määritelty minimitaso ja lakisääteiset velvollisuudet saavutettu. Olemassa olevia mittareita ovat hyvinvointiraportti, äänestysaktiivisuus, kuulemisten ja kuultujen lukumäärä, työryhmien toiminnan tilastoiminen, maakuntalaisten aloitteiden määrä, vapaaehtoistojen määrä, järjestöille osoitettujen tukien määrä, työllisyyden ja toimeentulon kehittyminen ja asunnottomuuden seuranta ovat hyviä tapoja kartoittaa osallisuuden toteutumista. Myös THL ja Kuntaliitto on yhdessä kuntien ja maakuntien kanssa tuottamassa maakunnille mittareita, joilla voidaan mitata maakuntien osallisuutta.<sup>192</sup>

Osana koulutusta tai sote- ja maakuntauudistuksen valtakunnallista muutosohjelmaa voitaisiin myös toteuttaa erityinen kansalaisten osallistumisen koulutus, johon osallistuvat käytännön työkaluja ja menetelmällistä osaamista kansalaisten tarpeita vastaavien osallistumistapojen käyttöönottoon ja hyödyntämiseen omassa työssään ja organisaatiossaan. Koulutus pyrki vahvistamaan julkisen sektorin, erityisesti tulevien maakuntien työntekijöiden osaamista ja antamaan koulutukseen osallistuville työkaluja toteuttaa osallistumisprosesseja ja hyödyntää niiden tuloksia.<sup>193</sup> Kriittisten näkemysten mukaan sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu tukehtuu monimutkaisuuteen. Päätettäväksi tulee liian

<sup>191</sup> Oikeusministeriö 2017: 83.

<sup>192</sup> Uudenmaan liitto 2018: 24.

<sup>193</sup> Oikeusministeriö 2017: 83.

monta pientä käytännön yksityiskohtaa, hankalia lakimuutoksia, takkuisia henkilöstöjärjestelyjä, toimipaikkaongelmia ja poliittisia hankaluuksia. Maakuntiin kaivattaisiin alhaaltapäin lähtevää yhteistyötä, laajaa valmistelua alueella ja omaehtoista kehittämistä. Avainasia on maakuntien yksilöllisyyden ja erilaisuuden tunnustaminen ja itsehallintoa tarvitaan, koska jokaisen maakunnan pitää voida tehdä parhaansa oman kehityksensä eteen.<sup>194</sup>

Osallistumista voidaan maakunnissa priorisoida ja arvostella sen mukaan, onko sen järjestäminen velvoitettu laissa tai esimerkiksi maakunnan hallintosäännössä. Maakunnille vapaaehtoista osallisuustoimintaa ovat esimerkiksi asukastilaisuudet, asukasraadit, palvelumuotoilu ja osallistuva budjetointi. Lain ohjamaa osallisuutta ovat maakuntavaalit, maakuntakaavan käsittely, viestintä ja maakunnalliset vaikuttamistoimielimet. Osallistumisen minimitasona voidaan pitää sitä, että maakunta toteuttaa pakolliset velvollisuutensa. Uudenmaan maakunta on linjannut, että tavoittelevansa strategiansa mukaisesti paikkaa Euroopan parhaana alueena, hyvin ja ammattitaitoisesti toteutettu osallistuminen tulee olla keskeinen ja kunnianhimoinen tavoite.<sup>195</sup>

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö ovat kiinnittäneet huomiota kansalaisten laajan tiedonsaannin tarpeeseen tulevista muutoksista ja tätä on pyritty korostamaan jo uudistusten valmisteluvaiheessa. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeessa (sote- ja maakuntauudistuksen toteutuksen tuki) arvioidaan muun muassa sitä, miten eri asukasryhmät on otettu mukaan uudistuksen valmisteluun sekä selvitetään asukkaiden näkemyksiä ja kokemuksia uudistuksesta. Myös Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen on tarkoitus toteuttaa vuodesta 2018 lukien neljän vuoden välein laaja kyselytutkimus väestölle, jossa selvitetään kansalaisten näkemyksiä sote-uudistuksesta, sosiaali- ja terveystalouksista ja uudistuksen vaikutuksista eri alueilla. Ministeriöt ovat valmistellaan sote- ja maakuntauudistuksen kansalaisviestinnän toimenpiteitä osana uudistusten muutostukea. Tavoitteena on toteuttaa laaja tiedotuskampanja maakuntavaaleista ja maakunnallisista osallistumisoikeuksista.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Kunnallissalan kehittämissäätiö 2016: 44-45.

<sup>195</sup> Uudenmaan liitto 2018: 8.

<sup>196</sup> Oikeusministeriö 2017: 82.

## 5.8. Maakuntien viestintä

Suomalaisista jopa yli 40 prosenttia kokee politiikan olevan niin monimutkaista, että sen hahmottaminen ja poliittisten prosessien ymmärtäminen on haastavaa. Esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa näin ajattelee vain noin 20 prosenttia ja Ruotsissakin vain noin 30 prosenttia. Kansalaispätevyydellä tarkoitetaan kansalaisten kokemusta omista vaikutusmahdollisuuksistaan yhteiskunnassa. Sisäisellä kansalaispätevyydellä tarkoitetaan sitä missä määrin yksittäinen kansalainen kokee ymmärtävänsä poliittisia prosesseja ja pystyvänsä osallistumaan niihin. Ulkoinen kansalaispätevyys käsittelee enemmän missä määrin kansalainen kokee omien vaikutusmahdollisuuksien näkyvän poliittisessa päätöksenteossa.<sup>197</sup>

Maakuntalakiesityksen 28§ käsittelee maakunnan viestintää. Maakunnalla olisi velvoite tiedottaa, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Olennaista olisi, että tiedot käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti saatavilla. Aktiivinen, monikanavainen, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Maakunnille tulee velvoite viestiä laajasti maakunnan toiminnasta sekä painotetaan erityisesti päätöksenteon valmistelun avaamista säätämällä velvoite viedä keskeisiä valmisteluasiakirjoja saataville yleiseen tietoverkkoon.<sup>198</sup> Maakuntalain ohella viestintään liittyvistä velvoitteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 19 ja 20 §:ssä sekä hallintolain 41 §:ssä, jossa säädetään yksityiskohtaisemmin vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Hallintolain 41 §:n noudattamatta jättäminen voi olla menettelyvirhe, johon voi vedota valituksessa ja saada päätöksen kumotuksi. Erityislaeissa on myös viestintää koskevia säännöksiä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa.<sup>199</sup>

Kuntalain kokonaisuudistuksessa painotettiin avoimen hallinnon edistämistä sekä kuntalaisten ja luottamushenkilöiden tiedonsaantia osana demokratian kehittämistä. Uusi kuntalaki velvoittaa kuntia aikaisempaa laajemmin tiedottamaan valmisteilla olevista asioista sähköisesti ja korostaa tietojen saatavuutta yleisessä tietoverkossa. Kuntalain 29 §:ssä

---

<sup>197</sup> Oikeusministeriö 2015: 56.

<sup>198</sup> HE15/2017 vp 346.

<sup>199</sup> HE15/2017 vp 347.

kiinnitetään huomiota myös viestinnän selkeään ja ymmärrettävään kieleen sekä siihen, että viestinnässä on huomioitava eri kieliryhmien tarpeet.<sup>200</sup> Myös maakunnille on asetettu samoja tavoitteita pyrkiä avoimeen hallintoon ja selkokieliseen viestintään. Osallisuuden mahdollistaminen hallinnossa tarvitsee avoimuutta organisaatioilta. Suomi liittyikin kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013, jonka tavoitteeksi asetettiin kansalaisten osallistumisen edistäminen. Painopisteinä ovat selkeä hallinto ja erityisryhminä juuri lasten ja nuorten sekä ikääntyvien osallisuus. Hallinnon rooli mahdollistajana on tavoite kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan esteiden purkamisesta ja osallistumistyökalujen kehittämisestä.<sup>201</sup>

Hallintovaliokunta velvoitti lausunnossaan HaVL 3/2018 maakuntalakiesityksestä valtioneuvostoa seuraamaan kansanvallan toteutumista maakunnittain ja kannusti jo ennakkollisesti ennen maakuntavaaleja maakuntavaltuustoon pyrkiville kattavaa informaatiota maakunnan tehtävistä ja maakuntavaltuuston keskeisestä asemasta. Hallintovaliokunta vaati myös valtioneuvostoa huolehtimaan siitä, että kansalaisilla on mahdollisuus muun muassa jaettavan tiedon pohjalta perehtyä maakuntahallintoon.<sup>202</sup>

Maakunnan viestinnästä maakuntalaissa tuodaan esiin selkeä ja ymmärrettävä kieli ja yhdenvertaisuusnäkökulma. Maakuntalakiehdotuksen 95 §:ssä säädettäisiin maakunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja 136 §:ssä päätösten yleistiedoksiantosta. Maakunnan tiedottamisvelvollisuus koskisi asukkaiden lisäksi palvelujen käyttäjiä, järjestöjä ja muita yhteisöjä. Ryhmän kautta tapahtuva vaikuttaminen voi olla yksittäisten henkilöiden kannanottoja tehokkaampaa. Maakunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen suunnittelu- ja järjestämisprosessissa on tärkeitä ylläpitää säännöllistä tiedottamista ja vuoropuhelua palvelujen käyttäjien kanssa. Kun viestinnässä pyritään selkeyteen ja avoimuuteen sekä arvioidaan omaa toimintaa, vahvistetaan luottamusta maakunnan toimijoiden ja asukkaiden ja palvelujen käyttäjien välillä.<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> Oikeusministeriö 2017: 56.

<sup>201</sup> Oikeusministeriö 2017: 57.

<sup>202</sup> HaVL 3/2018 vp s. 148.

<sup>203</sup> HE15/2017 vp. 346.



## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Sote- ja maakuntauudistus vähentää merkittävästi erilaisten hallinnollisten organisaatioiden määrää, kun noin 190 kuntien välistä tai muuta organisaatiota korvautuu 18 demokraattisella maakunnalla. Uudessa kolmetasoisessa hallinnossa kunta toimii vahvemmin paikallisten teknisen- ja sivistystoimen tehtäviä varten, paikallisen vaikuttamisen yhteisönä sekä väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä varten. Maakunta on sote-palveluiden järjestämistä ja muita alueellisia tehtäviä varten sekä niihin liittyvän osallistumisen ja vaikuttamisen yhteisönä ja valtio valtakunnallisia tehtäviä varten sekä peruspalveluksien, oikeusvaltion ja yleisen turvallisuuden turvaamista varten.<sup>204</sup> Kunta–valtiosuhteen tavoitteissa tapahtui muutos pääministeri Jyrki Kataisen vuoden 2011 hallitusohjelmassa; sitä ennen hallitusohjelmissa korostettiin enemmän perustuslakiin nojaavaa kunnallista itsehallintoa. Kataisen hallitusohjelmassa vastuu kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta on selkeästi hallituksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoitusvastuu on haluttu saada suuremmille hartioille.<sup>205</sup>

Maakuntien ja aluehallinnon kansanvaltaisuus ja demokraattisuus nousee merkittäväksi osaksi sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntöä, sillä edellinen sote-uudistus kaatui perustuslakivaliokunnassa juuri kansanvaltaisuuden puutteeseen.<sup>206</sup> Usein muutostilanteissa demokratiakysymykset ovat jääneet hallintoon, talouteen tai palvelujen järjestämiseen liittyvien kysymysten korostuessa taka-alalle. Olisi tarpeen kiinnittää aiempaa enemmän huomiota edustuksellisen järjestelmän kehittämisen rinnalla myös suorien osallistumis- ja vaikuttamistapojen kehittämiseen. Perustuslakivaliokunta on korostanut demokratian tärkeyttä kaikissa yhteiskunnan keskeisissä instituutioissa ja kaikilla hallinnon tasoilla. Valiokunta on halunnut kiinnittää erityistä huomiota alueellisen, maakunnallisen ja paikallisen demokratian tilanteeseen, jossa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vuoksi.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö 2017: 3.

<sup>205</sup> Kuntaliitto 2011: 14.

<sup>206</sup> Valtioneuvoston kanslia 2015: 20.

<sup>207</sup> PeVM 3/2014 vp.

Kaikkien julkisen sektorin uudistusten eli reformien, myös sote- ja maakuntauudistuksen arvioinnissa on luonnollisesti tärkeää erottaa jo reformin tavoitteiden asettelussa se, miten asioiden kuvataan olevan eli analyttinen kuvailu ja se, mihin sillä halutaan päästä eli kuinka asioiden tulisi olla.<sup>208</sup> Tähän tutkimukseen analysoiduissa hallitusohjelmissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelmissa oli molemmissa kuvattu selkeitä keinoja, joilla ratkaistaan olemassa olevia ja määriteltyjä ongelmia. Kaikkien vuosien 2003–2011 hallitusohjelmien tavoitteille on ollut yhteistä tavoitella eheää ja elinvoimaista kuntarakennetta, tukea sosiaali- ja terveystalouden osallisuutta ja taata asukaslähtöiset palvelut. Hallitusohjelmissa on painotettu kunnallisen itsehallinnon sekä paikallisen demokratian merkitystä.

Sipilän hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistukseksi huomioi kansanvaltaisuuden ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet monipuolisesti. Maakuntahallinnon myötä asukkaille ja yhteisöille turvataan aloiteoikeus ja mahdollisuus maakunnalliseen kansanäänestykseen. Maakuntalakiesityksen mukaan maakuntahallituksen on asetettava maakunnalliset vaikuttamistoimielimet ja maakuntien on myös järjestettävä keskustelutilaisuuksia. Erikseen säädetään muun muassa siitä, että asukkaiden näkemykset on otettava huomioon maakunnan palvelulupausta valmisteltaessa. Maakuntalaki ja maakuntauudistuksen koko lainsäädäntökokonaisuus sisältävät laajasti velvoitteita ottaa asukkaiden näkemykset huomioon maakunnan toiminnan suunnittelussa, päätöksenteossa ja seurannassa.<sup>209</sup> Sote- ja aluehallintoesitysten valtiosääntöisessä arvioinnissa keskeinen kysymys on ollut se, kaventaako ehdotettu sääntelykokonaisuus kuntien asukkaiden itsehallintoa perustuslain vastaisella tavalla ja onko maakunnille ehdotettu itsehallinto perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan riittävää. Tärkeää on ollut pohtia, voidaanko perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulla oikeudella riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin perustella sote-uudistuksen tarkoittamaa maakuntien itsehallintoa rajoittavaa valtion vahvaa ohjausta. Perustuslain 121 §:n vuoksi on huolehdittava, ettei maakuntaitsehallintoa tarkoitettavalla lainsäädännöllä olennaisesti kavenneta kunnallista itsehallintoa.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Pollit & Bouckaert 2011: 28.

<sup>209</sup> THL 2016: 26.

<sup>210</sup> Oikarinen ym. 2018: 30.

Kunnille säädetyt kunnan päätöksenteosta riippumattomat velvoitteet yhteistyöhön, pakoliitoksiin tai voimavarojen luovuttamiseen tuleville maakunnille merkitsevät puuttumista kunnallisen itsehallinnon ydinelementteihin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) katsonut pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella käynnistetyn maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen olevan niin välttämätön kunta-laisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta, että päämäärä on hyväksyttävä peruste ka-ventaa määräaikaaisesti kuntien itsehallintoa.<sup>211</sup>

Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus kokoaa yhteen useita pohjoismaisia osallisuusmalleja, kuntalaista tuttuja vaikuttamistapoja ja luo aivan uusia osallisuustyövälineitä kuten maakunnan osalistavan palvelulupauksen. Kansalaisraatien vaikuttavuus on kuitenkin todettu tutkimuksissa huonoksi. Kansalaisaloitteita tai kansanäänestyksiä on pohjoismaissa tehty maakuntatasolla hyvin harvoin ja Suomen kunnissakin harvakseltaan. Neuvoa-antavien vaikuttamistoimielinten on sekä Kainuun hallintokokeilussa, että pohjoismaissa koettu vielä hakevan muotoaan. Maakuntalakiesitykseen on siis koottu myös niitä ei niin toimivia osallisuuskäytänteitä pohjoismaista ja kuntalaista. Osallistavien välineiden houkuttavuutta vähentää usein se, että keskustelujen teemat muotoilevat juuri virkamiehet ja päättäjät. Ajankohtaiset ja paljon mediatilaa saavat teemat esimerkiksi sote-palvelujen verkostosta voisi saada alueen asukkaat liikkeelle hyödyntämään näitä osallisuusvälineitä.

Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta keskeiseksi muodostuu se, millaisiksi maakuntien sisäiset ja maakuntien väliset yhteistyörakenteet muodostuvat ja missä määrin päätösvaltaa tosiasiallisesti siirtyy niihin pois maakuntien valtuustoilta. Alueen asukkaiden demokratiaoikeuksien kannalta merkitystä on maakunnan hallintorakenteella palvelulaitoksen roolilla. Monituottajamallissa kysymys järjestäjän mahdollisuuksista ohjata tuottajia on keskeinen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta.<sup>212</sup> Perustuslakivaliokunta piti maakunta- ja sote-esityksen sisältävää maakuntien itsehallintoa kokonaisuudessaan arvioituna perustuslain kannalta mahdolli-

---

<sup>211</sup> Oikarinen ym. 2018: 13.

<sup>212</sup> Terveyden ja hyvinvoinninlaitos 2016: 28.

senä. Valiokunta korosti kuitenkin maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä kansanvaltaista perustaa ja demokraattista päätöksentekoa. Maakuntaitsehallinnon kansanvaltaisuuden kannalta valiokunta pitää maakunnan järjestämismisvastoille kuuluvien sote-palvelujen yhtiöittämisvelvoitetta ongelmallisena ja edellytti niiden muuttamista ja täsmentämistä.<sup>213</sup> Perustuslakivaliokunnan linjaus tuo päättäjille painetta purkaa yhtiöittämisvelvoite, sillä jo edellisen hallituskauden sote-uudistus kaatui kansanvaltaisuuden puutteeseen.

Perustettavien maakuntien itsehallinto on kuitenkin jäämässä taloudellisesti kevyeksi, sillä maakunnat eivät ole saamassa verotusoikeutta, vaan toteuttavat tehtäviään valtion asettamassa budjettikehyksessä. Valtion rahoituksen ohjaava vaikutus ja siten myös poliittinen ohjausvaikutus voimistuvat, ja ne tulevat vaikuttamaan olennaisesti alueiden omaehtoisuuteen sekä mahdollisuuteen kehittyä. Mikäli maakuntauudistus johtaa vahvistuvaan ylhäältä alas -politiikkaan, ei tätä kehityssuuntaa voida pitää suotavana strategisen paikkaperustaisen politiikan saatikka paikallista aktiivisuutta edistävän hallinnon näkökulmasta.<sup>214</sup> Sipilän hallitus selvittää maakuntaveron käyttöönottoa ja maakuntaveron lisäämisestä tullaan varmasti keskustelemaan seuraavalla hallituskaudella. Maakuntia on kannustettu talous- ja resurssisuunnittelussa osallistamaan budjetointiin.

Demokratia maksaa ja demokratia voi hidastaa päätöksentekoa. ELY-keskuksen virkamiehelle kansanvaltaisen maakunnan osallisuus on uutta, kun asian käsittelijöiden määrä moninkertaistuu, jos poliittiset päättäjät siunaavat esitykset kuukausikokouksissa saaden kokouspalkkioita. Poliittisten päättäjien määrä kasvaa ja maakuntien kokouspalkkioiden suuruudesta ei ole vielä linjauksia. Osallisuudella voidaan kuitenkin myös saada suuria taloushyötyjä. Ennaltaehkäisevällä osallisuudella maankäytön ja kaavoituksen suunnittelussa voidaan ehkäistä pitkiä ja kalliita valituksia.

Kuntademokratian kehityksessä on noussut esiin osallisuuden resurssit. Asukkaiden ja kuntien välillä toimivien osallisuuden yhteyshenkilöiden työllä on ollut kunnille suuri merkitys. Kuntien osallisuuskoordinaattorit ja hanketyöntekijät tuntevat sekä asukkaiden

---

<sup>213</sup> PeVL 26/2017 vp s. 30.

<sup>214</sup> Luoto ja Virkkala 2018: 82.

että kunnan tarpeet ja osaavat taidokkaasti välittää niiden suhteita. Heidä on laajasti arvostettu ja heidän työpanostaan on kiiteltu useissa arvioinneissa paljon. Taitavat yhdyshenkilöt ovat vaikuttaneet myös kaupunginosa- ja kaupunkiliikeaktiivien kuntademokratiakäsityksiin. Niillä kuntaliikkeillä, joilla on ollut käytössään taitavan yhdyshenkilön tietotaito, on ollut taipumus arvioida vaikutusmahdollisuuksia kuntademokratiaan myönteisemmin.<sup>215</sup> Maakunnilla on paljon lakisäateistä säätelyä osallisuustoimintaan, joten maakuntien valmistelijoiden ja päättäjien on huomioitava tämä myös maakunnan henkilöstörakennetta ja organisaatiota suunniteltaessa. Maakuntien tulisi heti alusta asti rekrytoinneissaan ottaa huomioon osallisuus- ja järjestökoordinaattorit jotka toimisivat maakuntien osallisuuden yhdyshenkilöinä.

Hallituksen linjaus 18 maakunnasta on sopusoinnussa demokratia- ja osallisuusvaikutavuuden kannalta ja hyvin verrattavissa Norjan ja Ruotsin aluejakoon. Pienempi määrä maakuntia toisi demokratiaongelmien lisäksi merkittäviä poliittisia haasteita toteutukseen ja vakavia jännitteitä suurmaakuntien sisälle.<sup>216</sup> Sote- ja maakuntauudistus on valtava hallinnollinen reformi, jonka valmistelussa on ollut suuria poliittisia jännitteitä ja maakuntahallinnolla on selkeitä kannattajia ja vastustajia. Maakuntien taustalla on jo kymmenien vuosien historia. Niillä on osallisuutta tukevaa alueidentiteettiä. Monet maakunnalliset kauppakamarit, järjestöt ja ammattikorkeakoulut ovat suomalaisille tuttuja.

Sote- ja maakuntauudistuksen, kuten kaikkien valtaviin hallintoreformien, valmistelu on ollut haastavaa. Perustuslakivaliokunta katsoo, että tämän uudistusten valmistelun vakavimmat demokratiaongelmat liittyvät valmistelun kiireisiin aikatauluihin ja valmistelutyövoiman riittämättömyyteen. PeVL 46/2017 vp. mukaan vaikuttavaa vuorovaikutusta ei pystytä toteuttamaan asianmukaisesti, kun kaikilla hankkeilla on liian kireät aikataulut. Valiokunta pitää tärkeänä, että valmisteluun varataan riittävästi aikaa ja valmistelutyövoimaa niin, että valmistelu voidaan suorittaa hyvin ja lainvalmisteluohjeita noudattaen.<sup>217</sup> Neljän vuoden vaalikausi on osoittautunut riittämättömäksi näin suuren lakihankkeen suunnittelulle, valmistelulle, toimeenpanolle ja käsittelylle. Lisäksi valmistelua on leimannut jatkuva epävarmuus lakipaketin hyväksymisestä poliittisten ja perustuslaillisten

---

<sup>215</sup> Rättilä & Rinne 2016: 58-59.

<sup>216</sup> Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2016: 71.

haasteiden vuoksi. Maakuntavaalit on jouduttu siirtämään jo kaksi kertaa valmistelun aikana ja se on ollut kansalaisille yksi epävarmuutta selvästi lisäävä tekijä.

Vuosikymmenen tarkastelun aikana osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet ovat saaneet suurempaa painoarvoa Suomen lainsäädännössä ja nyt uusimpina myös maakunnissa. Päättäjät ja tutkijat ovat olleet huolestuneita laskeneista vaalien äänestysprosentteista, puolueiden jäsenmäärien vähentymisestä ja yhteiskunnan muutosten kompleksisuudesta. Ratkaisuksi on vuosikymmenen aikana tehty paljon uutta osallisuussäätelyä ja pyritty kehittämään suoran demokratian kanavia hyödyntäen teknologiaa. Varsinkin sivistys- ja hyvinvointialan erityislainsäädäntöön on tullut uutta säätelyä osallisuudesta, vaikutusmahdollisuuksista ja oikeuksista vaikuttaa päätöksentekoon.

Kaikissa Euroopan maissa alue- ja maakuntavaaleissa on muita vaaleja alhaisempi äänestysprosentti. Maakuntien osallisuus on siis suurten haasteiden edessä. Edistyksellisellä maakunnalla tulisi olla paremmat mahdollisuudet ja kannustimet asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laaja-alaisempaan kehittämiseen. Lakisääteisten osallisuustehtävien lisäksi maakuntien tulee luoda uusia innovaatioita ja kokeiluja. Maakunnille valtiolta kohdistettu osallisuus- ja demokratiarahoitus voisi rohkaista maakuntia ottamaan käyttöön uudenlaisia demokratian muotoja. Maakuntalain vaikutusarvioinnissa tulee tarkastella maakuntien edustuksellista demokratiaa ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia koskevia muutostarpeita ja kehittämisen vaihtoehtoja.

Maakuntien perustaminen tarvitsee tuekseen selkeäkielistä, oikea-aikaista ja erityisryhmät huomioivaa viestintää, joilla uuden maakunnan palveluista kerrotaan asiakkaille, potilaille ja äänestäjille. Maakuntien tulee jakaa parhaat käytännöt keskenään ja onnistua priorisoimaan varsinkin tehokkaimmiksi ja vaikuttavimmiksi koettuja osallisuuden muotoja. Maakunnista ei tule meille suomalaisille etäisiä hallintohimmeleitä, jos osallisuus- ja demokratiasäätelyn toimeenpanossa, maakuntavaaleissa ja maakuntien viestinnässä onnistutaan yhdessä.

## LÄHDELUETTELO

- Flyktman, Atte (2014). Osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Gretschel Anu (2002). Lapset, nuoret ja aikuiset toimijoina - artikkeleita osallisuudesta. Humanistinen ammattikorkeakoulu ja Suomen Kuntaliitto.
- Kunnallisalan kehittämissäätiö (2016). Maakuntaitsehallinto. Polemia-sarjan julkaisu numero 103. Pole Kuntatieto Oy.
- Luoto Ilkka ja Virkkala Seija (2018). Governance III - Hallintaa ja yhteistyötä. 2018. Tampereen ja Vaasan yliopisto.
- Matthies, Aila-Leena (2008). Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys eurooppalaisen hyvinvointipolitiikan murroksessa. Teoksessa Yhteisöt ja sosiaalityö. Kansalaisen vai asiakkaan asialla: Kansalaiskeskeinen sosiaalityö ja yhteisöt, 61–79. Toim. Roivainen, Irene, Marianne Nylund, Riikka Korkiamäki & Suvi Raitakari. Jyväskylä.
- Niemivuo, Matti (2013). Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. Helsingin Kamari Oy.
- Oikarinen, Tommi, Voutilainen Tomi, Anu Mutanen & Matti Muukkonen (2018). Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. KAKS kunnallisalan kehittämissäätiö. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 107 © Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat.
- Oikeusministeriö (2017). Demokratiapoliittinen toimintaohjelma 2017-2019. Valtioneuvoston demokratiaverkosto. Oikeusministeriön julkaisu 7/2017.
- Oikeusministeriö (2015). Demokratiaindikaattorit 2015. Selvityksiä ja ohjeita 56/2015.
- Ryynänen Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto - kehittämisvaihtoehdot. Edilex Libri. Edita Publishing Oy.
- Pollit, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian

State. 3rd ed. Oxford University Press, Oxford.

Rättilä Tiina ja Rinne Jarmo (2016). Kuntademokratia kaksilla raiteilla. Kunnallisanalan kehittämissätiö. Tutkimusjulkaisu sarjan nro 96. Pole Kuntatieto Oy.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2018). Palvelulupaus-käsikirja maakuntien valmistelijoille. Helsinki. 2018.

Sosiaali- ja terveysministeriö & valtiovarainministeriö (2016). Sote- ja maakunta -laki luonnosten vaikutusarviointimuistio. 8.7.2016. Hyväksytty hallituksen reformi ministerityöryhmässä.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015.) Virkamiesselvitys: uusien itsehallintoalueiden muodostaminen. 5.11.2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). Sosiaali- ja terveystieteellisen ministerityöryhmän esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi lausuntokierrokselle lähtevän kuntarakennelakiluonnoksen liitteeksi 15.11.2012. Saatavissa 23.5.2018. <http://stm.fi/documents/1271139/1332838/Sotepol+palvelurakenne+15.11.2012.pdf/6334c5da-5c29-4c6c-b0ce-0b0d2c4f52a7/Sotepol+palvelurakenne+15.11.2012.pdf.pdf>

Suomen Kuntaliitto (2011). Rakenteet, päätöksenteko ja toiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa. SOTEPA – sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto (2013). Sosiaali- ja terveyspalvelut kunta- ja palvelurakennemuutoksissa. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto (2018). Järjestöt maakunnan kumppanina - malleja järjestöystävällisen maakunnan rakentamiseen. Helsinki.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (2014). Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen arviointiryhmä 2014 - SOTE viidelle alueelle – vaikutusten ennakoarviointi. Saatavissa 23.5.2018: [http://stm.fi/documents/1271139/1332838/Sote+viidelle+alueelle+vaikutusten+ennakoarviointi\\_THL.pdf/4b098534-84b9-4f06-8709-45a0eb418d14/Sote+viidelle+alueelle+vaikutusten+ennakoarviointi\\_THL.pdf.pdf](http://stm.fi/documents/1271139/1332838/Sote+viidelle+alueelle+vaikutusten+ennakoarviointi_THL.pdf/4b098534-84b9-4f06-8709-45a0eb418d14/Sote+viidelle+alueelle+vaikutusten+ennakoarviointi_THL.pdf.pdf)

Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos (2016). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki



luonnoksen vaikutusten ennakoarviointi. Raportti 12/2016. Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy. Tampere.

Valtioneuvoston kanslia (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma.

Valtioneuvoston kanslia (2014). Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta. Saatavissa 23.5.2018 : <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/145135/Stubbin+hallituksen+ohjelma/fafd39bc-307c-4cde-8b4c-b97724cf24ef/Stubbin+hallituksen+ohjelma.pdf>

Valtioneuvoston kanslia (2015). Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusohjelmien loppuseuranta 2015. Valtioneuvoston kanslia. 20.3.2015. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelmien+loppuseuranta+032015.pdf/44d7de02-958c-4b1c-8633-201038a0f2f5/Hallitusohjelmien+loppuseuranta+032015.pdf.pdf>

Valtioneuvoston kanslia (2015). Pääministeri Juha Sipilän strateginen hallitusohjelma.

Valtiovarainministeriö (2016). Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016. Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta.

Valtiovarainministeriö (2012). Kuntatilastoinnin kehittämistä valmistelevan ohjausryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 24/2012.

Valtiovarainministeriö (2010). Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010.

Uudenmaan liitto (2018). Osallisuusohjelma - Asukas- ja asiakasosallisuus Uudenmaan maakunnassa. Versio 0.1. 23.5.2018. <https://www.uudenmaanliitto.fi/dynastia32/kokous/20181149-9-1.PDF>

## **Virallislähteet**

Euroopan neuvoston ministerikomitea (1996). Recommendation No. R (96) 2 of the Committee of Ministers to member states on referendums and popular initiatives at local level.

HaVL 3/2017 vp

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

HE 31/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta

HE 324/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 155/2006 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

HE 198/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

KHO 2011: 49

PeVL 26/2017 vp

PeVL 46/2017 vp

PeVL 3/2014 vp

PeVL 67/2014 vp

PeVL 75/2014 vp

PeVL 37/2006 vp

PeVL 65/2002 vp

PeVL 67/2014 vp

PeVM 1/2013 vp

PEVL 31/1996 vp