



# Toimiva demokratia kuntien hallinnossa

Keinoja hallinnon avoimuuden ja eettisyyden edistämiseen





**Toimiva demokratia kuntien hallinnossa**  
Keinoja hallinnon avoimuuden ja eettisyyden edistämiseen

Hanna Moisio, Piija Huhtala & Jarkko Karjalainen

Satakunnan ammattikorkeakoulu

Pori

2015

Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Sarja B, Raportit 16/2015  
ISSN 2323-8356 | ISBN 978-951-633-189-1 (verkkojulkaisu)

© Satakunnan ammattikorkeakoulu ja tekijät

Julkaisija:  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
PL 520, 28601 Pori  
[www.samk.fi](http://www.samk.fi)

Graafinen suunnittelu ja taitto: SAMK Viestintä /Jatta Lehtonen

SAMKin julkaisut löydät osoitteesta: [pikakirjakauppa.samk.fi](http://pikakirjakauppa.samk.fi). Katso myös: Moisio, Hanna, Länkinen, Pirjo-Liisa & Niemi, Sari: Hankkeet hallussa? Näkökulmia kuntien kehittämishankkeiden hallintaan. SAMK 2015.

# Sisältö

1	Esipuhe .....	7
2	Eettisen hallinnon jalanjäljissä .....	8
	Eettisyys hallintoa ohjaavana tekijänä .....	8
	Sääntöihin pohjautuva eettinen toiminta .....	9
	Arvot eettistä hallintoa viitoittamassa .....	11
	Eettisesti kyseenalainen toiminta hallinnossa .....	14
	Eettisyyden vahvistaminen hallinnossa .....	17
3	Luottamushenkilöiden sidonnaisuus Kaarinan kaupungissa .....	22
	Edustuksellinen demokratia kunnallishallinnossa .....	23
	Sidonnaisuudet päätöksenteossa .....	26
	Kaarinan luottamushenkilöiden ja virkamiesten ajatuksia sidonnaisuuksista .....	30
4	Kuntalaiset mukaan päätöksentekoon – kansalaisraati osallistamisen keinona .....	35
	Lainsäädäntö kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien taustalla .....	35
	Toimia ja hankkeita kuntalaisten osallistumisen kehittämiseksi .....	36
	Vaikuttaminen demokratian eri muotojen keinoin .....	38
	Kansalaisraati – päätöksentekoa avoimen keskustelun kautta .....	38
	Nuorten kansalaisraadien järjestäminen Säkylässä .....	41
	Kansalaisraadeissa keino kansalaisten aktivoimiseksi? .....	45
5	Loppusanat .....	48
	Liitteet .....	50



# 1 Esipuhe

Olemme kaikki jäseniä yhteisössä, joka toimii jäsentensä näkemysten ehdoilla. Voimme itse vaikuttaa siihen, kuka tekee päätöksiä puolestamme. Voimme halutessamme myös itse suoraan ilmaista mielipiteitämme yhteisten asioiden hoitamisesta. Tämä on demokraattisesti toimivan yhteiskunnan perusajatus.

Vaalivuonna yhteiskunnallinen vaikuttaminen on paljon esillä. Vaalimainontaa ja -keskusteluja seuraamalla muodostamme mielipiteitä puolueista ja ehdokkaista: kuka on luotettavin, kuka perustelee parhaiten mielipiteensä. Vaalien jälkeen seuraamme, kuinka lupaukset toteutuvat: kuka pitää lupauksensa, kuka syö sanansa. Jos annetut lupaukset eivät toteudu, saatamme alkaa epäilemään, kuinka verorahojamme oikein käytetään, ajavatko päättäjät vain omaa etuaan ja kuuleeko kukaan kansalaisia.

Yhteiskunnassamme on tiettyjä periaatteita, joiden varassa järjestelmämme toimii ja jotka ohjaavat hallinnossa toimivia. Lakia tulee noudattaa kaikessa toiminnassa. Päätöksenteon on oltava läpinäkyvää. Mutta mihin nämä periaatteet oikeastaan perustuvat? Minkälaisia arvoja on niiden taustalla? Miten ylipäätään etiikka näyttäytyy hallinnossa? Haluamme tässä julkaisussa tuoda esimerkkien avulla esiin, miten toimivalla demokratialla edistetään hallinnon eettisyyttä kunnissa.

Lehtori Hanna Moision kirjoittamassa johdantoartikkelissa tarkastellaan eettisen hallinnon piirteitä ja eettisyyden edistämistä erityisesti hallinnossa toimivien virkamiesten näkökulmasta. Toisessa artikkelissa tarkastelun kohteena on kunnallinen päätöksenteko ja edustuksellinen demokratia, ja erityisesti luottamushenkilöiden sidonnaisuudet. Artikkelin on kirjoittanut Satakunnan ammattikorkeakoulun Kuninkaisten kampukselta tradenomi (AMK):ksi valmistunut aikuisopiskelija Piija Huhtala. Se pohjautuu syksyllä 2014 valmistuneeseen opinnäytetyöhön. Huhtala toimii Kaarinan kaupungissa kanslia- ja viestintäpalveluissa hallintosihteerinä. Hänen työtehtävänsä liittyvät kunnalliseen päätöksentekoon.

Kolmannessa, Jarkko Karjalaisen kirjoittamassa artikkelissa keskitytään kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Näkökulmana on kuntalaisten osallistaminen ja suoran demokratian menetelmien käyttäminen. Artikkelin pohjautuu havaintoihin Säkylän kunnan järjestämien nuorten kansalaisraadien toteuttamisesta, jota hän seurasi tiiviisti yli puolen vuoden ajan. Myös Karjalainen on Satakunnan ammattikorkeakoulun Kuninkaisten kampukselta syksyllä 2014 tradenomi (AMK):ksi valmistunut aikuisopiskelija. Hän sai opinnäytetyöstään kunniamaininnan SAMKin Osaja-opinnäytetyökilpailussa.

## 2 Eettisen hallinnon jalanjäljissä

*Hanna Moisio*

Poliittis-hallinnollinen järjestelmämme muodostuu poliittisesta päätöksenteosta, päätösten toimeenpanosta vastaavista valtion ja kuntien hallinto-organisaatioista sekä päätöksenteon ja julkisen vallan kohteena olevista kansalaisista. Jotta järjestelmä toimisi, kuten on ajateltu, täytyy siinä etenkin vastuullisessa asemassa toimivien tietää, minkälainen toiminta on ”hyvä” (ja hyväksyttävää) ja minkälainen toiminta puolestaan on haitallista. Hyvällä toiminnalla tarkoitetaan eettisyyttä, joka viittaa korkeaan moraaliiin, sääntöjen kunnioittamiseen ja yhteisiin arvoihin sitoutumiseen.

Hallinnon eettisyyttä voidaan tarkastella useasta näkökulmasta. Päätöksenteon oikeudenmukaisuus ja yhteisen edun tavoittelu liittyvät etenkin poliittisen järjestelmän uskottavuuteen. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja hallinnon läpinäkyvyys toimivat tässä yhtälössä vastavoimana. Hallinto-organisaatiossa työskentelee myös virkamiehiä, joiden oletetaan toimivan asiakaslähtöisesti ja sääntöjen mukaisesti. Tässä johdantoartikkelissa keskitytään tarkastelemaan hallinnon eettisyyttä virkamiesten toiminnan ohjauksen näkökulmasta.

### **Eettisyys hallintoa ohjaavana tekijänä**

Hallinnon eettisyys näyttäytyy eri osapuolille eri tavoin. Salmisen ja Ikola-Norrbackan tutkimuksen (2009) perusteella kansalaisten mielestä eettisesti hyvän hallinnon tärkeimmät arvot ovat oikeudenmukaisuus, rehellisyys, tasa-arvo ja luotettavuus. Kansalaisille hyvä hallinto toteuttaa hyvän elämän perusteita, kuten turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 109.)

Julkisyhteisöissä työskenteleville hyvä hallinto tarkoittaa eettisten pelisääntöjen noudattamista ja henkilökohtaista integriteettiä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 109). Integriteetillä tarkoitetaan eheää (toimii kuten on tarkoitettu) ja eettisesti korkeatasoista toimintaa. Sen vastakohta on korruptio, joka puolestaan viittaa rikkoutumiseen (ei toimi kuten tulisi toimia). Integriteetti näkyy yksilön tai yhteisön korruptiota ehkäisevänä moraalisenä ja eettisenä käytöksenä tai toimintana. Korruptio vastaavasti määritellään yleensä julkisen vallan väärinkäy-



töksi yksityisen edun saamiseksi. (Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti 2014, 16.) Hallinnon etiikan tutkimusalalla moraaliseettisiä periaatteita sovelletaan hallintotoimintaan ja julkisten organisaatioiden päätöksentekoon. Tutkimuskohteita 2000-luvulla ovat olleet lainsäädäntö ja sääntely, korruptio, luottamus, eettinen päätöksenteko ja johtaminen, julkisen palvelun eetos, ammattietiikka ja eettinen toimintaympäristö. Kansalaisnäkökulmaa hallinnon etiikkaan on tutkittu suhteellisen vähän. Mielenkiinto hallinnon etiikan tutkimuksessa on kohdistunut etenkin vastuullisuuteen, korruptioon, virkamiehen integriteetin säilymiseen ja hallinnon eettiseen valvontaan. Tutkimuksen kohteena on ollut myös yhteiskunnallinen tilanne, jossa taloudelliset ehdot polkevat jalkoihin eettiset ehdot. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 3.)

Hallinnon etiikasta puhuttaessa voidaan erottaa sääntö- ja arvopohjainen lähestymistapa. Sääntöpohjainen lähestymistapa pitää sisällään lainsäädännön sekä muut määräykset ja toimintaohjeet. Tässä lähestymistavassa epäeettinen käyttäytyminen pyritään estämään yksityiskohtaisten sääntöjen ja niihin kytkeytyvien rangaistuksien avulla. Sääntöjen avulla yksilö ohjataan toimimaan eettisesti oikealla tavalla. Arvopohjaisessa lähestymistavassa puolestaan kannustetaan sisäistämään organisaation eettisiä arvoja ja periaatteita arvokeskustelujen ja niihin liittyvien eettisten (käyttäytymis)ohjeiden (code of ethics) avulla. Tällaisia eettisiä ohjeita tehdään toisinaan myös erillisissä toimielimissä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Käytännössä hallinnossa yhdistyvät yleensä nämä molemmat lähestymistavat tilanteen mukaan. Sääntöperustaisella lähestymistavalla voidaan estää korruptiota, mutta arvopohjaisella lähestymistavalla voidaan parhaiten edistää hyvää käyttäytymistä. Arvopohjaisessa etiikkatyössä korostetaan myönteisiä tavoitteita ja rohkaistaan toimimaan oikein arvojen, eettisten ohjeiden ja koulutuksen avulla. Lainsäädäntöä ja muita määräyksiä tarvitaan edelleen rinnalla, mutta kieltojen sijasta keskustelu ja esimerkiksi johtaminen motivoivat ja edistävät tehokkaasti eettisesti korkeatasoista toimintaa hallinnossa. (Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti 2014, 17.)

### **Sääntöihin pohjautuva eettinen toiminta**

Virkamiesten toimintaa ohjaavaa sääntöpohjaista etiikkaa sisältyy useaan hallinnossa noudatettavaan lakiin. Jo Suomen perustuslakiin sisältyy hallintoon liittyvää eettistä ohjeistusta ja sitä täsmennetään muun muassa hallintolaissa, julkisuuslaissa ja kuntalaissa. Hyvän hallinnon takeet perustuslain 21 §:ssä on yksi esimerkki hallinnon oikeudenmukaisuuteen velvoittavasta säännöstä, jota muissa edellä mainituissa laeissa täsmennetään.

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa. Lakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Hallintolakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa ja julkisoikeudellisissa yhdistyksissä mikäli niissä hoidetaan julkisia hallintotehtäviä. Keskeinen virkamiesten toimintaa ohjaava luku on hallintolain 2. luku, joka käsittelee hyvän hallinnon perusteita. Sen 6 §:ssä määritellään hallinnon oikeusperiaatteet, joiden mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, oltava puolueeton ja toimittava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden sekä suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (Hallintolaki 6 §).

Samaan 2. lukuun sisältyvät myös julkiselle palvelulle asetetut laatuvaatimukset. Näiden mukaan palvelun on oltava asianmukaista ja viranomaisen toiminnan tuloksellista. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Lisäksi viranomaisen on toimivaltansa rajoissa tehtävä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. (Hallintolaki 7–10 §.)

Virkamiesetiikan näkökulmasta sääntöpohjaista etiikkaa sisältyy myös esimerkiksi valtion virkamieslakiin ja rikoslakiin, jotka määrittävät virkamiesten toimintaan liittyviä velvoitteita ja seuraamuksia laiminlyönneistä. Kuntien päätöksenteon ja virkamiesten toiminnan eettisyyteen on vielä olemassa erikseen omat lakinsa: kuntalaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta. Läheisesti virkamiehen eettiseen toimintaan liittyy myös laki julkisista hankinnoista, joka estää julkista organisaatiota suosimasta hankinnoissaan jonkin tietyn yrityksen tai yhteisön palveluita tai tuotteita. Näillä laeilla on haluttu estää korruptiota.

Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain mukaan myös huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetyllä lailla (621/1999) on haluttu antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan sekä julkisten varojen käyttöä. Laissa edellytetään viranomaisilta avoimuutta ja asianmukaisuutta julkisten asiakirjojen käsittelyssä ja tiedottamisessa. Lailla on haluttu taata yksilöille oikeuksia saada tietoja viranomaisten toiminnasta.

Uudessa kuntalaissa on kiinnitetty huomiota demokratian vahvistamiseen. Lakia täydennettiin kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseksi käytettävissä olevien keinoja osalta. Yksi muutos on esimerkiksi nuorisovaltuuston ja vammaisneuvos-

ton asettaminen vanhusneuvostoa vastaavasti. Lisäksi viestintään sekä tietojen parempaan saatavuuteen on kiinnitetty huomiota. (Kuntalaki 410/2015; HE268/2014.) Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin on täsmennyksiä myös useissa muissa laeissa, muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaissa.

### **Arvot eettistä hallintoa viitoittamassa**

Lainsäädäntö luo hyvälle hallinnolle eettisen pohjan, mutta ei vielä yksin takaa eettisesti parasta mahdollista toimintaa hallinnossa. Pelkkä lain kirjaimen tiukka seuraaminen ei aina riitä eettisesti kelvollisten ratkaisujen perustaksi, vaan joskus lain kirjaimen tulkinta luovalla ja hyvään pyrkivällä tavalla saattaa olla eettisesti kelvollinen tapa toimia. (Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE 2011, 21). Arvoperusteisessa lähestymistavassa korostuvat organisaatiossa omaksutut arvot esimerkiksi hallinnon asiakkaiden huomioimisesta. Arvojen omaksumiseen voidaan vaikuttaa johtamisella ja yhteisillä käyttäytymishjeilla. Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan ETENE:n (2011, 21) näkemyksen mukaan eettiset periaatteet ovat hallinnollisteknistä lainsäädäntöä pysyvämpiä toiminnan viitoittajia.

Organisaatiossa voidaan suhtautua etiikkaan useilla eri tavoilla. Toisessa ääripäässä on minimitaso, jossa riittävät lain tuomat raamit; toisessa päässä on eettinen johtaminen, joka korostaa avointa esimerkiksi johtamista. Kunnassa eettisyyttä vaaliva johto toimii itse esimerkillisesti, kuuntelee aidosti kuntalaisiaan, on puolueeton ja luo ympärilleen positiivisen vireen ja luottamuksen ilmapiirin. (Ojakoski 2014, 5–6, 8.)

Tutkimusten mukaan julkinen sektori houkuttelee työntekijöitä, joilla on keskimääräistä vahvempi julkisen palvelun motivaatio. Julkisen palvelun motivaatiolla tarkoitetaan työntekijöiden pyrkimystä edistää oman etunsa sijasta muiden ihmisten, kuten palveluiden käyttäjien, kansan, yhteiskunnan tai koko ihmiskunnan etua. Julkiset organisaatiot saattavat myös voimistaa julkisen palvelun motivaatiota henkilöstössään. (Taimio 2013.)

Jos arvot otetaan työyhteisöissä vakavasti, ne sitouttavat henkilöstöä organisaation tavoitteisiin, lisäävät yhteisöllisyyden tunnetta ja yhteenkuuluvuutta. Jos arvot ovat keskenään ristiriitaisia ja jäävät organisaation ylitason julistuksiksi, niiden eettinen merkitys on vähäinen ja pahimmillaan haitallinen. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 113.)

Organisaatioarvot ovat muotoutuneet historiallisen kehityksen tuloksena ja hallintokulttuurin muutosten myötä. Julkisten organisaatioiden arvojen taustalla näkyy organisaatiotyyppin vai-

kus ja julkisten organisaatioiden suuri määrä Suomessa luo suhteellisen kirjavan eettisen perustan. Valtion virastot ja laitokset ovat määritelleet omia arvojaan ja eettisiä toimintamallejaan. Suomen kunnat ovat arvoperustaltaan jonkin verran keskenään erilaisia. Kuntien eettisyyttä määrittävät viranhaltijatoiminnan ja poliittisen järjestelmän eettisyyden lisäksi myös palvelutuotannon eettisyys. Valtionhallinnossa ja kunnissa on liikelaitoksia ja julkisia yhtiöitä, joiden eettiset koodit ovat erilaisia kuin virasto-organisaatioissa. Yhteistä arvopohjaa silti löytyy. Kaiken kaikkiaan Suomen hallintojärjestelmä on sisäisesti suhteellisen yhtenäinen, eivätkä valtion ja kuntien toimintatavat eettisessä mielessä poikkea toisistaan. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 113–115; Ojakoski 2014, 8.)

Poliittisella tasolla valtioneuvosto on laatinut periaatepäätöksen henkilöstöpolitiikan linjoista vuonna 2001. Julistuksessa korostuvat hallinnon arvojen rakentuminen demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan pohjalle. Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009, 113–115) mukaan eettisen arvoperustan Suomessa muodostavat:

- toiminnan tuloksellisuus (toiminta taloudellisesti ja vaikuttavasti)
- avoimuus (toiminta läpinäkyvästi ilman salailua)
- laatu ja vahva asiantuntemus (toiminta nojaa pätevyyteen ja asiantuntijuuteen)
- luottamus (viranomaistoiminnan tasapuolisuus ja riippumattomuus)
- palveluperiaate (laadukkaitten palvelujen tarjoaminen kansalaisille)
- puolueettomuus ja riippumattomuus (toiminta ilman ulkopuolista vaikutusta ja riippumattomuus intressiryhmistä)
- tasa-arvo (yhdenvertainen kohtelu, eriarvoisuuden välttäminen)
- vastuullisuus (luotettavuus, velvollisuudentunto).

Julkisen sektorin eri ammattikunnilla on myös omia eettisiä ohjeitaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan toimijoille eettisiä suosituksia on laatinut valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE. Seuraavalla sivulla on esitetty suosituksia, joissa on nähtävissä arvopohjana vahvasti asiakaslähtöisyys ja henkilöstön omaehtoinen osaamisensa ja työyhteisönsä kehittäminen.

Sosiaali- ja terveysalan toimijoiden eettiset suositukset (Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE 2011):

- 1) Sosiaali- ja terveysalan toimijat kunnioittavat asiakkaidensa ja potilaidensa ihmisarvoa ja perusoikeuksia
- 2) Sosiaali- ja terveydenhuollon lähtökohtana on asiakkaan ja potilaan etu
- 3) Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kysymys vuorovaikutuksesta. Sekä asiakkaiden ja potilaiden ja ammattilaisten välinen että ammattilaisten keskinäinen vuorovaikutus on toista arvostavaa ja inhimillistä.
- 4) Ammattihenkilöstö vastaa työnsä laadusta. Sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten osaaminen on ajan tasalla, heillä on mahdollisuus kehittyä työssään sekä kehittää työtään ja siihen liittyviä käytäntöjä.
- 5) Hyvä hoito ja palvelu edellyttävät vastuullisia päätöksiä ja toimintakulttuuria. Erityistä huomiota tulee kiinnittää etiikan ja talouden välisiin jännitteisiin. Osoitettujen voimavarojen tulee olla realistisessa suhteessa toiminnan vaatimuksien kanssa.

Hyvään hallintoon ja hallitsemistapaan liittyvistä arvoista ja periaatteista on esitetty näkemyksiä myös kansainvälisesti. Vapauden periaate on keskeinen tekijä. Hyvä hallinto kunnioittaa oikeusvaltion periaatteita ja kansalaisten oikeuksia. Hallinto on avointa ja korruptiosta vapaata. Kansalaisten osallistuminen ja tasa-arvoisuus on turvattu. Tieto kulkee yhteiskunnassa vapaasti ja kilpailu on vapautettu. Poliittiset vaalit ovat vapaat. (Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö 2002; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 112.)

Esimerkiksi Iso-Britanniassa on toiminut vuodesta 1994 pääministerin alaisuudessa itsenäinen asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on määritellä poliittisluonteisia suosituksia hallinnolle. Se on laatinut myös seitsemän periaatetta, joita julkishallinnossa tulisi noudattaa. (Committee on Standards in Public Life 2006; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 112–113.) Nämä periaatteet kiteyttävät hyvin myös seuraavassa esitetyt hallinnon eettiset arvot.

**Epäitsekkyyys.** Virkamiesten tulisi tehdä päätökset ainoastaan koskien yleistä hyvää. He eivät saa tavoitella toiminnallaan taloudellista eivätkä materiaalista etua itselleen ja läheisilleen.

**Integriteetti.** Virkamiesten ei tule asettaa itseään sellaiseen ulkopuoliseen asemaan, joka saattaa vahingoittaa julkisten tehtävien hoitamista.

**Objektiivisuus.** Toimiessaan julkisessa tehtävässä virkamiehen tulee perustaa jokin etu tai palkkio ainoastaan edunsaajan tai palkittavan ansioihin.

**Vastuullisuus.** Virkamiehet ovat vastuullisia tekemisistään ja päätöksistään. Heidän tulee myös avustaa niiden selvitysten laadinnassa, jotka koskevat heidän omaa virastoaan.

**Avoimuus.** Virkamiesten tulee olla kaikessa toiminnassaan mahdollisimman avoimia tilanteen sallimissa rajoissa.

**Rehellsyys.** Virkamiesten tulee olla toiminnassaan rehellisiä ja pyrkiä edistämään julkista etua kaikissa tilanteissa ja toisaalta estää vahingollisten toimenpiteiden syntyminen. Virkamiehen pitää ilmoittaa mahdolliset sidonnaisuudet.

**Johtajuus.** Virkamiesten tulee olla esimerkillisiä johtajia.

## Eettisesti kyseenalainen toiminta hallinnossa

Suomi on menestynyt hyvin kansainvälisissä korruptiota mittaavissa vertailuissa ollen aina vähiten korruptoituneiden maiden joukossa. Yksi korruptiota tutkiva taho on Transparency International, joka on vuodesta 1995 lähtien julkaissut vuosittain eri maiden välisiä vertailuja korruption tilasta. Kansainvälisiä korruptionvastaisia sopimuksia ovat YK:n lahjonnanvastainen yleissopimus, OECD:n lahjonnanvastainen yleissopimus ja Euroopan neuvoston rikos- ja siviilioikeudelliset korruptionvastaiset sopimukset (Oikeusministeriön www-sivut 2015). Korruptiosta puhuttaessa viitataan yleensä lahjuksiin. Hallinnon eettisyyttä arvioitaessa näkökulma on kuitenkin melko suppea. Peurala ja Muttiainen (2015) ovat tarkastelleet korruption määritelmää kehärakennelmana, jossa lahjonta ja muut kriminalisoidut korruptiiviset teot muodostavat ytimen ja sen ympärille jää muita tekoja, jotka ovat moitteenvaarisia, epäeettisiä tai moraalisesti vääriä. Korruptiivinen toiminta ei siis välttämättä aina ylitä rikosoikeudellisen rangaistavuuden rajaa. Sen havaitsemista hallinnossa vaikeuttaa se, että sallitun ja kielletyn rajapinta ei ole aina selvä, joten toiminta voi olla hallinnollisesti tai moraalisesti moittavaa muttei silti rikollista. Korruption viittaavalla alueella kohtaavat vastuullinen asema, väärinkäytös ja yksityinen etu, ja korruption toteutuminen edellyttää näiden kaikkien osatekijöiden esiintymistä samanaikaisesti. Näin ollen korruptio voidaan määritellä vastuullisen aseman väärinkäytöksi yksityiseksi eduksi. (Peurala & Muttilainen 2015, 14, 29.)

Suomessa lahjuksiin liittyviä ongelmia on vähän, ja tämän uskotaan olevan sidoksissa yleiseen hyvinvointiin, Suomessa vallitsevaan korkeaan sosiaaliseen luottamukseen ja yhteiskunnalliseen vakauteen, oikeusjärjestyksen kunnioittamiseen ja yhteiskunnalliseen läpinäkyvyyteen. Kansalaisilla on mahdollisuus osallistua yhteiskunnallisiin asioihin – ja erityisesti vapautta ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan. (Oikeusministeriön www-sivut 2015.)

Poliisin tietoon tulleiden lahjusrikosten määrä on vaihdellut vuosien 2005–2014 aikana 20:sta 43:een eri vuosina. Korkeimmillaan määrä oli vuosina 2010–2012, mutta on vähentynyt sen jälkeen. Lahjuksen antaminen on yleisin ja lahjuksen ottaminen toiseksi yleisin lahjusrikos. Lahjominen ja lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa ovat olleet virallisesti syytteen alaisia tekoja vuodesta 2006 lähtien ja nämä rikostyytit ovat siksi lisääntyneet tilastoissa tuosta ajankohdasta alkaen. Vuosien 2005–2014 lahjusrikosepäilyistä lähes kaksi kolmasosa liittyi virkamiesten toimintaan, kolmannes elinkeinotoimintaan ja vain muutama prosentti vaalilahjontaan ja kansanedustajien lahjomiseen. (Peurala & Muttilainen 2015, 19.)

Yleisesti epäillään, että korruption riskisektoreita Suomessa ovat julkiset hankinnat, rakentaminen ja kaavoitus (Oikeusministeriön www-sivut 2015). Julkisiin hankintoihin liittyvä epäasiallinen toiminta voi liittyä esimerkiksi tarjousehtojen määrittelyyn tai sopimuskumppanin valintaan. Lisäksi sopimuksia voidaan laajentaa tai muuttaa sopimuskauden aikana niin, että ne tulevat edullisemmaksi tarjoajan kannalta. Korruption riskien syyt liittyvät lähinnä lainsäädännön ja hankintaprosessin monimutkaisuuteen, hankinnoissa liikkuvaan suureen rahamäärään sekä toimintaan yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnalla. Lisäksi valvonta on puutteellista. (Peurala & Muttilainen 2015, 31–32.) Rakennusalalla ja yhdyskuntasuunnittelussa korruptio voi ilmetä esimerkiksi suosimisena, joka isoissa kaupungeissa näyttäytyy monimutkaisten, vain harvoille näkyvien ja ylätasolla toimivien verkostojen ja luottosuunnittelijoiden käyttämisenä sekä virkamiesten rekrytoinneissa. Pienemmissä kunnissa voi esiintyä tuttavien ja sukulaisten suosintaa rakennusoikeuden myöntämisissä. Kaavoittamisessa on myös mahdollista tehdä ns. ylitehokkaita kaavoja, mikä saattaa heikentää suunnittelun ja kaavaprosessin laatua. Valtion keskushallinnossa ei voida asiaan lainsäädännön puitteissa puuttua. (Peurala & Muttilainen 2015, 36.)

Suomessa lahjusrikosepäilyt uutisoidaan nopeasti ja laajasti (Oikeusministeriön www-sivut 2015). Julkisuudessa on ollut esillä lahjontaankin liittyviä uutisia muun muassa vaalirahoitukseen liittyen. Mediassa on aika ajoin kirjoitettu myös esimerkiksi luvattomista potilas- ja asiakastietojen urkinnoista, poliittisista virkanimityksistä, suosimisesta ja verovarojen kyseenalaisesta käyttämisestä. Jälkimmäisestä voisi nostaa esimerkiksi Yleisradion keväällä 2012 uutisoiman tapauksen Lahden kaupungin viranhaltijoiden eettisesti arveluttavasta käyttäytymisestä, johon kaupungin tarkastuslautakunta oli kiinnittänyt huomiota arviointikertomuksessaan. Huomautuksen kohteena oli yhden viranhaltijan luottokorttilasku ravintolailanvietosta. Viranhaltijan luottokortilla oli maksettu muun muassa 22 tuoppia olutta, mutta ruokailukuluja laskussa ei ollut. Arveluttavana lautakunta piti myös toisen viranhaltijan osallistumista yksityisen yrityksen maksamalle seminaarimatkalta Yhdysvaltoihin. Matkan jälkeen viranhaltija valmisti laitehankinnan ja tavaratoimittajaksi valittiin kyseisen seminaarimatkan järjestänyt yritys. Lisäksi tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota poistokunnossa ole-

van esineistön myyntiin. Taustalla oli tapaus, jossa eräs viranhaltija pyysi alaistaan etsimään itselleen poistokuntoista kalustetta. (Lahden päättäjille pyyhkeitä kaljoittelusta ja matkustelusta 23.4.2012.)

Suomessa korruptiosta puhuttaessa on usein kyse niin sanotusta institutionaalisesta (rakenteellisesta) korruptiosta, jolla tarkoitetaan ”maan tapaa”, sitä että toimitaan lain puitteissa, mutta kyseenalaisin keinoin. Toiminta on epäasiallista, luottamusta heikentävää ja yhteiskunnan rakenteita käytetään hyväksi. Esimerkiksi päätöksenteon päällekkäiset roolit (valvotaan omaa toimintaa, useista päätöksentekorooleista aiheutuvat jääviysongelmat) sekä epäterveet hyvä veli -verkostot täyttävät rakenteellisen korruption tunnusmerkit. Hyvä veli -verkostot eivät kuitenkaan automaattisesti tarkoita korruptiota: verkostojen toiminta sinällään voivat olla eettisessä mielessä tervettä. Osa verkostoista on kuitenkin omaksunut epäterveitä toimintatapoja, vaikkei lakia varsinaisesti rikottaisikaan. (Salminen & Mäntysalo 2013, 14.) Eettiset ongelmat sivuutetaan helpommin, jos ne ovat saaneet yhteisön hiljaisen hyväksynnän ja eettisesti kyseenalainen käytäntö on päässyt syntymään ajan saatossa. Eettisen ongelman tunnistaa yleensä siitä, että avoin keskustelu aiheesta on kiusallista tai vaikeaa – silloin eettinen pohja ei ole ihan kunnossa. (Ojakoski 2014, 6, 8–10.)

Kunnissa epäeettistä toimintaa saattaa liittyä myös päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen sekä luottamusaseman väärinkäyttöön. Epäeettistä toimintaa on myös huono käytös esimerkiksi valtuuston kokouksissa, samoin sopimaton kielenkäyttö, joka voi ilmetä esimerkiksi toisten mielipiteiden väheksymisenä ja manipulointina. (Ojakoski 2014, 8–10.) Vaasan yliopiston tekemän etiikkabarometrin mukaan 58 prosenttia kunnanjohtajista on kohdannut työssään eettisiä ongelmia (Etiikkabarometri 2012, 4).

Peurala & Muttilainen (2015) ovat hahmotelleet korruptiota koskevassa selvityksessään yhteisiä piirteitä hallinnossa esiintyvillä korruption riskikohteilla. Ensimmäisenä poikkileikkaavana teemana he havaitsivat niin sanotut intressikonfliktit, joita ovat suosinta eri muodoissaan, hyvä veli -verkostot, maan tapa ja esteellisyydet. Näissä tilanteissa korruptio ei vaihdannallisesti yleensä tarkoita välitöntä rahallista etuutta, vaan muita etuuksia, kuten palveluksia ja tietoja. Intressikonflikteissa henkilö esiintyy ristiriitaisissa rooleissa ja näissä tilanteissa korruptio voi olla vaikeasti tunnistettavaa, kuten myös sallitun ja kielletyn toiminnan rajapinta. Toinen yhdistävä tekijä liittyy liike-elämän ja viranomaisen toiminnan rajapintaan. Tämä näyttäytyy muun muassa tarjoajien tarkoitushakuisena rajaamisena julkisissa hankinnoissa, luottoyritysten tai kehitysyhtiöiden roolissa yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennushankkeissa, vaikutusvallan väärinkäyttönä sekä ns. revolving doors -ilmiönä, joka tarkoittaa sitä että henkilö siirtyy yleensä korkeasta julkisen sektorin virasta yksityiselle sektorille, esimerkiksi



lobbaajaksi ilman jäädyttelyaikaa. Kolmantena korruption riskin yleisenä piirteenä on mit-takaava: riskit liittyvät yleensä suuremman mittaluokan korruption (esim. rakenteellinen korruptio). Korruption riskit näkyivät esimerkiksi julkisten hankintojen puolella taloudelliselta arvoltaan mittavina tarjouskartoilla, rakennus- ja kaavoitustoiminnassa monimutkaisina ja laajoina suunnittelukokonaisuuksina sekä politiikassa omia etuja ajavina korkean tason verkostoina. Korruptio, jossa liikkuu rahaa, koetaan helpommin haitallisemmaksi kuin muun tyyppinen korruptio, esimerkiksi suosinta. (Peurala & Muttillainen 2015, 58.)

Verovarojen tarkoituksenmukainen käyttäminen ja kohdentaminen ovat myös esillä hallinnon eettisyydestä käytävässä keskustelussa. Tämä näkökulma korostuu etenkin julkisista hyvinvointipalveluista keskusteltaessa. Se on ollut jälleen mediassa paljon esillä uuden hallitusohjelman laatimisen ja toimeenpanon yhteydessä.

Yleisesti ajatellaan, että järkevästi toteutettu tehokkuus ja taloudellisuus ovat eettisesti kestävää toimintaa. Voimavarojen tehon käyttäminen ei ole kenenkään etujen mukaista. Taloudellisten arvojen yksipuolinen korostaminen saattaa kuitenkin näyttäytyä myös eettisesti kyseenalaisina valintoina. Näiden valintojen kanssa kamppaillaan käytännön tasolla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa keinottelu taloudellisilla tekijöillä voi johtaa toiminnan laadun ja jopa turvallisuuden heikkenemiseen. Eriarvoisuus palvelujen saatavuudessa kirvoittaa eettiseen pohdintaan. Toisinaan yksittäiset viranhaltijat saattavat kohdata tilanteita, joissa omat ja organisaation arvot ovat ristiriidassa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa viranhaltijaa pyydetään valmistelemaan asiaa, joka on täysin hänen henkilökohtaisen arvo-maailman vastainen, saattaa viranhaltijan objektiivisuus asian valmistelussa vaarantua. Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan ETENEn mielestä johtamisen etiikkaa onkin syytä tarkkailla hallinnon kaikilla tasoilla. (Sosiaali- ja terveysalan eettinen perusta 2011, 26; Ojakoski 2014, 8–10.)

### **Eettisyyden vahvistaminen hallinnossa**

Vaikka Suomessa hallinto toimiikin varsin moitteettomasti ja eettisesti, on kuitenkin syytä varautua niin valtion kuin kuntien organisaatioissa myös eettisten ongelmien kohtaamiseen. Edellä todettiin, että kunnanjohtajista yli puolet oli kohdannut työssään eettisiä ongelmia. Varautumista tehdään koko ajan esimerkiksi lainsäädäntöä kehittämällä, mutta kuten jo on todettu, lainsäädännön rinnalla tarvitaan myös yhteisten arvojen sisäistämistä.

Hallinnon eettisyyttä arvioidaan valtakunnallisesti eri ammattikuntien toimikunnissa ja vastaavissa toimielimissä. Oikeusministeriö on vuonna 2002 perustanut korruptionvastaisen yhteistyöverkoston, joka keskittyy kansallisella tasolla tapahtuvaan korruption vastaiseen työhön. Korruptionvastainen yhteistyöverkosto on perustanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia korruptionvastainen strategia. (Oikeusministeriön www-sivut 2015.)

Miten eettisyyttä sitten voisi edistää ja epäeettisen toiminnan riskejä minimoida kuntien hallinnossa? Ensimmäinen askel kohti eettisempiä toimintatapoja ja eettisen ongelman ratkaisua on eettisten ongelmien mahdollisuuden tiedostaminen ja ongelmien realisoituessa niiden tunnistaminen. Kunnissa eettisyyttä voidaan edistää ensinnäkin avoimella keskustelulla eettisistä toimintatavoista ja arvojen määrittelyllä. Myös luottamushenkilöiden perehdyttäminen on tärkeää ja kunnassa voisi pohtia, onko tarpeen sopia vielä erikseen valtuuston ja valtuustoryhmien kesken yhteisistä eettisistä periaatteista ja käyttäytymiskoodeista. (Ojakoski 2014, 13–14.)

Korruption riskialueilla eli julkisissa hankinnoissa, yhdyskuntasuunnittelussa ja poliittisessa toiminnassa on Peuralan ja Muttilaisen (2015) tutkimuksen mukaan etenkin avoimuuden edistämällä merkitystä, kun pohditaan miten korruptiota voidaan torjua hallinnossa. Julkisissa hankinnoissa tarvitaan avoimet pelisäännöt kilpailutukseen ja tarjousten arviointiin sekä yhdyskuntasuunnittelussa kaavoitusprosessiin. Poliittisessa toiminnassa avoimuutta edistettäisiin ja korruptiota hillittäisiin esimerkiksi lobbarirekisterillä, sidonnaisuuksien pakollisella ilmoittamisella, asiantuntemukseen perustuvilla virkanimityksillä ja vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla. Toinen korruption torjuntaa koskeva kokonaisuus liittyy prosesseihin, joilla korruptioepäilyjä havaitaan, paljastetaan ja valvotaan. Korruptio voi sisältää runsaslukuisen joukon osin vaikeastikin havaittavia epäasiallisen vaikuttamisen muotoja, joista osa voi olla epäeettisiä ja osa moraalisesti arveluttavia. Siksi viranomaisten, yritysten ja muiden yhteiskunnan toimijoiden tietoisuus korruption ominaispiirteistä on keskeisessä asemassa. Muut tutkimuksessa esille tulleet keinot korruption torjunnan tehostamiseksi liittyivät muun muassa lainsäädännön sekä organisaatioiden sisäisen ja ulkoisen valvonnan kehittämiseen. (Peurala & Muttilainen 2015, 59–60.)

Kunnan johtohenkilöt ovat avainasemassa eettisen ilmapiirin luomisessa. Johdon tehtävänä on kannustaa avoimeen keskusteluun eettisistä ongelmista sekä ohjata toimintaa toisten kunnioittamiseen ja luottamukseen aikaansaamiseen. Oman toiminnan arviointi ja muiden kuntien hyvien käytäntöjen vertailu edesauttavat myös eettisyyden vahvistamista. Kunta voisi nimetä oman etiikkavastaavan tai eettisen komitean, joka käsittelisi luottamuksella heille tulleita asioita. Kaksi keskeistä eettistä johtamista vahvistavaa tekijää ovat esimerkiksi johtaminen ja eettiset ohjeistukset tai koodit. (Ojakoski 2014, 14–15.)

Eettisissä ohjeistuksissa voidaan säännellä tarkemmin esimerkiksi eettisesti vaikeista tilanteista kuten esteellisyyksistä, intressiristiriitojen välttämisestä, sopivana ja hyväksyttävänä pidettävästä lahjojen tai etujen vastaanottamisesta tai muiden kestitsemisestä (Salminen 2011, 11). Eettiset ohjeistukset ja käyttäytymiskoodit eivät kuitenkaan yksin riitä muuttamaan organisaatiota eettiseksi. Ohjeistuksia on helppo luoda, mutta avainasemassa on niiden noudattamista tukeva kulttuuri. Ohjeistusten tarkoituksena on edistää eettistä käyttäytymistä ja toisaalta estää epäeettistä tapaa toimia, eli niillä haetaan selvennystä sallitun ja kielletyn rajaan. Eettinen ohjeistus voi sisältää myös toimenpideohjeita siltä varalta, että eettisesti epäilyttävää käytöstä tai päätöksiä tulee esiin: miten toimitaan, keneen otetaan yhteyttä ja mitä epäeettisestä käytöksestä seuraa. (Ojakoski 2014, 15–16.)

Eettisen työilmapiirin ohella kunnissa täytyy huomioida kaikessa toiminnassa kuntalaiset ja pitää huolta heidän luottamuksestaan kunnan päätöksentekoa ja asioiden hoitamista kohtaan. Uuden kuntalain valmistelussa kiinnitettiin huomiota viime vuosikymmeninä tapahtuneeseen kansalaisten vähäiseen poliittiseen osallistumiseen ja heikentyneeseen luottamukseen demokraattisia instituutioita kohtaan. Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on pääsääntöisesti laskenut ja kiinnostus luottamustehtävien hoitoon vähentynyt. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että suoran osallistumisen kannatus kuntalaisten keskuudessa on kasvanut: kansalaiset haluaisivat lisää suoran demokratian mahdollisuuksia, kuten kansanäänestyksiä ja erilaista vuorovaikutusta päätöksenteon tukena. (HE 268/2014.)

Tämän julkaisun seuraavissa artikkeleissa eettisyyden edistämiseen on keskitytty erityisesti sääntöpohjaisen etiikan näkökulmasta. Molempiin artikkeleihin liittyy keskeisesti uusi kuntalaki, joka tuli osittain voimaan 1.5.2015 ja kokonaan sovellettavaksi seuraavan vaalikauden alusta. Artikkelit on kirjoitettu kuitenkin syksyllä 2014, jolloin uusi kuntalaki ei ollut vielä voimassa.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuteen liittyvien säännöksen tarkoituksena on turvata kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus siten, että luottamushenkilöllä ei ole liian voimakkaita muita intressejä valvottavanaan. Uuteen kuntalakiin otettiin uutena säännöksenä luottamushenkilöille velvollisuus ilmoittaa luottamustoimen hoitoon vaikuttavista sidonnaisuuksista. Ilmoitusvelvollisuus koskee lähinnä kunnan johtavia luottamushenkilöitä ja viranhaltijajohtoa, mutta lisäksi ilmoitusvelvollisia ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista valmistelutehtävistä kunnassa vastaavan toimielimen jäsenet. Ilmoitusvelvollisuus koskee johtotehtäviä ja luottamustoimia elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä sekä muitakin sidonnaisuuksia, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi yhdistys- tai säätiötoiminnan sidonnaisuus-

det. (Kuntalaki 410/2015 84 §; HE 268/2014.) Sidonnaisuuksien merkitystä tarkastellaan lähemmin seuraavassa artikkelissa.

Uuteen kuntalakiin on koottu Demokratia ja vaikuttaminen -nimisen osan alle valtuuston toimintaan ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuteen liittyvät asiat (luvut 4 ja 5). Uuden kuntalain yhtenä tavoitteena on parantaa alle 18-vuotiaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään ja lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon kunnassa. Kokonaan uutena velvoitteena kuntalaissa on nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän asettaminen kuntaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Lakiin on lisätty myös mahdollisuuksia suoran demokratian välineiden käyttämiseen (Kuntalaki 410/2015 22 §, 26 §; HE 268/2014.) Tämän julkaisun viimeisessä artikkelissa tarkastellaan yhtä tapaa järjestää nuorille vaikuttamismahdollisuuksia.

---

## LÄHTEET

Committee on Standards in Public Life. 2006. Annual report. <http://image.guardian.co.uk/sysfiles/Politics/documents/2007/03/27/Standardscommittee.pdf>.

Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö. 2002. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen.

HE 268/2014 Hallituksen esitys kuntalaista.

Kuntalaki 2015. L 10.4.2015/410

Lahden päättäjille pyyhkeitä kaljoittelusta ja matkustelusta. 2012. Yleisradion uutinen 23.4.2012. [yle.fi/uutiset/lahden\\_paattajille\\_pyyhkeitä\\_kaljoittelusta\\_ja\\_matkustelusta/6007009](http://yle.fi/uutiset/lahden_paattajille_pyyhkeitä_kaljoittelusta_ja_matkustelusta/6007009)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 1999. L 21.5.1999/621 muutoksineen.

Oikeusministeriön www-sivut. 2015. Viitattu 8.6.2015. [www.om.fi](http://www.om.fi)

Ojakoski, M. 2014. Eettinen ulottuvuus kuntajohtamisessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Peurala, J. & Muttilainen, V. 2015. Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Tampere: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print.

Salminen, A. 2011. Johtamisen etiikka. Käsitteitä ja sovelluksia. Julkaisussa: Johtamisen etiikka. Sanomalehtiyliopisto 2011. Avoin yliopisto, julkaisu 35. Vaasa: Vaasan yliopisto. [http://www.uva.fi/fi/sites/open/opintotarjonta/sanomalehtiyliopisto/muut/johtamisen\\_etiikka\\_35.pdf](http://www.uva.fi/fi/sites/open/opintotarjonta/sanomalehtiyliopisto/muut/johtamisen_etiikka_35.pdf)

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. 2009. Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, A. & Mäntysalo, V. 2013. Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston Selvityksiä ja raportteja -sarjan julkaisu 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, A., Viinämäki, O-P. & Heiskanen, L. 2012. Etiikkabarometri kuntien eettisestä tilasta ja kehittämistarpeista - Kunnanjohtajien näkemyksiä. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Taimio, H. 2013. Miten voin olla avuksi? Julkisen palvelun motivaation tutkimus voimak kaassa kasvussa. Palkansaajien tutkimuslaitoksen Raportteja 26. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE. 2011. Sosiaali- ja terveysalan eettinen perusta. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE:n julkaisu 32. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti. 2014. Valtiovarainministeriön Valtio työnantajana -sarjan julkaisu 3/2014. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

---

### 3 Luottamushenkilöiden sidonnaisuus Kaarinan kaupungissa

*Piija Huhtala*

Kunnallishallintoa koskevassa keskustelussa kunnallisten luottamushenkilöiden sidonnaisuudet ovat olleet pitkään kiinnostava puheenaihe. Tulisiko sidoksista ilmoittamisen olla vapaaehtoista vai pakollista? Jos kuntapäättäjä joutuu kertomaan yksityistaloudestaan ja henkilökohtaisista kytköksistään julkisuudessa liian paljon, voi luottamustehtävien hoito muuttua epämiellyttäväksi. Kunnan aktiiviset luottamushenkilöt ovat yleensä myös aktiivisia monilla muillakin elämän aloilla. (Valli 2010, 13.)

Uuteen kuntalakiin on tehty tarkennuksia sidonnaisuuksiin liittyen. Lain tarkoituksena on, että sidonnaisuuksista luodaan julkinen rekisteri kunnissa. Tiedot siitä julkaistaan kuntien nettisivuilla ja kuntien tarkastuslautakunta valvoo sidonnaisuuksia. Suomen Kuntaliitto on kannustanut kuntia kehittämään ratkaisuja sidonnaisuuksien ilmoittamiselle jo ennen uutta kuntalakia. Syynä kannustukseen pidetään sitä, että se lisäisi kuntien kunnallisen päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. (Kaarinan perussuomalaisten valtuustoaloite 27.8.2012.)

Artikkeli perustuu opinnäytetyöhöni, jonka aihe oli saatu Kaarinan kaupungin perussuomalaisten valtuustoryhmän puheenjohtajan Janne Ason tekemästä valtuustoaloitteesta 27.8.2012. Valtuustoaloitteen tekemisen aikaan Kaarinan kaupungissa ei ole ollut luottamushenkilöiden sidonnaisuuksista kokonaistietoa. Aloitteen tekijä perusteli valtuustoaloitetta sillä, että suomalaisten luottamus poliittisen päätöksenteon puolueettomuuteen ja avoimuuteen on eri syistä horjunut. Hän viittasi aloitteessaan vuoden 1995 kuntalakiin, joka ei aseta yleistä velvoitetta luottamushenkilöille julkistaa sidonnaisuutensa. (Kaarinan kaupungin perussuomalaisten valtuustoaloite; KuntaL 365/1995, 32 §.)

Opinnäytetyöni toimeksiantaja oli varsinaissuomalainen Kaarinan kaupunki. Haastattelin Kaarinan kaupunginjohtajaa, kaupunginhallituksen ja - valtuuston puheenjohtajia, kaavoitus- ja rakennuslautakunnan puheenjohtajaa ja esittelijää, valtuustoaloitteen esittäjää sekä tarkastuslautakunnan puheenjohtajaa. Haastattelujen lisäksi käytin materiaalina tilastoaineistoja. Johtopäätöksiin kokosin keskeiset ajatukset sidonnaisuuksien tarpeellisuudesta ja laajuudesta.

## Edustuksellinen demokratia kunnallishallinnossa

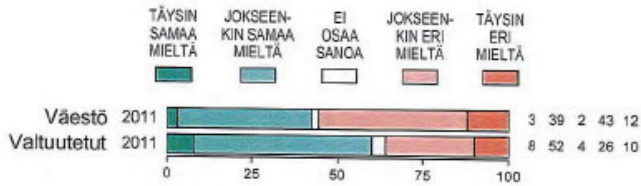
”Valtiollisen järjestelmän demokratian keskeisiä ihanteita ja tunnusomaisia piirteitä ovat perustuslaillisuus ja oikeusvaltioperiaatteen toteuttaminen, vallanjako valtioelinten kesken, vallan vaihtuvuus, kansanvaltaisuuden toteuttaminen ja vallan legitiimisyyden välittäminen edustuksellisuuden kautta, puolue- ja eturyhmäpluralismi sekä vapaa tiedonvälitys ja yhteiskunnallinen keskustelu” (Hakovirta 1997, 141).

Suomi jakaantuu perustuslain mukaan kuntiin, joiden hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinto rakentuu lainsäätäjän, tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten tekemiin päätöksiin. (Jyränki & Husa 2012, 211.) Itsehallinnolla tarkoitetaan myös käsitettä edustuksellisesta demokratiasta, joka vastaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimusta (Heuru 2006, 105). Kunnallishallinto on sellainen organisaatiomuoto, jossa on ominaista selkeä kaksoisjärjestelmä. Tällä tarkoitetaan sitä, että organisaatio muodostuu poliittisesta, luottamustoimipohjaisesta ja hallinnollisesta työsuhte-, ja virkasuhdepohjaisesta osasta. (Leväsvirta 1999, 20.)

Kaarinan kaupungin toimintaa ohjaavat luottamushenkilöistä koostuvat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus ja lautakunnat. Lautakuntia on yhdeksän: keskusvaali-, tarkastus-, henkilöstö-, tekninen, ympäristönsuojelu-, kaavoitus- ja rakennus-, sivistys-, perusturva- ja kansalaistoiminnan lautakunta. Ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, joka valvoo kaupungin toimielinten toiminnan lain- ja tarkoituksenmukaisuutta. Kaarinan kaupunginhallituksen tehtävä on johtaa kaupungin hallintoa ja taloutta kaupunginvaltuuston hyväksymien tavoitteiden mukaisesti. Kaupungin lautakunnat ovat luottamushenkilöelimiä, joiden suorassa alaisuudessa kaikki kaupungin toiminta tapahtuu. Kaupunginjohtajan tehtäviä ovat kaupungin johtaminen, toiminnan tuloksellisuuden seuranta ja raportointi sekä kaupungin organisaatiokulttuurin kehittäminen. (Kaarinan kaupungin www-sivut 2014.)

Edustuksellisen demokratian kehittämisessä merkittäviä ovat puolueet (Heuru, Mennola & Rynnänen 2008, 62). Paloheimon ja Wibergin (1996) mukaan nykyaikaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa puolueilla on monia tehtäviä. Puolueet tarjoavat kansalaisille puolueideologiaan kehystettyä tietoa ajankohtaisista yhteiskunnallisista asioista, sekä ylläpitävät jäsenistön poliittista aktiivisuutta. Puolueet saavat myös kansalaiset kiinnostumaan yhteiskunnallisista asioista. Merkittävin rooli puolueilla on osallistua lainsäädäntö- ja hallitustoimintaan. (Paloheimo & Wiberg 1996, 217-218.) Konttisen, Dunlapin ja Aarnion (2003) mielestä puolueiden tehtävänä on välittää ihmisten arvot ja pyrkimykset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Samalla myös poliittisen järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta on keskeistä,

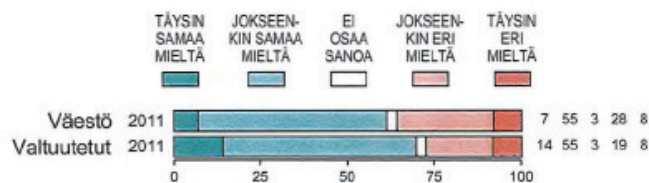
että puolueiden tavoitteet vastaavat ihmisen omia arvoja. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttäisi sitä, että puoluekentältä löytyisi joka väestöryhmän arvoja vastaava puolue. (Konttinen, Dunlap & Aarnio 2003, 46.) Ristiriitaa herättääkin Kunnallisalan kehittämissätiön tutkimus vuodelta 2011, jossa selvisi, että kunnanvaltuutettujen mielestä kansalaisten mielipiteet tulevat huomioiduksi puolueiden kautta, kun taas väestö oli päinvastaista mieltä. (Kansalaismielipide ja kunnat 2012, 86; kuva 1.)



Kuva 1. Puolueiden kautta kansalaisten mielipiteet tulevat päätöksenteossa huomioon otetuiksi % (Kansalaismielipide ja kunnat 2012, 86).

Konttisen ym. (2003) mukaan suomalaisen edustuksellisen demokratian juuret ulottuvat aikaan ennen valtiollista itsenäisyyttämme. Kuitenkin tästä huolimatta, vaikka historiaa on takana, koetaan suomalaisen demokratian olevan kriisissä. Kansalaiset eivät ole enää niin kiinnostuneita politiikasta, joka näkyy laskevana äänestysaktiivisuutena. (Konttinen ym. 2003, 7.) Kaarinassa kuitenkin äänestämistä tärkeimpinä vaikuttamiskeinona pitävien osuus oli yli 60 % vastanneista täysi-ikäisistä kuntalaisista. (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 137.)

Kuntademokratia tarkoittaa kunnan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa kunnan toimielinten päätöksiin ja luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden suhteita kunnan organisaatiossa (Wiberg 2005, 23). Kunnallisalan kehittämissätiön kyselyssä saatiin vastauksia demokratian toimivuuteen väestön ja valtuutettujen välillä. Yli 60 % vastanneista ilmoitti, että demokratia toimii kunnassa hyvin. (Kansalaismielipide ja kunnat 2012, 71; kuva 2.)



Kuva 2. Demokratia toimii kaiken kaikkiaan kotikunnassani hyvin % (Kansalaismielipide ja kunnat 2012, 71).



Kunnallisella tasolla puhutaan kunnallisen demokratian toimivuudesta. Jos asiat kunnassa ei tapahdu ideaalimallin mukaan ”kuntalaisten tahdosta, kuntalaisten kautta ja kuntalaisten parhaaksi”, voidaan pohtia, että kenellä tai missä kunnassa oleva valta silloin on. (Kansalaismielipide ja kunnat 2012, 11.)

Wiberg (2005) tuo esille monia esimerkkejä kuntalaisen passiivisuudesta suhteessa luottamushenkilöihin: kuntalainen ei osallistu valtuuston kokoukseen seuraamalla sitä paikan päällä, kuntalainen ei soita puhelimella valtuutetulle, eikä lähetä kirjettä hänelle tai edes asioi kunnanvirastolla nelivuotisen valtuustokauden aikana. Wiberg (2005) muistuttaa kuitenkin, että asukas on paitsi kaiken kuntavallan lähde myös päätösten kohde. Wibergin mukaan kuntalainen on päätöksenteon alussa ja lopussa, mutta varsinainen vallankäyttö on muualla. Esimerkkinä asukas kertoo kunnassa olevan epäkohdan jostain asiasta ja valmisteleva virkamies vastaanottaa tiedon. Tämän jälkeen asian valmistelee virkamies lautakunnalle, jossa toinen virkamies toimii asian esittelijänä. Lautakunnan käsittelyn jälkeen, jotkut asiat siirtyvät hallituksen päätettäväksi, jossa kolmas virkamies toimii asian esittelijänä. Tämän jälkeen asiaa käsitellään vielä kunnan valtuustossa, jonka jälkeen asukas saa päätöksestä otteen itselleen. Jos kuntalainen haluaa päätöksestä valittaa, pitää se tehdä hallinto-oikeudelle. (Wiberg 2005, 24; kuva 3.)



Kuva 3. Kuntademokratian päätöksentekoketju (Wiberg 2005, 23–24).

”Tiedotusvälineet tarvitsevat kärjistyksiä, ongelmia, sankareita ja konnia, voittajia ja häviäjiä. Parhaimmillaan tämä karrikoi esiin ongelmasta jotain uutta, mihin ei ole ymmärretty tarttua.” (Uoti ym. 2012, 102.)

Nykykaikaiseen puoluetointaan kuuluu julkisuus (Mickelsson 2007, 51). Kunta-asioihin vai- kutetaan yhä enemmän median välityksellä, joka tarkoittaa sitä, että luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdolta odotetaan kärkkäästi näyttöjä (Uoti ym. 2012, 40). Uoti ym. (2012) to- teavatkin, että poliittinen toiminta on tasapainoilua julkisuuden ja yksityisyyden välimaastos-

sa. Toisaalta luottamushenkilöt yrittävät saada julkisuutta ajatuksilleen ja omasta mielestä arvokkaille teoilleen ja toisaalta he yrittävät pitää kiinni omasta yksityisyydestään. (Uoti ym. 2012, 96.)

Paloheimon ja Wibergin (1996) mukaan tiedotusvälineiden vallan perusteisiin kuuluu kolme asiaa. Ensimmäiseksi media vaikuttaa tietoihimme, toiseksi se vaikuttaa asenteisiimme ja kolmanneksi se vaikuttaa myös toimintaamme. (Paloheimo & Wiberg 1996, 255–257.) Sosiaalinen media on lähtökohtaisesti aina käyttäjälähtöistä, siihen kuuluu nopea vuorovaikutteisuus, mitä perinteiseltä joukkotiedotusvälineeltä puuttuu. Vuorovaikutteisuus tekee sosiaalisesta mediasta kaksisuuntaista. (Erkkola 2008, 24–25.) Esimerkkinä mainittakoon oikeusministeriön julkaisema Ota kantaa – nettisivusto, joka toimii demokratietopankkina hallinnon ja kansalaisten yhteisenä tietoportaalina. Tietopankin tehtävänä on tukea sekä kansalaisten että virkamiesten osallistumista ja vaikuttamista. Ota kantaa sivustolla keskustellaan ja kysellään. Pääosin osallistuja voi vaikuttaa ja tehdä siellä omia lyhyitä gallupeja, chattailla eli osallistua reaaliaikaiseen keskusteluun verkossa ja luoda jopa tapahtumia nettisivustolle. (Ota kantaa www-sivut 2014.)

### **Sidonnaisuudet päätöksenteossa**

”Sidonnaisuuksilla tarkoitetaan sellaisia taustakytköksiä, jotka voivat haitata luottamustehtävän hoitamista tai vaarantaa kyseiseen henkilöön kohdistuvaa luottamusta” (Kuntaliitto ehdottaa: Luottamushenkilöiden sidonnaisuudet ilmoitettava 2013, 47).

Kansalaisyhteiskunta ja kansalaisjärjestöt ovat nousseet nopeasti julkisten päätöksentekijäin tajuntaan ja politiikkaan mukaan. Järjestöt ovat olleet aina enemmän tai vähemmän vuorovaikutuksessa kuntien päättäjiin. Yhteydenottojen luonne paikallisyhdistysten ja kunnallisten luottamushenkilöiden välillä on vaihdellut vuorovaikutuksen vaikuttavuuden, tiheyden ja luonteen mukaan. (Helander, Pikkala, Sandberg & Grönholm 2003, 37.)

Luottamushenkilöiden sidonnaisuuksissa puhuttaessa nousevat esille heidän järjestökytensä. Myös muilla kunnan jäsenillä on järjestökytkentöjä. Suomen Kuntaliiton tutkimuksessa vuodelta 2000 selvisi, että asukasmäärän mitattavalla koolla ei näytä olevan juuri lainkaan vaikutusta siihen, kuinka suuri osa kunnan aikuisväestöstä on kokonaan yhdistyskentän ulkopuolella. Mitä suurempi kuntakoko on, sitä vähemmän on jäsenyyksiä poliittisissa järjestöissä. Sama ilmiö koskee tarkasteltaessa jäsenyyksiä eläkeläis- ja vapaaehtoisjärjestöissä. (Pekola-Sjöblom ym. 2002, 105–106; taulukko 1.)

Taulukko 1. Jäsenyys eri alojen yhdistyksissä kuntakoon mukaan (% , jäsenyysosuuksien suuruusjärjestys). (Pekola-Sjöblom ym. 2002, 106.)

Asukasmäärä	Alle 5 500	5 501 – 20 000	Yli 20 000	Kaikki
Ammattijärjestö	45	54	57	52
Liikuntaseura	25	26	24	25
Vapaaehtoisjärjestö	18	15	13	15
Muu järjestö	17	16	12	15
Tuottaja/rittäjäjärjestö	18	12	4	12
Poliittinen järjestö	17	13	6	12
Eläkeläisjärjestö	14	11	8	11
Kunnanosayhdistys	12	9	9	10
Asukasyhdistys	3	7	9	7
Kulttuuriyhdistys	7	7	8	7
Nuoriso/opiskelijajärjestö	6	7	5	6
Maanpuolustusjärjestö	7	7	5	6
Ympäristöjärjestö	3	3	3	3

Viljasen (2013) mukaan demokratian keskeinen osa on kansan valitsema poliitikko. Hyvä poliitikko toimii asukkaiden eduksi unohtaen oman vallanhalunsa. Vaalityön yhteydessä vaaliliedokas lupaa, annettua ääntä vastaan, kuntalaiselle asioiden muuttuvan paremmaksi. Demokratiassa valta on annettu poliitikoille, jonka ansiosta he ovat viranhaltijoiden työnantajat. (Viljanen 2013.) Heurun (2006) mukaan luottamushenkilöllä ja viranhaltijalla arvopohja on erilainen. Luottamushenkilö edustaa ensisijaisesti demokratian arvoa kun taas viranhaltijalla ensimmäisen arvoaseman saa tehokkuusarvo. Tämä kuvastaa kunnallisen toiminnan kaksiarvoisuutta. (Heuru 2006, 159.)

Yksi kunnallisen demokratian kestoteemoista on ainakin 40 vuoden ajan ollut kuntien paikallisten osallistuminen oman kuntansa luottamustehtävien hoitoon. Luottamushenkilönä toimiva kunnan viranhaltija tai työntekijä on saattanut näin nousta työorganisaatiossa toimivan esimiehensä toiminnan ohjaajaksi, muuttaen siten esimies-alaisen-suhteen käänteiseksi. (Helander ym. 2003, 29.) Kaksoisagenttien käsitettä käytetään tarkoittamaan kunnallista viran- tai toimenhaltijaa, joka samanaikaisesti toimii myös luottamustehtävissä. Kaksoisrooleissa sekoittuvat perinteiset poliitikon ja virkamiehen roolit samoin kuin politiikka ja hallinto. (Leväsvirta 1999, 198.)

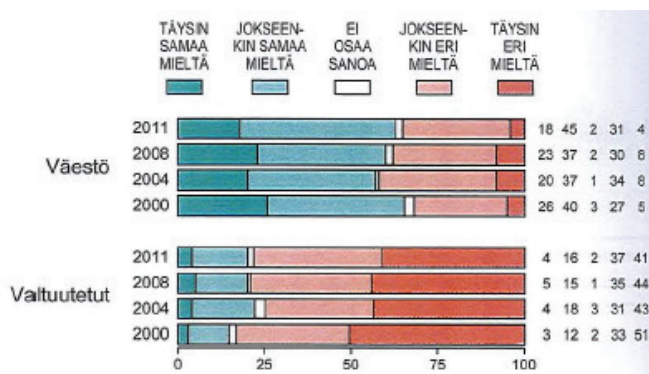
Suomen Kuntaliiton (1999) luottamushenkilö- ja viranhaltijakysely kertoo, että kuntaorganisaatioissa sama henkilö saattaa toimia samanaikaisesti useassa roolissa. Kunnallisilla luottamushenkilöillä roolien päällekkäisyys on varsin tavallista jopa niin, että sama henkilö saattaa olla jäsenenä valtuustossa, kunnanhallituksessa ja lautakunnassa sekä näiden lisäksi vielä jossakin muussa kunnallisessa toimielimessä. (Helander ym. 2003, 22–23.)

Kunnan toimintatavat ovat muuttuneet niin, että kunta toimii yhä enemmän yhteistyössä ja sopimussuhteissa yksityisten yritysten kanssa (Prättälä 2003, 18). Sen lisäksi luottamushenkilötyö on ylikunnallista, eli valtuutettu ei toimi enää pelkästään vain omassa kunnassaan. Valtuutetuilla on jäsenyyksiä kuntayhtymissä ja kunnallisissa osakeyhtiöissä. Toisaalta hän myös vaikuttaa kunnan edustajana säätiöissä, yhdistyksissä tai yhteislautakunnissa. Valtuutettu edustaa kotikuntaansa ja käyttää kunnan äänivaltaa. (Kurikka, Majoinen, & Miettinen 2008, 96.)

Salminen ja Mäntysalo (2013, 25) tiivistävät hyvä veli -verkoston määritelmän:

1. Verkosto ajaa ja jakaa kohtuuttomia keskinäisiä etuja.
2. Se on salainen, jäseniään suojeleva ja suljettu ulkopuolisilta.
3. Verkostossa jäsenten lojaalisuus perustuu vastavuoroisuuteen, kiitollisuudenvelkaan ja suosintaan.
4. Verkosto jakaa muiden varoja omiin tarpeisiinsa.
5. Turmeltuneessa verkostossa julkinen etu korvautuu yksityisellä edulla.

Kansalaismielipidettä kysyttäessä valtuutetut ovat eri mieltä siitä, että kunnallispoliitikot ajattelevat omia etujaan ja vähät välittävät kuntalaisten tarpeesta. Kuntalaisista yli 50 % on puolestaan joko täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä, että kunnallispoliitikot ajattelevat vain omia etujaan. (Kansalaismielipide ja kunnat 2012, 69, kuva 4.)

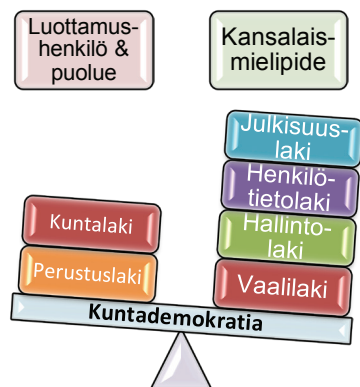


Kuva 4. Kunnallispoliitikot ajattelevat paljolti omia etujaan ja vähät välittävät kuntalaisten tarpeista, % (Kansalaismielipide ja kunnat 2012, 69).

Kaikki kunnallisten päättäjien ja yrittäjien verkostoituminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että kyseessä olisi korruptio, puhumattakaan siitä, että se tarkoittaisi muuta epäeettistä toimintaa. Liialliset sidonnaisuudet koetaan kuitenkin kielteisinä kunnan luottamushenkilöillä ja ne voivat vähentää päätöksentekoon liittyvää luottamusta kuntalaisten osalta. (Mäkinen 2012, 130–131.)

”Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” (PL 731/1999, 2 §.)

Sidonnaisuuksia ja esteellisyyttä koskevaa lainsäädäntöä on käsitelty monissa laissa: valtioneuvosto-, virkamies-, hallinto- ja kuntalain kautta. Kaikki ne pyrkivät epäeettisen suosinnan poistamiseen ja puolueettoman aseman säilyttämiseen (Salminen & Mäntysalo 2013, 45). Kunnallisen luottamushenkilön sidonnaisuuden ilmoittamiselle liittyy monta lakia: julkisuus-, henkilötieto-, hallinto-, vaali-, kunta- ja perustuslaki. Lakien soveltamiseen luottamushenkilö, puolue ja kansalaismielipide yhdessä muodostavat kuntademokratian (kuva 5).



Kuva 5. Sidonnaisuuteen liittyvät keskeisimmät lait käsitteineen.

Eurooppalainen menettelyohjeisto kunnallisille tai alueellisille luottamushenkilöille (1999) mainitsee myös sidonnaisuuteen liittyvän 4 §:n lain ensisijaisuudesta ja yleisestä edusta. Luottamushenkilöt ovat viranhaltijoita lain alaisuudessa ja heidän täytyy joka hetki toimia lain mukaisesti. Suorittaessaan tehtäviään on luottamushenkilöiden palveltava yleistä etua, eikä yksinomaan henkilökohtaista etuaan suoraan taikka välillisesti, eikä yksilöiden tai niiden muodostamien ryhmien yksityistä etua tarkoituksenaan hyötyä niistä suoraan tai välillisesti. (Eurooppalainen menettelyohjeisto kunnallisille tai alueellisille luottamushenkilöille 1999.)

Parjanne esitti jo vuonna 2003, että valtuustosopimus mahdollistaisi valtuustokauden alussa sopimisen eettisistä periaatteista muiden pelisääntöjen yhteydessä. Hyvä käytäntö on

myös ulkoistaa johtavien luottamushenkilöiden ja virkamiesten sidonnaisuudet. (Parjanne 2003, 9.) Kaarinan kaupungissa ei ole käytössä valtuustosopimusta, mutta Kaarinan kaupungin hallintosäännössä 2. luvun kokousmenettelyn 13 §:ssä todetaan esteellisyydestä seuraavaa: Jäsenen tai muun läsnäoloon oikeutetun henkilön on ensisijaisesti itse ilmoitettava esteellisyytensä. Toimielimen puheenjohtajan on tarvittaessa saatettava jäsenen tai muun läsnäoloon oikeutetun henkilön esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi. (Kaarinan kaupungin hallintosääntö 2013.)

Kaarinan kaupunki on laatinut oman konsernijohdon ja toimialojen johtosäännön, joka sisältää kaupunginjohtajan esteellisyydestä ohjeistuksen pykälässä 3 ja kohdassa 3.2 sijaisuudesta: kaupunginjohtajan esteellisenä tai poissa ollessa taikka viran ollessa avoimena hoitaa kaupunginjohtajan tehtäviä hallintojohtaja ja hänenkin ollessa esteellinen tai poissa kaupunginjohtajan tehtäviä hoitaa virkaiältään vanhin paikalla oleva kaupunginviraston toimialajohtaja. Muista virkamiehen esteellisyydestä on maininta konsernijohdon ja toimialojen johtosäännön 16 §:ssä: viranhaltijan ollessa esteellinen päättämään hänelle kuuluvaa asiaa, toimivalta siirtyy siinä asiassa hänen esimiehelleen. (Kaarinan kaupungin konsernijohdon ja toimialojen johtosääntö 2013.)

### **Kaarinan luottamushenkilöiden ja virkamiesten ajatuksia sidonnaisuuksista**

”Joskus voi kuntalaistenkin kannalta olla järkevämpää valita luottamushenkilöksi asiantuntija, jolla on kytkeviä ja kontaktipintoja eri puolille, kuin niitä omaamaton, vaikkakin ’puolueeton’, mutta ehkä samalla myös vastaavasti heikommin taidon varustettu” (Ryynänen 1992, 92).

Tein Kaarinan kaupungissa haastatteluselvityksen 9.–16.6.2014, jossa seuraavat henkilöt olivat mukana: kaupunginjohtaja Harri Virta, kaupunginhallituksen puheenjohtaja Merja Kantalainen, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Matti Ranne, kaavoitus- ja rakennuslautakunnan puheenjohtaja Arto Elo, kaavoitus- ja rakennuslautakunnan esittelijä kaupunginarkkitehti Pasi Aromäki, valtuustoaloitteen esittäjä Janne Aso ja tarkastuslautakunnan puheenjohtaja Nina-Mari Turpela.

Haastatteluissa kysyin mielipidettä uudesta kuntalaista sidonnaisuuksien osalta. Toisaalta halusin tietää haastateltavien jääviystilanteista, jääviystyypeistä ja määristä esimerkkeineen. Pyysin myös pohtimaan, mitä haittaa tai hyötyä haastateltavien mielestä olisi sidonnaisuusrekisteristä kaupungin, kuntalaisen ja luottamushenkilön kannalta. Halusin myös selvittää

tarkastuslautakunnan puheenjohtajan kannan uudesta kuntalaista, vaikka tarkastuslautakunta oli ehtinyt lausumaan asiasta jo ennen haastattelujani. Minua kiinnosti tietää miten muut haastateltavat kokivat tarkastuslautakunnan roolin sidonnaisuuksien valvonnan osalta. Kysyin haastateltavilta myös median merkityksestä. Toisaalta halusin kuulla heidän näkemyksensä siitä, lisääkö vai vähentääkö sidonnaisuustietojen etukäteisselvittely luottamushenkilötyön kiinnostavuutta. (Olen selvittänyt nämä tarkemmin opinnäytetyöni liitteessä 9, ks. Huhtala 2014.)

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sääntelyn ulottaminen kaikkiin kunnallisiin luottamushenkilöihin ei ole tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi valtuutettu on esteellinen vain, jos asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Tällöin yritys-, yhdistys- tai säätiötoiminnan sidonnaisuudet eivät yleensä aiheuta esteellisyyttä. Jos valtuutettujen esteellisyyssääntelyä ei muuteta nykyisestä, sidonnaisuussääntely valtuutettujen ja varavaltuutettujen kohdalla ei ole tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista. (HE-luonnos 8.5.2014, 81.) Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että sidonnaisuusrekisterin käyttöönoton laajentamiselle olisi perusteita. Tällöin se myös tarkoittaisi samalla sitä, että esteellisyyssääntöjä pitäisi päivittää, jotta oltaisiin selvillä kuntien omien valittujen jäsenien esteellisyydestä päätöksenteossa. Tämä herättää varmasti uutta mielenkiintoa kuntalaisten keskuudessa ja toivon mukaan nostaa kansalaisaktiivisuutta kunnallispolitiikassa. (Huhtala 2014, 79 -80.)

Tutkimusten mukaan kuntalaisten kiinnostavuus kuntapolitiikkaan on laskenut, luottamus oman kunnan päättäjiin on vähentynyt väestön keskuudessa ja äänestäminen ei ole enää niin tärkeää. Tämän takia luottamushenkilöiden sidonnaisuudet on syytä selvittää, jotta ainakin kunnallisen päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys saataisiin palautettua normaalille tasolle. Samaa tahtotilaa ilmaisivat myös haastateltavat luottamushenkilöt ja virkamiehet, jotka suhtautuvat positiivisesti uudessa kuntalaissa olevaan sidonnaisuuksien ilmoittamiseen. (Huhtala 2014, 80.)

Sidonnaisuusrekisterin tulo päätöksentekoon koettiin pääsääntöisesti myönteisenä, vaikka sen laajuudesta oltiin eri mieltä. Useimmat laajentaisivat sen koskemaan kaikkia lautakuntia ja sen jäseniä sekä myös muissa päättävissä asemassa olevia, jotka tekevät merkittäviä taloudellisia päätöksiä kaupungin kannalta. Kuitenkin päätöksenteon kannalta rekisteri lisäisi ennakkoon tietoa siitä, kuka on esteellinen käsittelemään asiaa ja esittelijä tietäisi sen jo ajoissa. Tieto voisi vaikuttaa jo asian esittelytapaan, jossa asian esittelyvaiheessa voisi kertoa, että kuka tai ketkä ovat esteellisiä käsittelemään asiaa. (Huhtala 2014, 81.)

Uhkakuvana haastateltavat näkivät, että luottamushenkilöt voivat sidonnaisuusrekisterin takia jättää asettumasta kuntavaaliehdokkaaksi tai että esimerkiksi yrittäjät näkisivät asian heille erityisen haastavana. Jopa sellaista ajatusta tuotiin esille, että luottamushenkilö joutuisi sidonnaisuusrekisterin takia valitsemaan läsnäolonsa yrityksen ja kunnan väliltä, jolloin pelkona olisi kuntien luottamushenkilöiden väheneminen. Toisaalta vahva usko siihen, että ne jotka ovat aidosti kiinnostuneita kuntapolitiikasta, eivät näe tätä esteenä, vaan pyrkivät jatkossakin mukaan luottamushenkilöksi. Mielestäni todellinen pelko on, että kuntiin nousee tätä kautta ammattipoliitikkoja, jolloin kuntademokratia ei toimisi niin kuin se tällä hetkellä toimii tutkimustulosten mukaan. Jokaisesta kansanryhmästä ei välttämättä enää tulisi luottamushenkilötehtäviin henkilöitä, jotka haluaisivat päästä vaikuttamaan oman kuntansa asioihin. Suurempana todennäköisyytenä pitäisin sitä mahdollisuutta, että yhä vähenemässä määrin virkamies asettuu luottamushenkilöksi. (Huhtala 2014, 82.)

Tarkastuslautakunnan uudesta tehtävästä oli suurin osa sitä mieltä, että asia kuuluisi tarkastuslautakunnalle. Kuitenkin osa oli sitä mieltä, että tehtävä voisi olla virkamiehen. Tarkastuslautakunnan tehtäviä on voitu hoitaa ennen ilman virkamiesapua, mutta tällä hetkellä Kaarinassa on tarkastuslautakunnan sihteerin tehtäviä hoitamassa virkamies. Hänen työmääränsä yhdessä tarkastuslautakunnan kanssa tulee lisäämään resurssitarvetta. Ilman virkamiehen apua asia ei tule parhaalla mahdollisella tavalla toteutumaan. Lainsäätäjä ei ole tarpeeksi mielestäni korostanut tämän yhteistyön merkitystä ja myös tarpeellisuutta luotaessa tälläistä järjestelmää. Toisaalta asia vaikuttaa myös kaupunginjohtajan tehtävään, koska hänen vastuuta sisäisestä valvonnasta vähennetään, kun sitä oltaisiin siirtämässä tarkastuslautakunnalle sidonnaisuuksien osalta. (Huhtala 2014, 83.)

Sidonnaisuusrekisterin kysymyksistä kaivataan tarkennusta, koska jopa Kaarinan kaupungin sisällä oltiin eri mieltä kysymysten selkeydestä. Mitkä painoarvot tulevat olemaan milläkin asialla ja mitä merkitystä niillä on loppujen lopuksi päätöksenteossa? Tuleeko Suomen Kuntaliitto ohjeistamaan asiassa kaikkia kuntia, jotta asiasisällöt olisivat vertailukelpoisia keskenään ja asioiden ymmärtäminen sekä valvonta suoritettaisiin samalla tavalla? Lain valmistumisen jälkeen asiasta pitää ensin kouluttaa luottamushenkilöitä ja sen jälkeen tiedottaa rekisterin julkistamisen yhteydessä niin kuntalaisia kuin mediaa. Tällä tavalla päästään kaikkia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun. (Huhtala 2014, 84.)

Kuntalaiset tulevat varmasti kiinnostuneina seuraamaan luottamushenkilöiden tietojen julkistamista. Tätä kautta poliittisen päätöksenteon kiinnostavuus lisääntyy, ja asia voi nostaa jopa äänestysaktiivisuutta. Uskon, että luottamushenkilöiden ehdokasasetteluunkin se tuo uutta ”jännitettä” positiivisessa mielessä. Kuitenkin pelkään pahoin, että osa mahdollisista



ehdokkaista ei uskalla pienessä kunnassa asettua ehdolle, koska heillä on jo tutkimuksien mukaan paljon erilaisia sidonnaisuuksia. Pelko sen aiheuttamasta negatiivisesta julkisuudesta voi saada aikaan vääriä tulkintoja. Mielestäni Kaarinan kaupungin on ensiarvoisen tärkeätä osata informoida sidonnaisuusrekisteristä. Asiat eivät ole niin mustavalkoisia kuin miltä ne äkkipäätänsä voivat vaikuttaa. (Huhtala 2014, 86.)

---

## LÄHTEET

Aromäki, P. 2014. Kaupunginarkkitehti ja kaavoitus- ja rakennuslautakunnan esittelijä, Kaarinan kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto 9.6.2014.

Aso, J. 2014. Perussuomalaisten puheenjohtaja ja valtuustoaloitteen tekijä, Kaarinan kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto 10.6.2014.

Elo, A. 2014. Kaavoitus- ja rakennuslautakunnan puheenjohtaja, Kaarinan kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto 11.6.2014.

Erkkola, J-P. 2008. Sosiaalisen median käsitteestä. Taideteollinen korkeakoulu, Medialaboratorio. Viitattu 1.5.2014. [http://users.jyu.fi/~juerkkol/sosmed\\_kasite\\_erkkola.pdf](http://users.jyu.fi/~juerkkol/sosmed_kasite_erkkola.pdf)

Eurooppalainen menettelyohjeisto kunnallisille tai alueellisille luottamushenkilöille. 1999. Viitattu 2.4.2014. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/demokratia/demokratia/Documents/Eurooppalainen%20menettelyohjeisto%20kunnallisille%20luottamushenkil%C3%B6ille.pdf>

Hakovirta, H. 1997. Onko oikeutettua demokratisoida koko maailma – onko se mahdollistakaan? Teoksessa P. Kettunen & J. Valanta (toim.) Hallinto ja kansanvalta. Esseitä Voitto Helanderin 60-vuotispäivän kunniaksi. Turku: Turun yliopisto, 141–158.

Hallintolaki. 2003. L. 6.6.2003/434.

Henkilötietolaki. 1999. L. 22.4.1999/523.

Helander, V. Pikkala, S., Sandberg, S. & Grönholm S. 2003. Päättäjien areenat ja yhteydet. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 42. Acta nro 161. Helsinki: Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto.

HE-luonnos 8.5.2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 29.5.2014. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20140508Lausun/01\\_HE\\_kuntalaki.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/01_HE_kuntalaki.pdf)

Heuru, K. 2006. Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Prima.

Heuru, K., Mennola, E. & Ryytänen, A. 2008. Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Huhtala, P. 2014. Luottamushenkilöiden sidonnaisuus Kaarinan kaupungissa. Satakunnan ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö. Liiketalouden koulutusohjelma. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2014082613608>

Jyränki, A. & Husa, J. 2012. Valtiosääntöoikeus. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.

Kaarinan kaupungin hallintosääntö 2013. Viitattu 3.4.2014. [http://kaarina.fi/paatoksen\\_teko/fi\\_FI/saannosto/](http://kaarina.fi/paatoksen_teko/fi_FI/saannosto/)

Kaarinan kaupungin konsernijohtoon ja toimialojen johtosääntö 2013. Viitattu 3.4.2014. [http://kaarina.fi/paatoksen\\_teko/fi\\_FI/saannosto/](http://kaarina.fi/paatoksen_teko/fi_FI/saannosto/)

Kaarinan kaupungin perussuomalaisten valtuustoaloite. Diaarinumero 434/2012. 27.8.2012. Luottamushenkilöiden sidonnaisuustietojen ilmoittamisesta. Kaarina: Kaarinan kaupunki.

Kaarinan kaupungin www-sivut 2014. Viitattu 4.4.2014. <http://www.kaarina.fi>

Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2011 – 2012. 2012. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

- Kantalainen, M. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Kaarinan kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto 13.6.2014.
- Konttinen, A., Dunlap, R.E. & Aarnio S. 2003. Suomalaisten omat puolueet. Luottamuksen, vaikuttamisen ja samastumisen kysymyksiä. Turku: Turun yliopisto, sosiologian laitos. Sosiologian tutkimuksia A26.
- Kuntalaki. 1995. L. 17.3.1995/365.
- Kuntaliitto ehdottaa: Luottamushenkilöiden sidonnaisuudet ilmoitettava. 2013. Kuntalehti 13.6.2013, 8/2013, 47.
- Kurikka, P. Majoinen, K. & Miettinen, R. 2008. Vastuullinen valtuutettu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Leväsvirta, L. 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Viitattu 9.2.2014 [shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p080208120209Q.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p080208120209Q.pdf)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. 1999. L. 21.5.1999/621.
- Mickelsson, R. 2007. Suomen puolueet. Historia, muutos ja nykypäivä. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Mäkinen, P. 2012. Kunnat ja korruptio. Teoksessa A. Mykkänen (toim.) Valtuutetun käsikirja 2013–2016. Kunnallissalan kehittämissäätö. Helsinki: Edita Prima, 119–131.
- Ota kantaa www-sivut 2014. Viitattu 1.5.2014. <https://www.otakantaa.fi/>
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. 1996. Poliitiikan perusteet. Helsinki: WSOY.
- Parjanne, R. 2003. Hyvä hallintotapa myös kuntasektorin yhtiöihin. Teoksessa Kunnallishallinnon eettiset periaatteet. Seminaariraportti 5/2003. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Viitattu 29.5.2014. [http://poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004E10B3/\\$file/eettiset\\_periaatteet.pdf](http://poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004E10B3/$file/eettiset_periaatteet.pdf)
- Pekola-Sjöblom, M., Helander, V. & Sjöblom, S. 2002. Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, M., Helander, V. & Sjöblom, S. 2006. Kuntalainen – kansalainen. ACTA nro 182. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Prättälä, K. 2003. Kunnallishallinnon käytäntö ja eettiset periaatteet. Teoksessa Kunnallishallinnon eettiset periaatteet. Seminaariraportti 5/2003. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Viitattu 29.5.2014. [http://poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004E10B3/\\$file/eettiset\\_periaatteet.pdf](http://poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004E10B3/$file/eettiset_periaatteet.pdf)
- Ranne, M. 2014. Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Kaarinan kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto 10.6.2014.
- Ryynänen, A. 1992. Uuteen kunnallislakiin – kuntien Suomeen. Tampere: Finnpublishers.
- Salminen, A. & Mäntysalo, V. 2013. Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli - verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 182. Viitattu 3.4.2014. [http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-429-2.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-429-2.pdf)
- Suomen perustuslaki. 1999. L. 11.6.1999/731.
- Turpela, N. 2014. Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja, Kaarinan kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto 16.6.2014.
- Uoti, A., Rannisto, P.-H., Mutanen, J., Suikkanen, P., Vaahtio, E.-L., Räikkä, J. & Ryynänen, A. 2012. Luottamus-  
henkilön käsikirja. Tampere: Unipress.
- Vaalilaki. 1998. L. 2.10.1998/714.
- Valli, M. 2010. Sidokset esiin, mutta miten? Kuntalehti 15/2010, 13 - 17. Viitattu 3.4.2014. <http://www.kuntalehti.fi/Pdfarkisto/KL-1015.pdf>
- Viljanen, V. 2013. Poliitikon ja viranhaltijan yhteistyö kuntalaisen etu. Turun Sanomat 18.4.2013. Viitattu 31.3.2014. <http://www.ts.fi/mielipiteet/lukijan+kolumni/475439/Poliitikon+ja+viranhaltijan+yhteistyö+kuntalaisen+etu>
- Virta, H. 2014. Kaupunginjohtaja, Kaarinan kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto 16.6.2014.
- Ylitervo, S. 2002. Tunteeko valtuutettu vastuunsa? Työpapereita 4/2002. Lapin yliopisto. Hallintotieteiden syventävien opintojen tutkielma. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Viitattu 3.4.2014. <http://www.kuusamo.fi/dman/Document.phx?documentId=qz36304152427758&cmd=download>
- Wiberg, M. 2005. Valta kunnassa. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätö.

## 4 Kuntalaiset mukaan päätöksentekoon – kansalaisraati osallistamisen keinona

*Jarkko Karjalainen*

Edustuksellinen demokratia on Suomen paikallishallinnon perusta. Viime vuosikymmenten aikana kansalaisten into ja aktiivisuus yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen on kuitenkin ollut laskusuunnassa, joten keinoja demokratian vahvistamiseksi on pyritty kehittämään muun muassa erilaisten valtiojohtoisten hankkeiden avulla. Kuinka siis saada kansalaiset aktiivisemmin mukaan osallistumaan ja vaikuttamaan, ja millaisia keinoja käytössä voisi olla?

Tämä artikkeli perustuu opinnäytetyöhöni, jonka aiheena oli kuntalaisten osallistaminen kunnan päätöksentekoon. Artikkelissa tarkastellaan muun muassa sitä, miten lainsäädännössä otetaan huomioon kuntalaisten oikeus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Artikkelissa käydään läpi myös viime vuosikymmenten aikana toteutettuja valtiojohtoisia hankkeita, joiden tavoitteena on ollut kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Artikkelin loppuosassa on lähemmässä tarkastelussa deliberatiiviseen demokratiaan perustuva kansalaisraatiformaatti. Esimerkkitapauksena seurataan Säkylässä syksyllä 2014 järjestetyn nuorten kansalaisraadın järjestämisprosessia, jonka kautta arvioidaan sitä, miten kansalaisraati soveltuu keinoksi aktivoida kuntalaisia osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan päätöksentekoon.

### **Lainsäädäntö kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien taustalla**

Kuntalaisten oikeus ja mahdollisuus vaikuttaa kunnan toimintaan on turvattu useissa laeissa. Säädöksiä vaikuttamismahdollisuuksiin liittyen on niin perustuslaissa, hallintolaissa, julkisuuslaissa, kuntalaissa, nuorisolaissa kuin maankäyttö- ja rakennuslaissakin. Perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto sekä kansanvallan periaate antavat vankan pohjan kuntalaisten oikeudelle osallistua ja vaikuttaa. Perustuslaissa on säädetty myös kansalaisten perusoikeudet, joissa on otettu huomioon muun muassa kansalaisten oikeus osallistua ja äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sekä lasten oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. (Suomen perustuslaki 731/1999.)

Hallinto- ja julkisuuslaissa on myös keskeisiä säädöksiä kuntalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyen. Hallintolaissa keskeisessä roolissa ovat muun muassa hyvän hallinnon

perusteet. Julkisuuslaissa taas säädetään muuan muassa kansalaisten oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista, sekä toisaalta viranomaisen vaitiolovelvollisuudesta ja asiakirjojen salassapidosta. (Hallintolaki 434/2003; Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999.)

Kuntalaissa huomioon on otettu kuntalaisten osallistumisoikeus kunnan toimintaan esimerkiksi ääni- ja äänestys-oikeuden kautta. Laissa on lisäksi lueteltu useita muita keinoja, joilla kunta voi edistää kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. (Kuntalaki 365/1995.)

Nuorisolain tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Nuorisolain säädösten mukaan nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa. (Nuorisolaki 72/2006.) Maankäyttö ja rakennuslain tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, sekä lisäksi turvata suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. (Maankäyttö ja rakennuslaki 132/1999.)

### **Toimia ja hankkeita kuntalaisten osallistumisen kehittämiseksi**

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja aseman parantaminen on ollut ajankohtainen asia jo pitkään muun muassa äänestysaktiivisuuden laskemisen ja yhä kriittisempänä päätöksentekijäitä ja viranomaisia kohtaan ilmenevän kansalaiskeskustelun vuoksi. Vallitseva kehitys on siis ollut havaittavissa jo jonkin aikaa, joten millaisin keinoin asiaa on lopulta pyritty viemään eteenpäin? Suomessa on vuosituhannen vaihteen molemmin puolin ollut useita hankkeita, joilla on pyritty kehittämään kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Vuonna 1997 aloitettiin sisäasiainministeriössä valtakunnallinen osallisuushanke, jonka lähtökohtina olivat kansalaisten todellisten vaikutusmahdollisuuksien ja hallinnon julkisuuden lisääminen. Tavoitteena oli kansalaisten osallistumismahdollisuuksien voimistaminen erityisesti paikallishallinnossa. Hanke päättyi vuonna 2002. (Kohonen & Tiala 2002, 5.) Osallisuushankkeen pohjalta hallituksen eduskunnalle antaman osallisuusselonteon mukaan hankkeen yhteydessä kävi ilmi, että valtion ja kuntien tulisi pyrkiä edelleen kehittämään ja levittämään uusia osallistumiskäytäntöjä sekä toimintamuotoja. (Salminen & Wilhelmsson 2013, 10–11.)

Vuosituhatuuden alussa käynnistettiin osana keskushallintohanketta ”Kuule kansalaista”-projekti, jonka ideana oli edistää hallinnon avoimuutta kansalaisten kuulemista ja osallisuutta edistämällä. ”Kuule kansalaista” -työn seurauksena laadittiin muun muassa virkamiehille ja viranhaltioille suunnatut ohjeet kansalaisten kuulemisesta. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma vuosina 2003–2007 nosti osallisuuden edistämisen aiempaa tärkeämmälle sijalle. Se pyrki edistämään kansalaisyhteiskunnan toimintaa, aktiivista kansalaisuutta, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Poliittikaohjelman tärkeimpänä tuloksena voidaan pitää sitä, että demokratian asialla on nyt pysyviä rakenteita ja demokratiaa koskevan tiedon tuottaminen on järjestetty. (Salminen & Wilhelmsson 2013, 11–12.)

Valtiovarainministeriön koordinoiman SADe-ohjelman (sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma) osana toteutettiin oikeusministeriön toimesta osallistumisympäristöhanke vuosina 2010–2013. Osallistumisympäristö-hankkeen tavoitteena oli lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja edistää eri tahojen välistä vuorovaikutusta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Hankkeessa toteutettavia palveluja olivat muun muassa Otakantaa.fi-verkkovaikuttamissivusto, aloitekanavat kansalaisaloite.fi- ja kuntalaisaloite.fi-palvelut, sekä lausuntopalvelu.fi-palvelu. (Oikeusministeriön www-sivut 2014.)

Hallituskauden 2003–2007 lopussa tehtiin valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten parantamisesta. Keväällä 2007 nimitetty uusi hallitus ilmoitti myös sitoutuvansa näihin linjauksiin. Keväällä 2010 tehtiin valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä. Periaatepäätöksessä linjattiin, että oikeusministeriön johdolla laaditaan demokratiaselonteko kymmenen vuoden välein. Selonteossa tulee tarkastella harjoitetun demokratiapolitiikan tavoitteita ja niiden toteutumista sekä osallistumismahdollisuuksien ja yhdenvertaisen osallistumisen kehitystä kymmenvuotiskausittain. Tähän periaatepäätökseen sisältyy toimenpiteitä, jotka koskevat äänestysaktiivisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä, kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia ja menettelyjä, demokratiakasvatusta koulutuksessa sekä päätöksenteon menettelytapojen kehittämistä. (Salminen & Wilhelmsson 2013, 12–14.)

Myös kuntalain kokonaisuudistus on ollut työn alla viime vuosien ajan. Syynä kuntalain uudistamiselle oli muun muassa se, että vuonna 1995 voimaan astuneen kuntalain jälkeen kuntien toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Uudessa kuntalaissa on pyritty kiinnittämään huomiota entistä paremmin kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, sillä muun muassa kuntakoon kasvu edellyttää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamista. Kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan

asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseen kunnan toiminnassa. (HE-luonnos 8.5.2014, 8.)

### **Vaikuttaminen demokratian eri muotojen keinoin**

Edellytyksinä kansalaisten osallistumisessa yhteiskunnallisiin toimintoihin ovat sekä kansalaisten omakohtainen kiinnostus osallistua ja vaikuttaa, että tarjolla olevat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa. Varsinkin tarjolla oleviin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin on mahdollista vaikuttaa kehittämällä hallinto- ja päätöksentekojärjestelmää niin, että se tarjoaa toimivia mahdollisuuksia ja keinoja kansalaisten osallistumiseen. Osallistuminen sisältää ajatuksen kansalaisesta aktiivisena osallistujana, joka haluaa ja osaa toimia aloitteentekijänä itselleen tärkeissä yhteiskunnallisissa asioissa. Osallisuus taas voi liittyä edustuksellisen demokratian kehittämiseen tai se voi olla omaehtoista kansalaistoimintaa, kansalaisaktivismia tai järjestötoimintaa. Osallisuudessa voidaan myös erotella erilaisia rooleja, sillä henkilö voi olla esimerkiksi osallinen kunnan asukkaana tai palvelujen käyttäjänä. (Kohonen & Tiala 2002, 6.)

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja voidaan jaotella useammallakin tavalla osallistumistavasta ja -aktiivisuudesta riippuen. Yhden jaottelun mukaan kunnallinen demokratia rakentuu edustuksellisesta, suorasta ja käyttäjälähtöisestä osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Eskelinen ym. esittelevät Gretschelin ja Kiilakosken toimittamassa kirjassa ”Demokratiaoppitunti – Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa” erilaisia demokratiaihanteita. Heidän mukaansa edustuksellisen demokratian rinnalla täydentävinä ja tukevinä vaihtoehtoina voidaan suoran demokratian lisäksi käyttää myös osallistuvaa demokratiaa, vastademokratiaa sekä deliberatiivista demokratiaa. (Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, 38; Eskelinen ym. 2012, 41.) Myös lähidemokratiasta kuullaan usein puhuttavan, kun tarkoitetaan ihmisen vaikutusmahdollisuutta lähiympäristöönsä liittyvässä päätöksenteossa.

### **Kansalaisraati – päätöksentekoa avoimen keskustelun kautta**

Deliberatiiviseen demokratiaan perustuvat kansalaisraadit ovat esimerkki tavasta osallistaa kansalaisia edustamansa yhteisön päätöksentekoon ja kehittämiseen. Deliberatiivisessa demokratiassa korostetaan julkista harkintaa ja keskustelua. Tässä demokratiaihanteessa korostetaan myös näkemystä, jonka mukaan demokraattiseen kulttuuriin kuuluu keskustelu, omien näkökantojen koetteleminen ja perusteleva ihmisille, jotka ovat asioista eri

mieltä. Deliberatiivisessa demokratiassa osallistuminen ja toiminta tapahtuvat vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa. (Eskelinen ym. 2012, 76.)

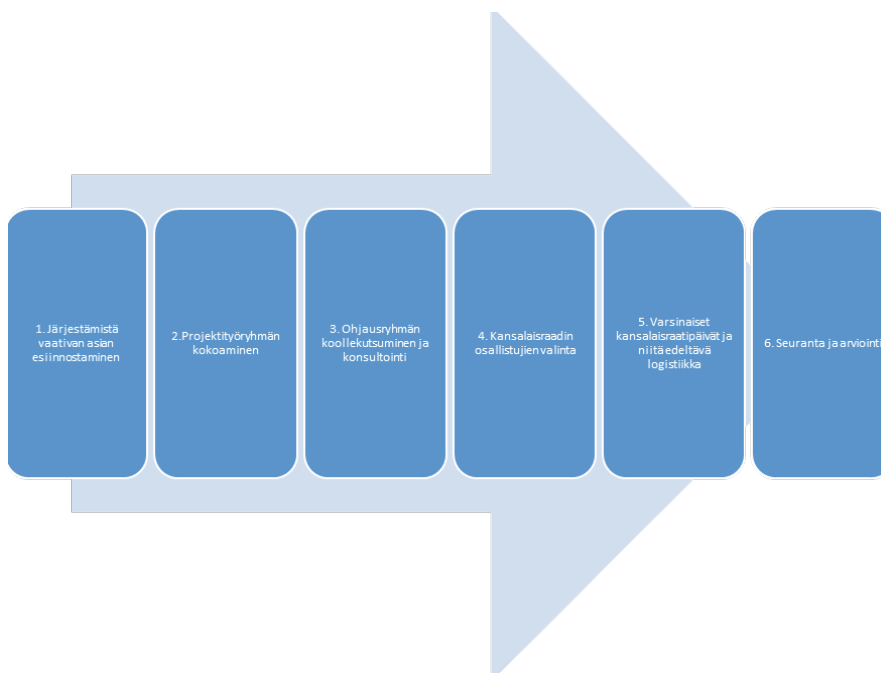
Kansalaisfoorumeja voidaan käyttää edustuksellisen järjestelmän rinnalla joko tuottamaan suosituksia tai tekemään varsinaisia päätöksiä tietyissä asiakysymyksissä. Päätöksenteon lisäksi kansalaisfoorumeilla on myös muita epäsuoria vaikutuksia demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään, sillä ne voivat lisätä osallistumisaktiivisuutta yksinkertaisesti tarjoamalla uusia vaikuttamisen paikkoja entistä useammalle kansalaiselle. Ne voivat myös vähentää osallistumisen eriarvoisuutta tuomalla syrjäytyneet ryhmät mukaan päätöksentekoon. Lisäksi ne voivat parantaa kansalaiskeskustelun ja sitä kautta kansalaismielipiteen laatua. Kansalaisfoorumeilla voi myös olla sivistävä rooli, sillä ne lisäävät sekä kansalaisten että valmistelijoiden tietoja monimutkaisista poliittisista asiakysymyksistä. Kansalaisfoorumit voivat myös vahvistaa julkishallinnon tehokkuutta, sillä jälkikäteen ilmenevä laaja tyytymättömyys säädettyyn lakiin tai tehtyyn päätökseen voi kuormittaa hallintoa huomattavasti enemmän kuin etukäteen järjestetty kansalaiskeskustelu. (Karjalainen 2012, 15–16.)

Väestöstä ositetun satunnaisotannan kautta valittavat raatilaiset edustavat kulloinkin kyseessä olevaa yhteisöä pienoiskoossa. Kansalaisraati tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden oppia käsiteltäviksi valituista aiheista ja keskustelun kautta kehittää yhdessä asiantuntevia ratkaisuja vaikeisiin ongelmiin. Kun raatilaiset ovat kuulleet asiantuntijoita ja ovat perehtyneet tarkemmin kyseessä oleviin aiheisiin, voivat myös esimerkiksi päätöksentekijät saada tietoa siitä, mitä kansalaiset asioista tosiasiallisesti ajattelevat. Raadin viimeisenä päivänä raatilaiset laativat julkilausuman, joka julkistetaan ja luovutetaan päättäjille. (Jefferson Center:n www-sivut 2014.)

Harri Raision ja Pirkko Vartiaisen julkaisussa ”Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen – Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa” käydään läpi deliberatiivisen demokratian taustoja sekä tarjotaan alustava ohjeistus Suomessa järjestettäville kansalaisraadeille. Ohjeistus perustuu yhdysvaltalaisen Ned Crosbyn kehittämään alkuperäiseen kansalaisraatiformaattiin, mutta ohjeistusta on paikoitellen muokattu paremmin Suomen oloihin sopivaksi. Raision ja Vartiaisen mukaan kansalaisraadin toteuttaminen on pitkäkestoinen ja tarkkaa suunnittelua edellyttävä prosessi, joka kestää useita kuukausia. Erityisen tärkeää on panostaa ohjausryhmän kokoonpanon monipuolisuuteen, kansalaisraadin jäsenten edustavuuteen, asiantuntijatodistajien näkemysten tasapuolisuuteen, hyvästä keskusteluilmapiiiristä huolehtimiseen, päättäjien sitouttamiseen sekä kansalaisraadin tuloksista informoimiseen ainakin alueellisella ja kansallisella tasolla. (Raisio & Vartiainen 2011, 40.)

Raision ja Vartiainen mukaan kansalaisraadın toteuttamisprosessi voidaan jakaa kuuteen vaiheeseen (Kuvio 1):

1. vaihe: Kansalaisraadın järjestämistä vaativan asian esiinnostaminen.
2. vaihe: Projektiryhmän kokoaminen.
3. vaihe: Ohjausryhmän koollekutsuminen ja konsultointi.
4. vaihe: Kansalaisraadın osallistujien valinta.
5. vaihe: Varsinaiset kansalaisraatipäivät ja niitä edeltävä logistiikka.
6. vaihe: Seuranta ja arviointi. (Raisio & Vartiainen 2011, 41.)



Kuvio 1. Kansalaisraadın toteuttamisprosessin vaiheet.

Järjestettävän kansalaisraadın ihannekesto on kolmesta viiteen noin kahdeksan tuntista päivää. Raadın kesto voidaan kuitenkin suhteuttaa käsiteltävänä olevan asian vaativuuteen ja käytettävissä oleviin resursseihin. Myös kohdeväestö vaikuttaa raadın keston. Raisio ja Vartiainen toteavat kokemuksensa perusteella, että esimerkiksi nuorten osalta raatipäiviä voisi olla enemmän, mutta silloin päivien olisi syytä olla kestoaltaan lyhyempiä. Raatipäivät jakaantuvat neljään vaiheeseen, eli tutustumiseen, asiantuntijatodistajien kuulusteluun, deliberaatioon sekä julkilausuman laatimiseen ja esittämiseen. (Raisio & Vartiainen 2011, 54.)



## Nuorten kansalaisraadın järjestäminen Säkylässä

Opinnäytetyössäni tutkittiin Säkylässä syksyllä 2014 järjestetyn nuorten kansalaisraadın järjestämisprosessia ja tehtiin sen perusteella arviointi siitä, miten kansalaisraati onnistui niin raatilaisten kuin myös ohjausryhmän toiminnan näkökulmasta. Tarkoituksena tutkimuksessa oli kuvata koko järjestelyprosessin eteneminen, jotta voitiin tarkastella myös sitä, millaiset edellytykset kansalaisraadilla olisi soveltua ja nivoutua osaksi kunnassa tapahtuvaa päätöksentekoprosessia.

Ajatus nuorten kansalaisraadın järjestämisestä Säkylässä lähti vuonna 2012 järjestetystä ikäihmisten kansalaisraadista, josta saadut kokemukset olivat erinomaiset. Nuorten kansalaisraadın tavoitteena oli toteuttaa valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tavoitteita. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman ensimmäisenä strategisena tavoitteena on, että lapset ja nuoret kasvavat aktiivisiksi ja yhteisvastuuta kantaviksi kansalaisiksi (Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015, 11). Näin nuorten kansalaisraadın järjestämisen kautta edistettäisiin samalla sekä kuntalain 27§:n että lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman ensimmäisen strategisen tavoitteen konkreettista toteutumista. (Säkyllän sivistyslautakunnan pöytäkirja 11.3.2014, §12.)

Säkyllän kansalaisraadın suunnittelu- ja järjestelytyö aloitettiin alkuvuodesta 2014. Idea nuorten kansalaisraadın järjestämisestä esiteltiin Säkyllän kunnan sivistyslautakunnalle lautakunnan kokouksessa. Kokouksessa esiteltiin nuorten kansalaisraadın hankesuunnitelma, jossa selvitettiin mistä kansalaisraadissa on kysymys, miten se järjestetään ja mihin sen järjestämisellä pyritään. Sivistyslautakunta päätti kansalaisraadın järjestämisestä kokouksessa esityksen mukaan. Vaikka virallinen vahvistus kansalaisraadın järjestämisestä tuli vasta sivistyslautakunnan maaliskuun kokouksessa, oli valmistelutöitä kansalaisraadın järjestämiseksi tehty jo vuoden 2013 lopulta lähtien. Tuolloin nuorten kansalaisraatia varten oli muun muassa lähetetty hakemus Ely-keskukseen hankerahoituksen saamiseksi hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimeenpanoon.

Vuoden 2014 alussa koottiin ohjausryhmä kansalaisraadın järjestämistä varten. Tavallisesti kansalaisraatia suunnittelemaan ja järjestelemään kootaan sekä projektityö- että ohjausryhmä, mutta Säkyllän tapauksessa erillistä projektityöryhmää ei koottu johtuen kunnan organisaation pienestä koosta. Ohjausryhmä toimikin tavallaan myös projektityöryhmänä. Ohjausryhmään valittiin seitsemän henkilöä, jotka toimivat läheisessä yhteydessä nuorten kanssa esimerkiksi palvelujen tai muun arkipäiväisen toiminnan kautta. Lisäksi ohjausryhmään valittiin kaksi oppilasta, jotta tapahtuman suunnittelussa voitiin hyödyntää myös nuor-

ten mielipiteitä. Nuorten kansalaisraadın ohjausryhmän kokoonpanoon kuului kunnan sivistysjohtaja, perusturvajohtaja, hallintosuunnittelija, vapaa-aikasihteeri, yhteiskoulun rehtori, opinto-ohjaaja, erityisopettaja sekä kaksi oppilasta.

### *Kansalaisraadın järjestämispöcessin eteneminen*

Ohjausryhmä kokoontui ensimmäisen kerran helmikuun alussa 2014. Raati kokoontui kevään 2014 aikana noin kuukauden välein Säkylän kunnanvirastossa. Kansalaisraadın järjestämispöcessi aloitettiin esittelemällä ohjausryhmän jäsenille kansalaisraadın perusajatus ja samalla käytiin läpi deliberatiivisen demokratian käsite todeten kansalaisraatiformaatin perustuvan keskustelemaan ja pohdiskelemaan asioiden ratkaisuun. Kansalaisraadın teemaksi valittiin “Nuorten kunta”.

Ohjausryhmän ensimmäisinä asioina oli päättää minkä ikäisiä nuoria kansalaisraatiin valitaan, mihin ajankohtaan kansalaisraati sijoitetaan sekä missä kansalaisraati järjestetään. Ohjausryhmä päätyi lopulta valitsemaan raatilaist vuosina 1996–1999 syntyneistä säkyläläisistä nuorista. Raatiin päätettiin valita vapaaehtoisista 16 nuorta kyselykaavakkeen pohjalta. Tavoitteena oli saada raatiin mahdollisimman laaja-alainen edustus säkyläläisistä nuorista. Ajankohdan valinnassa tuli ottaa huomioon esimerkiksi nuorten syysloman ajankohta, oppilaiden lukujärjestykset ja lukion koeviikot, jotta kansalaisraadın vuoksi oppilaiden opiskelulle koituisi mahdollisimman vähän haittaa. Raati päätettiin sijoittaa lokakuulle kouulaisten syyslomaa edeltävälle viikolle ajanjaksolle 14.–17.10.2014.

Kansalaisraadın järjestämispöcessin valinnan suhteen keskeisiä kriteerejä olivat tilojen soveltuvuus, sijainti ja ruokailumahdollisuus. Järjestämispöcessin tulisi olla tiloiltaan tarpeeksi iso, jotta ryhmät pystyisivät käymään omassa rauhassaan keskusteluaan. Lisäksi ohjausryhmä totesi, että tapahtuman ympäristön tulisi olla viihtyisä, koska sillä on varmasti vaikutusta paitsi nuorten osallistumismotivaatioon niin myös raadissa käytävän keskustelun tasoon. Nuorten kansalaisraadille löytyikin melko helposti sopiva kohde, joka pystyttiin varaamaan käyttöön kansalaisraadın ajankohdan ajaksi.

Isoa roolia kansalaisraadın järjestämispöcessin alussa näyttelivät raatilaisten rekrytoinnin suunnittelu ja raatilaisten valinta kansalaisraatiin. Ohjausryhmä pyrki markkinoimaan tapahtumaa mahdollisimman näkyvästi, jotta kiinnostus sitä kohtaan heräisi ja sitä kautta olisi mahdollista saada valittua mahdollisimman laaja-alainen edustus säkyläläisnuorista raatiin. Keinoina markkinoinnissa käytettiin koulussa tapahtuvaa tapahtumasta tiedottamista sekä

lisäksi hyödynnettiin kunnan nettisivuja, sosiaalista mediaa sekä sanomalehtijuttuja. Kansalaisraatiin ilmoittautumisen takaraja päätettiin ajoittaa huhtikuun puoliväliin, jotta raatilaisten valinta ja valittujen henkilöiden informointi ehdittäisiin suorittaa hyvin ennen koululaisten kesälomia.

Raatilaisten rekrytoinnin ja valinnan yhteydessä suunniteltiin myös kansalaisraadın aikataulutusta ja ohjelmaa. Tämä vaihe vei runsaasti aikaa, joten aihetta käsiteltiinkin useammassa ohjausryhmän kokouksessa. Kansalaisraati päätettiin järjestää nelipäiväisenä tapahtumana, joka koostuu tutustumispäivästä, asiantuntijoiden luentopäivästä, deliberaatiokeskustelupäivästä sekä päätöspäivästä, jolloin keskustelujen pohjalta laadittu julkilausuma luovutetaan tapahtumaan kutsutuille kunnan johtohenkilöille.

Kansalaisraatiin kutsuttavien asiantuntijaluennointisijoiden kohdalla oli otettava huomioon tapahtuman budjetin luomien taloudellisten raamien lisäksi myös se, että luennot innostaisivat nuoria sekä osallistumaan että kannustaisivat heitä pohtimaan kunnan asioita omasta näkökulmastaan. Ohjausryhmässä oltiin yhtä mieltä siitä, että nuorten kansalaisraatiin tarvitaan "vetonaulaksi" nuorten tuntema henkilö, jonka kautta tapahtumalle saataisiin lisää mielenkiintoa nuorten silmissä. Kielteisen hankerahoitus-päätöksen jälkeen ohjausryhmässä pohdittiin vielä korvaavien lisärahoitusten mahdollisuutta, mikä aiheutti sen, että asiantuntijoita ei pystytty vielä ennen kesää lyömään lukkoon. Kansalaisraadın asiantuntijaluennointisijoiden lopullinen kokoonpano varmistui lopulta vasta elokuun lopulla.

Huhtikuun puolivälin ilmoittautumistakarajaan mennessä kansalaisraatiin ilmoittautui vapaaehtoiseksi 51 nuorta. Ilmoittautumiskaavakkeeseen oli liitetty kysely, jonka avulla ilmoittautuneet kyettiin jakamaan haluttujen kriteerien, kuten esimerkiksi koulumenestys, asuinpaikka ja harrastuneisuus, pohjalta ryhmiin. Ryhmiin jakamisella ja osallistujien valinnalla ositetun satunnaisotannan avulla varmistuttiin siitä, että 16 valittua raatilaista edustaisivat mahdollisimman kattavasti säkyläläisiä nuoria.

Kansalaisraatiin valittujen nuorten oli määrä vahvistaa osallistumisensa tapahtumaan kesälomien jälkeen, noin kuukautta ennen kansalaisraadın alkua. 16:sta valitusta nuoresta kymmenen vahvisti osallistumisensa raatiin, joten kuusi raatilaista valittiin lopulta varahenkilöiden joukosta. Viimeisissä ohjausryhmän kokouksissa ennen tapahtuman alkua käytiin vielä läpi ja varmistettiin ohjelmarunko ja muut käytännön järjestelyt. Kansalaisraadın deliberaatiopäivän pienryhmäkeskusteluja johtavat fasilitaattorit varmistuivat myös viimeisten kokouksien aikana. Fasilitaattoreille järjestettiin viikkoa ennen kansalaisraadın alkua tilaisuus, jossa käytiin läpi heidän tehtävänsä pienryhmien vetäjinä.

## *Nuorten kansalaisraati 14.–17.10.2014*

Nuorten kansalaisraati järjestettiin nelipäiväisenä tapahtumana. Ensimmäisen päivän ohjelmassa oli kokoontuminen ja tulevien päivien tapahtumien alustus. Pohjaa seuraavien päivien ohjelmalle loi kunnanjohtajan terveiset ja katsaus Säskylän nykytilanteeseen. Nuorille myös esiteltiin tarkemmin kansalaisraadien idea sekä tulevien päivien ohjelma. Ensimmäisen raatipäivän lopuksi nuoret saivat ensimmäisen ryhmäpohdintatehtävän, jonka tarkoitus oli tutustuttaa raatilaisia toisiinsa sekä virittää heitä jo tulevaa deliberaatiokeskustelupäivää varten.

Kansalaisraadien toisena päivänä kuultiin raatiin vieraaksi kutsutun neljän asiantuntijan luentoja, joiden tavoitteena oli muun muassa antaa nuorille arvokasta tietoa ja uusia ajatuksia mahdollisuudesta itse vaikuttaa ympäristönsä kehittämiseen. Kolmessa ensimmäisessä luennossa käsiteltiin nuorison vaikuttamismahdollisuuksia hieman eri näkökulmista. Antti Kalliomaan, Mikko Kittelän ja Kimi Uosukaisen luennoissa nostettiin esiin muun muassa nuorisoseurojen toiminta ja vapaaehtoistyö sekä pohdittiin laajemmin sitä, millainen on nuorisoystävällinen kunta. Raatilaiset saivat myös tukevan paketin vaikuttamiseen liittyvästä lainsäädännöstä. Neljäntenä asiantuntijana kansalaisraadissa oli nuorten hyvin tuntema rap-artisti Uniikki, joka kertoi kokemuksiaan oman uransa kehityksestä ja valoi nuoriin rohkeutta uskoa omiin kykyihin ja mahdollisuuksiin vaikuttaa.

Kansalaisraadien kolmantena päivänä vuorossa olivat pienryhmäkeskustelut, joissa nuoret saivat pohtia ”Nuorten kunnan” kehittämistä. Fasilitaattorit johtivat keskusteluja ja kirjasiivat esiin tulleet ideat ja ajatukset ylös. Suunnilleen päivän puolivälissä ryhmiä sekoitettiin, minkä tavoitteena oli saada muun muassa aiemmin käsiteltyihin aiheisiin uusia näkökulmia. Päivän lopuksi koottiin keskustelujen aikana esiin tulleet kehitysideat näkyviin huoneen seinälle, josta raatilaiset valitsivat tärkeimpiä aiheita päätöspäivänä laadittavaa julkilausumaa varten.

Kansalaisraadien päätöspäivänä ohjelmassa oli edellisen päivän lopussa aloitetun julkilausuman viimeistely. Raatilaiset saivat ilman kansalaisraadien henkilökunnan opastusta keskenään valita julkilausumaan kirjattavat kehitysideat. Viimeistelyä julkilausumaa saapui kansalaisraadien lopuksi vastaanottamaan kunnan perusturvajohtaja, sivistysjohtaja, vapaa-aikasihteri sekä sivistyslautakunnan edustaja. Paikalle saapui kutsuttuna myös lehdistön edustajia paikallislehdestä sekä kunnan asukaslehdestä. Raatilaiset esittelivät julkilausuman kunnan edustajille, jotka puolestaan antoivat vastauksensa esittelyyn.

Julkilausuman vastaanottaneet kunnan edustajat lupasivat viedä sen nähtäväksi ensin sivistyslautakuntaan, jonka kautta se välitettäisiin tarpeen mukaan myös muihin luottamus-

elimiin. Julkilausumaan merkittiin, että raadin järjestäjä kutsuu raatilaiset uudelleen koolle seurantalaisuuteen vuoden 2015 syksyllä. Seurantalaisuudessa tarkoituksena on arvioida sitä, miten julkilausumaan kirjattuja kehitysehdotuksia on kunnan taholta siihen mennessä toteutettu.

Ohjausryhmän osalta kansalaisraadin järjestämisprosessin viimeisenä vaiheena oli loppuraportin laatiminen, joka päätettiin laatia vuoden 2015 alkuun mennessä. Loppuraportissa käydään läpi taustaa kansalaisraadin järjestämiselle sekä sen tavoitteet, ja kuvataan järjestämisprosessin keskeisemmät vaiheet ja itse kansalaisraadin kulku. Loppuraportin tarkoituksena on olla dokumentti järjestetystä kansalaisraadista ja antaa eväitä seuraavien kansalaisraatien järjestämistä varten.

### **Kansalaisraadeissa keino kansalaisten aktivoimiseksi?**

Opinnäytetyötutkimuksen tulosten perusteella Säskylässä järjestetty nuorten kansalaisraati osoittautui varsin onnistuneeksi tapahtumaksi sekä järjestelyjen onnistumisen että raatilaisten ja ohjausryhmän jäsenten kokemusten perusteella. Haasteita järjestelyprosessin aikana aiheutti kansalaisraadin markkinointi nuorille niin, että kiinnostus oman kunnan asioiden kehittämiseen heräsi. Lisäksi oman vaikeutensa tapahtuman järjestelyihin aiheutti epäietoisuus hankerahoituksen saamisesta. Haasteista huolimatta järjestelyt etenivät kuitenkin koko ajan määrätietoisesti eteenpäin, vaikkakin osa tapahtuman järjestelyistä pystyttiin loppuun vasta varsin myöhäisessä vaiheessa.

Myös itse kansalaisraatitapahtuma sujui ennalta suunnitellun mukaisesti, eikä suuria yllätyksiä tullut vastaan. Kansalaisraadin järjestelyt ja aikataulu pitivät hyvin ja itse asiassa varaa olisi voinut olla jopa tapahtuman aikataulun pienelle tiivistämisellekin. Haastattelujen perusteella nuoret olivat kokonaisuudessaan saaneet melko hyvin ennakkotietoa kansalaisraadin järjestämisen tavoitteista, ja siitä, miten julkilausuman avulla nuorten ääniä viedään päätäjille, joten myös tämän tuloksen pohjalta voidaan todeta kansalaisraadin markkinoinnin onnistuneen. Kansalaisraadin jälkeen suoritettujen haastattelujen perusteella raatilaiset olivat erittäin tyytyväisiä kansalaisraatiin kokonaisuudessaan, ja osa koki saaneensa kansalaisraadista jopa enemmän kuin oli ennen tapahtumaa osannut odottaa. Kansalaisraadin järjestelyt ja ohjelma saivat laajalti kiitosta. Myös asiantuntijaluennot olivat raatilaisten mielestä monipuolisia ja nuorille hyödyllisiä.

Haastateltavien mielestä kansalaisraadissa syntyi hyviä keskusteluja, joissa asioita pohdittiin monipuolisesti ja monesta näkökulmasta. Raatilaiset olivat tyytyväisiä julkilausumaan

kirjattuihin kehitysehdotuksiin, ja usko kehitysehdotuksien toteutumiseen vaikutti hieman kasvaneen kansalaisraadien aikana. Haastatteluissa kävi ilmi, että nuoret ovat kaivanneet vastaavanlaisia tapahtumia, joissa nuoret pääsisivät sanomaan mielipiteitä asioista, ja joista viesti menee myös päättäjille saakka. Haastateltavat totesivat, että kansalaisraati oli hyvä alku nuorten äänen kuulemiselle kunnassa. Nuoret toivoivat, että tapahtumasta poikisi tulevaisuudessa toinen kansalaisraati tai nuorisovaltuusto, jonka nuoret olivat kirjanneet myös yhdeksi kehitysehdotukseksi julkilausumaan.

Vaikka tapaustutkimus ei pyrikään edustamaan yleistettävyyttä, voidaan tämän tutkimuksen tuloksista vetää kuitenkin johtopäätöksiä siitä, että perinteiseen edustuksellisuuteen perustuvan osallistumisen rinnalla olisi nykyään tilaa muillekin vaikuttamisen ja osallistumisen muodoille. Vaikka viime vuosikymmenten aikana esillä ollut huoli kansalaisaktiivisuuden laskeumisesta onkin varmasti ollut aiheellista, antavat Säkylän nuorten kansalaisraadista saadut positiiviset kokemukset viestiä siitä, että kansalaiset ovat edelleen halukkaita osallistumaan ja vaikuttamaan ympäristönsä ja kuntansa kehittämiseen iästä riippumatta.

Säkylän nuorten kansalaisraadin kokemusten perusteella kansalaisraatiformaatilla voisi olla myös laajemmin hyödynnettynä paljon annettavaa kansalaisten osallistajana nyky-Suomessa. Kansalaisraatiformaatti on vielä verrattain tuntematon Suomessa, sillä kansalaisraateja ei toistaiseksi ole kovin paljon täällä järjestetty. Niinpä kansalaisraadin idean ja tavoitteiden esiintuominen tapahtuman markkinoinnissa on tärkeää, jotta kansalaiset ymmärtävät ja huomaavat kansalaisraadin kautta avautuvat mahdollisuudet päästä osallistumaan päätöksentekoon. Säkylän nuorten kansalaisraadin toteutus osoitti, että tilausta tämänlaisille tapahtumille on, ja kun tapahtuma järjestetään hyvin, voidaan kunnissa saada sen avulla hyvää kehitystä ja tyytyväisyyttä aikaan.

---

#### LÄHTEET

Eskelinen, T. ym. 2012. Kunnallinen päätöksenteko. Lapset ja nuoret subjekteina kunnallisessa päätöksentekossa. Teoksessa Gretscher, A. & Kiilakoski, T. (toim.) *Demokratiaoppitunti- Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 41–81.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991.

Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. *Kuntalaki-tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.

HE 31/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kiellain muuttamisesta.

HE-luonnos 8.5.2014. Viitattu 4.9.2014. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20140508Lausun/01\\_HE\\_\\_kuntalaki.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/01_HE__kuntalaki.pdf)

Heuru, K., Mennola, E. & Rynnänen, A. 2011. Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet-Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Jefferson Center:n www-sivut 2014. Viitattu 1.10.2014. <http://jefferson-center.org/what-we-do/citizen-juries/>

Kansalaisaloite.fi-verkkopalvelu 2014. Viitattu 7.8.2014. <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>

Karjalainen, M. 2012. Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa. Viitattu 8.8.2014. [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354112413861/Files/Kansalaisfoorumit\\_edustuksellisessa\\_paatok-senteossa.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354112413861/Files/Kansalaisfoorumit_edustuksellisessa_paatok-senteossa.pdf)

Kohonen, K. & Tiala, T. 2002. Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kuntalaisaloite.fi-verkkopalvelu 2014. Viitattu 7.8.2014. <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>

Kuntalaki. 1995. L 17.3.1995/365 muutoksineen.

Kuule kansalaista-hankkeen loppuraportti 2001. Viitattu 7.8.2014. [https://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asia-kirjat/.../16818\\_fi.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asia-kirjat/.../16818_fi.pdf)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. 1999. L 21.5.1999/621 muutoksineen.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelma 2012–2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012. Viitattu 15.10.2014. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/OKM06.pdf?lang=fi>

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. L 5.2.1999/132 muutoksineen.

Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. Helsinki: Talentum Media Oy.

Niiranen, V. 2011. Keskiössä kuntalainen– demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 226.

Nuorisolaki. 2006. L 27.1.2006/72 muutoksineen.

Oikeusministeriön www-sivut 2014. Viitattu 12.8.2014. <http://www.oikeusministerio.fi/fi/>

Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. 2001. Toimiva kunta. Helsinki: Kuntakoulutus.

Raisio, H. & Vartiainen, P. 2011. Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratias-ta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sallinen, S., Majoinen, K. & Salenius, M. 2012. Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Salminen, O. & Wilhelmsson, N. Valtioneuvoston demokratiapolitiikka 2002–2013 Katsaus ministeriöiden demokratiapolitiikan toteutuksiin. Viitattu 7.8.2014. [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkis-to/1381928815113/Files/OMSO\\_53\\_2013\\_Demokratian\\_edistaminen\\_ministerioissa.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkis-to/1381928815113/Files/OMSO_53_2013_Demokratian_edistaminen_ministerioissa.pdf)

Suomen Kuntaliiton www-sivut 2014. Viitattu 8.4.2014. <http://www.kunnat.net/fi/Sivut/default.aspx>

Suomen perustuslaki. 1999. L 11.6.1999/731 muutoksineen.

Säkylän sivistyslautakunnan pöytäkirja 17.12.2013

Säkylän sivistyslautakunnan pöytäkirja 11.3.2014

## 5 Loppusanat

Haluamme luottaa järjestelmään, jolla yhteiskunnassamme pidetään kansalaisista huolta. Haluamme uskoa, että ne, jotka tässä järjestelmässä käyttävät valtaa, toimivat hyvää tarkoittaen. Haluamme, että meitä kuunnellaan ja näkemyksemme huomioidaan yhteisistä asioista päätettäessä. Tässä julkaisussa olemme etsineet vastauksia siihen, miten demokrati-aa toteutetaan hallinnossa, etenkin kunnissa, ja tuoneet esiin keinoja miten se voisi toimia entistä avoimemmin ja paremmin kuntalaisten kannalta.

Lähtökohtana toimivalle hallinnolle on avoimuus. Kansalaisille se tarkoittaa useita erilaisia oikeuksia ja mahdollisuutta vuoropuheluun hallinnossa toimivien kanssa. Suomessa hallinnon avoimuus toteutuu hyvin ja siksi esimerkiksi korruptiota esiintyy vähän moneen muuhun maahan verrattuna.

Hallinnossa toimivia ohjataan toimimaan eettisesti eli hyvää tarkoittaen sekä säännöillä että arvoilla. Lainsäädännössä määritellään minimivaatimukset eettisesti toimivalle hallinnolle, mutta vasta arvojen sisäistäminen takaa hyvän hallinnon toteutumisen. Kunnissa arvojen sisäistämistä voidaan parhaiten edistää hyvällä johtamisella ja selkeällä ohjeistuksella, joilla edistetään eettisen käyttäytymisen kulttuuria kuntaorganisaatioissa.

Edustuksellinen demokratia nojaa kansalaisten luottamukseen puolueiden ja luottamushenkilöiden toimintaan. Kunnissa toimivat luottamushenkilöt ovat usein aktiivisia kansalaisia, jotka ovat mukana esimerkiksi erilaisten järjestöjen toiminnassa ja osallistuvat muutenkin aktiivisesti ympäristönsä asioiden hoitamiseen. Toisinaan he toimivat päätöksenteossa kaksoisroolissa sekä päättäjänä että taustavaikuttajana esimerkiksi oman työnsä tai jonkin yrityksen tai yhdistyksen hallituksen jäsenyyden kautta. Näiden roolien tekeminen läpinäkyväksi edistäisi päätöksenteon avoimuutta. Siksi kunnissa onkin tarpeen ottaa käyttöön esimerkiksi sidonnaisuusrekistereitä, joihin luottamushenkilöt ja johtavat viranhaltijat ilmoittavat sidonnaisuutensa eli esimerkiksi jäsenyytensä yritysten hallituksissa.

Kansalaisten luottamusta yhteiskuntaa kohtaan voidaan edistää järjestämällä vaaleissa äänestämisen lisäksi myös muita vaikuttamismahdollisuuksia. Etenkin kunnissa on tärkeää pohtia uusia vaikuttamisen muotoja eli niin sanottuja suoran demokratian keinoja, koska äänestysaktiivisuus on laskenut jo pidemmän aikaa. Yksi kuntien tärkeimmistä tehtävistä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kunnissa tehtävät päätökset liittyvät yleensä läheisesti kuntalaisten arjen sujuvuuteen. Eri ryhmillä on erilaisia näkökulmia ja asiantuntemusta,



joita huomioimalla saadaan arvokasta tietoa kuntien palveluiden järjestämisestä ja kehittämisestä. Nuorten saaminen mukaan vaikuttamaan yhteisiin asioihin ja niiden hoitamiseen on tärkeää. Se lisää nuorten luottamusta yhteiskuntaa kohtaan ja luo pohjaa aktiivisemmin asioihin vaikuttavan sukupolven toiminnalle. Nuorten kansalaisraati on yksi hyvä esimerkki, jolla nuoria on saatu osallistumaan ja ottamaan kantaa kunnan päätöksentekoon.

Uudessa kuntalaissa on kiinnitetty huomiota edeltäjänsä enemmän demokratian edistämiseen. Lakiin on kirjattu sidonnaisuuksien ilmoittamisen velvoite luottamushenkilöille ja lisätty mahdollisuuksia suoran demokratian menetelmien käyttämiselle kuntalaisten osallistumisen edistämiseksi. Yhtenä uutena veloitteena on nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän asettaminen kuntaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Nämä ovat hyviä ja tarpeellisia lisäyksiä demokratian toimivuuden parantamiseksi. Ja vaikka lainsäädäntö edustaakin hallinnon eettisessä tarkastelussa sääntöpohjaista etiikkaa, on siinä mukana myös arvopohjaiseksi tulkittava viesti hallinnon avoimuuden edistämisestä.

## LIITE 1

### *Ohjausryhmän 1. kokous 3.2.2014*

Ohjausryhmän ensimmäinen kokous pidettiin helmikuun alussa 2014. Kokouksen alussa esiteltiin kansalaisraadın perusajatus. Raadın tavoitteena on kasvattaa luottamusta kunnan ja nuorten välillä, ja samalla saada nuorten ääni kuuluviin päätöksenteon tueksi. Samalla käytiin läpi deliberatiivisen demokratian käsite todeten kansalaisraatiformaatin perustuvan keskustelemaan ja pohdiskelemaan asioiden ratkaisuun. Ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa valittiin raadın teemaksi ”Nuorten kunta”.

Kokouksessa päädyttiin valitsemaan raatilaiset vuosina 1996–1999 syntyneistä säkyläläisistä nuorista. Raatiin valittaisiin vapaaehtoisista 16 nuorta kyselykaavakkeen pohjalta. Tavoitteena on saada raatiin mahdollisimman laaja-alainen edustus säkyläläisistä nuorista. Kokouksessa pohdittiin myös kansalaisraadın ajankohtaa. Ajankohdan valinnassa tuli ottaa huomioon esimerkiksi syysloman ajankohta, oppilaiden lukujärjestykset ja lukion koeviikot, jotta kansalaisraadın vuoksi oppilaiden opiskelulle koituisi mahdollisimman vähän haittaa. Raati päätettiin sijoittaa lokakuulle koululaisten syyslomaa edeltävälle viikolle ajanjaksolle 14.–17.10.2014. Kokouksessa todettiin, että kansalaisraadille oli haettu lisärahoitusta hankerahoituksen muodossa kulttuuri- ja opetusministeriöltä. Hankerahoituksen saaminen selviäisi käynnissä olevan kevään aikana.

### *Ohjausryhmän 2. kokous 24.2.2014*

Ohjausryhmän seuraavan kokouksen aiheina olivat raatilaisten rekrytoinnin suunnittelu, ilmoittautumislomakkeen suunnittelu sekä raadın järjestämipaikkaan liittyvät asiat. Kokouksessa todettiin, että tapahtumaa olisi pyrittävä markkinoimaan näkyvästi, jotta kiinnostus sitä kohtaan heräisi ja sitä kautta olisi mahdollista saada tarvittava ja mahdollisimman laaja-alainen edustus säkyläläisnuorista valittua raatiin. Lisäksi tapahtumaa päätettiin tuoda julki kunnan nettisivuille avattavan osion kautta, jossa voi myös ilmoittautua halukkaaksi raatiin. Myös sosiaalista mediaa hyödynnetään markkinoimalla tapahtumaa Facebookissa. Tapahtumaa päätettiin markkinoida myös sanomalehtijuttujen kautta, joten tapahtumasta tehtäisiin juttu seudun paikallislehteen sekä Säkylän asukaslehteen. Lehtijutun ajankohtaa pohdittiin siltä kannalta, että ajoitus olisi paras mahdollinen ilmoittautumisten kannalta.

Ilmoittautumislomakkeen suunnittelun yhteydessä oli pohdittavana kriteerit, joiden pohjalta valinnat suoritettaisiin. Koska tavoitteena oli saada mahdollisimman laaja ja tasapuolinen otanta säkyläläisistä nuorista, oli määriteltävä keskeisimmät kriteerit, joiden pohjalta valinta haluttaisiin tehdä. Ilmoittautumislomakkeen yhteyteen lisättiin kysely, jossa ilmoittautujilta pyydettiin tiettyjä taustatietoja. Näitä taustatietoja olivat sukupuoli, syntymävuosi, koulu-menestys (peruskoulun viimeisimmän todistuksen mukaan, keskiarvo alle/yli 8), asuinalue (keskustassa/keskustan ulkopuolella) sekä vapaa-ajan harrastukset (harrastaa/ei harrasta).

Raadin järjestämispaiikka oli myös kokouksen asialistalla. Järjestämispaiikan valinnan suhteen keskeisiä kriteerejä olisivat tilojen soveltuvuus, viihtyisä ympäristö, sijainti ja ruokailumahdollisuus. Järjestämispaiikan tulisi olla tiloiltaan tarpeeksi iso, jotta ryhmät pystyisivät käymään omassa rauhassaan keskusteluaan. Lisäksi ohjausryhmä totesi, että tapahtuman ympäristön tulisi oltava viihtyisä, koska sillä on varmasti vaikutusta paitsi nuorten osallistumismotivaatioon, niin myös käytävän keskustelun tasoon. Paiikan sijaintiin liittyen pohdittavana olivat myös etäämmällä asuvien oppilaiden koulukyyditykset ja niiden aikataulu, jotta raatilaiset pääsisivät koulukyydityksen puitteissa mahdollisimman lähelle järjestämispaiikkaa. Ohjausryhmä nosti muutamia vaihtoehtoja kansalaisraadın pitopaikaksi, joita tiedusteltaisiin seuraavaan kokoukseen mennessä.

### *Ohjausryhmän 3. kokous 7.4.2014*

Kokouksen aluksi todettiin, että kansalaisraadın järjestämispaiikka oli lyöty lukkoon. Varauksen yhteydessä sovittiin pitopaikan kanssa myös tapahtuman tarjoiluista. Kokouksessa valittiin ohjausryhmän jäsenistä kansalaisraadille puheenjohtaja, jonka tehtävänä on tapahtuman aikatauluista huolehtiminen ja koko nelipäiväisen tapahtuman läpivienti. Ohjausryhmän kolmannen kokouksen varsinaisena aiheena oli kansalaisraadın aikataulujen laatiminen, sekä lisäksi raadin asiantuntijoiksi pyydettävien henkilöiden pohdinta. Kokouksen aiheet olivat aikaa vieviä. Kokouksen aikana ehdittiin suunnitella kahden ensimmäisen päivän ohjelma, joten seuraavassa kokouksessa sovittiin jatkettavan kahden viimeisen raatipäivän ohjelman suunnittelua.

Kansalaisraadın ensimmäisen päivän ohjelma keskittyisi lähinnä raatilaisten keskinäiseen tutustumiseen sekä raadin henkilökuntaan tutustumiseen. Lisäksi ensimmäisenä päivänä raatilaisille luennoidaan perustietoja Säkylän kunnasta sekä valotetaan kansalaisraatiformaatin ideaa. Ohjausryhmä laati ensimmäisen raatipäivän ohjelman kestoiltaan puolitoistuntiseksi, alkaen kello 13.30 ja päättyen kello 15. Suunnitelman mukaan kansalaisraadın

toinen päivä alkaisi aamulla kello 9 ja kestäisi iltapäivään kello 15 asti. Kansalaisraatipäivien aloitus- ja lopetusaikatauluissa piti ottaa huomioon koululaisten kyyditysaikataulut.

Myös tapahtumassa esiintyvien asiantuntijoiden pohdinta oli keskeisessä osassa kokouksessa. Kansalaisraadın toiseen päivään, eli asiantuntijapäivään, suunniteltiin mahtuvan neljä asiantuntijaluennoitsijaa. Asiantuntijoiksi olisi yritettävä saada henkilöitä, jotka innostaisivat nuoria sekä osallistumaan että kannustaisivat heitä pohtimaan kunnan asioita omasta näkökulmastaan. Ohjausryhmässä oltiin yhtä mieltä siitä, että nuorten kansalaisraatiin tarvitaan "vetonaulaksi" nuorten tuntema henkilö, jonka kautta tapahtumalle saataisiin lisää mielenkiintoa nuorten silmissä. Ohjausryhmän oppilasjäseniltä tuli tässä vaiheessa arvokkaita mielipiteitä siitä, minkälaiset asiantuntijat voisivat parhaiten kannustaa nuoria osallistumaan. Tässä vaiheessa mainittiin muutamia julkisuuden henkilöitä sekä television että musiikin puolelta, joiden tiedettiin aiemminkin tehneen vastaavanlaisia luentoja. Ohjausryhmä sopi jatkavansa keskustelua asiantuntijoista seuraavassa kokouksessa, kun on ensin selvitetty jo esiin nousseiden asiantuntijoiden mahdollisuutta saapua tapahtumaan.

#### *Ohjausryhmän 4. kokous 24.4. 2014*

Nuorten kansalaisraadın ohjausryhmän neljäs kokous pidettiin viikko ilmoittautumisajan loppumisen jälkeen, joten tässä vaiheessa oli tiedossa jo ilmoittautuneiden määrä ja nimet. Kokouksen asialistalla oli kahden viimeisen päivän ohjelman suunnittelu ja raatilaisten valinta ositetun satunnaisotannan avulla. Aluksi ohjausryhmä kävi läpi ilmoittautumiset. Tapahtumaan ilmoittautuneita vapaaehtoisia oli yhteensä 51 henkilöä.

Ilmoittautuneet vapaaehtoiset jaettiin ilmoittautumiskaavakkeiden tietojen perusteella ryhmiin satunnaisotantaa varten. Ryhmiin jakaminen tekee satunnaisotannasta ositetun, jonka avulla varmistutaan siitä, että raatilaiset edustaisivat mahdollisimman kattavasti säkyläläisiä nuoria. Kaikkien ilmoittautuneiden profiileista muodostettiin ryhmät excel-tilukeroon, eli ilmoittautuneita jaoteltiin heidän antamiensa taustatietojen perusteella. Kun ryhmät oli saatu muodostettua excel-tilukoihin, arvottiin kansalaisraatiin osallistuvat nuoret satunnaisesti. Raatiin arvottiin 16 henkilöä, ja jokaiselle raatiin arvotulle arvottiin myös varahenkilö. Raatilaisille päätettiin tehdä lyhyt info-materiaali kansalaisraadista. Lisäksi sovittiin, että tieto valinnasta ja materiaali toimitetaan arvotuille henkilöille koulun kautta. Varalle arvotuille henkilöille päätettiin ilmoittaa ainoastaan, mikäli peruuttamisia tulee. Tämä toimintatapa katsottiin ohjausryhmässä järkeväksi, koska julki oleva tieto sekä osallistujista että varalla olevista henkilöistä saattaisi aiheuttaa ylimääräisiä paikanvaihtoja osallistujien ja varalla olevien kesken.

Raatilaisten valinnan lisäksi ohjausryhmä suunnitteli myös raadin kolmannen ja neljännen päivän ohjelmaa ja aikataulua. Ohjausryhmä päätti laatia kahden viimeisen kansalaisraatipäivän ohjelmaa vuonna 2012 pidetyn ikäihmisten kansalaisraadin ohjelmaa mukaillen. Sen mukaan kolmas kansalaisraatipäivä koostuisi kokonaisuudessaan deliberaatiokeskusteluista. Kansalaisraadin päätöspäivänä laaditaan lopullinen julkilausuma sekä pidetään lehdistötilaisuus. Ohjausryhmä pohti alustavasti myös pienryhmien deliberaatiokeskustelujen puheenjohtajia eli fasilitaattoreita. Puheenjohtajien lopullinen valinta ja varmistaminen sovittiin tehtävän myöhemmin, mutta tässä kokouksessa nostettiin esiin jo muutamia henkilöitä, joita tehtävään voisi kysyä. Ohjausryhmä oli yhtä mieltä siitä, että pienryhmien puheenjohtajien olisi hyvä olla henkilöitä, joiden johdolla nuorten olisi mahdollisimman helppoa pohtia ja keskustella asioista. Ohjausryhmä oli myös sitä mieltä, että tehtävään voisi hyvin soveltua nuorten kanssa työskentelemään tottuneet henkilöt, mutta esimerkiksi opettajat päätettiin sulkea tässä vaiheessa pois puheenjohtajia pohdittaessa, koska tapahtumasta haluttiin luoda osallistujille nimenomaan koulun arjesta poikkeava kokemus.

#### *Ohjausryhmän 5. kokous 15.5.2014*

Kokouksen aluksi todettiin kansalaisraadin rahoitukseen liittyen, että lisärahoitukseksi haettua hankerahoitusta kansalaisraatia varten ei opetus- ja kulttuuriministeriöltä saatu. Ohjausryhmä joutuikin pohtimaan kansalaisraadin taloudellisia raameja, jotka tulisivat ilman lisärahoitusta olemaan varsin tiukat. Niinpä varsinkin asiantuntijoiden valinta herätti keskustelua, sillä kansalaisraatiin varatusta rahasta asiantuntijapalkkioihin kuluu merkittävä osa. Ohjausryhmä päätti perua ainakin toistaiseksi osan alkuperäisiksi asiantuntijoiksi kaavailuista luennoitsijoista selvittääkseen ensin muun lisärahoituksen saamista.

Kokouksessa tehtiin päätös kysyä muutamia keskusteluissa esiin nousseita henkilöitä kansalaisraadin kolmannen päivän, eli keskusteluille varatun päivän pienryhmäkeskustelujen puheenjohtajiksi. Kokouksessa oli esillä myös raatilaistilaisille lähetettävä kansalaisraatitapahtumaa esittelevä ennakkomateriaaliluonnos, jonka ohjausryhmä kävi yhdessä läpi. Ennakkomateriaalin todettiin olevan valmis lähetettäväksi raatiin valituille nuorille. Kokouksessa sovittiin, että koska seuraavana vaiheena kansalaisraadin järjestämisprosessissa on rahoituksen ja esiin nousseiden asiantuntijaehdokkaiden ja muiden asioiden tiedustelu ja selvittely, ei tarvetta ohjausryhmän kokoontumiselle ole enää ennen kesää. Ohjausryhmässä sovittiin, että asioiden etenemisestä tiedotetaan ohjausryhmän jäsenten kesken sähköpostin välityksellä.

#### *Ohjausryhmän 6. kokous 28.8.2014*

Nuorten kansalaisraadın asiantuntijakokoonpanoa muokattiin hieman aiemmin suunnitelusta kokoonpanosta. Ohjausryhmä kävi läpi ja hyväksyi asiantuntijat, jotka olivat vahvistaneet saapumisensa kansalaisraatiin. Samalla käytiin läpi kansalaisraadın lopullinen ohjelma ja aikataulu. Kansalaisraatiin valitut nuoret vahvistaisivat osallistumisensa 15.9. mennessä, jonka jälkeen nähdään onko tarvetta valita varahenkilöitä raatiin. Ohjausryhmän seuraavaksi kokouspäiväksi valittiin 25.9., jolloin olisi jo tiedossa raatilaisten lopullinen kokoonpano. Puheenaiheeksi nousivat myös käytännön järjestelyt kansalaisraatipäivinä. Keskeisenä asiana oli raatilaisten kyyditysten onnistuminen, jotta osallistujat pääsisivät ongelmitta paikalle. Myös fasilitaattoreille varattiin palaveri viikkoa ennen tapahtuman alkua, jolloin käytäisiin läpi fasilitaattoreiden tehtävät pienryhmien puheenjohtajina.

#### *Ohjausryhmän 7. kokous 25.9.2014*

Ohjausryhmän kokouksessa todettiin, että nuorten kansalaisraatiin valituista nuorista 10 henkilöä varmisti tulonsa asetettuun määräaikaan mennessä. Kansalaisraatiin valittujen nuorten varahenkilöistä oli saatu kaksi nuorta lisää osallistujiksi, joten yhteismäärä tällä hetkellä oli 12 raatilaista. Ohjausryhmä kävi keskustelua siitä, montako nuorta olisi syytä vielä saada mukaan, jotta raatilaisten määrä olisi riittävä ottaen huomioon mahdolliset viime hetken poisjäännit ja sairastumiset. Ohjausryhmä tuli siihen tulokseen, että koulun kautta yritetään saada raatiin valittujen varahenkilöistä vielä neljä henkilöä lisää, jolloin raatilaisten määrä olisi tavoitteen mukainen 16 henkilöä.

Kansalaisraadın käytännön järjestelyistä käytiin vielä keskustelua. Raatilaisten sovittiin välitettävän tietoa aikatauluista ja kyydityksistä koulun kautta. Kokouksessa päätettiin, että ohjausryhmällä ei ole tarvetta kokoontua enää ennen kansalaisraatia. Kansalaisraadın arvioiva päätöskokous pidettäisiin kansalaisraadın jälkeen myöhemmin tarkennettavana ajankohtana.

#### *Fasilitaattoreiden kokous 7.10.2014*

Kansalaisraadın pienryhmien fasilitaattoreiksi pyydetyt henkilöt sekä ohjausryhmän jäseniä kokoontui vielä viikkoa ennen kansalaisraadın alkua sopimaan käytännön järjestelyistä. Kokouksen alussa käytiin läpi raatilaisten tilanne, joka oli tavoitteen mukainen, eli 16 raatilaista

oli koulun kautta saatu kasaan muutaman varahenkilön lupauduttua vielä mukaan raatiin. Kokouksessa käytiin läpi kansalaisraadin idea ja kansalaisraatipäivien ohjelma. Kansalaisraadin kolmantena päivänä käytävien pienryhmäkeskustelujen tarkoituksesta ja “säännöistä” käytiin myös keskustelua. Jotta keskustelu on mahdollista pitää vireänä, sovittiin, että jokainen fasilitaattori pohtii itselleen tukikysymyksiä valmiiksi keskusteluja varten, jotta mahdolliset solmukohdat ja suvantovaiheet keskustelujen aikana olisi helpommin ohitettavissa.

Kokouksessa käytiin läpi kansalaisraadin kolmannen päivän ohjelma ja toimintasuunnitelma. Suunnitelman mukaan raatilaiset jaetaan aamulla ryhmiin pienryhmäkeskustelua varten. Puolenpäivän jälkeen keskustelua jatketaan sekoittamalla ryhmät ja kokoamalla uudet pienryhmät jatkamaan aamupäivällä aloitettuja keskusteluita. Kokouksessa päätettiin, että ryhmät jaetaan valmiiksi jo ennen raadin alkua, jotta varmistutaan siitä, että ryhmät muodostuisivat mahdollisimman laajasti säkyläläisnuoria edustaviksi.

#### *Nuorten kansalaisraati 14.–17.10.2014*

Tiistai 14.10.2014:

Nuorten kansalaisraadin ensimmäinen päivä alkoi aikataulun mukaisesti kello 13. Raatiin osallistuvat nuoret olivat saaneet luvan lähteä koulusta ruokailujen jälkeen kohti kansalaisraadin pitopaikkaa, joten raatilaisilla oli hyvin aikaa saapua paikalle ennen ohjelman alkua. Kansalaisraadin puheenjohtaja kävi ensimmäisen päivän ohjelman lisäksi nopeasti myös muiden päivien ohjelmat pääpiirteissään läpi. Kansalaisraadin puheenjohtajan puheenvuoron jälkeen kunnanjohtaja saapui kertomaan kunnan kuulumisia ja yleisiä tietoja Säkylän kunnasta sekä kunnan tahtotilasta nuoriin liittyvien asioiden parantamiseksi. Kunnanjohtaja kävi läpi kuntien tilannetta yleisestikin Suomessa nostaten esiin taloudellisesti haastavat ajat, kuntaliitokset ja väestön muuttoliikkeen maaseudulta kaupunkeihin.

Kunnanjohtajan luennon jälkeen raatilaisille esiteltiin vielä tarkemmin kansalaisraadin ideaa ja tarkoitusta, jotta saatiin varmistus siitä, että kaikki osanottajat tietävät mistä tapahtumassa on kyse. Ensimmäisen kansalaisraatipäivän lopuksi raatilaiset jaettiin summittaisesti kolmeen ryhmään, joissa suoritettiin kansalaisraadin ensimmäinen ryhmäpohdinta. Ryhmiä johtivat raatiin valitut fasilitaattorit, joiden johdolla raatilaisten piti pohtia kotikunnan nykytilaa muun muassa palveluiden ja muun tarjonnan suhteen. Tehtävän tarkoituksena oli tutustuttaa raatilaisia toisiinsa, sekä virittää heitä jo myöhemmin kansalaisraadissa ohjelmassa olevaa deliberaatiokeskustelupäivää varten.

Keskiviikko 15.10.2014:

Nuorten kansalaisraadın toinen päivä oli omistettu kokonaisuudessaan asiantuntijoiden luennolle. Raatilaisille esiintyi neljä asiantuntijaa, jotka kertoivat monesta näkökulmasta vaikuttamiseen yleensä liittyvistä asioista. Päivä alkoi kello 9 aamupalalla, jonka jälkeen raatilaiset pääsivät kuulemaan päivän ensimmäistä asiantuntijaa Suomen nuorisoseurojen pääsihteeri Antti Kalliomaa. Kalliomaa kertoi raatilaisille valtakunnallisesti laajasti toimivasta Suomen nuorisoseurojen toiminnasta ja siitä, miten nuorisoseurojen kautta nuorilla on mahdollisuus osallistua laajakirjoiseen yhteiskunnalliseen toimintaan. Omakohtaisten kokemustensa kautta Kalliomaa viesti raatilaisille luennossaan myös sitä, että olemalla itse rohkea ja aktiivinen, on mahdollista päästä vaikuttamaan ympäristöön ja ihmisten viihtyvyyteen esimerkiksi erilaisten nuorisojärjestöjen kautta.

Päivän toisena asiantuntijana esiintyi tapahtumatuottaja Mikko Kittelä, jonka yritys järjestää monenlaisia tapahtumia, lumilautailutapahtumista yritysten henkilöstötapahtumiin, ympäri Suomea. Kittelän luennon aiheena oli se, miten nuoret voivat vaikuttaa omaan viihtyvyyteensä. Keskeisenä asiana Kittelä toi esille vapaaehtoistyön merkityksen sekä erilaisille organisaatioille että työntekijälle itselleen. Kittelä totesi, että sen lisäksi, että vapaaehtoistyö on elintärkeä resurssi monelle erilaisia tapahtumia järjestävälle organisaatiolle, niin myös vapaaehtoistyötä tekevä hyötyy tehdystä työstä paitsi hienojen kokemusten kautta, mutta myös työmarkkinoilla arvostettavan työkokemuksen kautta.

Aamupäivän esitysten ja ruokailujen jälkeen iltapäivän esitykset kello 12 aloitti Lahden nuorisovaltuuston puheenjohtaja Kimi Uosukainen. Uosukainen antoi raatilaisille käytännönläheistä tietoa nuorten mahdollisuudesta vaikuttaa ympäristöön ja heihin liittyviin asioihin. Uosukaisen luennossa pohdittiin, millainen on nuorisoystävällinen kunta, ja millaisia oikeuksia ja keinoja nuorilla on vaikuttaa kuntansa asioihin. Uosukainen antoi hyvän ja tiiviin tietopaketin vaikuttamiseen liittyvästä lainsäädännöstä ja nosti esille nuorisovaltuustoa nuorten vaikuttamisen mahdollistajana. Iltapäiväkahvien jälkeen esiintyi päivän viimeisenä vieraana rap-artisti Uniikki. Uniikki kertoi raatilaisille kokemuksistaan omaa uraansa rakentaessaan. Hän antoi nuorille viestiä siitä, että unelmia on mahdollista saavuttaa luottamalla itseensä ja tekemällä työtä tavoitteidensa eteen. Uniikki kannusti nuoria olemaan ”uniikki”, eli olla rohkeasti oma itsensä. Kansalaisraadın toinen päivä sujui ongelmitta ja aikataulussa pysyttiin hyvin päivän päätyttyä jo hieman ennen suunniteltua kello 15:tä.

Torstai 16.10.2014:

Nuorten kansalaisraadın kolmantana päivänä vuorossa oli pienryhmäkeskustelut. Päivä aloitettiin kello 9 aamupalalla, jonka jälkeen raatilaiset jaettiin ennalta suunnitellulla tavalla



neljään neljän henkilön ryhmään. Ryhmiä johtivat pienryhmien fasilitaattorit, joiden tehtävä oli pitää keskustelu koko ajan käynnissä vaikuttamatta itse keskustelun aiheisiin. Jokaiselle ryhmälle oli varattu rakennuksen sisältä oma paikka, jossa kukin pienryhmä sai työskennellä rauhassa. Keskustelu avattiin tekemällä ryhmissä aluksi pieni kirjallinen pohtimistehtävä, jossa ryhmässä pohdittiin muun muassa kotikunnan tämän hetkistä tilannetta palveluiden ja muun tarjonnan suhteen. Tällä keinoin saatiin avattua keskustelua ”Nuorten kunnan” kehittämiseksi. Keskustelu lähtikin pian hyvin käyntiin ja fasilitaattorit kirjasivat pienryhmäkeskusteluissa esiin tulleita ajatuksia ja ideoita ylös.

Ruokailun jälkeen jatkettiin pienryhmäkeskusteluja uusien pienryhmäkokoontamien. Ryhmiä sekoittamalla tavoitteena oli saada pienryhmissä aikaan uusia näkökulmia aamupäivällä käsiteltyihin asioihin. Tunnin keskustelun aikana fasilitaattorit kirjasivat jälleen uusia esiin tulleita ajatuksia ylös. Iltaapäivän kahvitauon jälkeen jatkettiin keskustelua koko raadin kesken ja alettiin hieman luonnostella jo keskustelujen tuloksista laadittavaa julkilausumaa.

Fasilitaattorit esittelivät raatilaisille pienryhmäkeskustelujen tulokset. Kehitysehdotuksia oli tullut paljon keskustelujen tuloksena. Fasilitaattorit kävivät vielä keskenään läpi ilmi tulleet ehdotukset ja kokosivat kunkin ajatuksen erikseen A4-paperille. Paperit kiinnitettiin huoneen seinälle näkyviin. Tämän jälkeen raatilaiset saivat kukin itse pohtia mitkä päivän aikana luoduista kehitysideoista merkitsivät raatilaiselle itselleen eniten. Jokainen raatilainen sai viisi post-it-lappua, jotka he kävivät liimaamassa itselleen tärkeimpien asioiden kohdalle. Seinälle muodostui värikäs näkymä, jossa selkeästi tietyt kehitysajatukset olivat saaneet eniten kannatusta. Tällä menetelmällä saatiin kehitysideoiden joukkoa rajattua pienemmäksi jo viimeisen kansalaisraatipäivän julkilausuman laadintaa silmällä pitäen.

Perjantai 17.10.2014:

Kansalaisraadın viimeisen päivän ohjelmassa oli kello 12:teen mennessä laatia julkilausuma raadissa käytyjen keskustelujen pohjalta. Aamupalan jälkeen alettiin pohtia torstaina seinälle merkittäviä kehitysideoita. Kehitysideoita oli tässä vaiheessa vielä liikaa, sillä julkilausumaan tulisi koota vain ne keskeisimmät ajatukset, joista vallitsisi yhtämielisyys raatilaisten kesken. Torstaina seinään kiinnitetyt post-it-laput olivat jakaantuneet seinälle varsin laaja-alaisesti eri kehitysideoiden kesken, joten seuraavaksi piti ratkaista se, mitkä näistä kehitysideoista todella koskettavat nuoria yhteisesti.

Raatilaisille annettiin valtuudet laatia julkilausumaa keskenään niin, että nuorista valittiin kaksi puheenjohtajaa ja kirjuri johtamaan työtä. Raadin henkilökunta antoi raatilaisille ohjeeksi

yhdessä keskustellen selvittää kehitysideoista noin kymmenkunta tärkeintä kohtaa, joista he haluavat antaa viestiä kunnan päättäjille. Raadin henkilökunta poistui toiseen huoneeseen, jotta raatilaiset saisivat keskenään keskustella ja laatia julkilausumaa. Sovitun ajan kuluttua raadin henkilökunta palasi takaisin, jonka jälkeen se yhdessä raatilaisten kanssa kävi vielä laaditun julkilausuman läpi. Raatilaiset olivat saaneet supistettua kehitysideat 4–5:een heille tärkeimpään kohteeseen, jotka kukin sisälsivät muutaman kehitysajatuksen. Kun viimeiset viillaukset julkilausuman ulkoasuun oli tehty, kukin raatilainen allekirjoitti valmiin julkilausuman.

Laadittua julkilausumaa saapui kansalaisraadin lopuksi vastaanottamaan kunnan perusturvajohtaja, sivistysjohtaja, vapaa-aikasihteeri sekä sivistyslautakunnan edustaja. Paikalle saapui kutsuttuna myös lehdistön edustajia paikallislehdestä sekä kunnan asukaslehdettä. Julkilausuman laatimista aamupäivällä johtaneet puheenjohtajat esittelivät julkilausuman kunnan edustajille, jotka puolestaan antoivat vastauksensa esittelyyn. Julkilausuman luovutuksen jälkeen kansalaisraadin puheenjohtaja lausui kiitokset raatilaistille, jonka jälkeen nuorten kansalaisraati päättyi noin kello 14.

#### *Jatkotoimet ja seuranta*

Julkilausumaa vastaanottamaan saapuneet kunnan edustajat lupasivat viedä julkilausuman nähtäväksi kunnan toimielimiin. Ensimmäisenä se viedään sivistyslautakuntaan nähtäväksi, jonka kautta se välitetään tarpeen mukaan niihin luottamuselimiin, joita julkilausumassa esitetyt kehitysehdotukset koskevat. Julkilausumaan merkittiin, että raadin järjestäjä kutsuu raatilaiset uudelleen koolle seurantatilaisuuteen vuoden 2015 syksyllä. Seurantatilaisuudessa tarkoituksena on arvioida sitä, miten julkilausumaan kirjattuja kehitysehdotuksia on kunnan taholta siihen mennessä toteutettu.

Kansalaisraatiprosessin viimeisenä vaiheena raadin järjestäjä laatii kansalaisraadista loppuraportin, joka julkaistaan vuoden 2015 alussa. Loppuraportissa käydään läpi taustaa kansalaisraadin järjestämiselle sekä sen tavoitteet, ja kuvataan järjestämisprosessin keskeisemmät vaiheet ja itse kansalaisraadin kulku. Loppuraportin tarkoituksena on olla dokumentti järjestetystä kansalaisraadista ja antaa eväitä seuraavien kansalaisraatien järjestämistä varten.



Olemme kaikki jäseniä yhteisössä, joka toimii jäsentensä näkemysten ehdoilla. Voimme vaikuttaa siihen, kuka tekee päätöksiä puolestamme. Voimme halutessamme myös itse suoraan ilmaista mielipiteitämme yhteisten asioiden hoitamisesta. Tämä on demokraattisesti toimivan yhteiskunnan perusajatus.

Yhteiskunnassamme on tiettyjä periaatteita, jotka ohjaavat hallinnossa toimivia. Lakia tulee noudattaa kaikessa toiminnassa. Päätöksenteon on oltava läpinäkyvää. Mutta mihin nämä periaatteet oikeastaan perustuvat? Minkälaisia arvoja on niiden taustalla? Miten ylipäätään etiikka näyttäytyy hallinnossa? Haluamme tässä julkaisussa tuoda esimerkkien avulla esiin, miten toimivalla demokraatialla edistetään hallinnon eettisyyttä kunnissa.

Kirjoittajat ovat lehtori Hanna Moisio sekä SAMKista valmistuneet tradenomit Piija Huhtala ja Jarkko Karjalainen, joiden artikkelit perustuvat heidän tekemiinsä opinnäytetöihin.

Satakunnan ammattikorkeakoulu  
ISSN 2323-8356 | ISBN 978-951-633-189-1 (verkkojulkaisu)