

Laajasti kannatettujen kuntalaisaloitteiden käsittely

1. Aloitteita koskeva lainsäädäntö ja johtosäännöt

Kuntalain soveltamisessa eletään siirtymävaiheessa. Uusi kuntalaki tuli voimaan 1.5.2015. Suurinta osaa uuden kuntalain säännöksistä sovelletaan kuitenkin vasta 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta. Siihen asti sovelletaan pääosin vuoden 1995 kuntalain säännöksiä.

Uuden kuntalain asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevaa 5 lukua sovelletaan vasta 1.6.2017 alkaen.

Vuoden 1995 kuntalaki kuntalaisen aloiteoikeudesta:

28 § Aloiteoikeus

Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta tehdyt toimenpiteet.

Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Vuoden 2015 kuntalain aloiteoikeutta koskevaa 23 §:ää sovelletaan 1.6.2017 alkaen. Sääntely muuttuu vuoden 1995 lakiin verrattuna:

23 § Aloiteoikeus

Kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.

*Jos 1 momentissa tarkoitetun aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia **kunnan asukkaista**, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.*

*Lisäksi **palvelun käyttäjällä** on oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa.*

Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Seuraavan valtuustokauden alusta lukien aloiteoikeus on kunnan asukkaan lisäksi myös palvelun käyttäjällä tämän asuin- tai kotikunnasta riippumatta. Kuuden kuukauden määräaika asian käsittelylle koskee jatkossa kaikkia aloitteita, joissa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista. Käsittelyn määräaika koskee siis jatkossa valtuuston lisäksi myös muita toimielimiä ja viranhaltijoita. Toimivalta aloitteen käsittelyyn määräytyy edelleen laissa säädetyn toimivallan ja kunnan omien johtosääntöjen mukaan.

Jotta kuuden kuukauden käsittelyaikaa sovelletaan, aloitteen tekijöiden määrän tulee jatkossa olla nykyistä suurempi, mutta toisaalta aloitteen tekijän ei tarvitse olla äänioikeutettu. Vantaalla tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jatkossa kahden prosentin raja ylittyy, jos aloitteen tekijöitä on noin 4 300 (väkiluku noin 215 000). Äänioikeutettuja Vantaalla on noin 160 000.

Aloitteiden käsittelystä voidaan lisäksi määrätä valtuuston työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä. Esimerkiksi valtuutettujen aloitteista on määrätty valtuuston työjärjestyksessä (19 §).

Kaupunginhallituksen on vuosittain annettava valtuustolle luettelo valtuustoaloitteista, joita valtuusto ei ole edellisen vuoden loppuun mennessä lopullisesti käsitellyt. Samalla on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin niiden johdosta on ryhdytty.

Kuntalaisaloitteiden käsittelystä ei ole johtosäännöissä erikseen määrätty.

"Laajaa kannatusta saaneet kuntalaisaloitteet" ei ole lainsäädännössä tai johtosäännöissä esiintyvä käsite. Käsitettä on käytetty tässä muistiossa paljon kannatusta saaneiden aloitteiden käsittelyn kuvaamiseksi. Mikäli katsotaan tarpeelliseksi määrätä laajaa kannatusta saaneiden kuntalaisaloitteiden käsittelystä muista aloitteista poikkeavasti, on myös määriteltävä, mitä "laajalla kannatuksella" tarkoitetaan. Laaja kannatus ei välttämättä tarkoita kuntalain kahden prosentin kannatuskynnyksen ylittymistä, vaan sille voidaan määritellä jokin muukin prosentuaalinen tai määrällinen kynnys. Yhdenmukaisuuden vuoksi jäljempänä vaihtoehtoisissa esimerkeissä on kuitenkin käytetty kuntalakia vastaavaa kahden prosentin kannatuskynnystä.

Kuntalaisaloitteiden määrä vaihtelee jonkin verran vuosittain. Viime vuosina määrä on laskenut. Aloitteiden määrät ovat viime vuosina olleet seuraavat: 2015: 54, 2014: 40, 2013: 65, 2012: 88, 2011: 107, 2010: 93, 2009: 143, 2008: 189. Eniten aloitteita tehdään maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialalle.

2. Kuntalaisaloitteiden käsittely

Kuntalaisaloitteen käsittely tapahtuu kuntalain mukaan käytännössä samalla tavoin riippumatta siitä, kuinka paljon aloitteen tekijöitä on. Yhden kuntalaisen tekemä aloite käsitellään samalla tavoin kuin satojen tai tuhansien kuntalaisten tekemä aloite. Laissa

mainittu kahden prosentin kynnyksen ylittyminen vaikuttaa vain käsittelyn määräaikaan.

Tarvittaessa kunta voi omassa johtosäännössään määrätä tarkemmin aloitteiden käsittelystä. Aloiteprosessi on määriteltävä etukäteen, jotta sekä aloitteen tekijät, päätöksentekijät että valmistelijat tietävät ennakolta miten aloite käsitellään.

Johtosääntömääräysten lisäksi erityisesti kuntalaisille laaditut ohjeet tukevat kuntalaisten aloitteellisuutta. Kuntalaisaloitteiden käsittelyprosessi on syytä julkaista myös kaupungin nettisivuilla.

Hallintosääntöön on mahdollista lisätä yleinen kuntalaisaloitteita koskeva määräys, mutta toisaalta pelkkä kuntalain säännösten toistaminen johtosäännössä ei ole tarkoituksenmukaista.

Vaikka kuntalaki velvoittaa tuomaan tiedoksi vain valtuustotasoiset aloitteet, on valtuustolle käytännössä vuosittain tuotu listaus kaikista kuluneen vuoden aikana tehdyistä kuntalaisaloitteista. Näin valtuusto saa tiedon kaikista kuntalaisaloitteista kerran vuodessa tuotavan listauksen muodossa.

Laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden käsittely voi poiketa vähemmän kannatusta saaneista aloitteista. Käsittelyprosessin kannalta olennaisia kysymyksiä ovat laajan kannatuksen määrittely eli aloitteen tekijöiden määrä ja toimivalta asian käsittelyssä.

Laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden tekijöillä voi olla odotuksia erityisesti valtuustokäsittelyn suhteen. Vaikka aloitteen tekijät toivovat valtuustokäsittelyä ja osoittavat aloitteen valtuustolle, ei valtuusto välttämättä käsittele aloitetta lainkaan.

Esimerkiksi oikeusministeriön ylläpitämällä kuntalaisaloite.fi -sivustolla voi tehdä aloitteita ja kerätä niille kannatusta. Sivustolla aloitteen ensimmäinen tekijä valitsee harkintansa mukaan, onko kyseessä kuntalaisaloite, valtuustokäsittelyyn tähtäävä aloite vai aloite kunnallisesta kansanäänestyksestä. Jaottelu kuntalaisaloitteen ja valtuustokäsittelyyn tähtäävän aloitteen välillä on aloitteen tekijän kannalta harhaanjohtava ja on omiaan luomaan perusteettomia odotuksia aloitteen käsittelyn suhteen.

Kuntalaisaloitteen saama laaja kannatus voi lisätä valtuutettujen keskuudessa kiinnostusta saattaa sama asia vireille valtuutettujen aloitteena. Pällekkäisten aloitteiden välttämiseksi on perusteltua arvioida valtuuston roolia laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden käsittelyssä.

3. Vaihtoehtoisia malleja

Laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden käsittelyä voidaan nykymallin lisäksi arvioida kolmen erilaisen vaihtoehdon pohjalta. Yksi tapa vaikuttaa valtuuston rooliin yksittäisessä asiaryhmässä on siirtää asia johtosäännössä takaisin valtuuston toimivaltaan. Tätä tapauskohtaista toimivallan delegointia ei ole käsitelty erikseen jäljempänä vaihtoehtoisissa malleissa.

Vaihtoehto A: Talousarviovaikutteiset aloitteet

Vaihtoehto perustuu nykyiselle mallille, mutta valtuuston rooli vahvistuu laajaa kannatusta saaneiden talousarviovaikutteisten aloitteiden käsittelyssä. Aloitteen ottaa käsiteltäväkseen kuuden kuukauden kuluessa taho, jolla on asiassa toimivalta. Toimivaltainen viranomainen toteaisi aloitetta käsitellessään, kuuluuko asia käsiteltäväksi talousarvion yhteydessä ja saattaisi jatkokäsittelyn aloitteen tekijöiden tietoon.

Talousarviovaikutteiset aloitteet käsiteltäisiin talousarviovalmistelun pohjalta talousarviokäsittelyssä.

Vaihtoehto B: Määräys toimivallan siirtymisestä

Toimivalta siirtyisi laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden käsittelyssä ja vastauksen antamisessa aina valtuustolle. Tämä vaihtoehto edellyttäisi johtosäännön muuttamista siten, että valtuusto olisi toimivaltainen käsittelemään asian aina, kun aloitteen tekijöinä on tietty määrä kuntalaisia. Luonteva kynnys toimivallan siirtymiselle olisi kuntalain 28 §:n mukainen määrä allekirjoittajia (2 %), mutta se voi periaatteessa olla myös alhaisempi tai korkeampi. Kahden prosentin kynnyksen ylittyessä asia olisi valmisteltava valtuustolle kuntalain mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Esimerkki:

xx § Laajaa kannatusta saaneet kuntalaisaloitteet

Kaupunginvaltuusto käsittelee kuntalaisaloitteet, joissa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista (1.6.2017 lukien muotoon kunnan asukkaista). Kaupunginhallituksen on valmisteltava aloite valtuuston käsiteltäväksi viimeistään puolen vuoden kuluessa sen jättämisestä.

Aloitteet, jotka merkitsevät uuden määrärahan ottamista talousarvioon tai määrärahan korottamista, on valmisteltava seuraavan vuoden talousarvion yhteydessä.

Tämä vaihtoehto muodostaisi merkittävän poikkeuksen kaupungin toimivaltarakenteeseen. Käytännössä samassa asiassa päätösvalta voisi olla lautakunnalla, mikäli asia olisi edennyt päätöksentekoon kuntalaisen tai valtuutetun aloitteesta ja valtuustolla, mikäli asia olisi edennyt päätöksentekoon laajaa kannatusta saaneiden kuntalaisaloitteiden kautta.

Vaihtoehto C: Vastaus tiedoksi valtuustolle

Toimivalta laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden käsittelyssä ja vastauksen antamisessa määräytyisi nykyiseen tapaan lainsäädännön ja johtosääntöjen perusteella. Toimivaltaisen toimielimen tai viranhaltijan vastaus lähetettäisiin tiedoksi valtuustolle, jolloin valtuusto voisi käydä keskustelun asiasta. Talousarviovaikutteiset aloitteet vietäisiin tiedoksi valtuustolle talousarviokäsittelyn yhteydessä.

Esimerkki:

xx § Laajaa kannatusta saaneet kuntalaisaloitteet

Vastaus kuntalaisaloitteeseen, jossa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, annetaan tiedoksi valtuustolle.

Tässä vaihtoehdossa tieto kuntalaisten esille nostamista asioista päätyisi valtuuston tiedoksi ja keskusteltavaksi, mutta toimialarajat pysyisivät entisellään.

4. Vaihtoehtojen vertailua

Mallit B ja C ovat vaihtoehtoja nykyiselle toimintamallille. Tavoite on kehittää valtuuston roolia laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden käsittelyssä niissä asioissa, jotka eivät kuulu valtuuston toimivaltaan.

Vaihtoehto A korostaa aloitteen taloudellisia vaikutuksia. Kaikki aloitteet otetaan käsiteltäväksi nykymallin mukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Malli rinnastaa laajasti kannatetut kuntalaisaloitteet valtuutettujen määräraha-aloitteisiin. Malli korostaa valtuuston päätösvaltaa kunnan taloudesta. Vaihtoehto antaa mahdollisuuden myös käydä aloitteesta julkista keskustelua valtuustossa.

Vaihtoehto B on periaatteellisesti hyvin merkittävä poikkeus vakiintuneeseen toimivaltaa koskevaan käytäntöön. Mikä tahansa ja minkä tahansa viranomaisen toimivaltaan normaalisti kuuluva asia siirtyisi valtuuston toimivaltaan, jos aloite saa riittävästi kannatusta. Vastaavaa mallia ei tiettävästi ole käytössä missään.

Vaihtoehto B korostaisi eniten valtuuston roolia aloitteiden käsittelyssä. Valtuusto käsittelee aina laajaa kannatusta saaneen aloitteen ja olisi toimivaltainen tekemään asiassa lopullisen päätöksen. Vaihtoehto johtaisi toisaalta siihen, että aloitteen tekijöiden määrästä riippuen samaa asiaa voidaan käsitellä eri toimielimissä. Esimerkiksi liikuntapaikkoja tai muuta palveluverkkoa koskevissa asioissa käsittely ei välttämättä olisi aina samanlainen. Melko paljon kannatusta saanut aloite voi jäädä viranhaltijan tai lautakunnan toimivaltaan, mikäli aloitteen saama kannatus jää kuitenkin alle määriteltävän kannatuskynnyksen (esimerkiksi vain hieman alle 2 % äänioikeutetuista tai väestöstä). Tämä voi johtaa kritiikkiin aloitteiden tasapuolisesta käsittelystä.

Vaihtoehto C Toimivaltaisen viranomaisen tehtyä päätöksensä se lähettäisi päätöksen tiedoksi valtuustolle ja valtuusto voisi käydä poliittisen tason

keskustelun aloitteen ja siihen annetun vastauksen johdosta. Vaihtoehto korostaa valtuuston asemaa yhteiskunnallisen keskustelun areenana.

Mallin C etu verrattuna B vaihtoehtoon on aloitteen yhdenmukainen käsittely aloitteen tekijöiden määrästä riippumatta. Valtuustolla olisi nykyistä selkeämpi rooli ja valtuusto saisi käydä keskustelun asiasta.