

Anssi Flink

KUNTALAISALOITE KESKUSTELUN AVAAJANA

Pro gradu -tutkielma
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kunta- ja aluejohtaminen
Syyskuu 2022

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamisen ja talouden tiedekunta, Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, Kunta- ja aluejohtamisen Pro gradu -seminaari HAL.KAJO.399, lukuvuosi 2021–2022, 40 op

FLINK, ANSSI: Kuntalaisaloite keskustelun avaajana

Pro gradu -tutkielma: 78 sivua, 1 liite (2 sivua)

Tutkielman ohjaaja: Arto Haveri

Syyskuu 2022

Kuntalaisaloite on yksi kuntalaisen suorista vaikuttamiskeinoista, jonka avulla kuntalainen voi nostaa esiin ajankohtaisen ongelman tai asian, joka vaatii laajempaa keskustelua mahdollisista toimenpiteistä niin kuntalaisten kuin kuntapäätäjien keskuudessa. Vaikka osallisuus ja osallistaminen ovat lisääntyneet kunnallisessa päätöksenteossa tämän vuosituhaten aikana, niin samaan aikaan tehtyjen kuntalaisaloitteiden vuosittaiset määrät kunnissa ovat olleet hienoisessa laskussa. Kuntalaisaloitteen 50-vuotisen historian aikana kuntalaisaloitteisiin keskittyneessä tutkimuksessa on tarkasteltu yksittäisten kuntien aloitetoimintaa ja niiden kunnallisoikeudellista sääntelyä.

Tutkimuksessa selvitettiin, kuinka vaikuttavana ja kuntalaista julkiseen päätöksentekoon osallistavana vaikuttamisvälineenä kuntalaisaloitetta pidetään kunnissa viranhaltijoiden, kuntapäätäjien ja tavallisten kuntalaisten keskuudessa. Tutkimus toteutettiin haastattelemalla puolistrukturoiduin teemahaastatteluin kolmesta eri kunnasta jokaisesta yhtä kunnan viranhaltijaa, joka vastaa kuntalaisaloitteiden käsittelystä, yhtä kunnanvaltuustossa istuvaa pidempiaikaista luottamushenkilöä sekä yhtä kuntalaista, joka on tehnyt viimeisen viiden vuoden aikana kuntalaisaloitteen. Haastatteluiden lisäksi kolmeltakymmeneltä suomalaiselta kunnalta kerättiin vuosittaiset tiedot kuntalais- ja valtuustoaloitteiden määristä vuosilta 2012–2021.

Teoreettisessa viitekehyksessä tutkimuksessa tarkastellaan kuntalaisaloitteen lisäksi muita Suomen kunnissa käytössä olevia tai olleita aloitejärjestelmiä, kuten valtuustoaloitetta, palvelualoitetta ja kansalliselta tasolta kansalaisaloitetta ja eurooppalaista kansalaisaloitetta. Lisäksi palautetta tarkastellaan teoreettisena ja käytännöllisenä välineenä vaikuttaa toimintaan ja subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatetta hallinnon järjestämisenä käytettynä periaatteena. Demokratiateorioista käydään läpi deliberatiivista eli keskustelevaa ja puntaroivaa demokratiateoriaa osallisuutta lisäävänä teoriana, kuinka erilaiset osallistavat käytännöt toimivat edustuksellisessa demokratiassa.

Tulokset osoittivat, että kuntalaisaloitteella on oma asemansa suomalaisessa kunnallisessa vaikuttamisessa. Haastattelujen perusteella kuntalaisaloitejärjestelmä vaatii kuitenkin kehittämistä. Kuntalaisaloitejärjestelmä koetaan hitaaksi ja kömpelöksi vaikuttamisvälineeksi, jota ei kunnolla tunneta niin päätäjien kuin kuntalaisten keskuudessa. Sen käyttämistä vaikuttamisvälineenä harkitaan hyvinkin tarkasti, ja monet potentiaalisimmista ideoista ja ehdotuksista otetaankin käsittelyyn muita kanavia pitkin kuten esimerkiksi valtuustoaloitteina. Lainsäädännöllisesti seuraavan laajemman kuntalain uudistamisen yhteydessä tulisikin harkita kuntalaisaloitteen, kuntien palautejärjestelmien ja osallistuvan budjetoinnin yhdistämistä samaan kokonaisuuteen.

Avainsanat: kuntalaisaloite, osallistuminen, osallisuus, vaikuttaminen, deliberatiivinen demokratiateoria, palvelualoite

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUSONGELMA: KUNTALAISALOITE VAIKUTTAMISEN VÄLINEENÄ	4
3. KUNTALAISALOITE OSANA KANSALAISEN ALOITEOIKEUKSIA	5
3.1 Kuntalaisaloite	7
3.1.1 Kuntalaisaloite ja palaute.....	10
3.1.2 Palvelualoite	13
3.1.3 Kuntalaisaloitteen tekeminen ja käsittely	15
3.1.4 Kansalaisaloite ja eurooppalainen kansalaisaloite kansallisena ja ylikansallisena aloitejärjestelmänä	18
3.2 Ajankohtainen esimerkki: Malmin lentokenttä ja aloite kunnallisesta kansanäänestyksestä.....	20
4. DEMOKRATIAKÄSITYS UUDESSA JULKISESSA HALLINNASSA	22
4.1 Deliberatiivinen demokratiateoria	22
4.1.1 Jürgen Habermas ja julkinen harkinta	25
4.1.2 John Rawls ja tietämättömyyden verho.....	26
4.1.3 Toteutuvatko deliberatiivisen demokratiateorian ja julkisen harkinnan tavoitteet käytännössä?.....	27
4.2 New Public Governance	29
4.3 Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate	33
4.3.1 Demokratiainnovaatiot subsidiariteettiperiaatteen ilmentymänä.....	35
5. KUNTALAISALOITTEEN LAADULLINEN TUTKIMINEN	37
6. ANALYYSIN TULOKSET.....	45
6.1 Puistonpenkkialoiteista laajempiin kokonaisuuksiin	46
6.2 Vaikuttava kuntalaisaloite?.....	49
6.3 Onko aika kuitenkin jo ajanut nykyisen kaltaisen kuntalaisaloitteen ohi?	52
6.4 Kuntalaisaloitetta kohtaan esitettyä kritiikkiä.....	55

7. TULKINNAT	57
8. PÄÄTELMÄT	62
9. LOPPUKESKUSTELU	68
LÄHTEET.....	73
LIITTEET	79

TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Hyvän hallinnon periaatteet.....	6
Kuvio 2. Kuntalaisaloitteen tekeminen ja käsittely kunnassa.....	16
Taulukko 1. Poliittinen järjestelmä perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan näkökulmista.....	30
Taulukko 2. Kuntalaisaloitteiden lukumäärät kunnittain vuosina 2012–2021.....	39
Taulukko 3. Valtuustoaloitteiden lukumäärät kunnittain vuosina 2012–2021.....	40
Taulukko 4. Kuntalaisaloitteiden ja valtuustoaloitteiden vuosittaisten lukumäärien keskiarvot kuntakoluokittain vuosina 2009, 2013 ja 2017.....	41

1. JOHDANTO

Suomen perustuslaki (731/1999) takaa yksilön oikeuden osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja oman elinympäristönsä kehittämiseen. Edustuksellisessa demokratiassa kansanvalta siirtyy vaaleissa valituille edustajille, jolloin demokratiasta tulee lähinnä päätöksenteon väline. Deliberatiivisessa eli keskusteleavassa ja osallistuvassa demokratiassa keskeinen sija päätöksenteon perustana on kansalaisten avoimella ja aktiivisella keskustelulla ja osallistumisella. Kansalaisvaikuttamisella pyritään muuttamaan asioita, joissa koetaan olevan erilaisia kehittämistarpeita. Tavoitteena voi olla lainsäädännön, talouden tai erilaisten käytäntöjen muuttaminen, niin paikallisella kylä- tai kuntatasolla kuin kansallisesti koko maassa tai kansainvälisesti laajemmalla alueella eri valtioissa tai vaikka koko maailmanlaajuisesti. Jotta kansalaisvaikuttaminen on tuloksekasta, tarvitaan tietoa siitä, mikä on nykytilanne. Mitkä ovat kehittämis- tai vaikuttamistarpeet käsillä olevaan asiaan liittyen, ja kuinka ja millä eri välineillä tätä vaikuttamista voidaan tehdä mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan kuntalaisaloitetta, ja kuinka osallistava vaikuttamisen väline se on kuntatasolla.

Suomalaiseksi innovaatioksiin kutsuttu kuntalaisaloite on ollut Suomessa käytössä jo vuoden 1977 alusta lähtien, jolloin siitä säädettiin ensimmäisen kerran kunnallislain (953/1976) 36 §:ssä. Kuntalaisaloite on suoran vaikuttamisen väline, jonka avulla kuntalainen voi nostaa esiin jonkin ajankohtaisen ongelman tai asian, joka vaatii laajempaa keskustelua mahdollisista toimenpiteistä niin kuntalaisten kuin päättäjienkin keskuudessa. Kuntaliiton vuonna 2018 teettämän kyselyn perusteella suomalaiset kunnat saivat vuonna 2017 keskimäärin seitsemän kuntalaisaloitetta. Määrä on pysynyt hyvinkin vakaana aina vuodesta 2005 alkaen vaihdellen kuuden ja yhdeksän kuntalaisaloitteen välissä vuosittain. Mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä enemmän kuntalaisaloitteita tehdään. Aloitteiden määrät vaihtelevat yli 100 000 asukkaan kaupunkien keskimäärin 42 aloitteesta alle 5000 asukkaan kuntien keskimäärin kahteen aloitteen vuodessa. Keskiarvot eivät kerro kuitenkaan koko totuutta. Asukasluvultaan samankokoisissa kunnissa kuntalaisaloitteiden määrät vaihtelevat suuresti sekä kuntia keskenään verrattaessa, että eri vuosina. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 9–11.)

Laajemmin aihe liittyy osallistamiseen ja osallistumiseen yhteisessä päätöksenteossa, etenkin kuntatasolla. Yhteiskunnan ja politiikan polarisoitumisesta eli jakautumisesta on puhuttu viime vuosina etenkin suurten ilmasto- ja talouskysymysten sekä koronakriisin hoidon yhteydessä,

mutta samaa polarisaatiokehitystä on nähtävissä myös paikallisessa päätöksenteossa kuntakentällä. Teorianäkökulmaksi tässä tutkimuksessa käytettävä deliberatiivinen demokratiateoria eli puntaroiva ja keskusteleva demokratiateoria toimii teoreettisena näkökulmana siihen, voisiko kuntalaisaloite toimia eräänlaisena keskustelunavaajana, ja kuinka erilaiset osallistavat käytännöt toimivat edustuksellisessa demokratiassa. Deliberatiivisessa demokratiassa tavoitteena on, että kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus ja oikeus osallistua päätöksentekoon, joka koskee heitä. Tähän kuuluu niin päätöksentekoa edeltävä päätöstä koskevien syiden ja seurausten puntarointi kuin kollektiivisen päätöksen tekeminen. (Chambers 2018, 55; Pernaa 2020, 9.)

Pitkäaikaisinta kyselyseurantaa ja tutkimusta kuntalaisaloitteiden määristä ja muista kuntalaisten vaikuttamiskeinojen käytöstä, kuten valtuustoaloitteiden määristä, on tehnyt Kuntaliitto. Saatuja tietoja on koottu ja julkaistu säännöllisesti artikkeleina ja laajempina julkaisuina esimerkiksi osana Kuntaliiton julkaisusarjoja, joita on käytetty osittain tausta-aineistona tämän tutkimusidean kehittämisessä ja tutkimuksen tekemisessä.

Kuntalaisaloitteita on sen noin viisikymmentävuotisen lakisääteisen historiansa aikana käsitelty yliopistoissa tutkimuksen aiheina verrattain vähän. Stefan Sjöblom tutki vuonna 1988 julkaistussa väitöskirjassaan Turun kaupungille vuosina 1977–1979 tehtyjä jäsenaloitteita Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande: En studie av medlemsinitiativ i Åbo åren 1977–79. Åbo Akademin kuntalaisaloitteellisuus -projektissa, joka aloitettiin vuonna 1982, seurattiin ja selvitettiin vuosina 1977–1979 Turussa tehtyjen kunnallisaloitteiden käsittelyä ja toteutumista. (Sjöblom 1988.) Jo tätä ennen 1960-luvulla oli tehty joitain niin sanottuja kuntakohtaisia case -tutkimuksia aloitteista. Esimerkiksi osana laajempaa kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista koskenutta väitöskirjaansa, Heikki Koski tarkasteli aloitetoimintaa Porin kaupungissa vuonna 1970, vaikka kuntalaisen aloiteoikeudesta ei vielä tuolloin ollut säädetty silloisessa kunnallislaisissa (1948/642) (Koski 1970).

Ilkka Pyy (1990) lähestyi kuntalaisaloitteita tutkiessaan itäsuomalaisten maaseutukuntien aloitetoimintaa 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa niiden tekemisedellytysten näkökulmasta teoksessaan Paikallisen aloitteellisuuden käytännöt ja symbolit, tutkimus maaseutukuntien kunnallisaloitteista. Kuntalaisen aloiteoikeutta ovat lisäksi laajemmin omissa pro gradu -tutkielmissaan käsitelleet Tampereen yliopistosta Olli-Pekka Salminen vuonna 2003 ja Lapin yliopistosta Elina Amnell-Holzhäuser vuonna 2011. Salminen tarkasteli omassa monimetodisessa kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessaan kuntalaisen aloiteoikeutta laajemmin kuntalaisen ja kunnallishallinnon välisenä vuoropuheluna (Salminen 2003, 1). Amnell-Holzhäuser tarkasteli tutkielmassaan aloiteoikeuden sääntelyä Suomen lainsäädännön lisäksi Saksassa ja Ruotsissa, sen

hallinto-oikeudellista luonnetta, aloitteiden käsittelyssä sovellettavaa menettelyä ja aloitteita kunnissa (Amnell-Holzhäuser 2011). Oikeudellisen tutkimuksen lisäksi kuntalaisaloitteita on tutkittu esimerkiksi historiallisesta näkökulmasta. Heta Seppälä tarkasteli omassa Suomen historian pro gradu -tutkielmassaan vuonna 2010 Joensuussa vuosina 1977–1994 tehtyjä kuntalais- ja valtuustoaloitteita (Seppälä 2010).

Kuten voidaan todeta, niin aiemmasta tutkimuksesta on kulunut aikaa, lukuun ottamatta Kuntaliiton säännöllisiä seurantakyselyjä. Ylipäänsä julkinen keskustelu niin kuntalais- kuin myös valtuustoaloitteista ja niiden merkityksestä kunnallisessa päätöksenteossa on ollut viimeisten kymmenen vuoden aikana melko vähäistä. Lähtökohtana aihepiiriin liittyvissä tutkimuksissa on usein ollut se, että aloitetoimintaa pidetään merkittävänä vaikuttamisen ja osallistumisen keinona, mutta sen käyttäminen on jäänyt käyttöasteeltaan hyvin vähäiseksi ja jopa melko näkymättömäksi. Loppupäätelmissä on näin ollen pohdittu usein, kuinka kuntalaisten osallistumista ja osallistamista voitaisiin kehittää ja parantaa niin paikallisesti kuin laajemminkin valtakunnan tasolla.

Tehdyt tutkimukset ovat keskittyneet pääsääntöisesti aloiteoikeuden ja -järjestelmän oikeudelliseen tutkimukseen tai tietyllä alueella tietyinä ajanjaksona tehtyjen aloitteiden tarkasteluun. Vaikuttavuuttakin on tutkimuksissa sivuttu, mutta kuntalaisaloitteiden tekijöiden, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden ajatuksia ja käsityksiä kuntalaisaloitejärjestelmästä ei ole aiemmin laajemmin tarkasteltu.

Osittain kuntalaisaloitteesta saatujen kokemusten johdosta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämiseksi kansalaisaloite otettiin Suomessa käyttöön maaliskuussa 2012, ja kuukausi sen jälkeen Euroopan unionin tasolla otettiin käyttöön eurooppalainen kansalaisaloite. Kuntalakia uudistettiin laajasti vuonna 2015, ja sen jälkeenkin on tullut pieniä päivityksiä lain eri lukuihin ja kohtiin. Esimerkiksi lailla kuntalain muuttamisesta (419/2021) kunnan hallintoa koskevaan sääntelyyn tehtiin useita sisällöllisiä ja selkiyttäviä muutoksia. Aloiteoikeutta laajennettiin ja aloitteiden käsittelyn määräaikaa koskeva säännös poistettiin kumoamalla kuntalain 23 §:n toinen momentti. Johtajasopimusta koskevaa sääntelyä muutettiin johtajasopimuksen hyväksymisen osalta, hallintosääntöä koskevaa sääntelyä täydennettiin ja sähköisen kokouksen edellytyksistä säädettiin laissa aiempaa tarkemmin. Nämä kaikki tekijät luovat jo sellaisen taustan, että kuntalaisen aloiteoikeus ja etenkin kuntalaisaloitteet on syytä ottaa taas tarkemman tarkastelun alle ja pro gradu -tutkielman aiheeksi.

2. TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUSONGELMA: KUNTALAISALOITE VAIKUTTAMISEN VÄLINEENÄ

Tutkimuksessa selvitettiin, kuinka vaikuttavana ja kuntalaista julkiseen päätöksentekoon osallistavana vaikuttamisvälineenä kuntalaisaloitetta pidetään kunnissa viranhaltijoiden, kuntapäätäjien ja tavallisten kuntalaisten keskuudessa. Tutkimuksessa vastataan seuraavaan kysymykseen: Mikä kuntalaisaloitteen rooli on kuntapäätöksentekoon vaikuttamisessa? Tutkimuskysymykseen haettiin vastausta esimerkiksi seuraavien tukikysymysten avulla: Koetaanko kuntalaisaloite oikeasti toimivaksi välineeksi nostaa ongelma-kohtia tai kehitystarpeita julkiseen keskusteluun ja käsiteltäväksi kunnan toimielimissä, vai koetaanko se joiltain osin liian raskaaksi ja mahdollisesti hitaaksikin verrattuna muihin vaikuttamiskeinoihin? Millainen on hyvä ja vaikuttava kuntalaisaloite?

Tutkimukseen liittyviä osaongelmia olivat kuntalaisaloitteiden käsittelyprosessien ja viestinnän eroavaisuudet eri kunnissa. Kehittämisenäkökulman kautta voidaan kysyä, onko joissain kunnissa kuntalaisaloitteiden käsittelyprosessi erityisen selkeä tai hyvä, ja olisiko hyvät käytännöt mahdollisesti hyödynnettävissä laajemminkin kuntakentällä? Vaikuttaako tämä muun muassa siihen, miksi joissain kunnissa kuntalaisaloitteita tehdään huomattavasti enemmän, kun taas toisissa kunnissa kuntalaisaloitteiden määrät saattavat jäädä todella vähäisiksi kokonaisen valtuustokaudenkin aikana?

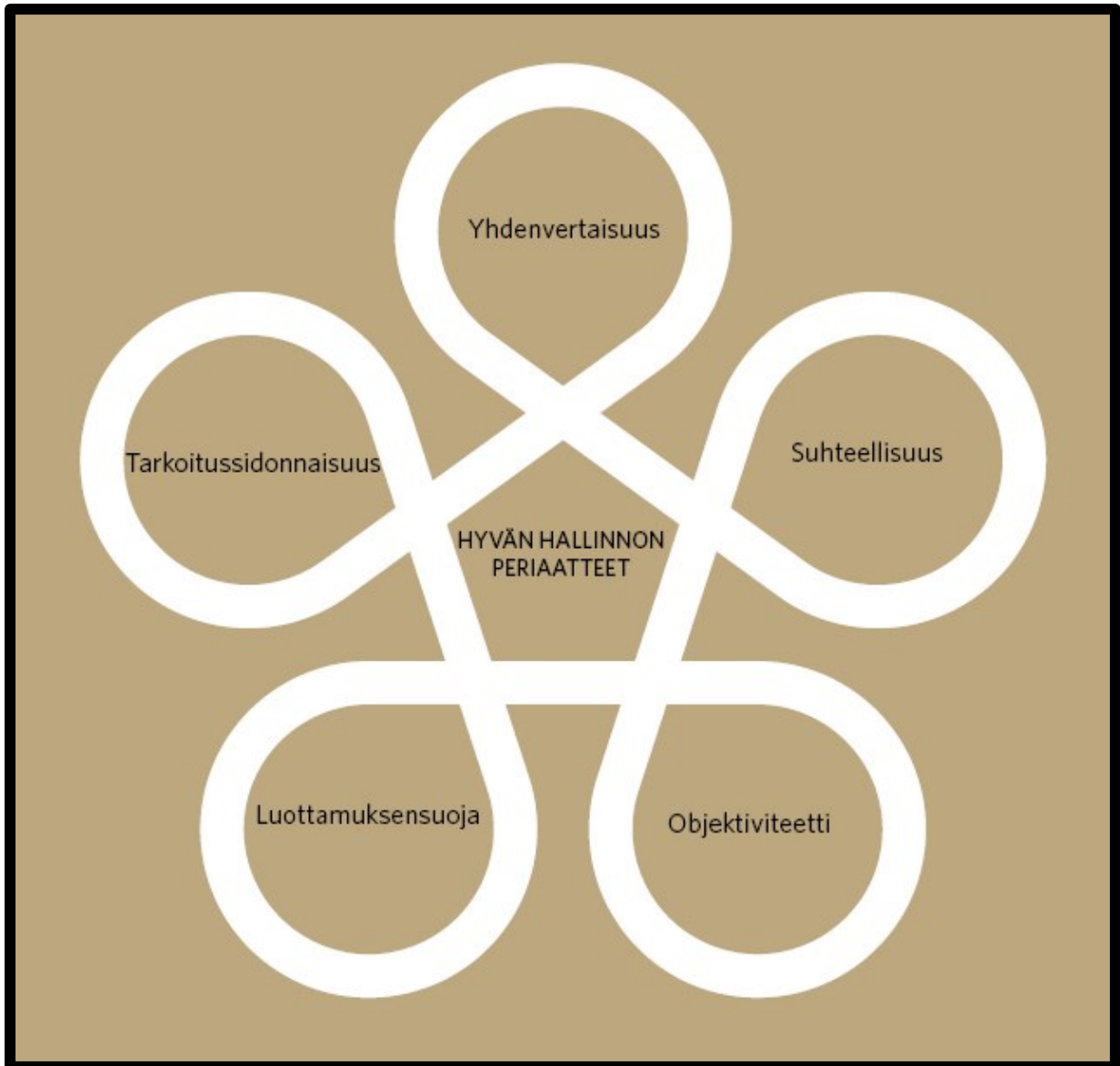
Tutkimusta voidaan hyödyntää myös laajemmin kuin pelkästään kuntasektorilla julkisessa päätöksenteossa kansalaisten osallistamisen kehittämisessä. Tutkimuksen kautta saadaan lisää tutkimustietoa kuntien viranhaltijoiden, kuntapoliitikkojen ja kuntalaisten suhtautumisesta kuntalaisaloitteisiin. Kuinka kuntalaisaloite toimii, sekä millaisia kehitystarpeita siinä mahdollisesti koetaan olevan?

3. KUNTALAISALOITE OSANA KANSALAISEN ALOITEOIKEUKSIA

Suomen perustuslain toisessa pykälässä säädetään kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta. Valtiovalta kuuluu Suomen kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa oman elinympäristönsä ja yhteiskunnan kehittämiseen, mikä näkyy suomalaisessa yhteiskunnassa monin eri tavoin. Perustuslain 14 pykälän mukaisesti täysi-ikäiset kansalaiset valitsevat vaaleissa äänestämällä tasavallan presidentin, edustajat niin Euroopan unionin parlamenttiin, Suomen eduskuntaan, kunnanvaltuustoihin kuin myös vuoden 2022 alusta hyvinvointialueiden valtuustoihin. Osallistumismahdollisuuksia turvaavaa lainsäädäntöä sisältyy paljon myös julkista hallintoa yleisesti koskevaan lainsäädäntöön, kuten lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja hallintomenettelylakiin (598/1982). Vaaleissa äänestämisen ja eri säännösten lisäksi on kehitetty monia erilaisia osallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen keinoja, kuten suomalaiseksi innovaatioksi-kin kutsuttu kuntalaisaloite.

Kunta itsessään on perusyksikkö. Jokainen suomalainen on jonkin kunnan jäsen. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusasiamies Veli Pelkonen luonnehti ennen eläkkeelle jäämistään järjestetyssä haastattelussaan, että kunta on myös merkittävä yhteisö, joka on tärkeä osa omaa identiteettiä monille kansalaisille. Kunnille on kuntalaissa säädettyjä lakisääteisiä tehtäviä kuten koulutus ja varhaiskasvatus, ympäristöpalvelut, vesi- ja jätehuolto, kulttuuri-, nuoriso-, kirjasto- ja liikuntapalvelut. Kunnat voivat ottaa lakisääteisten tehtäviensä lisäksi itselleen muita itsehallinnollisia tehtäviä, jotka liittyvät yleensä asumiseen, työllisyyden edistämiseen ja talouteen. Vaikka moni tehtävistä onkin lakisääteisiä, kunta voidaan nähdä alustana, mahdollistajana ja koordinoijana monen muun toimijan toiminnalle. Ydin kunnallisessa itsehallinnossa on kuitenkin kansalaisdemokratiassa. ”*Kunta toimii kuntalaisten tarpeista käsin, ei valtion ylhäältä ohjaamana.*” (Hynynen 2022.)

Perustuslakiin sisältyy vaatimus hyvästä hallinnosta. Lähtökohtana tässä vaatimuksessa on se, että hallinto noudattaa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden perusteet on säädetty hallintolaissa (434/2003). Hyvän hallinnon periaatteita ovat kuvion yksi mukaisesti yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, luottamuksensuojaperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.



Kuvio 1. Hyvän hallinnon periaatteet. Mukailtu VTV:n hyvä hallinto -artikkelien kuvion pohjalta (Wistbacka 2019).

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää tasapuolista kohtelua kaikille hallinnon kanssa asioiville taustasta riippumatta. Suhteellisuusperiaate vaalii kohtuutta. Viranomaisen tulee mitoittaa toimensa oikein tavoiteltuun lopputulokseen suhteuttaen. Objektiviteettiperiaate edellyttää, että viranomaisen tulee toimia aina puolueettomasti. Hallintolain 28 §:ssä on säädetty esteellisyyserusteet. Virkamiehen pitää tunnistaa sellaiset tilanteet, joissa päätöksenteon yhteydessä hänen on jäävättävä itsensä. Esimerkiksi jos hän itse tai hänen läheisensä on asianosainen, niin silloin virkamies on esteellinen. Luottamuksensuojasuojaperiaatteen mukaan kansalaisella on oikeus odottaa viranomaiselta johdonmukaista, oikeusjärjestyksen mukaista ja ennakoitavaa

päätöksentekoa. Samankaltaisissa hallintoasioissa ratkaisujen tulee olla samanlaisia. Tarkoituksellisuuden periaatteen mukaan viranomaisen ei saa ylittää omaa toimivaltaansa. Julkista valtaa tulee käyttää vain siihen, mihin se on lain mukaan tarkoitettu. (Wistbacka, 2019.)

Perustuslain 12 §:n toisessa momentissa on myös turvattu julkisuusperiaate, joka vaikuttaa vahvasti julkisuus- ja tietosuojalainsäädännön taustalla, jotka taas säätelevät ja ohjaavat kuntien ja viranomaisten toiminnan avoimuutta ja julkisuutta. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki koskee enemmän asiakirjatietoja ja niiden käsittelyä, kun taas Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa, GDPR (2016/679) ja tietosuojalaissa (1050/2018) säädetään tarkemmin henkilötietojen ja -rekistereiden käsittelystä.

Julkisuusperiaate on perusoikeus, joka määrittelee julkishallinnon avoimuuden. Sillä on kiinteä yhteys niin sananvapauteen kuin myös yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteisiin. Julkisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jolle niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lainsäädännöllä erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta. Näin ollen julkisuusperiaate ilmeneekin pääasiassa seuraavilla neljällä tavalla: tiedottamisena, tiedon hallintana, käsittelyn julkisuutena ja asiakirjajulkisuutena. (Mäenpää 2020, 4–8.)

3.1 Kuntalaisaloite

Nykyinen voimassa oleva kuntalaki (410/2015) lähtee aiempien kunnallislakien tavoin liikkeelle siitä, että ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttää kunnan asukkaiden valitsema valtuusto. Edustuksellinen demokratia ei kuitenkaan sulje pois kuntalaisten suoria vaikuttamismahdollisuuksia. Lainsäädännöllä pyritään omalta osaltaan luomaan ja vahvistamaan osallistumisen edellytyksiä. Jo vuonna 1995 voimaan astuneessa kuntalaissa (365/1995) oli sisällytetty oma lukunsa kuntalaisen osallistumisoikeuteen liittyville säännöksille. Näitä säännöksiä päivitettiin ja lisättiin vuoden 2015 uudessa kuntalaissa. Kuntalain viides luku käsittelee kokonaisuudessaan kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta, kuten äänioikeutta kuntavaaleissa (20 §), äänioikeutta kunnallisessa kansanäänestyksessä (21 §), osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia (22 §) sekä määräykset nuorisovaltuuston (26 §), vanhusneuvoston (27 §) ja vammaisneuvoston (28 §) asettamisesta. Luvun viimeisessä pykälässä 29 säädetään kunnan viestintä- ja tiedottamisvelvoitteesta. Suora osallistuminen kunnan toimintaan voi olla esimerkiksi kuntalaisten osallistumista erilaisiin keskustelu- ja kuulemistilaisuuksiin, kyselyihin vastaamista,

osallistuvan budjetoinnin hankkeita ja niin edelleen. Parhaimmillaan edustuksellinen ja suora demokratia täydentävät toinen toisiaan. (Harjula & Prättälä 2019, 255–257.)

Kuntalaisen aloiteoikeudesta säädetään kuntalain viidennessä luvussa pykälässä 23 seuraavasti:

Kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. 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.

Kuntalaisen aloiteoikeuteen liittyy vahvasti myös kuntalain 25 §, jonka mukaan vähintään neljä prosenttia kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista voi tehdä aloitteen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä. Kunnanvaltuuston on tällöin viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Kuntalaisaloite on suoran vaikuttamisen väline, jonka avulla kuntalainen voi nostaa esiin jonkin ajankohtaisen ongelman tai asian, joka vaatii laajempaa keskustelua mahdollisista toimenpiteistä niin kuntalaisten kuin päättäjienkin keskuudessa. Näin ollen kuntalaisissa säädetty kuntalaisaloiteoikeus tarjoaa käytännössä yksittäisille kuntalaisille mahdollisuuden saattaa huomaamiaan epäkohtia ja tärkeitä pitämiään asioita suoraan päätöksentekoon. Kuntalaisaloitteen tarkoituksena on madaltaa kynnystä osallistua julkiseen päätöksentekoon. Kuten kansalaisaloitteen, josta säädetään tarkemmin kansalaisaloite-laissa (12/2012), myös kuntalaisaloitteen yleisinä tavoitteina voidaan pitää vapaan kansalaisuuden edistämistä ja tukemista sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamista, jossa eri väestöryhmät osallistuvat ja vaikuttavat aktiivisesti yhteiskunnan kehittämiseen. (Kuntalaisaloite.fi 2021.)

Itäsuomalaisten maaseutukuntien kunnallisaloitteita koskeneessa tutkimuksessaan Ilkka Pyy (1990, 12–14) jäsenteli kunnallisaloitteet kolmeen erilaiseen rooliin niiden luonteiden mukaan; periaatteelliseksi osallistumiskanavaksi, lakisääteiseksi vaikuttamiskanavaksi ja käytännölliseksi kehittämiskanavaksi. Näistä rooleista etenkin lakisääteisen vaikuttamiskanavan rooli on merkittävä. Kuntalaisaloite mahdollistaa kuntalaisten oma-aloitteisen reagoinnin ja pyrkimyksen vaikuttaa lakisääteisesti kunnassa ilmeneviin erilaisiin teemoihin ja asioihin, mahdollisiin ongelmiin, jotka ovat vaikuttavuudeltaan laajempia kuin henkilökohtaisella yksilötasolla. Voidaan nähdä myös, että kuntalaisaloitteisiin sisältyy kuntalaisten edunvalvontaa lisäävä aspekti. (Salminen 2003, 21.)

Mitä asioita kuntalaisaloitteilla on pyritty nostamaan esille ja julkiseen keskusteluun kunnissa? Kuntaliiton vuonna 2018 kuntien hallintojohtajille teettämän kyselyn mukaan 84 % kyselyyn vastanneista kunnista (kyselyyn vastasi 193 kuntaa Suomen 311 kunnasta) nimesi tekniset palvelut kolmen yleisimmän kuntalaisaloitteen saaneen toimialan joukkoon. Tekniset palvelut ovat olleet myös aiempina vuosina yleisimmin nimetty toimiala kuntalaisaloitteiden osalta. Toiseksi yleisin toimiala on kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut (46 %) ja kolmanneksi yleisin varhaiskasvatus- ja opetuspalvelut (35 %), kun taas sosiaali- ja terveystyöpalvelut on mainittu harvimmalla kuntalaisaloitteiden kohteena. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 11.)

Teknisiä palveluita koskevilla aloitteilla nostetaan usein esiin esimerkiksi turvattomia tie- tai katuosuuksia, joilla olisi tarvetta esimerkiksi kevyenliikenteenväylän rakentamiselle, valaistuksen parantamiselle, hidasteille tai risteysalueiden turvallisuuden parantamiselle kaistajärjestelyin tai näkymien kohentamisella. Kuntalaisaloitteet sisältävät myös paljon toiveita liikuntapaikkarakentamisesta, kuten koirapuistoista, leikkipaikoista tai kuntoportaista harjuille ympäri maan.

Kyselyllä kunnista saatujen arvioiden mukaan vuosien 2013–2017 aikana jätetyistä kuntalaisaloitteista keskimäärin 42 prosenttia on johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin. Tällöin kuntalaisaloitteen sisältämää ehdotusta on kunnassa lähdetty edistämään tai se on toteutettu kokonaan tai ainakin osittain. Yleisintä tämä on ollut kyselyn tulosten perusteella alle 5 000 asukkaan kunnissa, joissa keskimäärin 48 % aloitteista on johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin, kun taas 20 001–50 000 asukkaan kunnissa konkreettisiin toimenpiteisiin aloitteista on johtanut vain 30 %. Kuten kuntalaisaloitteiden määrien vertailussa eri kuntien ja kuntakokoluokkien välillä, niin näissäkin on todella isoja sisäisiä vaihteluita eri kuntien ja alueiden välillä. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 12.)

3.1.1 Kuntalaisaloite ja palaute

Kuntalaisaloitetta ei pidä sekoittaa valtuustoaloitteisiin, palautteeseen, hakemukseen taikka toimenpideoitteen, jotka aiemmin on tunnettu toivomusponssina. Kuntalaisaloitteella on oltava merkitystä yleisemmällä tasolla kuin vain aloitteen tekijälle itselleen. Kuntalaisaloitteet ja valtuustoaloitteet ovat erittäin usein hyvin samantyyppisiä ja käsittelevätkin usein samankaltaisia asioitakin. Molemmilla aloitetyypeillä pyritäänkin usein edistämään jonkin laajemman ryhmän etua tai esittämään parannusta johonkin tiettyyn asiantilaan.

Useimmat kunnat tarjoavat monipuolisesti mahdollisuuksia palautteen antamiseen niin omissa sähköisissä kanavissaan kuin suurin yhteydenotoin. Sähköpostipalaute ja suora henkilökohtainen palaute ovatkin ylivoimaisesti yleisempiä kuntien tarjoamia palautekanavia, joiden kautta palautetta myös saadaan. Palautetta halutaan saada toiminnan kehittämiseksi ja myös resurssien kohdentamisen parantamiseksi. Mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä laajemmin erilaiset palautteenkeräämisen ja kuntalaismielipiteen kartoittamisen kanavat ovat käytössä. Pienemmissä kunnissa keskusteluyhteys ja samalla myös palautteenantoyhteys voi olla suurempi ja välittömämpi useammalla kuntalaisella ja kunnan viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden välillä verrattuna suurempiin kuntiin. Tässä suhteessa on ymmärrettävää, että kuntalaisten ja kuntapäätäjien välisen etäisyyden kasvaessa kuntakoonkin kasvaessa, on tarvetta systematisempaan erilaisten palautekanavien ja -väylien rakentamiseen henkilökohtaisten ja suorien väylien lisäksi. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 7.)

Mitä palaute on, ja miten se määritellään? Palaute, kuinka siitä opitaan ja kuinka sitä hyödynnetään kiinnostaa laaja-alaisesti eri tieteenaloja, kuten esimerkiksi käyttäytymistieteitä, psykologiaa ja yhteiskuntatieteitä. Palautetutkimuksen historiaa artikkelissaan tarkastelleiden Bakerin ja Buckleyn (1996) mukaan palautetutkimusta ovat voimakkaasti ohjanneet behavioristinen ja kognitiivinen paradigma. Tieto työn tuloksista (*knowledge of results*) on yksi varhaisimmista määritelmistä palautteen käsitteelle. Pääasiassa tiedolla työn tuloksista määritelmällä tarkoitettiin ihmisen tietoisuutta käyttäytymisensä seurauksista. Tämä määritelmä oli laajasti käytössä 1900-luvun ensimmäisen puoliskon ajan. Samaan aikaan palautetutkimusta hallitsi behaviorismi, joka vaikutti myös laajasti psykologian tieteenalaan kehittymiseenkin. (Berlin 2008, 16–17.)

Millaisena palaute nähdään tänä päivänä? Siihen ovat vaikuttaneet paljon sekä kontrolliteoria että kyberneettisen lähestymistavan mukainen ajatus siitä, kuinka palaute ja suositus ovat yllä-

pitäviä tekijöitä yhteiskunnan eri systeemeissä. Berlin (2008, 19–20) väitöskirjassaan tiivistääkin palautteen ”*sisältävän työsuoritusta koskevaa informaatiota, joka on riippuvainen onnistuneesta työsuoritusta käsittelevästä näkemyksestä.*” Näkemystä onnistuneesta suorituksesta on kutsuttu päämääräksi tai standartiksi, jonka on ajateltu antavan suorituksessa menestymiselle merkityksen. Onkin esitetty, että suorituksen kannalta on keskeistä tietää, millainen on päämäärä tai standardi, johon pyritään. Ilman vertailukohtana toimivaa päämäärää tai standardia vastaanottaja todennäköisesti pitää palautetta ”meluna” tai tietona, joka ei sisällä mitään erityistä merkitystä tai arvoa. (Ashford & Cummings 1983, 383; Renn 2003, 568.)

Hakemuksesta on kyse silloin, kun kuntalainen toimii asianomaisena omassa asiassaan ja hakee kunnalta esimerkiksi jonkinlaista etuutta, lupaa rakentamiselle tai avustusta vaikka yksityistien ylläpitoon. Hakemuksen käsittelee hakemuksen edellyttämällä tavalla kyseisestä asiasta vastaava kunnan viranomaisena. Se, onko kyse kuntalaisaloitteesta vai hakemuksesta voi olla välillä hyvinkin tulkinnanvaraista. Kuntalaisaloitteeseen ei myöskään pidä sekoittaa kunnan viranomaisen esitystä toiselle kunnan viranomaiselle. (Harjula & Prättälä 2019, 260–261.)

Erilaisista ponsista ja toivomusponsista puhutaan vielä paljon arkikielessä eri kokousten yhteydessä, mutta kunnanvaltuustojen työjärjestyksissä ja kuntien hallintosäännöissä termi on alkanut vakiintumaan kuvaavampaan termiin toimenpideoite Kuntaliiton vuoden 2016 hallintosääntömallin myötä (Suomen Kuntaliitto 2016, 86). Laki ei ponsia terminä tunne. Toimenpideoiteella tarkoitetaan valtuuston päätöksenteon jälkeen tehtyä aloitetta, jolla pyritään ohjaamaan kunnanvaltuuston tekemän päätöksen täytäntöönpanoa tai vaihtoehtoisesti sillä esitetään pyyntö kunnanhallitukselle selvittää aloitteessa tarkoitettu asia ja mahdollisesti valmistella se valtuuston päätettäväksi. Toimenpideoitteen tulee liittyä käsiteltyyn asiaan, ja se ei saa olla ristiriidassa päätöksen kanssa, eikä muuttaa tai laajentaa sitä. Periaatteessa hyväksytyt toimenpideoitteet velvoittavat kunnanhallitusta samalla tavoin kuin muutkin valtuuston tekemät päätökset. Hyväksytyt toimenpideoitteet mielletään usein käytännössä toivomuksiksi, joiden toteutuminen vaihtelee huomattavasti. Kuntalain 136 §:n mukaisesti ”*Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.*” Luonteeltaan toimenpideoitteen hyväksyminen katsotaan valmisteluksi, eikä siitä näin ollen voi erikseen valittaa. (Harjula & Prättälä 2019, 622–623.)

Kuntalaissa itsessään ei säädetä suoraan valtuutettujen eikä muunkaan luottamushenkilöstön aloiteoikeudesta. Kuntalaisen aloiteoikeudesta on suoraan omat pykälänsä, joiden mukaisesti kunnan asukkailla ja muilla jäsenillä on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koske-

vissa asioissa. Kuntalain 90 §:ssä, jossa säädetään hallintosäännön vähimmäissisällöstä, kuitenkin edellytetään, että valtuutetun aloitteen käsittelystä säädetään kunnan hallintosäännössä. Koska kunnat saavat itse päättää hallintosäännöistään lainsäädännössä olevien reunaehtojen puitteissa, kuntien hallintosäännöissä on paljon eroavaisuuksia keskenään ja ne ovatkin usein lain vähimmäisvaatimuksia laajempia.

Tämä on huomattavissa kuntien hallintosäännöissä juuri valtuustoaloitteita käsittelevissä kohdissa. Valtuustoaloitteilla on hyvin vakiintunut asema osana kuntien valtuustotyöskentelyä ja -kulttuuria. Niiden taustalla olevat motiivit ja tekijät voivat kuitenkin vaihdella hyvinkin paljon eri kuntien välillä. Esimerkiksi vuonna 2021 ennen kuin uusien huhtikuulta kesäkuulle koronapandemian myötä siirrettyissä kuntavaaleissa valittujen kunnanvaltuustojen valtuustokaudet alkoivat kunnissa, tehtiin erilaisia muutoksia ja päivityksiä monien kuntien hallintosääntöihin. Tampereella lisättiin tällöin esimerkiksi kaupungin hallintosääntöön 145 §:n 5 momenttiin nuorisovaltuustolle aloiteoikeus: *”Nuorisovaltuuston aloitteet tulee käsitellä samassa järjestyksessä kuin valtuutettujen jättämät valtuustoaloitteet ja ne tulee aina käsitellä asiasta toimivaltaisessa toimielimessä.”* (Tampereen kaupunki 2021, 63). Nuorisovaltuustoilla ei ole kaikissa kunnissa aloiteoikeutta, vaikka viimeisten kolmen vuoden aikana siitä on käyty laajasti eri kunnissa keskustelua ja monissa kunnissa se on näiden keskustelujen jälkeen sisällytetty hallintosääntöön, kuten esimerkiksi Tampereella tehtiin alkuvuodesta 2021.

Vaikka kuntalaisaloitteet ja valtuustoaloitteet ovatkin hyvin usein lähellä toisiaan aihepiireiltään ja sisällöiltään, niin aiheena valtuustoaloitteiden tarkempi tutkiminen on yhtä laaja tai jopa laajempi kuin kuntalaisaloitteista tehtävä tutkimus. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että valtuustoaloitteita tehdään keskimäärin enemmän kuin kuntalaisaloitteita, etenkin vaalivuosina. Osataan tätä erotusta valtuustoaloitteiden ja kuntalaisaloitteiden määrissä selittää se, että valtuustoaloitteista osa saa alkunsa kuntalaisten valtuutetuille tai valtuustoryhmille tekemistä ehdotuksista, jotka sitten näin kanavoituvat kunnan päätöksentekoon valtuustoaloitteena kuntalaisaloitteen sijasta. Toisaalta Kuntaliiton tutkimusten pohjalta on myös ollut havaittavissa, että tehtyjen valtuustoaloitteiden määrä on korreloinut kunnissa voimakkaasti tehtyjen kuntalaisaloitteiden määrän kanssa. Toisin sanoen niissä kunnissa, joissa tehdään aktiivisesti valtuustoaloitteita, niissä tehdään aktiivisesti myös kuntalaisaloitteita, vaikka määrissä voikin olla huomattaviakin eroja. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 111.)

Tutkimuksellisesti valtuustoaloitteet ovat kiinnostava vaikuttamisen väline kunnissa, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään kuntalaisaloitteisiin ja niiden vaikuttavuuteen. Valtuustoaloit-

teiden käsittelyä ei suljeta kokonaan pois tässä tutkimuksessa, mutta ne toimivat enemmän tutkimuksellisesti avustavina elementteinä tutkimuskohteen monipuolisessa ja laaja-alaisessa tarkastelussa tutkimusongelman ratkaisemiseksi. Lisäksi tämän rajauksen osalta merkittävä tekijä on myös se, että valtuustoaloitteiden käsittely ja se, keillä kaikilla on oikeus tehdä aloitteita, voi olla hyvinkin erilaista eri kunnissa sen takia, että kunnat saavat itse päättää aloitteiden käsittelystä hallintosäännöissään, kuten edellä mainittu esimerkki nuorisovaltuustojen aloiteoikeudesta tuo ilmi.

3.1.2 Palvelualoite

Muutamissa kaupungeissa ja kunnissa on myös ollut määräaikaista esimerkiksi kokonaisen tai puolikkaan valtuustokauden mittaisia kokeiluja palvelualoitteesta 2010-luvun aikana. Palvelualoitteella kuntalaisella on mahdollisuus tehdä aloite kaupungin omana työnä tehtävän palvelun tai toiminnon kilpailuttamisesta, ulkoistamisesta tai kokonaan yksityistämisestä niin, että esimerkiksi palvelun laatu, asiakasystävällisyys ja kustannustehokkuus paranevat. Tavoitteena on edistää uudenlaisten palvelumallien ja innovaatioiden syntymistä kuntien palvelutuotannossa. Palvelualoitteiden ulkopuolelle on rajattu useimmiten lakisäätteiset viranomaistehtävät, konserniyhtiöiden tai -yhteisöjen toiminta, sosiaali- ja terveystyöt ja esimerkiksi strateginen johtaminen ja toiminta, jota hoitaa sopimuksen perusteella jokin muu kaupungin tai kunnan ulkopuolinen juridinen henkilö. Palvelualoitteiden käsittelijänä on toiminut yleensä hankintojen ohjauksesta ja kehittämisestä vastaava kehittämis- tai hankintapäällikkö kaupunki- tai kuntaorganisaatiosta riippuen. (Oulu 2018, 2–3.)

Kun kuntalakia uudistettiin edellisen kerran laajemmin vuonna 2015, lain luonnos- ja lausuntovaiheissa palvelualoitteen ympärillä käytiin tiukkaakin keskustelua kunnissa ja kaupungeissa aloitteen hyödyistä ja haitoista. Ajatus palvelualoitteesta on tullut Ruotsista, jossa palvelualoite (*utmaningsrätt, utmanarrätt*) on ollut käytössä jo 1990-luvulta lähtien. Sen käyttöönotto on ollut kunnalle vapaaehtoista, eikä siitä ole säädetty erikseen lailla. Maaliskuussa 2012 palvelualoitteen oli ottanut käyttöön Ruotsin 290 kunnasta ja 20 maakäräjästä (*landsting*) 39 kuntaa ja Tukholman alueen aluehallinto. Vuonna 2010 palvelualoitteita oli kunnissa vastaanotettu runsaat 200 kappaletta, joista noin kolmasosa oli johtanut kilpailutukseen. (Tuominen-Thuesen & Juntunen 2013, 6.)

Vaikka palvelualoite jäikin kuntalain uudistuksen yhteydessä pois lopullisesta laista, niin esimerkiksi Tampereen, Oulun ja Jyväskylän kaupungit järjestivät palvelualoitteekokeiluja valtuustokauden 2017–2021 aikana. Esimerkiksi Oulussa tänä aikana palvelualoitteita tuli ainoastaan

yksi kappale ja aloitekokeilu ei saanut jatkoa seuraavalle valtuustokaudelle. Kuopiossa palvelualoite oli käytössä puolentoista vuoden mittaisen kokeiluajan 1.1.2016-30.5.2017. Tänä kokeiluajana palvelualoitteita tehtiin yhteensä neljä kappaletta. Aloitteet koskivat päihdepalveluihin liittyvää monituottajamallin laajempaa käyttöönottoa, Kuopion kaupungin järjestämiä arkkitehti- ja pääsuunnittelun puitesopimusjärjestelmän luokitusta, opinto-ohjauksen toteuttamista ostopalveluna eli niin sanottua oposeteliä sekä yleisluonteisempi palvelualoite vanhusten kotihoidon ja terveydenhuollon erilaisissa palveluissa laajempaa tukeutumista yksityisiin palvelutuottajiin kaupungin tuottamien palveluiden lisäksi ja tueksi. Vastineissaan kaupunki otti palvelualoitteet ja palvelualoitteet tehneiden toimijoiden mahdollisuudet tarjota palveluja vastaan tiedoksi, mutta mikään aloitteista ei johtanut laajempiin jatkotoimenpiteisiin. Esimerkiksi päihdepalveluita koskevan aloitteen osalta nähtiin, että ennen kuin maakunnallisella tasolla tehdään linjauksia ja päätöksiä päihdepalvelujen toteuttamistavasta SOTE-uudistukseen liittyen, niin aloite ei anna aihetta tehdä muutoksia nykyiseen palvelujen järjestämistapaan. Vastineissa toisaalta myös nähtiin aloitteet tietynlaisina keskustelun avaajina, joiden myötä on mahdollista kehittää myös jo olemassa olevaa toimintaa. (Kuopion kaupunki 2022.)

Palvelualoitemenettelyn hyvinä puolina on pidetty julkisiin palveluihin liittyvän päätöksenteon ja toiminnan läpinäkyvyyttä, palveluiden kehittymistä ja sitä että se tehostaisi toimintaa sekä laskisi palvelujen hintoja. Se pakottaisi kunnat selvittämään oman palvelutuotantonsa hintaa ja laatua tarkemmin, ja toisaalta kannustaisi perustamaan yhteenliittymiä ja yhtiöitä kehittämään julkisia palveluita. Huonojakin puolia ja kokemuksia esimerkiksi Ruotsista löytyy. Ruotsissa on havaittu, kun on tarkasteltu pidemmällä aikavälillä palvelualoitteilla kilpailutettujen palveluiden hinta- ja laatukehitystä, että yksityisten palveluntarjoajien tulo markkinoille on saattanut lopulta laskea palvelutasoa ja nostaa samalla palvelun hintaa. Aluksi hinta on alentunut, kunnes yksityinen palveluntarjoaja on saanut haltuunsa palvelutuotannosta suurimman osan, niin lippujen hinnat ovat sen jälkeen nousseet. Julkinen monopoli on poistunut ja palveluntarjoaja on päässyt määräävään markkina-asemaan tai jopa monopoliasemaan, jolloin kilpailijoita on vähän tai ei ollenkaan ja hinnanmääritys on yksissä käsissä. (Helsingin Sanomat 2012.)

Tilannetta voidaan verrata esimerkiksi Suomessa EU:n rautateiden ja maanteiden julkisia henkilöliikennepalveluita koskevan asetuksen 1370/2007 ja joukkoliikennelain (869/2009) (kumottu lailla liikenteen palveluista (320/2017) 1.7.2018) sääntelynpurun myötä tapahtuneeseen muutokseen linja-autojen kaukoliikenteessä isoimpien kaupunkien välillä 2010-luvulla. Alalle tuli lippuhinnoittelullaan kohahduttanut ja paljon mediahuomiota osakseen saanut Onni-

Bus.com Oy, jonka liput oli hinnoiteltu kysyntäperäisesti ja liikennöinti tapahtui korkean matkustajakapasiteetin omaavilla kaksikerroksisilla linja-autoilla pääsääntöisesti erittäin suorilla ja nopeilla reiteillä vähillä pysähdyksillä kaupunkikeskustojen välillä. Kysyntäperäinen lippuhinnoittelu pakotti linja-autoalan vanhat toimijat kehittämään toimintaa ja reagoimaan muuttuneeseen markkinatilanteeseen esimerkiksi uudistamalla myös omaa lippujen hinnoittelua. OnniBus kasvatti markkinaosuuttaan nopeasti ja vuosikymmenen loppupuolella monelta reitiltä kilpailevien yritysten vuorot ovat vähentyneet huomattavasti tai jopa loppuneet kokonaan, lippujen hintojen ollessa samalla huomattavasti korkeammalla kuin vuosikymmenen alussa hintakilpailun ollessa voimakkaammillaan.

Samalla voidaan myös kysyä varsin oikeutetusti, että tarvitaanko erillistä palvelualoitekäytäntöä kuntalaisaloitteen lisäksi? Aloitteiden käsittelyn prosessi on keskenään ollut hyvin samankaltainen niissä kaupungeissa, joissa on ollut palvelualoitekokeiluja viime valtuustokauden aikana. Miksi palvelualoitetta ja sen ohjeistuksia ei sisällytetä kuntalaisaloitteen yhteyteen ja näin kehitettäisi kuntalaisaloitetta samalla kokonaisvaltaisemmaksi. Etenkin, kun palvelualoitteen kaltaisia kuntalaisaloitteita on tehty eri kunnissa jo ennestäänkin. Esimerkiksi Turussa lokakuussa 2020 tehty kuntalaisaloite matalan kynnyksen sosiaali- ja terveysasema Millin perustamisesta huumeita haitallisesti käyttäville ja heidän läheisilleen on piirteiltään ja laajuudeltaan palvelualoitteen kaltainen (Kuntalaisaloite.fi 2020).

3.1.3 Kuntalaisaloitteen tekeminen ja käsittely

Kuntalaisaloitteen voi tehdä ja saada eteenpäin käsiteltäväksi useammallakin eri tavalla. Oikeusministeriön ylläpitämä kuntalaisaloite.fi -palvelu oli käytössä joulukuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2021 yhteensä 251 kunnalla Suomen 309 kunnasta. Monet näistä kunnista, jotka ovat ottaneet palvelun käyttöönsä myös ohjaavat usein verkkosivuillaan hyvin aktiivisesti tekemään kuntalaisaloitteen suoraan palvelussa. Kuntalaisaloitteen saa vireille myös toimittamalla aloitteen joko postitse tai henkilökohtaisesti kunnan kirjaamoon. Esimerkiksi Kuopion kaupunki tarjoaa näiden lisäksi mahdollisuuden tehdä kuntalaisaloitteen täyttämällä sähköisen e-lomakkeen verkkosivuillaan. Kunnan tai kaupungin sivuilla tehtävään aloitteeseen voi harvemmin kerätä mukaan muita osallistujia. Nämä aloitteet etenevät yleensä suoraan käsiteltäväksi kunnan kyseisessä asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle ilman aiheutonta viivytystä. Arkistoinnissa säilytysajoiltaan kuntalaisaloitteet ovat pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja kuten myös esimerkiksi kunnan hallitusten ja valtuustojen pöytäkirjat.

Kuntalaisaloite.fi -palvelussa aloitteen tekijä voi valita haluaako hän lähettää aloitteensa suoraan kuntaan vai kerätä mukaan muita osallistujia ennen aloitteen kuntaan lähettämistä. Kuntalaisaloite.fi -palvelussa aloitteen tekeminen vaatii tunnistautumisen joko vahvasti sähköisesti pankkitunnuksin, varmennekortilla tai mobiilivarmenteella tunnistautuen tai sähköpostiin saatavan linkin kautta. Palvelu itse suosittaa vahvaa sähköistä tunnistautumista, koska se helpottaa aloitteen hallintaa ja aloitteen etenemisen seuranta aloitteen vastuuhenkilön kannalta.

Kuntalaisaloitteen tekeminen ja käsittely kunnassa



Kuntalaisaloitteen tai aloitteen kunnallisesta kansanäänestyksestä voit tehdä esimerkiksi kuntalaisaloite.fi -palvelussa, kunnan tarjoamalla verkkolomakkeella tai jättämällä aloitteen kunnan kirjaamoon kirjeitse tai sähköpostitse.



kuntalaisaloite.fi



Voit tehdä kuntalaisaloitteen, mikäli joku seuraavista tai useampi täyttyy:

Olet kunnan asukas



Sinulla on nimenkirjoitusoikeus yhteisössä, laitoksessa, säätiössä tai yrityksessä, jonka kotipaikka on aloitetta koskevassa kunnassa



Omistat tai hallitset kiinteää omaisuutta aloitetta koskevassa kunnassa



Aloitteesi koskee kunnan palvelua, jota käytät. Aloitteen tekemistä ei ole sidottu ikään. Myös alle 18-vuotiaat tai ulkomaan kansalaiset voivat tehdä kuntalaisaloitteen.

Kunnallisen kansanäänestysaloitteen tekemiseksi tulee kerätä aloitteen allekirjoittaneita 4 % kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Valtuusto päättää lopulta, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Aloitteen kunnallisesta kansanäänestyksestä voi tehdä vain kunnan asukas.



Normaalissa kuntalaisaloitteessa voi halutessaan kerätä muitakin tekijöitä / allekirjoittajia mukaan aloitteeseen ennen aloitteen luovuttamista kuntaan. Tai sen voi lähettää suoraan pelkästään omalla nimellä ja yhteystiedoilla kuntaan käsiteltäväksi. Kaikki kunnassa vireille tulleet aloitteet käsitellään toimivaltaisessa kunnan viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä.



Kuvio 2. Kuntalaisaloitteen tekeminen ja käsittely kunnassa.

Kuntalaisaloitteen käsittelyvaiheet kunnassa.

1. Kun kuntalaisaloite toimitetaan kuntaan, niin ensimmäiseksi se kirjataan kunnan asiantuntijajärjestelmään.
2. Määritetään kuntalaisaloitteen käsittelytarpeet. Mikäli aloite edellyttää toimivaltaisen toimielimen kuten esimerkiksi lautakunnan päätöstä, aloite ohjautuu valmisteltavaksi lautakunnan valmistelijalle ja edelleen päätettäväksi lautakuntaan.
3. Kuntalaisaloitteita koskevat yhdistelmät tuodaan hallituksen ja valtuuston käsittelyyn kunnasta riippuen hallintosäännön mukaisesti kerran tai kaksi vuodessa. Lähtökohtana on, että mikäli aloitteen käsittelystä annettu selvitys on riittävä, aloite katsotaan loppuun käsitellyksi, keskeneräisiä aloitteita lukuun ottamatta, vaikka siinä esitetty idea, kehitysehdotus, hanke tai vastaava ei olisi toteutunut.
4. Aloitteen johdosta tehdyt toimenpiteet annetaan aloitteentekijälle tiedoksi. Osa kunnista myös listaa aloitteisiin annetut vastaukset omilla verkkosivuillaan ja osa julkaisee ne kuntalaisaloite.fi –palvelussa.

Kuviossa kaksi ja edeltävässä listauksessa on esitetty peruseriaatteet kuntalaisaloitteen tekemiseen liittyen ja millaisessa käsittelyjärjestyksessä aloitteet käsitellään kunnissa. Erilaisia pienempiä ja suurempia variaatioita ja toimintamallien eroavaisuuksia on kunnissa kuntalaisaloitteiden käsittelyssä kuitenkin kuntien omien hallintosääntöjen ja toimintatapamallien johdosta. Eroavaisuuksiakin on esimerkiksi talousarviomäärärahoja edellyttävien kuntalaisaloitteiden tunnistamisessa ja niiden käsittelyssä.

Esimerkiksi Lohjan kaupunki toimii talousarviomäärärahoja edellyttävien kuntalaisaloitteiden käsittelyn osalta niin, että ne käsitellään lautakunnissa vuotuisen talousarviokäsittelyn yhteydessä omana pykälänään ja yhdistelmä lautakuntakäsittelyistä tuodaan edelleen kaupunginhallitukseen ja valtuustoon hyväksyttäväksi. Oletuksena on, että aloitteet voidaan tällöin katsoa loppuun käsitellyiksi, oli sitten kannanotto tarvittavaan määrärahaan kielteinen tai myönteinen. (Lohjan kaupunki 2022.)

3.1.4 Kansalaisaloite ja eurooppalainen kansalaisaloite kansallisena ja ylikansallisena aloitejärjestelmänä

Suomen perustuslain 53 pykälän kolmannessa momentissa säädetään, että vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Kansalaisaloite otettiin Suomessa käyttöön maaliskuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2012. Kansalaisaloitelaisissa on säädetty tarkemmin kansalaisaloitteen tekemisestä ja käsittelystä, kannatusilmoitusten keräämisestä, mahdollisen taloudellisen tuen ilmoittamisesta ja viranomaisvelvoitteista. Kansalaisaloitteella voi ehdottaa kokonaan uutta lakia, muutosta olemassa olevaan lakiin tai olemassa olevan lain kumoamista. Aloitteen tulee kohdistua yhteen asiakokonaisuuteen, ja sen tulee sisältää säädösteksti, jos se tehdään lakiehdotuksen muotoon. Mukana tulee olla aina myös perustelut. Eteneminen eduskunnan käsittelyyn vaatii sen, että kansalaisaloite on kerännyt vähintään 50 000 kannatusilmoitusta kuuden kuukauden kuluessa.

Kansalaisaloitteen käyttöön ottamisesta tuli 1.3.2022 kuluneeksi kymmenen vuotta. Tänä kymmenen vuoden aikana kansalaisaloitteita on tehty yhteensä 1 349 kappaletta, joista 62 kappaletta on saavuttanut 50 000 allekirjoittajan rajapyykin ja toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta on hyväksynyt kolme kansalaisaloitetta niiden kymmenvuotisen olemassaolon aikana. Hyväksytyt kansalaisaloitteet ovat kansalaisaloite tasa-arvoisesta avioliittolaista (M 10/2013), kansalaisaloite äitiyslaista (KAA 3/2016 vp) ja Vesi on meidän - kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi (KAA 2/2020 vp). Osa kansalaisaloitteista on lisäksi johdettu erinäisiin lausumiin vaalikausien loppuvaiheilla, joilla eduskunta on edellyttänyt toimia asiaan liittyen seuraavalta hallitukselta. Korona-aikana vuosina 2020 ja 2021 kansalaisaloitteiden käsittely eduskunnassa on hidastunut pandemian hoitoon liittyvän kiireellisemmän lain-säädäntötyön lisääntyessä. Vuoden 2021 lopussa eduskunnan käsittelyssä oli yhteensä 21 kansalaisaloitetta vuosilta 2019–2021. (Eduskunta.fi 2022.)

Eurooppalainen kansalaisaloite on Lissabonin sopimuksen, jolla muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta (SEU) ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta (EUVL C 306, 17.12.2007), yhteydessä tullut uudistus, jonka tarkoituksena on lisätä Euroopan unionin demokraattisuutta sekä ottaa mukaan ja osallistaa kansalaisia aiempaa laajemmin unionin päätöksentekoon. Eurooppalainen kansalaisaloite hyväksyttiin helmikuussa 2011 ja otettiin käyttöön huhtikuun 1. päivänä vuonna 2012.

Jotta eurooppalaisen kansalaisaloitteen voi tehdä, sen tekemistä varten on perustettava järjestäjärühmä. Järjestäjärühmässä pitää olla jäsenenä vähintään seitsemän EU-kansalaista, joiden

joukossa on oltava vähintään seitsemän EU-maan asukkaita, joiden ei kuitenkaan tarvitse olla seitsemän eri maan kansalaisia. Kaikilla järjestäjryhmän jäsenillä on oltava omassa maassaan oikeus äänestää EU-vaaleissa ikänsä puolesta. Ennen kansalaisaloitteen jättämistä ja allekirjoitusten keräämisen aloittamista järjestäjryhmän on toimitettava komissiolle kansalaisaloitteen rekisteröintipyyntö. Tässä vaiheessa ennen aloitteen rekisteröintiä komissio tarkistaa, että aloite täyttää muun muassa seuraavat kriteerit: mikään aloitteen osista ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotusta unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi, aloite ei ole selvästi oikeuden väärinkäyttöä, aiheeton tai tehty haitantekotarkoituksessa taikka aloite ei ole selvästi Euroopan unionin arvojen, eikä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan kirjattujen oikeuksien vastainen. (Euroopan unionin viralliset lehdet 2011, L 65 & 2019, L 130/55.)

Aloitteen rekisteröinnin jälkeen järjestäjryhmällä on kuusi kuukautta aikaa päättää milloin he aloittavat allekirjoitusten keräämisen kansalaisaloitteelle eri EU-maista. Aikaa kerätä allekirjoituksia (tuenilmauksia) on 12 kuukautta järjestäjryhmän valitsemasta päivästä laskien. Jotta aloite etenee komission käsittelyyn, aloitteelle on saatava yli miljoona allekirjoitusta vähintään seitsemästä eri EU-maasta. Näistä kussakin pitää vielä lisäksi saavuttaa tietty allekirjoitusten vähimmäismäärä. Esimerkiksi Suomessa 1.2.2020 alkaen rekisteröityjen aloitteiden allekirjoittajien vähimmäismäärä on 9 870, kun taas Saksassa vastaava luku on 67 680 (European Union 2022).

Kun paikallistason vaikuttamiskeinoa kuntalaisaloitetta verrataan valtiollisen tason kansalaisaloitteeseen tai unionitason eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen, voidaan huomata, että pohjimmainen ajatus osallistamisen edistämisestä ja yksittäisen kansalaisen mahdollisuudesta vaikuttaa kunnan, valtion tai Euroopan unionin päätöksentekoon, lainsäädäntöön tai politiikkaan on perusperiaatteena ja lähtökohtana niissä kaikissa. Kuntalaisaloite on näistä vähiten säännellyin muotovaatimuksiltaan ja aihepiireiltään. Kansalaisaloitteen pitää olla jo huomattavasti tarkemmin mietitty. Se voi koskea voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista, tai se voi sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Edelliset on voinut tehdä yksin tai ryhmässä, mutta eurooppalainen kansalaisaloite vaatii organisoitumista järjestäjryhmäksi, jossa pitää olla vähintään seitsemän EU-kansalaista. Kannatuksia vaaditaan vähintään miljoona kappaletta, jotta aloite otetaan komission käsiteltäväksi.

3.2 Ajankohtainen esimerkki: Malmin lentokenttä ja aloite kunnallisesta kansanäänestyksestä

Helsingin kaupunginvaltuustossa päätettiin 8.12.2021 järjestetyssä kokouksessa 2.8.2021 kaupungille luovutetun, yli 31 000 allekirjoitusta keränneen Malmin lentokentän säilyttämistä ilmailukäytössä koskeneen kunnallisen kansanäänestysaloitteen kohtalosta. Kaupunginvaltuuston päätti äänin 53–28, että Helsinki ei järjestä kunnallista kansanäänestystä Malmin lentokentän säilyttämisestä ilmailukäytössä. Tyhjiä ääniä annettiin neljä kappaletta. Kyseinen kunnallista kansanäänestystä ajanut kuntalaisaloite on Suomen kaikkien aikojen eniten allekirjoitettua kerännyt yksittäinen kuntalaisaloite. Kaupunginvaltuusto keskusteli asiasta pitkään, ja pohti muun muassa mitkä tai millaiset asiat ovat sellaisia, joissa kunnallinen kansanäänestys on syytä järjestää. Allekirjoittajien määrästä riippumatta, onko yksittäinen maankäyttöasia riittävän ”iso asia”, josta kannattaa äänestys järjestää?

Kunnallinen kansanäänestys on luonteeltaan neuvoa-antava, ei kuntaa sitova. Oikeusministeriön (2019) koostaman koonnoksen mukaan niitä on järjestetty vuosina 1991–2019 eniten juuri kuntalaisten mielipiteiden selvittämiseksi suunnitteilla olleista kuntaliitoksista. Kunnallisia kansanäänestyksiä on tänä aikana järjestetty yhteensä 63 kappaletta ympäri Suomen, ja niistä 56:ssa on otettu kantaa kuntaliitoskysymyksiin. Kaksi kappaletta kunnallisista kansanäänestyksistä on tänä aikana koskenut läänin tai maakunnan vaihtoa, ja loput viisi ovat koskeneet muita aiheita, kuten tiesuunnitelmia ja -järjestelyjä, jätteenpolttolaitosta Hämeenkyrössä, kunnan rajansiirtoa Sipoossa tai tuleeko kaupungin nimen olla Länsi-Turunmaa vai Parainen. Valtuuston päätökset kunnallisen kansanäänestyksen jälkeen olivat äänestystuloksen mukaisia 81 %:ssa tapauksista eli 51 kertaa, ja tuloksen vastaisia 19 %:ssa tapauksissa eli 12 kertaa. (Oikeusministeriö 2019.)

Malmin lentokentän kokonaisuus on Helsingissä ollut käsittelyssä jo useamman vuosikymmenen ajan, ja sen ympärille on kehittynyt poikkeuksellisen suuri ja pitkäaikainen kansanliike Malmin lentoaseman ystävät ry. Omassa opinnäytetyössään Tero Ilola (2020) on tarkastellut Malmin lentoaseman lähihistoriaa 2000-luvun alusta vuoden 2019 loppuun, kuinka Malmin lentoasemalle ja sen alueelle on suunniteltu uutta toimintaa, kuinka näitä suunnitelmia ja ideoita on puolustettu ja ennen kaikkea vastustettu.

Turhautuminen yhteiskunnan ja politiikan polarisoitumiskehitykseen sekä kokemukseen muka-osallistamisesta tiivistyy seuraavaan lainaukseen kaupunginvaltuutettu Mari Rantasen puheenvuorosta Helsingin kaupunginvaltuuston kokouksesta 28.11.2018, kun käsittelyssä oli

kaupunginvaltuutettu Sampo Terhon valtuustoaloite kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi Malmin lentokentän säilyttämiseksi (Helsingin kaupunginvaltuusto 2018, 96).

”Demokratia on kriisissä, luemme ja kuulemme usein silloin kun ihmiset äänestävät väärin – äänestävät sillä tavalla kuin ei ole odotettavissa ja valtaa pitävien toiveissa. Sekö lienee tässäkin taustalla, ettei anneta helsinkiläisten ilmaista, tulisiko Malmin lentotoiminta säilyttää vai ei. Minusta tässä jos missä näkyy demokratian kriisi. Kaupunki ei ole juurikaan antanut ääntä niille, jotka kenties haluivat säilyttää lentoaseman niin koulutus-, harrastetoiminnan kuin huoltovarmuuden vuoksi.” – Mari Rantanen, kaupunginvaltuutettu, puheenvuoro Helsingin kaupunginvaltuuston kokouksessa 28.11.2018.

Kunnallisen kansanäänestysaloitteen ympärillä käytiin valtuustonkokouksessa rikasta keskustelua puolesta ja vastaan myös joulukuussa 2021. Helsingin kaupunginvaltuuston valtuutettu Mika Ebeling (Helsingin kaupunginvaltuusto 2021, 24) pohti omassa puheenvuorossaan, millainen asia on sopiva kunnallisen kansanäänestyksen aiheeksi. Puheenvuorossaan hän listasi neljä kriteeriä tai piirrettä, jotka kunnallisen kansanäänestyksen aiheen tulisi täyttää. Ensimmäinen näistä piirteistä on asian merkittävyys. Äänestettävän asian tulee olla merkittävä, mutta ei kuitenkaan merkittävyydeltään sellainen, että se syrjäyttäisi esimerkiksi kuntavaaleissa kaikki muut kysymykset.

”Jos asia automaattisesti ratkaisee ihmisen äänestyskäyttäytymisen, niin kansalaiset kykenevät pakottamaan edustuksellisen demokratiankin tottelemaan tahtoaan.” – Mika Ebeling, kaupunginvaltuutettu, puheenvuoro Helsingin kaupunginvaltuuston kokouksessa 8.12.2021.

Toinen kriteeri on se, että kuntalaiset hahmottavat perusvaihtoehdot kunnallisen kansanäänestyksen kohteena olevan asian osalta, josta ovat äänestämässä. Kolmas kriteeri on se, että asia herättää riittävää mielenkiintoa kuntalaisissa, jotta aloite kerää riittävän kannatuksen taakseen osoittaakseen, että kunnallinen kansanäänestys asiasta halutaan toteutettavan. Neljäs kriteeri liittyy äänestyksen lopputulokseen ja perusteltuun olettamukseen siitä, että on syytä epäillä, että kuntalaisten enemmistö on eri mieltä kuin vaaleilla valittujen valtuutettujen enemmistö.

”Eihän ole järkeä järjestää kansanäänestyksiä vain niistä kysymyksistä, joissa tiedetään saatavan toivottu lopputulos.” – Mika Ebeling, kaupunginvaltuutettu, puheenvuoro Helsingin kaupunginvaltuuston kokouksessa 8.12.2021.

Helsingin kaupunginvaltuuston päätös olla järjestämättä kunnallista kansanäänestystä kirvoitti kokouksen jälkeen keskustelua myös sosiaalisessa mediassa lähidemokratian roolista ja kuinka

sitä toteutetaan. Etenkin päätös nähtiin osittain huomattavan ristiriitaisena kaupunginvaltuuston paria kuukautta aiemmin kokouksessaan keskiviikkona 13.10.2021 vuosille 2021–2025 hyväksytyyn kaupunkistrategiaan verrattuna. Tuoreessa kaupunkistrategiassa ”*Helsinki vahvistaa osallisuutta ja vuorovaikutteisuutta kaikessa kaupungin toiminnassa edistämällä avointa toimintakulttuuria ja vuorovaikutteisia toimintatapoja sekä hyödyntämällä asukkailta ja yrityksiltä saatua palautetta.*” ... ”*Kaupunki kutsuu aktiivisesti kaupunkilaisia, yrityksiä ja yhteisöjä mukaan osallistumaan ja vaikuttamaan kaupungin palveluihin, päätöksentekoon, toimintaympäristöön, omaan asuinalueeseen ja huolehtii myös kaikkien osallisuutta tukevista rakenteista.*” (Helsingin kaupunki 2021, 53.) Malmin tapauksessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös se, että päätökset Malmin kentän alueen rakentamisesta on tehty aiemmilla valtuustokausilla. Mistä lopulta olisi äänestetty, mikäli kunnallinen kansanäänestys olisi järjestetty, ja olisi siko äänestyksen tuloksella ollut minkäänlaista vaikutusta mihinkään suuntaan? Etenkin, kun kunnalliset kansanäänestykset ovat neuvoa antavia, eivätkä kuntaa sitovia.

4. DEMOKRATIAKÄSITYS UUDESSA JULKISESSA HALLINNASSA

Yhteiskunnallisessa keskustelussa on viimeisten parin vuosikymmenen aikana puhuttu paljon yhteiskunnan eri toimijoiden osallistamisesta ja osallistumisesta sekä niiden merkityksestä julkiseen päätöksentekoon. Tämä keskustelu voidaan nähdä myös tietynlaisena jatkumona tai syy-seuraus -suhteena länsimaisten demokratioiden nykyaikaisille ongelmille, joita ovat esimerkiksi olleet kansalaisten aiempaa heikompi kiinnittyneisyys edustuksellisen demokratian instituutioihin, äänestysaktiivisuuden laskeminen vaaleissa sekä puolueuskollisuuden vähentyminen. Deliberatiivinen demokratiateoria pyrkii tarjoamaan ratkaisuja muun muassa näihin edellä lueteltuihin erilaisiin edustuksellisen demokratian ongelmiin tavoittelemalla yhteistä hyvää ja demokraattista legitimitettä.

4.1 Deliberatiivinen demokratiateoria

Politiikassa ja muussakin elämässä tulee vastaan tilanteita, joissa yhteisten päätösten tekeminen on hankalaa, osapuolten tavoitteet ovat vastakkaisia ja puhdas konsensus puuttuu. Jon Elster esittää teoksessaan *Deliberative Democracy* (1998) kolme erilaista keinoa, joilla tilanteessa, jossa osapuolet eivät ole lähtökohtaisesti yksimielisiä ratkaisusta, on kollektiivinen päätös

mahdollista saada aikaiseksi. Nämä keinot ovat neuvottelu (*arguing*), äänestäminen (*voting*) ja kaupankäynti (*bargaining*), joista kaikilla kolmella on myös oma paikkansa poliittisessa päätöksenteossa. Neuvottelussa tavoitteena on vaikuttaa keskustelun ja järkeilyn kautta osapuolten mielipiteisiin ja preferensseihin niin, että on mahdollista saada aikaiseksi sellainen päätös, jonka kaikki osapuolet hyväksyvät. Äänestyksessä aggregoidaan eli lasketaan yhteen osapuolten erilaiset intressit eri vaihtoehtoista, joista äänestetään. Päätöksen perusteena toimii näin ollen enemmistön kannatus. Huonon taustakaiun omaavat niin kutsutut ”lehmänkaupat” ovat yksi esimerkki kaupankäynnistä päätöksentekoprosessissa. Tällöin joku osapuoli voi joustaa omista periaatteistaan yhdessä päätöksessä, kunhan vastineeksi joku toinen osapuoli joustaa omissa periaatteissaan jossain toisessa päätettävässä asiassa, jolloin ensimmäinen saa oman kantansa siinä asiassa läpi. Elster jakaa myös päätöksenteon taustalla vaikuttavat motiivit kolmeen kategoriaan, joiden mukaan päätökset voivat perustua joko järkeen, intresseihin tai tunteeseen. Kaupankäyntiä ja äänestämistä päätöksenteossa voi ohjata mikä tahansa tai vaikka kaikki yhtä aikaa näistä kolmesta. Neuvottelun pohjautuessa puolueettomuuden ideaaliin, se yhdistetään useimmiten juuri järkeen. (Elster 1998, 5–7.)

Erilaiset demokratiateoriat tarjoavatkin erilaisia malleja yhteiskunnan kollektiivisen päätöksenteon tueksi ja päätösten tekemiseen. Modernissa yhteiskunnassa on todella paljon erilaisia arvoja, maailmankuvia ja intressejä omaavia yksilöitä ja ryhmiä, jotka monesti eroavat toisistaan huomattavasti. Näiden erilaisten arvojen, maailmankuvien ja intressien yhtensovittaminen ja kompromissien tai puhtaan konsensuksen löytäminen kaikkia kansalaisia koskevassa päätöksenteossa voi olla välillä hyvinkin haastavaa. Moniarvoisessa yhteiskunnassa kun harvoin on yhtäläinen käsitys yhteisestä hyvästä. Demokratiateorioista edeltäneinä parina vuosikymmenenä deliberatiivinen demokratiateoria on noussut aiempaa vahvemmin esiin, ja sillä onkin pyritty ratkaisemaan erinäisiä perinteisen demokratian ongelmia.

Deliberaatio (*englanniksi deliberation*) tarkoittaa sanakirjamääritelmän mukaan “*the process of carefully considering or discussing something*” eli harkittua ja huolellista prosessia tai keskustelua jostain asiasta (Oxford Learner’s Dictionaries 2022). Tässä tiivistyy hyvin ajatus, joka deliberatiivisen demokratianteorian kannattajille on demokratian ydin. Kollektiivista päätöksentekoa edeltävä keskustelu sekä keskustelun kohteena olevaan asiaan liittyvien kysymysten ja näkökulmien huolellinen tarkastelu ja harkinta, jonka tuloksena päätöksiksi muodostuvat ne vaihtoehdot, joilla on parhaat perustelut.

Deliberaatioissa keskustelun tulisi olla toisia keskustelijoita kunnioittavaa, vapaata ja järkevää. Se eroaa muusta julkisesta ja yksityisestä keskustelusta ja kommunikaatiosta siinä, että siihen

sisältyy tiettyjä odotuksia ja vaatimuksia keskustelun luonteesta, laadusta ja päämäärästä. Tiivistäen muun muassa keskustelun dialogisuus ja julkisuus sekä omien näkemysten perustelutavalla, jonka vastapuolen voi olettaa ymmärtävän ja hyväksyvän, voidaan nähdä tietynlaisina deliberaation vähimmäisehtoina. (Pekonen 2011, 40, 56; Parkkulainen 2014, 19.) Erilaisten arvostiritojen vallitessa demokraattinen keskustelu ja harkinta voivat olla keinoja yhteisymmärryksen rakentamiseksi. Deliberatiivisen demokratian teorioita voidaankin juuri tästä syystä pitää konstruktivistisina, eli sosiaalisesti rakentuneina. (Setälä 2003, 132.)

Ensimmäisen kerran termi deliberatiivinen demokratia on esiintynyt vuonna 1980 Joseph Bessettin julkaisemassa artikkelissa *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government* (Goldwin & Schambra 1980, 102). Kehityskulku kohti deliberatiivista demokratiaa oli lähtenyt jo kuitenkin aiemmin liikkeelle 1900-luvulla hallitsevana demokratiana olleesta liberaalista demokratiateoriasta ja sen erilaisista muunnelmista. Liberaalin demokratiateorian ja deliberatiivisen demokratiateorian eroavaisuuksia tarkastellessa nousee esiin hyvin merkittävänä ero siinä, kuinka ne suhtautuvat esimerkiksi kansalaisen ja päätöksentekijän väliseen tai kansalaisten keskinäiseen kommunikaatioon. Deliberatiivisessä teoriassa punta-roiva ja keskusteleva julkinen liberaatio nähdään mahdollisuutena käydä läpi ja muotoilla yhteisiä arvoja ja intressejä, ja tätä kautta pyrkiä kohti konsensuaalisia päätöksiä. Liberaali demokratia ei ole nähnyt julkisella keskustelulla kovinkaan merkittävää roolia erilaisten konfliktien ennaltaehkäisemisessä, vaan korostanut perinteisesti erilaisten intressien moninaisuutta ja konfliktialttiutta. (Dryzek 2000, 2–11.)

Vaikka Joseph Bessette deliberatiivinen demokratia -termin mainitsi ensimmäiseksi, on demokratiateorian alkujuuret Immanuel Kantin (1724–1804) moraalifilosofiassa ja keskeiset ydinideat Jürgen Habermasin ja John Rawlsin käsialaa. Kuten liberaali demokratiateoria, myös deliberatiivinen demokratiateoria on hajautunut ja sitä tarkastellaan monesta erilaisesta näkökulmasta. On kuitenkin muutamia selkeästi löydettäviä perustavanlaatuisia ydinideoita, jotka lähes kaikki deliberatiivisen demokratiateorian kannattajat allekirjoittavat. Esimerkiksi frankfurtalaisen kriittisemmän koulukunnan edustaja Habermas korostaa kollektiivisten päätösten osalta julkisen kommunikaation ja kommunikatiivisen toiminnan merkitystä. Unohtamatta tässä yhteydessä Habermasin ajatusta julkisen tilan käsitteestä, nämä muodostavat sellaisen kehikon, johon voidaan nähdä deliberatiivisen demokratiakäsityksen osaltaan rakentuneen. Rawls taas edustaa liberaalimpaa angloamerikkalaista teoriaa, jota tutkiessaan ja teoriaa kir-

joittaessaan hän on kiinnittänyt laajemmin huomiota erityisesti oikeudenmukaisuuden ja yksilönoikeuksien sekä deliberatiivisen demokratian periaatteiden väliseen suhteeseen. (Esimerkiksi Habermas 1996; Setälä 2003, 136–137.)

4.1.1 Jürgen Habermas ja julkinen harkinta

Saksalaisen yhteiskuntateoreetikon ja filosofin Jürgen Habermasin laajasta tuotannosta deliberatiivisen demokratiateorian kannalta keskeisimpiä ajatuksia ovat hänen käsityksensä julkisesta harkinnasta edustuksellisissa demokratioissa ja kommunikatiivisen toiminnan teoria. Kommunikatiivisen toiminnan teoria on tarkoitettu yleispäteväksi teoriaksi väitteiden validiteetin eli pätevyyden kriteereistä, eli faktuaalisten (tosiasioita koskevien) ja evaluatiivisten (arvotettavien) väitteiden paikkansapitävyydestä. Kommunikatiivinen toiminta onkin Habermasilla demokratiateoriassa keskiössä, koska se mahdollistaa yhteisymmärryksen ja kollektiivisen yhteisen edun löytämisen. Demokraattisessa päätöksenteossa erityisen tärkeitä tekijöitä ovat Habermasin ideaali puhetilanteesta ja kommunikatiivisesta rationaalisuudesta sekä moraalisten väitteiden pätevyyden kriteerit. Verrattuna Rawlsin teorian tavoitteeseen, jossa pyritään poliittisen oikeudenmukaisuuden määrittelyyn, Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian tavoitteet ovat kunnianhimoisemmat. (Setälä 2003, 138.)

Habermas esittää teoksessaan *Between Facts and Norms* (1996, 278–279) mallin demokraattisesta legitimitetistä, joka perustuu ideaaliin kommunikaatiotilanteeseen. Demokraattisen päätöksenteon legitimiisyys on Habermasin mukaan riippuvainen siitä, kuinka paljon ja missä määrin se muistuttaa ideaalia kommunikaatiotilannetta. Ihanteena Habermasin teoriassa on se, että kaikilla kansalaisilla olisivat reilut ja todelliset mahdollisuudet osallistua julkiseen keskusteluun. Samalla keskusteluun osallistuvilla kansalaisilla on velvollisuus arvioida argumentteja niiden argumentaation johdonmukaisuuden sekä niiden tiedollisten ja moraalisten ansioiden perusteella. Näin ollen kollektiiviset päätökset ovat legitimejä, mikäli ne tehdään julkisessa keskustelussa, joka on ideaalin kommunikaatiotilanteen kaltainen. Lisäksi vaatimuksena on, että kollektiiviset päätökset ovat perusteluineen kaikkien vaikutuspiiriinsä kuuluvien hyväksyttävissä. Riippumattomana ihanteena voidaankin pitää ideaalissa kommunikaatiotilanteessa saavutettua yksimielisyyttä. Sitä voidaan soveltaa kollektiivisten päätösten eli demokraattisten lopputulosten arvioinnissa. (Habermas 1996, 278–279; Setälä 2003, 139.)

Valtiovallan alaisuudessa erilaisia julkisia tehtäviä hoitaa nykyään monet erilaiset toimijat. Sosiaalisen vallan keskittymiä ja käyttäjiä ovat muun muassa erilaiset sosiaaliset organisaatiot, puolueet, etujärjestöt ja media laajasti käsitettynä. Jotta näiden erilaisten yhteiskunnallisten

toimijoiden toiminta on demokraattista, niiden tulee noudattaa läpinäkyvyyden ja julkisuuden periaatteita omassa toiminnassaan. Samalla on myös tärkeää uudistaa näiden erilaisten toimijoiden ja julkisen vallan välistä yhteistyötä, niin että muodostuu toimiva ympäristö tai niin kutsuttu julkinen tila kaikille toimijoille. (Habermas 1989, 208–210.) Tavoitteena onkin tehdä kansasta lähde rationaaliselle ja edistykselliselle konsensukselle, tietynlainen poliittinen auktoriteetti, eikä pelkästään kohde niin vallankäytölle kuin julkisen mielipiteen muokkaamiselle (Habermas 1989, 236).

Habermasin mukaan deliberatiivisen politiikan menestys riippuu siitä, kuinka deliberatiiviset toimintatavat saadaan institutionalisoitua eli otettua erilaisissa organisaatioissa käyttöön, ja kuinka eri kanavien kautta tulleiden ja organisaatioissa syntyneiden ajatusten ja mielipiteiden kohtaaminen ja yhteensovittaminen onnistuvat. Ideaalitkin kommunikaatiotilanteet vaativat kollektiivisesti toimivien kansalaisten lisäksi järjestelyjä ja organisointia. Paikan, jossa mielipiteet voivat kohdata ja keskustelua voidaan käydä. Toisaalta kommunikatiivinen toiminta ei pelkästään riitä sosiaalisen integraation toteutumiseen, vaan se vaatii kanavoituakseen erilaisen demokraattisten mielipiteenmuodostusväylien kautta lainsäädännöllistäkin kehikkoa ympärilleen. (Habermas 1996, 296–302.)

4.1.2 John Rawls ja tietämättömyyden verho

Yhdysvaltalaisen Harvardin yliopiston poliittisen filosofian professori John Rawlsia edustaa deliberatiivisen demokratiateorian liberaalimpaa suuntausta, kun Jürgen Habermas edusti kriittisempää koulukuntaa. Oikeudenmukaisuus ja kuinka se toteutuu, on ollut toistuvana teemana ja tutkimuksen kohteena Rawlsin tuotannossa. Hänen tunnetuimpia käsitteitään on Kantin moraali-filosofiaan pohjautuva ajatus ”tietämättömyyden verhosta”, jonka hän esitteli ensimmäisen kerran vuonna 1971 julkaistussa teoksessaan Oikeudenmukaisuusteoria. Hypoteettisessa alkutilanteessa tietämättömyyden verhossa on kyse siitä, että osapuolet eivät tunne omaa yhteiskunnallista asemaansa, omia kykyjään, identiteettiään tai näistä johtuvia erityisetujaan, ja pyrkivät näiden ehtojen ollessa voimassa määrittelemään oikeudenmukaisuuden periaatteet. Oikeudenmukaisuuden perustana voidaan pitää valittujen periaatteiden tasapuolista kohtelua, jonka tietämättömyyden verho takaa. (Setälä 2003, 141–142.)

Rawlsin tietämättömyyden verho ja oikeudenmukaisuusteoria ovat myös keränneet kritiikkiäkin osakseen. Muun muassa osallistuvan demokratian teoreetikko Benjamin Barber (1984, 18) ja poliittinen filosofi Brian Barry (1995, 55–60) ovat kritisoineet Rawlsin teoriaa tietämättömyyden verhosta, koska se estää erittäin paljon yksilöiden välistä yksilöllistä ja yhteisöllistä

toimintaa. Tietämättömyyden verho estää yksilöiden erityisetujen ja kykyjen tai muiden tekijöiden vaikutuksen valintoihin sekä irrottaa kaikista sosiaalisista suhteista, jolloin oikeudenmukaisuus perustuu ainoastaan tietämättömyyden verhon takana määriteltyyn yksilöiden omaan etuun. Herääkin kysymys vastaako tämä kuinka paljon todellisuutta. Kompleksisessa maailmassa eri tekijät vaikuttavat eri tavoin päätöksentekoon, jolloin hypoteettisten yksilöiden tekemä sopimus tai päätös voi olla erittäin vaikeasti hyväksyttävissä todellisten yksilöiden toimesta, vaikka tavoite olisikin täysin sama. Näkökulmista vuorovaikutus ja osallistuminen puuttuvatkin Rawlsin oikeudenmukaisuuden harkinnasta oikeastaan täysin. Tämä rajoittaa osaltaan sen käytettävyyttä päätöksenteon menettelytapojen arvioinnissa. (Setälä 2003, 142–144.)

Niin Rawls kuin Habermaskaan eivät ole sanelleet kuitenkaan deliberatiivisen demokratiateorian lopullista muotoa, vaan uusia tulkintoja ja sävyisiä piirteitä nousee keskusteluun säännöllisesti uusilta ja vanhoilta teoreetikoilta ja tutkijoilta. Deliberatiivisen demokratian piirissä keskustelua onkin paljon noussut Habermasin ja Rawlsin muodostaman johtavan prosessin eli konsensuksen tavoittelun deliberaation kautta merkityksestä. Kritiikkiä onkin esitetty tietynlaisesta taipumuksesta poissa silmistä, poissa mielestä -ajatteluun etenkin erimielisyyden problematiikkaan kuuluvien ongelmien, kuten erilaisten yhteiskunnallisen elämän erimielisyyksien ja niihin olennaisesti liittyvien poliittisten konfliktien, vastakkainasettelujen, arvo- ja intressiristiriitojen käsittelystä tai jopa käsittelemättä jättämisestä. (Parkkulainen 2014, 34.)

4.1.3 Toteutuvatko deliberatiivisen demokratiateorian ja julkisen harkinnan tavoitteet käytännössä?

John S. Dryzek on australialainen yhteiskuntateoreetikko ja professori politiikantutkimuksen aloilta. Hän julkaisi ensimmäisen teoksensa diskursiivisesta demokratiasta vuonna 1990. Samassa teoksessaan hän esitteli käsitteellisen näkemyksensä kommunikatiivisesta rationaalisuudesta. Diskursiivinen demokratia ja deliberatiivinen demokratia nähdään nykyään käsitteellisinä synonyymeinä eli vaihtoehtoisina toisilleen, vaikka esimerkiksi Dryzek itse käyttää mieluummin diskursiivisen demokratian käsitettä deliberatiivisen demokratian käsitteen sijaan. Käsitteitä pidettiin erillisinä vuosituhanen vaihteessa, mutta sen jälkeen niitä on alettu käyttää enenevässä määrin synonyymeinä keskenään. Esimerkiksi Dryzekin mukaan deliberatiivisen demokratian prosessit eivät välttämättä aina ole kommunikatiivisia ja sosiaalisia, kun taas diskursiiviset prosessit ovat. Kommunikaation osalta hänen teoriansa ei rajaa ulos esimerkiksi riitaisaa ilmaisua tai retoriikkaa, vaan se sallii kaikenlaisen väkivallattoman kommunikaation. (Dryzek 1990 & 2000, v-vii ja 1–4.)

Dryzek katsookin, että edustuksellinen liberalistinen demokratia on jo osittain kyvytön ratkaisemaan nykyajan ongelmia moniarvoisissa ja jakaantuneissa yhteiskunnissa, mikä on toiminut kannusteena hänen oman teoriansa luonnissa. Instrumentaalisen rationaalisuuden periaate on korostunut sekä tutkimuksessa että poliittisessa toiminnassa. Se on perustunut uskoon objektiivisten arvojen ja totuuksien olemassaoloon, sekä tehokkaaseen preferenssien eli vaihtoehtojen välittämiseen. Hänen mukaansa edustuksellinen demokratia, joka rakentuu edellä lueteltujen ajatusmallien varaan ei ole demokratia lainkaan. (Dryzek 2000, 8–12.)

Dryzekin mukaan refleksiivisen kommunikaation kautta rakentuva päätöksentekoprosessi mahdollistaa yksilöiden preferenssien muodostumisen ja muokkautumisen sekä poliittisen oppimisen. Näin hän pyrkii määrittelemään uudelleen rationaalisuuden kriteerit ja ottamaan eroa objektivismiin. Vuorovaikutus ja habermasilainen kommunikatiivinen toiminta ovat olennaisia osia yhteisöllisyydessä. Yhteisöllisyyden merkitystä korostaessaan Dryzekin voidaankin nähdä seuraavan Aristoteleen ajattelua, jonka mukaan sosiaalinen kanssakäyminen on edellytys päätöksenteon rationaalisuudelle. (Tykkyläinen 2015.)

Dryzekin kommunikatiivisen rationaalisuuden käsite rakentuukin näiden tekijöiden pohjalle. Oletuksena kommunikatiivisessa rationaalisuudessa on se, että toimijat kykenevät muodostamaan ja kyseenalaistamaan erilaisia argumentteja. Näin he saavat toimia sellaisessa ympäristössä, jossa parhaalla argumentilla on ainoa auktoriteetti. Vuorovaikutuksen muotona kommunikatiivinen rationaalisuus on vapaa esimerkiksi vallankäytöstä, yksilön etujen maksimoimisesta, pakotuksesta ja petoksesta. Päätöksenteon demokraattisuuden ja sosiaalisten prosessien kannalta oleellista on se, että kommunikatiivisen rationaalisuuden ehtojen mukainen toiminta luo ymmärrystä toimijoiden välille toistensa mahdollisesti erilaisistakin tarpeista. Vaikka Dryzek näkee yhteisöllisyydessä habermasilaisen kommunikaation merkittävänä tekijänä, hän ei silti jaa täysin samoja tavoitteita kuin Habermas, esimerkiksi vuorovaikutuksen kautta löydettävään konsensukseen yhteisen päämäärästä tai tavoitteista. Toisaalta hän on nimennyt akilleen kantapääksi vuorovaikutusta painottavissa teorioissa juuri erittäin laaja-alaisten tai jopa universaalien totuuksien etsinnän. (Dryzek 1990, 9–16.)

Deliberatiivisen demokratiateorian periaatteina ovat yksilöiden ja yhteisöjen välinen yhtäläinen kunnioitus, jonka tulisi näkyä päätöksenteon perusteiden yleisenä hyväksymisenä sekä kaikkien etujen ja arvojen tasapuolisena kohteluna. Nämä kaikki ovat sellaisia tekijöitä, jotka vetoavat moderniin ihmiseen, ja joita samalla myös tavoitellaan politiikassakin varsin laajasti. Edellä esitellyt ideaalit tilanteet ovat ideaaleja. Varsin harvoin, jos koskaan, todellisessa maailmassa tilanteet ja olosuhteet ovat sellaiset, että ne voivat täysin toteutua.

Vaikka deliberatiivinen demokratiateoria on houkutteleva, se on myös demokratian mikroetiikan eli poliittisten toimijoiden kannalta vaativa malli. Se vaatii heiltä vahvaa sitoutumista julkiseen harkintaan. Mikäli siihen ei sitouduta, niin harkinnan puute voi ilmetä esimerkiksi seuraavanlaisina ilmiöinä: 1. Yksilöt tai ryhmät takertuvat ennakoita määrättyneisiin arvoihinsa, 2. he tavoittelevat pelkästään omaa tai ryhmänsä etua, 3. yksilöiden mielipiteet määräytyvät ulkoisesti eikä autonomisen eli itsenäisen harkinnan pohjalta. Kolmannessa kohdassa yksilö ei välttämättä edes tunnista omia arvojaan tai etujaan, jolloin he alistuvat asemaan, jossa heidän kykyjään omien mielipiteiden muodostamiseen ja asioiden harkintaan ei edes tunnusteta. Tällainen tilanne voi ilmetä esimerkiksi silloin, kun päätöksenteossa luotetaan liikaa asiantuntijatietoon kansalaisten itsenäisen harkinnan asemasta. Tämä sotii erityisesti deliberatiivisen demokratiateorian tasa-arvovaatimusta vastaan. (Setälä 2003, 154–155.)

4.2 New Public Governance

Hallinta (*governance*) käsitteenä on monimerkityksellinen. Tutkijat ovat luokitelleet hallinnan käsitteen monin eri tavoin erilaisilla painotuksilla. Yhden näistä luokitteluista on esittänyt Erik-Hans Klijn (2008, 507–508) artikkelissaan *Governance and Governance Networks in Europe*. Hän on ryhmitellyt käsitteen neljään pääluokkaan, jotka ovat hallinta hyvänä hallintotapana (*good governance / corporate governance*), hallinta uutena julkisjohtamisena (*new public management / market governance*), hallinta monitasoisina hallinnonalojen välisinä suhteina (*multilevel governance / inter-governmental relations*) tai hallinta verkostojen hallintana (*network governance*). Vaikka nämä kaikki edellä mainitut ovatkin hyvin erilaisia käsityksiä hallinnasta, niillä on joitain yhteisiä elementtejä. Ne kaikki korostavat voimakkaasti hallintaprosessia pikemminkin kuin hallintorakenteita ja hallinnon vallan rajoja.

	Panos	Väline	Tuotos	Palaute
Perinteinen julkishallinto (<i>Public Administration</i>)	Äänestäminen ja erilaiset painostusryhmät	Byrokrazia: Julkinen, ammatillisiin standardeihin perustuva	Virallinen sääntöperusteinen ohjaus, tarjontalähtöiset palvelut, joiden tavoitteena on varmistaa tasa-arvoisuus ja oikeudenmukaisuus	Säännölliset vaalit ja perustuslainen tilivelvollisuus
Uusi julkisjohtaminen (<i>New Public Management</i>)	Äänestäminen, asiakastyytyväisyys ja valinta	Strateginen tulosohjaus ja näennäismarkkinat, joissa julkinen ja yksityinen vastakkain	Sääntelyn purkaminen ja vaatimukseen perustuvat palvelut, joiden tavoitteena on varmistaa tehokkuus ja asiakastyytyväisyys	Suorituskyvyn mittaaminen ja kilpailuttamisen kautta tulevat sanktiot
Uusi julkinen hallinta (<i>New Public Governance</i>)	Äänestäminen, uusien osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen tavoitteena julkisten ja yksityisten toimijoiden jatkuva vuoropuhelu ja yhteistyö	Yhteistyö eri toimijoiden, tasojen ja sektoreiden kesken: julkinen ja yksityinen yhdessä	Uudet työkalut, joiden tavoitteena on voimaannuttaa ja sitouttaa yksityisiä sidosryhmiä toimimaan julkisessa palvelutuotannossa	Useita tilivelvollisuuden muotoja, jotka perustuvat erilaisiin organisaation oppimiseen soveltuviin standardeihin

Taulukko 1. Poliittinen järjestelmä perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan näkökulmista (mukaillen Torfing & Triantafillou 2013, 14 sekä Hakari 2013, 38).

Tutkimuksen kannalta hallinnan käsitteistä kuitenkin keskitytään uuden julkisen hallinnan (*New Public Governance*) käsitteeseen. Kuten taulukosta 1 voidaan nähdä, uusi julkinen hallinta on kehittynyt täydentämään ja kehittämään aiemmin vahvoina hallinnan teoreettisina kehyksinä toimineita perinteistä julkishallintoa (*Public Administration*) ja uutta julkisjohtamista (*New Public Management*). Taulukossa kuvataan tarkemmin myös millaisia erilaisia yhtäläisyyksiä ja eroja on havaittavissa perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan mukaisten poliittisten järjestelmien välillä. Erityisesti uuden julkisen hallinnan painopisteet ovat organisaatioiden välisissä suhteissa ja prosessien hallinnassa. Siinä painotetaan kestävien organisaatioiden välisten suhteiden suunnittelua ja arviointia, joissa luottamus, suhteellinen pääoma ja sopimussuhteet toimivat keskeisinä hallintomekanismeina. Lisäksi se korostaa tuotettujen palveluiden tehokkuutta ja saatuja tuloksia. (Osborne 2006, 384.)

Toisaalta uuden julkisen hallinnan näkökulma voidaan nähdä kyseenalaistavanakin vastareaktion suhteessa perinteiseen julkishallintoon ja aiemmin tehdyille hallinnon uudistuksille. Etenkin uuden julkisjohtamisen perusajatuksiin, spontaaneihin järjestelmämuutoksiin paikallistasolla tai desentralisaatioon verrattuna. Yhteiskunnan ja talouden ohjauksessa tarvittavaan asiantuntijuuteen ja resursseihin ei enää automaattisesti ole kunnilla ja valtiolla monopoliasemaa. (Pierre & Peters 2000, 77–83.)

Näkemyksellisessä keskiössä uuden julkisen hallinnan mukaisessa ajattelussa on näkemys siitä, että julkinen hallinto ei enää kykene yksin ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan yhteisten asioiden hoitaminen ja hallinnan onnistuminen vaatii yhteistyötä sekä kansalaisten, yksityisten toimijoiden ja kolmannen sektorin kanssa. Monimutkaistuneemmassa maailmassa ja yhteiskunnassa ongelmat herkästi ketjuuntuvat, mikä vaatii yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Näin organisaatiot ja eri toimijat ovat tulleet entistä riippuvaisemmiksi toisistaan. Monimutkaiset ongelmat vaativat usein kompleksisia ratkaisuja. Hierarkkiset järjestelmät yksinkertaisina rakenteina näin ollen ovat menettäneet ja menettävät merkitystään monimutkistuneissa yhteiskunnissa. Ohjauksessaan hallinto joutuu käyttämään suoran käskytyksen sijaan muita ohjauksen muotoja. Tätä ilmiötä kuvaa niin sanottu isomorfinen periaate, jonka mukaan osajärjestelmän monimutkaisuuden tulee vastata sen järjestelmään monimutkaisuutta, jonka osana se toimii. (Hakari 2013, 34; Haveri & Pehk 2008, 16.)

Väitöskirjassaan Kari Hakari (2013, 35) tiivistää tämän muutoksen niin, että valtio ja kunnat ovat entistä riippuvaisempia yhteiskunnan muista toimijoista, jolloin julkisen hallinnon rooli

muuttuu toiminnan osalta koordinaattoriksi ja eräänlaiseksi liikkeellepanijaksi. Samalla se tarkoittaa muutosta yksipuolisesta hallintokulttuurista kohti aiempaa monimuotoisempaa ja vuorovaikutteisempaa hallintokulttuuria.

Siirtyminen paikallishallinnosta paikalliseen hallintaan uuden julkisen hallinnan oppien mukaan muuttaa voimakkaasti hallinnan painotusta kohti yhteisöllisyyttä ja kuntalaiskeskeisyyttä. Se tarkoittaa muun muassa seuraavan kaltaisia muutoksia ja toimia: hallinnon ja politiikan eriyttämisen sijaan keskitytään niiden välisten erilaisten vuorovaikutusprosessien kehittämiseen. Samalla kiinnitetään enenevässä määrin huomiota kuntalaisten luottamuksen ylläpitämiseen ja lisäämiseen demokraattisen dialogian ja läpinäkyvien prosessien avulla. Painopisteet muuttuvat, esimerkiksi organisaatioiden kehittämisestä siirrytään enemmän kohti yhteisöjen kehittämistä. Jos aiemmin on keskitytty asiakastarpeiden määrittelyyn, niin nyt lähestytään enemmän yhteisöä ja sen osallistumista koskevia kysymyksiä. Tehokkuus on yhä tärkeää, mutta sen rinnalla on myös huomioitava yhtä lailla kunnan toiminnan vaikuttavuuden parantaminen kuntalaisten näkökulmasta. Paikallisessa hallinnassa pyritään luomaan edellytyksiä yhteisön jäsenten osallistumiselle omien asioiden suunnittelussa ja hallinnassa, sekä osallistumiseen palvelujen tuottamiseen. Uusi paikallinen hallinta voidaankin jossain määrin nähdä tietynlaisena paluuna kunnallisen itsehallinnon alkulähteille. (Bovaird & Löffler 2002, 21–23; Haveri & Pehk 2008, 135–136.)

Uusi julkisjohtaminen voimisti hallintotieteellisessä keskusteluperinteessä asiakaslähtöisyyden ja markkinaohjautuvuuden teemoja. Hallinnan kannalta keskustelu painottui erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin suhteiden kehittymiseen yleisellä tasolla, elinkaarimallien (*public-private partnership*) soveltamiseen sekä vaihtoehtoisten palvelutuotantojärjestelmien kartoittamiseen ja niistä saatujen erilaisten kokemusten arviointiin. Samaan aikaan keskusteluun nousivat mukaan ”managerialistiset” hallintaproblematiikan kysymykset, jotka koskivat muun muassa kuntien hankintaprosessien hallintaa, ostopalvelujen hankkimista ja hankintojen kilpailuttamista. Managerialismin lisäksi paikallisen hallinnan kehittämisessä voidaan nähdä myös toinen näkökulma, joka on demokratianäkökulma. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna uusi julkisjohtaminen keskittyy enemmän kunnan oman toiminnan tehostamiseen ja kehittämiseen. Uudessa julkisessa hallinnassa kehittämisen kohteeksi on noussut aiempaa laajemmin kunnan suhteet yhteistyökumppaneihin ja/tai muihin toimijoihin. (Anttiroiko 2010, 14–15; Hakari 2013, 39–40.)

Kun näitä kahta näkökulmaa tarkastellaan tarkemmin, niin ne antavat laajan kuvan siitä ympäristöstä, jossa kunnat toimivat omien uudistusprosessien kanssa. Hallinta-ajattelu haastaa uudistumaan sekä nykyisen demokraattisen päätöksenteon kuin myös perinteisen suomalaisen kuntajohtamisen. Toimiva itsehallinnollinen kansalaisyhteiskunta vaatii johtamistyöskentelyssä uuden julkisen hallinnan monimutkaisessa ja monimuotoisessa toimintaympäristössä kokonaisvaltaista johtamisotetta (Leinonen 2012, 74–75). Perinteinen työnjaonmalli ei toimi tällaisessa muuttuneessa ympäristössä niin hyvin kuin aiemmin. Tämän muutoksen voidaan nähdä myös yhtenä isona tekijänä sille, että keskustelu ja kiinnostus pormestarihallinnon hyödyistä, haitoista ja pormestarihallinnon käyttöönottojen kuntien ja kaupunkien kokemuksista on ollut viimeisen vuosikymmenen aikana erittäin runsasta. (Hakari 2013, 39.)

4.3 Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate

Skotlantilaisen valistusajan filosofi David Hume (1711–1776) esitteli esseessään *Idea of a Perfect Commonwealth* (1752) oman ideansa täydellisestä valtiosta, ja kuinka hallinto ja päätöksenteko tukevat sen toteuttamisessa. Omalla ideaalilla mallillaan hallinnon toteuttamisesta Hume pyrki ratkaisemaan suuren valtion ja paikallisuuden välisiä ristiriitoja esittämällä varhaisen näkemyksen läheisyysperiaatteen merkityksestä julkisessa vallankäytössä. Vallan ja päätöksenteon karkaamista kauas kansalaisista pyritään näin hillitsemään esimerkiksi keskeisellä periaatteella senaattorin riippuvaisuudesta piirikuntansa kansasta sekä pyrkimyksenä päätöksentekoon mahdollisimman matalalla tasolla päätettävän asian mukaan. (Hume & Miller 1987, 512–529.)

Terminä läheisyys kuvaakin hyvin osallistumista korostaen samalla myös paikallisuutta. Läheisyys liitetään usein myös empatiaan, läsnäoloon, huomioon, vuorovaikutukseen kansalaisten ja hallinnon välillä sekä myötätuntoon. Päätäjien pitää olla valmiita kuuntelemaan, tavoitettavissa ja vastaanottavaisia sille, mitä kansalaisilla on sanottavana. Itsensä näkyville asettamalla päättäjät pyrkivät toimimaan läpinäkyvästi yleisön edessä ja kansalaisille annetaan näin mahdollisuus myös tulla kuulluiksi. Näin ollen lähelle kansalaisia luotavilla erilaisilla instituutioilla ja niiden läheisyydellä pyritään vahvistamaan legitimitettiin ja lujittamaan demokratioita ja parantamaan niiden hallittavuutta. (Rosanvallon 2013, 253–255.)

Subsidiariteettiperiaate on käsitteenä kuitenkin suhteellisen problemaattinen ja moniulotteinen. Tähän ovat vaikuttaneet esimerkiksi se, että periaatetta on tulkittu ja ymmärretty Euroopan

unionin sisälläkin hieman eri tavoin vuosituhannen vaihteen molemmin puolin. Ennen käsitteen suomennoksen vakiintumista läheisyysperiaatteeksi siitä on käytetty myös muun muassa suomennoksia tukiperiaate, toissijaisuusperiaate ja hajauttamisperiaate. Läheisyysperiaatteen mukaisesti julkisen vallan päätöksenteon tulisi toteutua mahdollisimman lähellä kansalaista, matalimmalla mahdollisella hallinnontasolla. Siellä, missä ensisijainen vastuu ratkaisujen ja päätösten tekemisestä sijaitsee. Hyötynä tässä nähdään se, että tällöin päätöksenteon tukena on käytettävissä yleensä enemmän paikallista tietoa ja paremmat mahdollisuudet tutustua paikallisiin olosuhteisiin ja erityispiirteisiin, kuin jos päätökset tehdään ylemmillä tasoilla tai kaukana päätöstä koskevista alueista tai ihmisistä. Läheisyysperiaatteen käyttöä onkin usein perusteltu pyrkimyksellä päätöksenteon selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Ylemmät hallinnontasot käsittelevät ja tekevät sitten sellaiset päätökset, joita ei alemmilla tasoilla voida tehdä. (Ryyänen 2006, 295–297 & Rentto 1995, 722.)

Dosentit Jarmo Hukka ja Tapio Katko määrittelevätkin vesihuoltopalveluita koskevassa tutkimuksessaan subsidiariteettiperiaatteen eli läheisyysperiaatteen institutionaaliseksi työkaluksi, josta on hyötyä monitasoisessa hallinnossa eri osapuolien välisessä keskustelussa ja päätöksenteossa. Subsidiariteettiperiaatteen avulla on mahdollista kehittää niin monitasoista hallintoa kuin lainsäädäntöä ja eri tasoisten säädösten tulkintaa ja soveltamista tavoilla, jotka edistävät monipuolisia ja kestäviä palveluita. (Hukka & Katko 2021, 69.)

Sekä Suomessa että Euroopan unionissa subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen osalta on käyty laajaa keskustelua viimeisten vuosikymmenten aikana. Suomessa valtion ja kuntien välinen työnjako sosiaali- ja terveystalouden uudistus keihäänkärkenään on ollut iso poliittinen kysymys jo useamman vaalikauden ajan. Vaikka hyvinvointialueet aloittavat toimintansa vuonna 2023 ja ottavat vastuulleen aiemmin kunnille kuuluneet sote-palvelut, niin keskustelu ja huoli palveluiden tarjonnasta lähellä kansalaista sekä kaupungeissa että syvällä maaseudulla jatkuu vuosia. Läheisyysperiaate on ollut pitkään Suomessa tietynlaisena hallinnon rakenneperiaatteena, jonka mukaan julkisten palveluiden toteuttamisvastuu olisi kansalaista lähimpänä olevalla hallinnon tasolla, eli käytännössä hyvin usein kunnalla.

Helsingin yliopiston hyvinvointialueiden paikallisia malleja koskevassa artikkelissa valtiopin dosentti Hanna Wass tuo esiin, että lähidemokratialla on myös keskeinen merkitys kansalaisten sitouttamisessa osaksi uutta aluetason päätöksentekoa. Läheisyysperiaate tulisikin ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa eli päätökset pitäisi pyrkiä tekemään mahdollisimman lähellä niitä, joita päätökset koskevat. Oleellista on myös se, kuinka osallistumisen keinot toteutetaan ja mistä aktiivisuus ja ohjaus niiden toteuttamiseen lähtee liikkeelle. Wassin mukaan

aiemmasta tutkimuksesta voidaan nähdä toisaalta myös se, että kaikki päätöksentekijät eivät välttämättä riemuitse lähidemokratiasta ja kaikista sen eri muodoista. Hyvinvointialueista muodostuva uusi hallintotaso tarjoaa mahdollisuuden löytää ja kehittää uusia tapoja ja muotoja eri toimijoiden vaikuttamiselle ja osallistumiselle. (Komulainen, 2021.)

Käsitteenä poliittinen osallistuminen liittyy vahvasti myös lähidemokratiaan ja subsidiariteettiperiaatteeseen. Kun ennen ajateltiin, että osallistumisen tärkein motiivi on vaikuttaa hallintokoneistoon jollain tavalla, niin poliittisen osallistumisen käsite on irtautunut tästä ajatuksesta ja muotoutunut uusiksi. Poliittinen osallistuminen voi nykyisin kattaa kaikki ne erilaiset keinot, joita kansalainen käyttää oikaistakseen yhteiskunnassa väärin tai huonosti olevia asioita. Osallistumalla kansalainen kyseenalaistaa, murtaa tai tukee yhteiskunnan valtasuhteita. Osallistumisen areenat ja tavat ovat monipuolistuneet muun muassa globalisaation, kehittyneen teknologian ja tiedonsaannin myötä, jolloin samalla poliittinen osallistuminenkaan ei ilmene ja kanavoitu enää pelkästään poliittisten etujärjestöjen, liittojen tai puolueiden kautta. Uusia osallistumismahdollisuuksia on avautunut myös aluetason toimijoiden aktivoitumisen myötä. Uudet tavat osallistua voivat politisoida sellaisia asioita, jotka perinteisesti ole kuuluneet poliittisen järjestelmän piirien ytimeen tai edes ulkokehillekkään, saati puolue- tai hallitusohjelmiin. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 11–12.)

4.3.1 Demokratiainnovaatiot subsidiariteettiperiaatteen ilmentyminä

Erilaisilla demokratiainnovaatioilla eli uudentyypisillä poliittista osallistumista mahdollistavilla rakenteilla ja instituutioilla on pyritty aktivoimaan, syventämään ja lisäämään kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. Etenkin ”puolueettomia kansalaisia” (*non-partisan citizens*), joiden ei oleteta edustavan mitään eturyhmää. Tämä erottaakin demokratiainnovaatiot muista demokraattisten järjestelmien eturyhmien edustukseen tai verkostomaisuuteen perustuvista päätöksentekotavoista. Eräänlaisena ”superdemokratianakin” luonnehditut uudet osallistumisen tavat ja muodot, sekä uusien erilaisten partnereiden ja toimijoiden mukaan ottamisen sekä asioiden valmisteluun ja itse päätöksentekoon on välillä nähty aksiomaattisina eli ilmiselvinä demokratian lisääjinä. Nopeasti ajateltuna se voikin olla tätä, mutta tarkemmin tutkittaessa ja asioita mietittäessä monet demokratiainnovaatiot sisältävät myös erittäin potentiaalisia ongelmia demokratian kannalta, jolloin ei ole mitenkään yksiselitteistä pitää niitä automaattisesti demokratiaa lisäävinä elementteinä ainoastaan. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 20–21.)

Malliesimerkki demokratiainnovaatiosta on kuitenkin osallistuva budjetointi. Osallistuvalla budjetoinnilla on aidosti suoraa demokratiaa lisäävä vaikutus, vaikka usein osallistuvan budjetoinnin hankkeet kohdistuvat verrattain pienen mittakaavan asioihin ja hyvin usein pieneen osaan hankkeiden kokonaisbudjeteista. Toteutustapa vaikuttaa paljon myös sen merkittävyyteen, joka voi olla hyvinkin rajoittunut. Laajuutta, tarkkaa kohdetta ja merkitystä voidaan säädellä ylemmältä tasolta, jolla suitset ovatkin koko ajan hallussa. Kansalaisten lisääntyvä osallistuminen tapahtuukin hallinnon osallistumiselle luomissaan puitteissa, joten se ei ole läheskään täysin kansalaisten itseohjautuvaa demokratiaa. Kritiikkiä esitetäänkin siitä, että tällainen toiminta voi lisätä eräänlaista illuusiota vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisestä, vaikka vaikuttaminen keskittyykin vain johonkin tiettyyn pieneen osaan hanketta, kun samanaikaisesti suurempien budjettien ja laajemman tason hankkeiden osalta vaikuttamismahdollisuudet saattavat olla vähenemässä. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 21.)

Muita demokratiainnovaatioita ovat muun muassa erilaiset kansalaisraadit ja neuvostot, kuten vanhus- ja vammaisneuvostot kunnissa, joissa pyritään deliberatiivisen demokratian keskeisten elementtien keskustelujen ja mielipiteiden vaihdon kautta muodostamaan kansalaismielipiteitä raadeissa ja neuvostoissa käsiteltäviin asioihin. Näiden vähäiseen vaikuttavuuteen liittyen kuitenkin esitetään säännöllisin väliajoin kritiikkiä. Hallinto saakin näiden kautta helposti niin sanotun ”kuulemisleiman”, eli voi todeta, että eri ryhmiä on kuultu päätöksenteon valmistelun yhteydessä, mutta niiden neuvoa-antavan luonteen johdosta mikään ei välttämättä lopulta sido päätöksentekijöitä noudattamaan neuvostoissa ja raadeissa annettuja mielipiteitä ja kannanotoja. Aito kuuleminen voi puuttua, jolloin kritiikki koskee kuulemisen näennäisyyttä ja liberaation jopa tietynlaista manipuloitavuutta. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 21–22.)

Pääsääntöisesti kunnallisella demokratiatasolla käytössä olevat demokratiainnovaatioiden eli osallistuvan budjetoinnin ja raatien ja neuvostojen käyttäminen osana päätöksenteon valmistelua ja mielipiteenmuodostusta lisäksi kansallisen tason demokratiainnovaatio on vuonna 2012 Suomessa käyttöön otettu kansalaisaloite. Kansalaisaloitteen osalta eri maissa sen toteutustapa voi vaihdella hyvinkin paljon. Toisaalla se on suoran demokratian väline, joka johtaa suoraan kansanäänestykseen. Suomessa se on vain osa edustuksellista järjestelmää, joka tuottaa omana instituutiona syötettä (*agenda initiative*) päätöksentekijöille. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 23–24.) Suomalaista kuntalaisaloitetta voidaankin luonnehtia näin ollen tietyin edellytyksin varhaiseksi demokratiainnovaatioksi. Kuntalaisaloite luotiin 1970-luvulla madaltamaan

kynnystä julkiseen päätöksentekoon osallistumiselle ja mahdollisuuden yksittäiselle kuntalaiselle tuoda esiin ajankohtaisia ongelmakohtia tai asioita, jotka vaativat laajempaa keskustelua mahdollisista toimenpiteistä kunnissa kuntalaisten ja päätöksentekijöiden keskuudessa.

Kunnissa läheisyysperiaate on ollut aktiivisesti läsnä niin päätöksenteossa kuin palveluiden käyttäjien ja hallintopäätösten kohteena olevien kuntalaisten toiminnassa. Demokratiainnovaatiot ja kuntalaisaloite ovatkin oivia esimerkkejä siitä, kuinka läheisyysperiaatetta on kunnissa sovellettu ja pyritty samalla myös kehittämään ajan saatossa. Kehityskulku kohti laajempaa aluetasoisista päätöksentekoa voi kasvattaa herkästi samalla myös kuilua päätöksenteon ja palveluiden käyttäjien sekä asukkaiden välillä.

5. KUNTALAISALOITTEEN LAADULLINEN TUTKIMINEN

Tämä tutkimus toteutettiin haastattelemalla kolmesta eri kunnasta jokaisesta yhtä kunnan viranhaltijaa, joka vastaa kuntalaisaloitteiden käsittelystä (hallintojohtajaa, hallintopäällikköä, kaupungin- tai kunnansihteerä tai vastaavaa), yhtä kunnanvaltuustossa istuvaa pidempiaikaista luottamushenkilöä sekä yhtä kuntalaista, joka itse ei ole tai hänen perheenjäsenensä ei ole aktiivisesti politiikassa mukana, mutta on tehnyt viimeisen viiden vuoden aikana kuntalaisaloitteen. Näillä valinnoilla ja rajauksilla pyrittiin siihen, että saadaan monipuolinen haastatteluaineisto, josta nousee esiin kuntalaisaloitteen vahvuuksia ja heikkouksia eri positioista katsottuna. Eri toimijat näkevät kuntalaisaloitteen hyvin eri tavalla omassa toiminnassaan. Tällä tavalla haastattelemalla puolistrukturoiduin teemahaastatteluin tavoitteena oli saada laajempi kokonaiskuva kuin jos haastattelisi vaikka pelkästään kahdeksaa luottamushenkilöä tai johtavaa viranhaltijaa yhdestä tai useammasta kunnasta.

Kunnat, joista haastateltavia kysyttiin ja pyydettiin tutkimusta varten, valittiin seuraavalla tavalla: ensimmäiseksi tarkempaan tarkasteluun otettiin kymmenen kuntaa kuntalaisaloite.fi -palvelussa olevien aloitteiden, kuntien omilla verkkosivuillaan kuntalaisaloitteista antamien tietojen ja Sirkka-Liisa Piipposen ja Marianne Pekola-Sjöblomin kirjoittaman Kuntaliiton julkaisusarjan Uutta kunnista 3/2019 raportin Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? aineistojen pohjalta, etenkin liitteiden 8, 9 ja 11 perusteella. Liitteessä 8 oli taulukoitu kuntakohittaiset aloitemäärät vuosina 2015–2017 ja liitteissä 9 ja 11 oli esitetty keskiarvot sekä kuntalais- ja valtuustoaloitteiden lukumääristä eri kuntakokoluokissa.

Tarkempaan tarkasteluun valitut kunnat olivat Helsinki, Espoo, Tampere, Kuopio, Nokia, Ylöjärvi, Riihimäki, Kittilä, Pälkäne ja Siuntio. Aivan pienimmät kunnat jätettiin pois tarkasteltavista kunnista sen takia, että vaihtelut kuntalaisaloitteiden määrissä olivat useimmissa tapauksista liian suuria kunta- ja vuosikohtaisesti tarkastellen, mikä olisi heikentänyt tarkasteltavan aineiston vertailukelpoisuutta keskenään. Valituista kunnista useimmat erottuivat muista saman alueen tai kokoluokan kunnista kuntalaisaloitemäärillään tai kuntalaisaloitteisiin liittyvillä toimintatavoillaan tai toimintamalleillaan. Esimerkiksi Espoossa kuntalaisaloitteiden määrät ovat olleet edellisen kymmenen vuoden aikana huomattavasti suuremmat valtuustaloitteisiin tai saman kokoluokan verrokkikuntiin (kuten esimerkiksi Helsinkiin tai Tampereeseen) verrattaessa. Siuntio oli taas ratkaisut kuntalaisaloitteista viestimisen kunnan verkkosivuilla hyvin eri tavalla kuin moni muu vastaavan kokoinen kunta.

Monessa näistä kunnista on myös tehty paikallisesti tai kansallisestikin merkittävää huomiota saaneita kuntalaisaloitteita viimeisten viiden vuoden aikana, kuten esimerkiksi Kuopiossa aloite Keskuskentän jalkapallostadionin loppuun rakentamiseksi ja Helsingissä kuntalaisaloite kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi Helsinki-Malmin lentokentän säilyttämisestä ilmailukäytössä, joka saavutti yli 31 000 osallistujaa. Ylöjärvellä kuntalaisaloite Aronrannan säilyttämiseksi keräsi vuonna 2018 2 278 osallistunutta ja oli paikallisesti erittäin merkittävä kuntalaisaloite.

Tämän jälkeen tarkempaan tarkasteluun otettiin näiden 10 kunnan kuntalaisaloitteet, niiden määrät, aloitteiden sisältö ja aiheet Oikeusministeriön ylläpitämässä kuntalaisaloite.fi -palvelussa sekä kyseisten kuntien omilta verkkosivuilta vuodesta 2016 tähän hetkeen. Kuntien omilta verkkosivuilta tietoja löytyi vaihtelevasti. Osalla kunnista oli vain muutamalla lauseella verkkosivuillaan kerrottu mikä kuntalaisaloite on, jonka jälkeen sivustot ohjasivat hyvin suoraan siirtymään kuntalaisaloite.fi -palveluun. Osalla kunnista taas oli koostettu kattavakin tietopaketti kuntalaisaloitteesta, mikä se on ja kuinka sellaisen voi tehdä. Lisäksi verkkosivuilla saatettiin listata ja esitellä laajemmin millaisia kuntalaisaloitteita kyseisessä kunnassa oli tehty ja kuinka kunta oli vastannut aloitteisiin. Siuntio oli hyvä esimerkki jälkimmäisen toimintatapamallin verkkosivuillaan omaksuneesta kunnasta. Haastateltaviksi kaupungeiksi ja kunniksi valikoitui lopulta Helsinki, Ylöjärvi ja Siuntio. Valikoitumiseen vaikutti niin kyseisten kuntien erilaiset koot, haastateltavien saanti, poikkeukselliset aloitteet paikallisesti tai laajemmalla alueella sekä kuntalaisaloitteiden käsittelyyn ja niiden viestintään liittyvät erilaiset toimintatapamallit eri kunnissa.

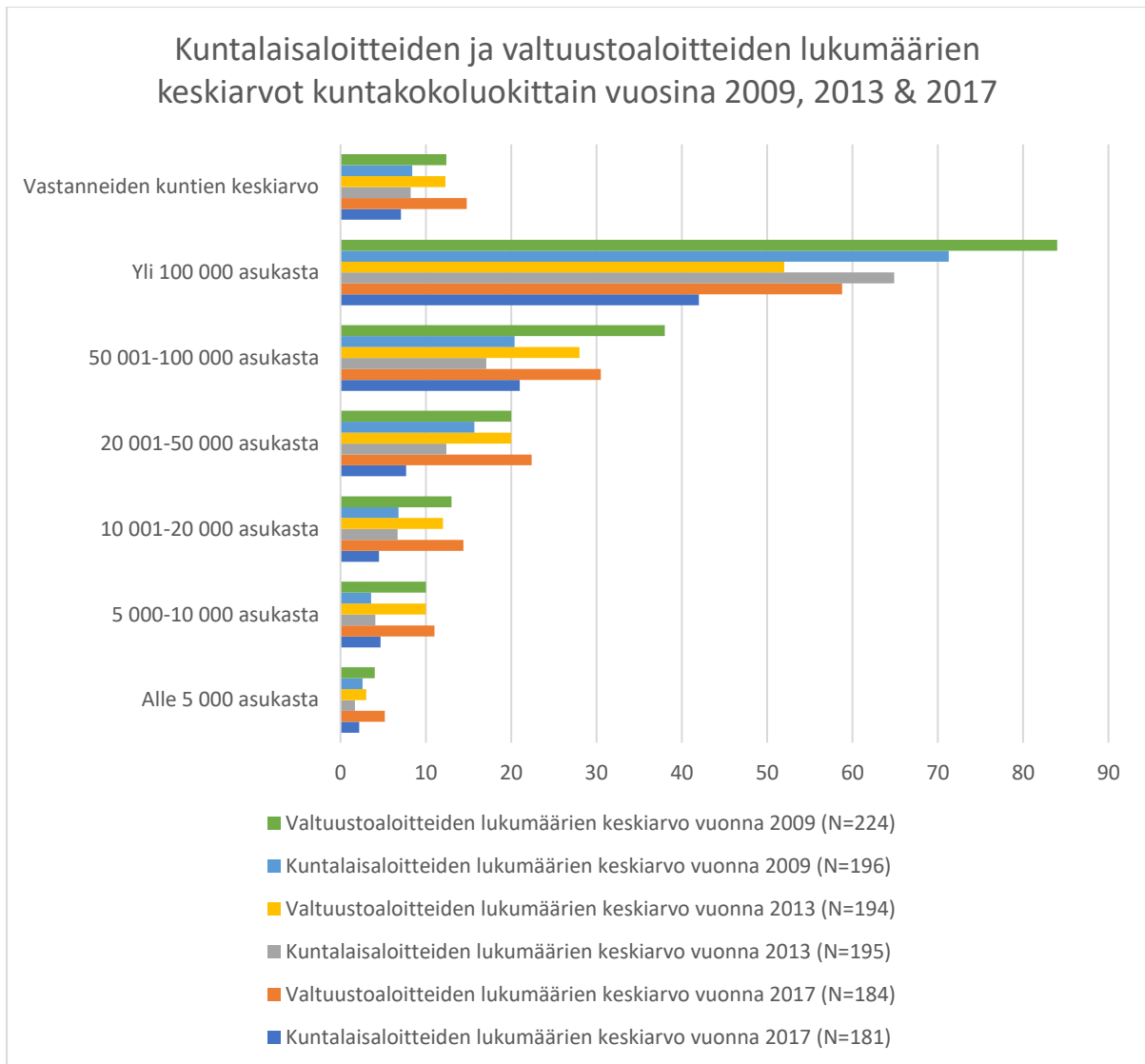
Jotta tarkastelu ei jäisi liian yksipuoleiseksi haastattelujen tasolta, tutkimusta varten pyydettiin tiedot kuntalais- ja valtuustoaloitteiden vuosittaisista määristä vuosilta 2012–2021 kolmeltäkymmeneltä kunnalta. Kuntien vastausten perusteella koostettiin seuraavat taulukot kaksi ja kolme kuntalais- ja valtuustoaloitteiden lukumääristä. Nämä kolmekymmentä kuntaa koostuvat Suomen kymmenestä väkiluvultaan suurimmasta kaupungista, kymmenestä väkiluvultaan (35 000–21 000 asukasta) keskisuuresta kaupungista ja kunnasta ja kymmenestä väkiluvultaan noin 6 000 asukkaan kunnasta. Tarkasteluun ei otettu kaikkia Suomen 309 kuntaa, vaan 10 prosentin edustava ositettu otanta oli tähän tutkimukseen riittävä ja tarkoituksenmukainen.

Kuntalaisaloitteiden lukumäärät vuosina 2012-2021												
Kunta	Asukasluku 31.12.2021	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kuntakohtainen aloitteiden vuosikeskiarvo
Helsinki	658 457	17	14	14	21	30	31	46	42	16	57	28,8
Espoo	297 132	92	79	79	122	104	92	66	52	50	65	80,1
Tampere	244 223	11	17	16	17	15	29	24	50	24	36	23,9
Vantaa	239 206	7	67	50	59	48	52	31	53	57	51	47,5
Oulu	209 551	202	129	126	146	127	98	70	53	54	69	107,4
Turku	195 137	30	56	59	62	24	30	38	19	25	36	37,9
Jyväskylä	144 473	4	21	15	22	28	16	21	29	34	39	22,9
Kuopio	121 543	27	30	25	42	17	18	37	34	35	37	30,2
Lahti	120 027	9	5	7	12	9	11	14	6	10	9	9,2
Pori	83 482	9	18	20	23	22	14	15	46	39	33	23,9
Nokia	34 884	10	10	8	11	13	17	12	16	14	29	14,0
Ylöjärvi	33 533	15	16	18	10	9	10	5	4	6	5	9,8
Kangasala	32 622	17	11	3	6	0	5	4	4	6	4	6,0
Savonlinna	32 547	12	30	11	10	4	4	15	8	15	25	13,4
Vihti	29 239	14	5	5	2	8	12	7	9	3	8	7,3
Riihimäki	28 521	36	22	32	16	16	18	20	8	15	14	19,7
Imatra	25 655	16	21	13	14	6	15	16	18	15	19	15,3
Raahе	24 260	6	7	8	6	2	9	7	5	6	5	6,1
Sastamala	23 998	21	13	15	8	5	20	6	5	9	5	10,7
Siilinjärvi	21 293	1	6	3	8	2	5	2	8	1	2	3,8
Haapajärvi	6 802	3	5	2	2	1	5	7	4	3	3	3,5
Harjavalta	6 785	2	5	2	1	1	3	0	3	2	4	2,3
Haapavesi	6 613	0	3	1	0	0	0	0	0	2	3	0,9
Kittilä	6 523	10	9	6	7	6	5	5	7	6	5	6,6
Outokumpu	6 506	1	1	2	0	3	4	0	3	2	0	1,6
Virrat	6 465	0	0	0	0	0	2	2	4	2	1	1,1
Kruunupyö	6 442	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0,2
Pälkäne	6 439	4	2	1	3	2	4	8	9	0	11	4,4
Siuntio	6 198	9	6	6	12	3	12	4	4	8	5	6,9
Tammela	5 967	0	0	0	0	4	10	11	5	2	5	3,7

Taulukko 2. Kuntalaisaloitteiden lukumäärät kunnittain vuosina 2012–2021.

Valtuustoaloitteiden lukumäärät vuosina 2012-2021												
Kunta	Asukasluku 31.12.2021	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kuntakohtainen aloitteiden vuosikeskiarvo
Helsinki	658 457	158	137	75	76	85	123	135	105	102	145	114,1
Espoo	297 132	15	18	23	21	31	44	28	19	27	43	26,9
Tampere	244 223	74	64	62	62	48	66	61	45	72	76	63,0
Vantaa	239 206	19	34	28	27	33	43	42	33	32	83	37,4
Oulu	209 551	101	92	84	78	72	89	92	86	60	135	88,9
Turku	195 137	78	55	45	47	58	85	109	66	88	143	77,4
Jyväskylä	144 473	11	8	14	19	25	41	19	27	16	42	22,2
Kuopio	121 543	19	14	17	14	13	27	20	16	8	15	16,3
Lahti	120 027	16	28	10	12	15	26	33	17	20	55	23,2
Pori	83 482	35	19	23	11	19	24	40	34	29	64	29,8
Nokia	34 884	17	28	15	13	18	18	16	31	12	23	19,1
Ylöjärvi	33 533	24	20	20	11	12	33	23	21	24	24	21,2
Kangasala	32 622	14	12	5	3	9	14	11	23	13	28	13,2
Savonlinna	32 547	17	16	6	8	12	24	19	16	21	31	17,0
Vihti	29 239	23	18	6	5	13	15	9	6	12	13	12,0
Riihimäki	28 521	18	14	8	20	24	40	14	16	8	24	18,6
Imatra	25 655	16	8	0	4	8	16	7	5	3	14	8,1
Raahе	24 260	55	108	74	50	63	52	60	25	32	60	57,9
Sastamala	23 998	18	6	6	5	6	15	10	8	11	20	10,5
Siilinjärvi	21 293	2	2	7	0	1	1	3	3	2	4	2,5
Haapajärvi	6 802	16	13	2	8	8	8	3	3	11	7	7,9
Harjavalta	6 785	6	3	0	1	3	9	9	5	7	10	5,3
Haapavesi	6 613	24	29	15	8	7	18	33	44	15	32	22,5
Kittilä	6 523	33	27	13	18	11	33	16	14	28	36	22,9
Outokumpu	6 506	3	4	6	8	8	11	13	2	5	10	7,0
Virrat	6 465	14	9	10	8	9	13	9	14	12	19	11,7
Kruunupyö	6 442	3	6	6	6	1	8	6	5	5	15	6,1
Pälkäne	6 439	3	4	5	2	1	3	2	1	1	2	2,4
Siuntio	6 198	Valtuustoaloitteita yhteensä 93 kappaletta vuosina 2012-2021										9,3
Tammela	5 967	7	4	1	2	7	12	11	7	11	10	7,2

Taulukko 3. Valtuustoaloitteiden lukumäärät kunnittain vuosina 2012–2021.



Taulukko 4. Kuntalaisaloitteiden ja valtuustoaloitteiden vuosittaisten lukumäärien keskiarvot kuntakokoluokittain vuosina 2009, 2013 ja 2017. Taulukko koostettu Kuntaliiton kuntademokratiaa koskevien kyselytutkimusten tietojen ja tulosten pohjalta (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 58, 111; Pekola-Sjöblom 2015, 2,12; Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 44).

Taulukoissa kaksi ja kolme esitetään tehtyjen kuntalais- ja valtuustoaloitteiden määrät 30 suomalaisessa kunnassa vuosien 2012–2021 aikana. Huomio kiinnittyy siihen, kuinka aloitteiden määrät vaihtelevat niin aloitetyypeittäin kuin kuntien ja vuosien välillä erittäin paljon, minkä myös Kuntaliiton tutkimuksien pohjalta koostettu taulukko neljä havainnollistaa ja vahvistaa osaltaan. Lisäksi oli havaittavissa suuria vaihteluita myös siinä, kuinka paljon kuntalaisaloitteita tehdään kuntalaisaloite.fi -palvelussa ja kuinka paljon toisaalta suoraan kuntaan esimer-

kiksi kuntalaisaloite kirjaamoon toimittamalla. Esimerkiksi Ylöjärven kaupungille tehtiin vuosien 2017–2021 aikana vain yksi kuntalaisaloite muuta kuin kuntalaisaloite.fi -palvelun kautta. Kuopiossa saman ajanjakson aikana tehtiin yhteensä 161 kuntalaisaloitetta, joista 47 oli tehty kuntalaisaloite.fi -palvelussa. Tähän määrien eroon vaikuttaa esimerkiksi se, että Kuopion kaupungilla on käytössä oma sähköinen e-lomake, joka tarjoaa oman yksinkertaisen väylänsä jättää kuntalaisaloite kaupungin käsiteltäväksi.

Kun kuntien ja kaupunkien antamia tietoja verrataan Kuntaliiton saamiin kuntien antamiin kyselyvastauksiin aloitteiden määristä 2010-luvun aikana, niin aloitteiden määrissä voidaan havaita heittoja vuositasolla osalla kunnista ja kaupungeista yhdestä muutamaan aloitteeseen vuodessa (katso esimerkiksi Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 39–43). Heitot voivat johtua esimerkiksi aloitteiden kirjaamisen eroista eri kunnissa ja kaupungeissa, asianhallintajärjestelmien päivityksistä ja yksittäisistä virheistä tietojen ilmoittamisessa. Myös kuntien tavassa pitää kirjaa tehdyistä ja käsitellyistä aloitteista oli havaittavissa runsasta vaihtelua. Osalla kunnista tieto löytyi osittain tai täysin esimerkiksi verkkosivuilta tai heillä oli hallinnossa pidetty tarkkaa kirjaa aloitteista, niiden käsittelystä ja käsittelyvaiheista. Osassa kunnissa aloitteiden laskenta aloitettiin tietopyynnön saatua, ja pyydetty tiedot saattoivat tulla hyvin hajanaisina.

Mistä sitten suuret vaihtelut aloitemäärissä johtuvat? Hallintokulttuurin lisäksi kokemukset aloitteiden vaikuttavuudesta määrittää sitä, kuinka herkästi kuntalaisaloitetta käytetään vaikuttamismuotona: onko niillä saatu niissä esiin nostettuihin asioihin vaikuttettua ja tilannetta muutettua aloitteella halutumpaan suuntaan. Esimerkiksi Oulussa, jossa vuonna 2012 oli tehty 212 kuntalaisaloitetta ja seuraavina neljänä vuotena reilusti yli sata aloitetta per vuosi, aloitteiden määrän väheneminen vuodesta 2017 alkaen kiinnittää huomion. Oulun tapauksessa heidän oman selvityksensä pohjalta kuntalaisaloitteiden määrän lasku alkaen vuodesta 2017 selittyi osittain palautekanavan käyttöönotolla. Palautekanavien käyttöönoton tai kehittämisen vähentävää vaikutusta kuntalaisaloitteiden määriin voi havaita muissakin kaupungeissa ja kunnissa. Espoo on siitä poikkeuksellinen aloitteita ja niiden määriä tarkastellessa, että siellä tehdään suhteessa kuntalaisaloitteiden määrään erittäin vähän valtuustoaloitteita verrattuna muihin kuntiin. Kuntalaisaloitteita tehdään suurimmassa osassa kunnista huomattavasti vähemmän kuin valtuustoaloitteita. Harvemmassa on myös ne kunnat, joissa kuntalaisaloitteita ja valtuustoaloitteita tehdään keskiarvoja tarkastellessa 10 vuoden tarkastelujaksolla suunnilleen saman verran. Suurista kaupungeista Jyväskylässä tehtyjen aloitteiden keskiarvot ovat lähellä toisiaan, kuten pienemmistä myös Riihimäellä ja Sastamalassa.

Alkuperäisenä tavoitteena oli haastatella viidestä kunnasta viranhaltijaa, pitkäaikaista luottamushenkilöä sekä kuntalaisaloitteen viimeisen viiden vuoden aikana tehnyttä kuntalaista. Haastattelujen edetessä haastattelujen ja haastatteluaineiston litteroinnin yhteydessä havaittiin, kuinka aineisto kyllääntyi ja saavutti riittävän saturaation. Vastauksia tutkimuskysymyksiin haastateltavien vastauksissa ja pohdinnoissa oli havaittavissa. Toisteisuuttakin, mutta samalla myös eroavia näkemyksiä, nostoja ja painotuksia kuntalaisaloitteesta ja sen merkityksestä havaittiin myös. Tätä valintaa alkuperäistä vähäisemmästä haastateltavien määrästä puolsi myös se merkittävä tekijä, että haastateltavien henkilöiden saannissa oli runsaasta tehtyjen suorien yhteydenottojen määrästä huolimatta ongelmia. Ei ollut aikaa tai ei ollut kiinnostusta aiheeseen liittyen osallistua haastateltavaksi. Osaan yhteydenotoista jätettiin myös vastaamatta täysin. Näin ollen toteutuneiden haastattelujen määrä oli kahdeksan kappaletta kolmesta eri kunnasta. Helsingistä ja Ylöjärveltä haastateltavina oli molemmista yksi viranhaltija, yksi kokenut luottamushenkilö ja yksi kuntalaisaloitteen tehnyt kuntalainen. Siuntiossa haastateltavana oli sekä viranhaltija, että kokenut luottamushenkilö.

Laadullisessa tutkimuksessa erityisesti silloin kun aineistonkeruumenetelmäksi valitaan haastattelut, pystytään haastateltaviksi henkilöiksi valitsemaan sellaisia tiedonantajia, joilla on sekä tietoa että kokemusta tutkittavasta aiheesta ja siihen liittyvistä erilaisista ilmiöistä. Tavoitteena olleet yhdeksän haastattelua, joista lopulta kahdeksan toteutui, vaikuttivat olevan sopiva haastateltavien ja haastattelujen määrä, koska aineisto vaikutti saavuttaneen siinä kohdassa riittävän kylläntymisen eli saturaation. Kylläntyessään aineisto alkaa Tuomen ja Sarajärven (2018, 74–76) mukaan toistaa itseään ja siitä on löydettävissä teoreettinen peruskuvio, joka pystytään näkemään aineistosta esiin nousevassa luokittelussa.

Haastatteluista odotettiin ennalta tarkempaa tietoa kuntalaisaloitteiden käsittelystä kunnissa, kuinka niistä ja niiden käsittelystä viestitään niin aloitteentekijän, kansalaisten kuin poliitikkojen suuntaan, lainsäädännön muuttumisen mahdollisista vaikutuksista jo lyhyellä aikajänteellä kuntalaisaloitteisiin sekä mahdollisia kehitysehdotuksia. Myös erilaisia näkökulmia ja ajatuksia kuntalaisaloitteiden vaikuttavuudesta verrattuna muihin vaikuttamistapoihin ja kyseisen vaikuttamiskanavan merkittävydestä ja tarpeellisuudesta on todennäköisesti odotettavissa.

Haastateltavien määrässä ja rajauksessa otettiin huomioon pro gradu -seminaarin aikataululle ja tutkielman laajuudelle asettamat raamit. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teema-haastatteluina, ja jokaista haastateltavaa haastateltiin erikseen. Puolistrukturoitu teemahaastattelu tuki tutkimuksen toteuttamista parhaiten siksi, että se oli hyvä välimuoto avoimesta haas-

tattelusta ja strukturoidusta eli lomakehaastattelusta. Toisaalta se sopii myös käytettäväksi erityisen hyvin asioiden tutkimiseen tarkemmin, joita on aiemmin tutkittu suhteellisen vähän. Teemahaastattelu tukee laadullisen tutkimuksen tekoa, ja siksi sitä käytetäänkin laajasti yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Teemahaastattelu ei ole täysin sidottu etukäteen laadittuihin kysymyksiin vaan se antaa myös haastattelutilanteessa mahdollisuuden muokata kysymyksiä käsiteltävän teeman sisällä ja reagoida haastateltavan vastauksiin haastattelun aikana. (Hirsjärvi ym. 2015, 204–209.)

Kysymyksillään haastatteliija pyrkii rakentamaan kokonaisuuksia, tutustumaan haastateltavan näkemyksiin ja ajatuksiin sekä löytämään käsiteltävästä aiheesta uusia puolia. Koska haastatteliija pyrkii kysymyksillään saamaan vastauksia kysymyksiinsä, rakennettu haastattelutilanne on harvoin tasapuolinen tai vastavuoroinen tavallisen keskustelun tapaan. Haastattelu onkin monisyinen keino oppia, mutta myös haastateltavalle mahdollisuus opettaa, antaa syvempää tietoa käsiteltävästä aiheesta. (Seuri 2020, 18–19.)

Haastatteluissa käytettiin runkona liitteessä 1 esitettyä kysymyssarjaa. Sen avulla pyrittiin keräämään haastatteluissa systemaattisesti tutkimuksen kannalta mahdollisimman relevanttia ja yhdenmukaista tietoa haastateltavilta henkilöiltä. Ennen haastattelujen aloittamista haastateltavilta kysyttiin lupa haastattelun nauhoittamiseksi. Äänitteet ja haastatteluista tehdyt muistiinpanot säilytettiin koko tutkimusprosessin ajan ja viimeistään puolen vuoden kuluttua tutkimuksen valmistumisesta ne tuhotaan asianmukaisesti. Digitaaliset äänitallenteet litteroitiin eli puhtaaksikirjoitettiin sanasta sanaan editoiden tekstimuotoon haastattelujen jälkeen havaintojen koostamisen ja teema-analyysin tekemisen selkeyttämiseksi ja helpottamiseksi. Litteroinnista jätettiin kuitenkin pois haastattelun sisältöön tai haastateltavan sanomaan vaikuttamattomat tarkoituksettomat ja merkityksettömät eleet, äännähdykset ja toistot.

Hyvän tutkimustavan mukaisesti haastateltavat saivat itse valita haluavatko he esiintyä tutkimuksessa omalla nimellään vai anonymisoituna, jolloin yksittäistä haastateltavaa ei voi tunnistaa aineistosta. Haastateltavista neljä halusi esiintyä tutkimuksessa omalla nimellään ja neljä anonymisoituna.

Hankitun aineiston tarkemmassa analyysissä tutkimuksessa käytettiin induktiivista aineiston analyysia eli aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä on kolme eri vaihetta. Ensimmäinen näistä vaiheista on pelkistäminen eli redusointi. Redusoinnin tarkoitus on se, että aineistosta karsitaan suurin osa tutkimuksen kannalta epäolennaisista asioista ja aineistosta pois. Toinen vaihe on ryhmittely eli klusterointi, jossa pelkistetyt ilmaukset

ja/tai ilmiöt yhdistetään omiksi luokiksi ja näiden alaluokiksi. Kolmas vaihe on teoreettisten käsitteiden luonti eli abstrahointi. Tässä vaiheessa näitä klusteroinnissa aikaan saatuja eri ryhmiä ja luokkia pyritään käsitteellistämään. Pyrkimyksenä aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä käsitteitä yhdistelemällä on saada vastaus tutkimuskysymykseen. Tulkinnan ja päättelyn rooli on suuri, ja näitä kolmea vaihetta käytiin läpi useamman kerran aineiston analysoinnissa. Tarkoituksena oli edetä alkuperäisestä empiirisestä aineistosta kohti käsitteellisempää näkemystä aiheesta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122–127.)

Objektiivisuus ja systemaattisuus ovat aineistolähtöisen sisällönanalyysin ehdottomia vahvuuksia aineiston analyysissä. Se toimii hyvin myös täysin strukturoimattomankin aineiston analyysissä, kun aineistoa lähdetään tarkastelemaan ja tutkimaan aineisto edellä, kuitenkin teoreettisen tarkastelukehikon tukemana. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117–118.)

6. ANALYYSIN TULOKSET

Kuntalaisaloite on yksi matalan kynnyksen omaava keino osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. Osallisuuden merkitystä kuntalaiselle on opittu tunnistamaan paremmin vasta viime vuosina kunnissa esimerkiksi osana kuntamarkkinointia ja kuntatutkimuksessa laajempänä ilmiönä. Ilman osallisuuden kokemuksia kuntalaisten luottamus kuntaan voi heiketä ja eriarvoisuuden kokemus lisääntyä. Samoin kuin eripuraisuus, joka voi ilmetä kuntalaisten välisinä kärkehinä kuin myös kuntaa kohtaan suuntautuvana vihaisena taikka aggressiivisena palautteena tai muina kannanottoina.

Osallisuuden kehittämisessä ja edistämässä tärkeää onkin aito kuunteleminen, tiedon jakaminen ja välittäminen, tiedottaminen. Näiden lisäksi tärkeää on myös kuntalaisten innoittaminen ja kannustaminen vaikuttamiseen, yhteiseen tekemiseen ja oman äänen käyttöön eri tasoilla sekä erilaisten ajatusten ja näkökulmien arvostaminen. Osallisuus kytkeytyykin vahvasti niin tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen kuin myös vastuullisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Haastatteluiden perusteella esimerkiksi Ylöjärvellä nähtiin, että kehittyvän ja vetovoimaisen kaupungin edellytyksenä yksi tekijöistä on juuri osallisuuden kehittäminen kaikilla tasoilla.

6.1 Puistonpenkkialoitteista laajempiin kokonaisuuksiin

Kuntalaisaloitteita on tehty pelkästään kuntalaisaloite.fi -palvelussa yli 6 000 kappaletta vuoden 2021 loppuun mennessä. Joukossa on aloitteita niin yksittäisen roskakorin sijoittamisesta tiettyyn paikkaan, sateenkaariliputuksista laajempien kouluselvitysten käynnistämiseksi. Niiden lisäksi on tehty tuhansia aloitteita kuntien omia aloitepalveluita käyttämällä sekä aloitteita on jätetty suoraan kuntien kirjaamoihin kirjallisesti toimitettuina. Millainen on hyvä kuntalaisaloite? Mistä eri tekijöistä se koostuu, ja mitä toimivan kuntalaisaloitteen pitää ainakin pitää sisällään?

Teemoina kuntalaisaloitteiden osalta viime vuosina ovat olleet esillä etenkin kuntalaisten arkea lähellä olevat asiat.

*”Lähiympäristö, peruspalvelut esimerkiksi opetukseen liittyvät aloitteet. Koira-
puisto teemasta on joskus tehty kuntalaisaloite ja muistaakseni hevosmaneesista ja
tämän tyyppisistä. Aika paljon tämäntyyppisiä, lähiympäristöön ja harrastuksiin
liittyviin asioihin. Nuo ovat keskeisimmät teemat, jos jotain nostaa.” – Viranhal-
tija, Ylöjärven kaupunki*

Haastatellut kunnalliset luottamushenkilöt nostivat esiin myös lobbaamisen merkityksen aloitteiden käsittelyssä. Järjestelmällistä vaikuttamista päätöksentekoon ja politiikkaan vuorovaihtuksen eri keinoin tarkoittava lobbaus (englanniksi *lobbying*, käytäväpolitiikka), tarkoittaa kuntalaisaloitteiden käsittelyn yhteydessä sitä, että aloitteista pidetään ääntä ja esimerkiksi aloitteiden vastuuhenkilöt avaavat ja käyvät keskusteluja luottamushenkilöiden kanssa aloitteiden sisällöstä ja miksi kyseinen asia on niin tärkeä kuin se on. Kuten lobbaaja, kuntalaisaloitteentekijäkään ei toimi usein yksin ja aja vain omaa etuaan ja asiaansa. Hän edustaa yhtä tai useampaa kuntalaista tai muuta toimijaa, joilla on yhteinen tavoite ja kohde poliittisessa päätöksenteossa, johon he haluavat ja pyrkivät vaikuttamaan. Etenkin, jos kyseessä on laajempaa aihetta tai teemaa koskeva aloite tai siihen liittyy yksi tai useampi paikallinen tekijä, joista on hankala saada tietoa ulkopuolisena, niin näillä keskusteluilla voi olla erittäin suurikin merkitys päätöksenteossa tarvittavan tiedon lisäämisessä. (Milbrath 9, 1969; Flink 3, 2020.)

Vertailtaessa kuntalaisadressia ja kuntalaisaloitetta vaikuttavuuden ja muiden tekijöiden osalta eräs haastateltavista luonnehti kuntalaisadressia ”hätähuudoksi”.

”Adressi kuulostaa enemmän sellaiselta hätähuudolta. Semmoiseksi se on varmaan tarkoitettukin kuntalaisten näkökulmasta. Jos se nimetään mieluummin adressiksi kuin aloitteeksi, niin jotenkin ajattelisin, että silloin myös vastaanottajalla

herää se signaali siitä, että tähän pitäisi puuttua nopeammin kuin aloitteen käsittelyyn.” – Luottamushenkilö, Ylöjärvi

Niiden osalta nähtiin myös eroja muun muassa juuri lobbaamisen ja muiden vaikuttamiskeinojen laajemmassa hyödyntämisessä verrattuna suurimpaan osaan kuntalaisaloitteista.

”No kyllä kuntalaisadressikin voi vaikuttaa. Ehkä jossakin just tällaisessa asiassa paremminkin, jos se viedään juuri ennen koulun lakkauttamiskeskustelua sinne poliitikoille... Toki usein niihin adresseihin liittyy paljon muuta lobbaamista, vaikuttamista ja keskustelun herättämistä sosiaalisessa mediassa niiden rinnalla.” – Ville Jalovaara, kaupunginvaltuutettu, Helsinki

Haastatellut nostivat esiin myös sen, että tässä pitää muistaa ja huomioida se, että aloitteita on paljon hyvin erilaisista asioista, joiden mittakaavat ja laajuudet vaihtelevat äärimmäisen paljon. Jokaisesta pienemmän mittaluokan aloitteesta ei välttämättä ole ajankäytöllisesti ja resurssienkaan kannalta järkevää lähteä laajaa tai tarkasti kohdennettuakaan lobbausta tekemään, mutta laajemmissa aloitteissa kuten esimerkiksi kouluverkostoselvityksiin tai vastaaviin liittyvissä sekä kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseen tähtäävissä aloitteissa aktiivinen keskustelun avaaminen ja ylläpitäminen sekä lobbaamisen tarve ja merkitys tiedon antajina ja lisääjinä ovat todella suuria tekijöitä aloiteprosessin eri vaiheissa.

Miksi lobbaamista ei olla tähän mennessä hyödynnetty niin paljoa kuin olisi ehkä ollut tarvetta ja halua? Enemmän tietoa mielipiteen muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi halutaan ja tarvitaan lähes aina. Antamalla kasvonsa aloitteelle, henkilö kuntalaisaloitteen tekstin takana voi tehdä aloitteesta samaistuttavamman ja henkilökohtaisemman. Vaikuttamiseen pyrkiviä keskusteluja yhteydenottoja ja kannanottoja ei olla haluttu mieltää lobbaamiseksi sen negatiivisen taustakaiun takia. Ei olla ehkä tohdittu tai haluttu nostaa aloitteen teon lisäksi enempää asiaa alttiiksi laajemmalle julkiselle keskustelulle. Toisaalta ei olla myöskään välttämättä aktiivisesti tarjottu näitä mahdollisuuksia. Tietoa päätöksenteon tueksi kuitenkin tarvitaan aina, ettei mentäisi pelkästään ”musta tuntuu” tai ”kun se on aina ennenkin mennyt näin” -tyyppisillä oletuksilla. Aloitteentekijä on odottanut, että joku kysyisi häneltä esimerkiksi lisätietoja asiasta tarvittaessa. Aloitteiden pitkät käsittelyajat voivat näkyä myös tässä. Tekemänsä aloitteen on voinut unohtaa, kun aloitteen jättämisen jälkeen ei tapahdukaan mitään välttämättä kuukausiin.

Miksi henkilöt, jotka olivat kuntalaisaloitteita tehneet, olivat valinneet kuntalaisaloitteen vaikuttamisvälineeksi, eikä jotain muuta vaikuttamiskanavaa? Yhteistä ja tärkeintä kaikille aloitteentekijöille oli se, että kuntalaisaloitteella he halusivat saada jonkin epäkohdan julkiseen kes-

kusteluun ja tätä kautta asian kuntoon. Osalla oli taustalla lisäksi kokeilunhalua, kuinka prosessi toimii. Kuntalaisaloitetta käytettiin myös tietynlaisena välineenä ilmoittaa, että joku esimerkiksi edellisissä kuntavaaleissa valtuustopaikatta jäänyt puolue tai yksittäinen henkilökin on yhä kiinnostunut yhteisistä kunnallisista asioista ja haluaa olla mukana vaikuttamassa paikallispolitiikassa. Kuntalaisaloite voikin olla tällaisessa tapauksessa yksi niistä kanavista, joilla näytetään aktiivisuutta ja pidetään mukana keskusteluissa tai sillä voidaan myös ikään kuin käynnistää oma kuntavaalikampanja tai muuten pyritään tukemaan sitä muiden vaikuttamis-markkinointikeinojen kanssa. Kuntalaisaloitteen tekemiseen saattaa kannustaa myös tyytymättömyys aiemmin kunnalle annettuun palautteeseen, sen käsittelyyn tai siihen saatu vastaus. Tällöin kuntalaisaloitteen kautta tehdään asiasta virallisempi ja tietyllä tavalla merkittävämpi. Halutaan saada asiaan kunnan vastaus ja kerrotaan näin samalla, että aiheen kanssa ollaan toisissaan. Pohdintaa on käyty myös siitä, että millä välineellä saa helposti ja vaivattomasti muita mukaan osoittamaan tukensa asialle.

”Ensin ajateltiin tehdä siitä kirjettä tai kirjelmää, mutta sitten yhtäkkiä tuli ajatus, että millainen on kuntalaisaloite. Voitaisiinko me tehdä sellaista, ja mitä se vaatii ja alettiin sitä selvittää ja pyydettiin vielä porukkaa, pari naista lisää... me ajateltiin, että se on vahvin tapa ottaa kantaa kuntalaisena. Ja sitten se oli hyvä puoli, että siihen pystyi helpommin pyytämään muita mukaan kannattamaan allekirjoituksin kuin johonkin kirjeeseen.” – Susanna Grönlund, kuntalaisaloitteen tehnyt kuntalainen, Ylöjärvi

Mikä on kuntalaisen kannalta lopulta se kaikkein optimaalisin vaikuttamisväylä? Onko kuntalaisaloitteelle tai kunnalliselle kansanäänestykselle tarvetta edustuksellisessa demokratiassa?

”Tarvitsemme me erillistä kuntalaisaloitetta tai kuntalaisaloitemahdollisuutta laisinkaan? Vai pitäisikö enemmän sen osallistavan demokratian lähteä siitä, että kuntalaisilla on vaikkapa luottamushenkilöt, jotka voisivat viedä saman sisältöiset asiat kuntalaisilta tulleet aloitteet ja sisällöt valtuustoaloitteina eteenpäin. Jolloin se voisi olla ehkä nopeampi ja ketterämpi ja sitten sillä voisi olla enemmän vaikuttavuutta, kun se on jo mandaatin saaman luottamushenkilön tai valtuustoryhmän jättämä.” – Luottamushenkilö, Ylöjärvi

”Jos kuntalaiset haluaa mittauttaa sen kannatuksen tällaisella kunnallisella kansanäänestyksellä, niin se pitäisi heille suoda. Toinen vaihtoehto tämän poistamisen rinnalla on se, että tehdään siitä sitova. Jos kuntalaiset tosiaankin kerää sen neljä prosenttia kuntalaisista kannattamaan. Tai pannaan sinne sitten vaikka toisenkin luku/raja. Säilytetään tämä neljä prosenttia, että se menee valtuustolle käsiteltäväksi, mutta jos allekirjoittaneita kannattajia on se kymmenen prosenttia, niin se menee suoraan murisematta läpi. Silloin valtuusto ei voi sitä hylätä. Mutta jotain sille kannattaa tehdä, koska tällä hetkellä se on täysin turha.” – Timo Hyvönen, kuntalaisaloitteen tehnyt kuntalainen, Helsinki

6.2 Vaikuttava kuntalaisaloite?

Haastateltavat nostivat esiin useita erilaisia piirteitä, jotka tekevät kuntalaisaloitteesta hyvän ja tekijöitä, jotka mahdollistavat osaltaan sen vaikuttavuuden. Viranhaltijoiden mielestä hyvä kuntalaisaloite on kuntaa tai kaupunkia kehittävä. Aloitteessa tuodaan mahdollisuuksien mukaan esiin ajatuksia tai ideoita, kuinka aloitteen idea voidaan käytännössä toteuttaa esimerkiksi talouden tai muiden resurssien osalta. On mietitty toteutusta näin pidemmällekin kuin vain siihen pisteeseen, että tällainen asia olisi kiva.

”Hyvä kuntalaisaloite on tietysti sellainen, missä asiaa on mietitty myös siltä kannalta, miten se käytännössä voitaisiin toteuttaa. Se on aika hyvä tuollainen yleinen määritelmä. Tai joku ehdotus ja vähän just hintalappua ja muita resursseja mietitty siinä, niin sehän on jo aika hyvä, jos tällaisen pystyy tekemään. Että, asiaa on jo oikeasti jonkin verran mietitty. Ja tietysti sellainen toki yleinen itsestäänselvyys pitäisi olla, muttei useimmiten ole, kuten tässäkin on tullut todettua, että pitäähän sen kunnan toimintaan ja toimialueeseen liittyä.” – Viranhaltija, Siuntion kaupunki

Myös tulevaisuusnäkökulmaa ja visiotasoa toivottiin aloitteilta enemmän. Rohkeutta katsoa pidemmälle tulevaisuuteen. Tällöin jää myös harkintavaltaa enemmän viranhaltijoille siihen, miten aloitteeseen vastataan. Toisaalta aloitteisiin saatavat vastaukset saivat myös kritiikkiä osakseen niin haastatelluilta luottamushenkilöiltä kuin kuntalaisaloitteita tehneiltä kuntalaisilta. Vastaukselta tai tietyissä tapauksissa päätösesitykseltä halutaan enemmän konkretiaa eikä pelkkää eri näkökulmista tarkastelua ja pyörittelyä, vaikka harkinta ja laaja-alainen tarkastelu eri tekijöistä päätöksenteon tueksi onkin tärkeää. Vastaus viestii myös paljon siitä, kuinka aloitteeseen suhtaudutaan. Otetaanko se oikeasti tosissaan ja sen käsittelyyn on käytetty aikaa ja mahdollisuuksia on tutkittu ja harkittu. Vai onko suhtautuminen ylimalkaista? Myös rohkeutta valmisteluun ja esitysten laatimiseen toivotaan lisää. Selkeämmät päätökset toisivat myös paremmin esille niin kuntalais- kuin valtuustoaloitteiden vaikuttavuutta ja mahdollisuuksia esiin.

”Sehän antaa aloitteesta kyllä siis sellaisen käsityksen, että sitä on tarkasteltu, mutta se kuitenkin millaiseen päätökseen se johtaa, niin se jää tavallaan avoimeksi. Ja kyllähän silloin kun kuntalainen tai valtuutettu tekee aloitteen, niin kyllähän hän toivoisi sitten vaikka niin, että vastauksessa olisi useita eri vaihtoehtoja, josta voidaan päättää, tai sitten on selkeästi se viranhaltijan näkemys kirjattu niin että se voisi olla päätösehdotus tai esitys, miten sen asian kanssa toimitaan... Tämä on aika tyypillistä, että viranhaltija on ratkaissut sen vastaamisensa niin, että se on sellaista hattaraa, mikä ei yhtään helpota sitä päätöksentekoa. Ja siinä monta kertaa herää se kysymys, että okei kun tähän ei ole selkeästi vastattu kuinka tämän asian kanssa toimittaisiin, niin pitääkö tämä palauttaa valmisteluun vai eikö? ...

Tämän tyyppisistä vastauksista tulee usein sellainen ajatus tai tunnelma siitä, että sitä ei ole otettu tosissaan ja heidän kysymyksiinsä ei tule vastauksia.” – Luottamushenkilö, Ylöjärvi

Vastauksissa myös pohdittiin sitä, kuinka aloitteentekijä saa vastauksen juuri siihen omaan aloitteen kärkeensä. Välillä aloitteet ovat melko laveita, jolloin niihin saattaa tulla myös laveita vastauksia. Tällöin saatuun vastaukseen voi olla niin poliitikot kuin aloitteentekijä ja aloitteen kannattajatkin tyytymättömiä. Aloitteessa olisikin myös tärkeää tuoda sisällöllisesti esiin riittävällä tasolla se, mitä aloitteella oikeasti tavoitellaan esimerkiksi konkreettisina toimenpiteivomuksina.

”Se, että on relevantti ja ajankohtainen tärkeä teema tai asia, joka pystytään siinä tiivistämään ja kiteyttämään miksi se on sellainen. Sitten toki sisällöllisesti vielä se, että siinä myös riittävällä tasolla tuodaan esiin, että minkälaisia toimenpiteivomuksia tai tavallaan vaatimuksia tai esityksiä siinä ollaan aloitteen muodossa esittämässä. Niin se toki lisää sitä todennäköisyyttä, että aloitteentekijä saa sillä kärjellään tulevan vastauksen, mitä hän on sillä aloitteellaan tarkoittanutkin.” – Viranhaltija, Ylöjärven kaupunki

Luottamushenkilöt nostivat esiin niin konkretian merkityksen kuin myös sen, että kuntalaisaloitteiden pitää käsitellä isompaan asiakokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Kuten esimerkiksi palveluverkkoon tai kaupunginosan rakentamiseen tai rakentumiseen liittyvinä aloitteina.

”Joku asia mikä mielellään olisi palautejärjestelmän kautta korjata tai yhteydenotolla virkamieheen. Jos sitä kautta ei ole tullut apua, niin kuntalaisaloite voi olla siinä hyvä. Keskustelun herättäjä on myös tärkeä juttu. Että, sitä kannattaa miettiä mihin tilanteeseen se sopii. Kaikissa aloitteissa on aina se konkretia se tärkein juttu, mitä sillä ehdotetaan. Sitten aloitteentekijä on tehnyt kotiläksynsä jo etukäteen. Eli on selvittänyt missä se joku asia on tällä hetkellä käsittelyssä, jos on, ja mitä sille voisi tehdä sillä aloitteella.” – Ville Jalovaara, kaupunginvaltuutettu, Helsinki

Haastateltavat, jotka olivat itse tehneet kuntalaisaloitteen, kokivat tärkeäksi sen, että kuntalaisaloitteella on merkitystä laajemmin kuntalaisille ja sillä pyritään yleisemmällä kuin yksilötasolla lisäämään kunnan tai kunnan asukkaiden hyvinvointia. Kaikkien kolmen ryhmän vastauksista nousi esiin se, että aloitteen tulee olla kompakti, tiivis ja kuvaavasti otsikoitu. Mielellään maksimissaan sivun mittainen. Ei liian pitkä, jotta ihmiset jaksavat tutustua siihen kunnolla, mutta pari kolme riviä on liian vähän. Tällöin palautekanava tai suora yhteydenotto asiasta vastaavaan viranhaltijaan on lähes aina parempi vaihtoehto. Aloitteen tausta- ja pohjatöi-

den merkitystä korostettiin. Onko asiasta tehty aiemmin kunnassa aloitteita tai millaista päätöshistoriaa on edeltäviltä parilta vuodelta esimerkiksi jonkin alueen kehittämiseen liittyen tulut? Kuntalaisaloitteesta on ilmevä, miksi kyseinen asia on tärkeä toteuttaa tai miksi siihen aloitteella nyt pyritään muuten vaikuttamaan, nostamaan esille tai herättämään laajempaa keskustelua. Erilaisia ratkaisuvaihtoehtojakin jo aloitteissa itsessään toivottiin tuotavan rohkeammin esiin laajalla rintamalla, mikäli se vain on mahdollista aloitteentekijän toteuttaa.

Hyödyksi koettiin myös se, että jos kuntalaisaloite koskee laajempaa asiaa, niin aloitteen laatimista varten kootaan ryhmä. Aktiivinen porukka pystyy tekemään enemmän jalkatyötä kannatusten keräämiseksi. Kokemusta samalla aiempien aloitetekstien kirjoittamisesta ja muotoilusta pidettiin myös arvossaan.

Kuntalaisaloitteita tehneiden haastateltavien vastauksissa sivuttiin myös kannatusten keräämisen hyötyjä ja haittoja verrattuna siihen, että aloitteen lähettää suoraan kuntaan käsiteltäväksi. Hyödyksi nähtiin erityisesti ”isomman mandaatin saaminen” laajemmalta joukolta ihmisiä, jos aloite koskee laajempaa kokonaisuutta kuten esimerkiksi kaavoitukseen liittyvää asiaa. Kannatuksia keräämällä aloitteesta usein saadaan laajempaa julkista keskustelua aikaiseksi kuten myös kuntalaisadresseilla, mikäli kannatuksia ja allekirjoituksia alkaa kertymään reilusti. Aloitteen kannattaminen voidaan myös kannattajan puolelta kokea yhdeksi vaikuttamiskeinoksi ottamalla kantaa yhteisiin asioihin. Kannatusten kerääminen vaatii yleensä aikaa, mikä viivästyttää samalla myös aloitteen käsittelyyn etenemistä. Etenkin sellaisissa asioissa tämä koettiin heikkoutena kuntalaisaloitteiden käsittelyn hitauden lisäksi, joissa valmisteluprosessi on loppuvaiheissa tai päätöksentekoprosessi jo käynnissä. Kannatusten ja allekirjoitusten kerääminen koettiin osittain tarpeettomaksi myös pienemmän mittaluokan kuntalaisaloitteissa, joissa aloitteen vaikutuspiiri ei välttämättä ole kovin iso tai aloite käsittelee sellaista aihetta, joka ei laajemmin jaa mielipiteitä.

6.3 Onko aika kuitenkin jo ajanut nykyisen kaltaisen kuntalaisaloitteen ohi?

Viimeisten viidenkymmenen vuoden aikana, jolloin kuntalaisaloite on ollut kunnissa käytössä, kuntademokratia ja kuntalaisten osallistaminen mukaan päätöksentekoon on ottanut suuria harppauksia eteenpäin. Samoin kuntien toimintaympäristö on moninaistunut ja hyvin erilaiset palvelutarpeet eriytyneet. Voidaan luonnehtia, että yhteiskunnallisesti digitalisaation myötävaikutuksella elämän rytmi on nopeutunut verrattuna esimerkiksi 1900-luvun alun suomalaiseseen agraari- eli maatalousyhteiskuntaan tai 1950–1980-lukujen teollisuusyhteiskuntaan.

Muutos on myös näkynyt osallistamisessa ja kansalaisvaikuttamisessa. Kunnissa ja koko maan tasolla valtiollisesti on kehitetty erilaisia palautekanavia ja -väyliä, niin erilaisista ongelmalanteista kuten tieverkon kunnan tai sähköverkon katkoista nopeamman vikatiedon saamiseksi kuin myös palvelun laadun seuraamiseen ja valvontaan. Osallistuvan budjetoinnin hankkeissa kuntalaiset on viime vuosina otettu enenevässä määrin mukaan yhteisiä verovaroja ja niiden käyttöä koskevaan suunnitteluun, julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon.

Sosiaalisen median kehittymisen ja kasvun myötä oman havainnon, mielipiteen tai palautteen esittäminen ja julki saaminen aiempaa laajemmalle yleisölle helpottui edellisiin vuosikymmeniin verrattuna huomattavasti. Aiemmin jos oli halunnut ottaa isommin kantaa johonkin epäkohtaan, oli pitänyt saada oma kirjoitus tai asia jotenkin läpi lehtiin tai muuhun mediaan, päästä puhumaan isommalle joukolle kerralla tai useammalle yksilölle tai pienemmälle ryhmälle yksitellen. Nyt iso joukko on mahdollista tavoittaa kotoa tietokoneen äärestä.

Digitalisaation myötä palaute- ja yhteydenottokanavien kehittäminen oli aloitettu kunnissa jo 2000-luvun vaihteessa. Myös kunnan asioista tiedottamista oli lisätty verkkoon, virallisten ilmoitustaulujen ja lehti-ilmoitusten rinnalle. Sosiaalisen median kehittyminen voimisti myös erityisesti palautteen keräämistä asiasta kuin asiasta. Palautetta, arvioita ja erilaisia lausuntoja kerätään nykyään niin paljon kaikkialla julkisista palveluista yksityisiin yrityksiin kaikesta palvelun laadusta kehitystarpeisiin, että ihmiset alkavat olla kyllästyneitä niihin. Tämä vaikuttaa vastausten määrään, mikä vaikuttaa taas niiden kattavuuteen ja laatuun. Monella pitää olla joku erityinen syy, miksi haluaa käyttää aikaansa kyselyyn, lyhyeenkin sellaiseen vastaamiseen. Tämä voi vaikuttaa heikentävästi tulosten luotettavuuteen mikä tuleekin ottaa myös huomioon tuloksista tehtävissä analyyseissa ja johtopäätöksissä. Voi myös vaikuttaa siihen, että jotkut tärkeät ja merkittävät laajat kyselyt, kuten esimerkiksi joidenkin tiettyjen ihmisryhmien terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät tutkimukset voivat kerätä hyvinkin vähän vastauksia niiden hukuksessa ympärillä olevaan palaute- ja kyselykohinaan.

Oulun kaupunki esimerkiksi ohjaa suoraan omilla verkkosivuillaan kuntalaisaloitetta koskevassa kohdassa harkitsemaan palautteen antamista ennen kuntalaisaloitteen tekemistä. Esiin tuodaan, että kuntalaisaloite on raskaampi ja hitaampi vaikuttamisväline, jonka käsittelyssä ja vastauksen saannissa voi mennä useita kuukausia tai joskus jopa pidempäänkin. Palautteeseen vastauksen voi parhaimmillaan saada arkisin jopa samana päivänä.

Haastateltavat nostivat esiin kuntalaisaloitteen heikkoutena osaltaan sen byrokraattisuuden ja aloitteen käsittelyprosessin hitauden sekä hankalan ennakoitavuuden aloitteen käsittelyaikataulun suhteen. Etenkin kuntalaisadressiin verrattuna aloiteprosessin pituus nähtiin isona heikkoutena. Oikeusministeriön ja kuntien omiin ohjeistuksiin toivottiin parannuksia ja selvennyksiä, ihan siitä alkaen, mitä tietoja muualla kuin kuntalaisaloite.fi -palvelussa kerättyihin kannatuksiin tarvitaan.

Viestintää kuntalaisaloitteista ja niiden perusteella tehdyistä toimenpiteistä toivottiin huomattavasti enemmän. Haastatellut kuntalaisaloitteita tehneet henkilöt kaipaivat enemmän tietoa tekemänsä kuntalaisaloitteen käsittelystä ja sen vaiheista enemmän. Etenkin siitä kuinka aloitteet etenevät niiden jättämisen jälkeen kunnassa, sen toimielimissä ja milloin aloite tulee esimerkiksi käsiteltäväksi jossain lautakunnista tai valtuustossa. Tätä tietoa olisi haluttu saada enemmän luettua jo aloitteen tekovaiheessa esimerkiksi kuntien verkkosivuilta. Haastateltavat nostivat vastauksissaan myös esiin, että kunnan oman viestinnän lisäksi paikallismedialla on oma tärkeä roolinsa. Paikallismedian rooli korostuu varsinkin niiden kuntalaisaloitteiden kohdalla, joissa kerätään kannatuksia ja allekirjoituksia aloitteen tueksi. Julkisuus on hyödyksi allekirjoitusten keräämisessä.

Verkkosivujen saavutettavuuden ja sivustoarkkitehtuurin roolia oikean haetun tiedon löytämiseksi korostettiin. Monessa kunnassa on määritelty toimenpiteet aloitteiden käsittelystä hallintosäännössä, mutta tätä on harvoin avattu tarkemmin kuntalaisaloitteita käsittelevissä osioissa kunnan verkkosivuilla. Ohjeita kuntalaisaloitteiden tekemisestä ja siitä kuinka niiden käsittely etenee aloitteen jättämisen jälkeen kunnassa, toivottiin parannettavan kuin myös aloitteita käsittelevien osioiden löytämistä vähemmillä klikkauksilla. Ei pelkkää ohjauslinkkiä kuntalaisaloite.fi -palveluun. Kaikelle tiedolle ei voi saada suoraa linkkiä etusivulle, mutta sivustojen käyttölogiikassa ja tietojen ryhmittelyssä on kehitettävää usealla kunnalla.

Helsingissä Jan Vapaavuori käynnisti pormestarikautensa alkupuolella vuonna 2018 Maailman toimivin kaupunki -ideakilpailun. Kilpailun tavoitteena oli kannustaa helsinkiläisiä osallistumaan uuden ideointiin ja etsiä näppäriä arjen parannuksia. Saman tyyppinen kampanja voisi

toimia myös muualla Suomessa kertaluonteisena tempauksena kannustaa kuntalaisia osallistumaan kunnan kehittämiseen. Haastatteluissa nostettiin esiin myös valtuustokausien tietynlainen syklistyys, mikä voi omalta osaltaan myös vaikuttaa siihen, milloin asiat etenevät ja milloin on hitaampaa hetkellisesti niin sanotusti pienempien asioiden käsittelyssä.

“Kyllähän siinäkin oli tavallaan poliittinen aloite taustalla, että saadaan sitä osallisuutta ja liikettä aikaiseksi. Mun mielestä sitä pitäisikin mieltä ehkä enemmän noin. Että olisiko se sitten enemmän kampanjointia valtuustokauden alussa, koska silloin se on tärkeintä kun se valtuustokausi alkaa. Silloin saadaan niitä liikkeitä. Ensi kevään (2023) eduskuntavaalien jälkeen on valtuustokausi jo puolessa välissä, ja siitä alkaa tietynlainen laskeutuminen uuteen valtuustokauteen, mikä huomattiin tuossa edelliselläkin kerralla. Ja silloin ne tärkeimmät aloitteet on tehty tässä ensimmäisen kahden vuoden aikana... Koko maailmaa kun ei saa valmiiksi ja pitää mieltä mikä on tärkeintä. Vaalejakin käytävä ja se menee näin.” – Viranhaltija, Helsingin kaupunki

Helsingin kaupungin viranhaltija toi haastattelussa esiin sen, kuinka Helsingissä pormestarihallinnon käyttöönoton myötä on havaittu, että verrattuna aiempaan kaupunginjohtajajärjestelmään, suorat yhteydenotot, palautteet ja kirjelmöinti pormestarille ja apulaispormestareille ovat lisääntyneet. Kaupunginjohtaja koetaan usein isoimmissa kaupungeissa etäisenä viranhaltijana. Poliittisesti valittu pormestari tai apulaispormestari nähdään kenties läheisempänä, onhan yhteydenottaja saattanut antaa äänensä hänelle edellisissä kuntavaaleissa.

Oikeusministeriön kuntalaisaloite.fi -verkkopalvelu otettiin käyttöön vuonna 2013 ja joulukuusta 2015 lähtien kunnat ovat voineet julkaista vastauksensa kuntalaisaloitteisiin myös palvelussa. Kuntien mahdollisuutta julkaista vastauksensa kuntalaisaloitteeseen palvelussa on otettu käyttöön hyvin vaihtelevasti. Ylöjärven kaupunki alkoi lisäämään palveluun vastauksensa kuntalaisaloitteisiin vuonna 2016, samaan aikaan kun uudistivat muutenkin aloitteiden käsittelyprosessia laajemmin. Kaupungin hallinnossa ominaisuus on koettu hyväksi ja informatiiviseksi. Kunkin kuntalaisaloitteen osalta jää näin kootusti sen aloitteen vaiheet ja vastaukset talteen palveluun. Esimerkiksi valtuuston ja toimielinten pöytäkirjat ovat kuntien verkkosivuilla julkisesti nähtävillä usein vain pari vuotta. Tällöin, jos jonkin asian kuntalaisaloitehistoriaan haluaa tutustua tarkemmin, niin se vaatii usein paljon enemmän vaivaa ja tietopyyntöjen lähettämistä kunnan kirjaamoon. Siuntiossa taas saapuneet kuntalaisaloitteet on koottu aikajärjestyksessä kunnan verkkosivuille. Kunnan vastaukset lisätään pääpiirteittäin niiden yhteyteen, kun ne on saatu valmiiksi.

Vaikka kuntalaisaloite nähtiinkin haastatteluissa laajalti hitaana ja osittain tarpeettomana ja tehotonakin keinona vaikuttaa, niin kyllä sille arvoakin annettiin. Aloitteen tekeminen voi

rauhottaa aloitteentekijää ja tekijöitä. Aloiteasia, epäkohta ratkaisu- ja kehitysehdotuksineen on saattanut jo pidemmänkin aikaa pyöriä aloitteentekijän ajatuksissa. Aloitteen tekemällä saa asian esitettyä eteenpäin ja mietittäväksi muillekin. Onpahan yrittänyt edes tehdä jotain asian eteen.

”Kuntalaisaloite on hyvä asia, että sellainen on. Toisaalta sillä on mahdollisuus saada demokraattisesti käsiteltyä asioita, mutta ei se kamalan tehokas ole. Mutta sitten aloitteentekijöiden sielun elämää se tietenkin rauhoittaa, kun he saavat sen asiansa sanottua. Että, olenpahan ainakin yrittänyt.” – Hilikka Toivonen, kunnanvaltuutettu, Siuntio

Kuntalain päivityksen yhteydessä toukokuussa 2021 kuntalaisaloitetta koskevan 23 §:n toisen momentin poistoon, jossa säädettiin ennen poistoa vähintään kahden prosentin kannatuksen keränneiden aloitteiden käsittelyajasta, suhtauduttiin kunnissa ja kaupungeissa haastateltavien osalta positiivisesti. Haastateltavien kokemusten mukaan muutos selkeytti lainsäädäntöä ja vähensi hallinnollisesti hyvin paljon työllistäneitä erilaisia hankalahkojakin kysymyksiä minkä hetken mukaan (esimerkiksi kuntalaisaloitteen allekirjoitusten keräämisen aloitushetken vai aloitteen kuntaan jättämishetken) kahden prosentin raja katsotaan ja muita vastaavia. Toisaalta vielä on liian aikaista vuosi lakimuutoksen jälkeen arvioida, onko se vaikuttanut jotenkin kuntalaisaloitteiden määriin. Muutoksena sen on koettu selkeyttäneen ja sujuvoittaneen prosessia kuitenkin huomattavasti sekä viranhaltijoiden että aloitteentekijöiden näkökulmasta.

6.4 Kuntalaisaloitetta kohtaan esitettyä kritiikkiä

Kuntalaisaloitteiden legitimizeettiin ja aloitteista annetuissa tiedoissa ja esimerkiksi aloitteiden allekirjoittaneiden ja kannattaneiden tietojen oikeellisuuteen ja todenmukaisuuteen liittyviä ongelmia nostettiin haastatteluissa myös esiin. Räikein esimerkki kuntalaisaloitepalvelussa olevista paikkaansa pitämättömistä tiedoista liittyy vielä toukokuussa 2022 kuntalaisaloitepalvelussa esitettyyn tietoon eniten kannatuksia keränneistä kuntalaisaloitteista koko maan tasolla. Havainnon tästä nosti esiin haastattelussaan Timo Hyvönen, joka oli yksi Malmin ilmailukäytön kunnallisen kansanäänestysaloitteen vastuuhenkilöistä.

Kunnallinen kansanäänestysaloite Helsinki-Malmin lentokentän säilyttämisestä ilmailukäytössä keräsi 31 302 kannattajaa. Palvelussa kuitenkin ilmoitettiin vielä yksi tätäkin enemmän kannattajia kerännyt aloite 52 000 asukkaana Mikkelistä. Aloitteeseen vammaisten osallisuudesta kunta asioissa vuodelta 2020 ilmoitettiin kuntalaisaloitepalvelussa aloitteen kannattajia

olevan 50 001, joista 1 oli kerätty kuntalaisaloitepalvelussa ja 50 000 nimeä lisäksi kerätty muualta viikon aikana. Harva kansalaisaloitekaan saa 50 000 allekirjoitusta kokoon puolen vuoden keräysaikana, saati sitten kuntalaisaloite, jossa mahdollisten kannattajien joukko on huomattavasti rajatumpi ja medianäkyvyyttäkin tarjolla usein paljon vähemmän, jos ollenkaan.

Kun Mikkelin kaupungilta kysyttiin tutkimuksen aikana lisätietoja, selvisi että Oikeusministeriön ylläpitämä kuntalaisaloitepalvelu oli myös havainnut, että heillä oli syytä epäillä kyseisen aloitteen ja aloitteen tehneen henkilön toisenkin aloitteen sisältäneen virheellistä tietoa juuri aloitteiden kannattajamääriin liittyen. Aloitteiden tekijää oli ohjeistettu muistamaan, ”*että aloitteiden vastuuhenkilö vastaa aloitteiden tietojen oikeellisuudesta*”.

Kuntalaisaloite.fi -palvelun luotettavuuteen liittyvät huolet nousivat myös haastateltavien vastauksissa esille. Tutkimusentekoaikaan oli mahdollista tehdä kuntalaisaloite.fi -palvelussa aloite ilman vahvaa tunnistautumista pelkästään toimivalla sähköpostilla. Tämä nähtiin palvelun uskottavuutta ja luotettavuutta heikentävänä tekijänä. Ilman vahvaa tunnistautumista kuitenkin pystyy aloitteen jättämään kuntien kirjaamoihin. Kun mahdollisuus aloitteen jättämiseksi kunnan kirjaamoon säilytettäisiin vastaavana kuin nykyään, niin aloitteentekomahdollisuudet eivät heikentyisi olennaisesti, verrattuna luotettavuudessa ja legitimitetissä saavutettaviin hyötyihin.

Tavatonta ei ole myöskään se, että aloitteiden allekirjoittaneiden tietoja tarkistettaessa kunnissa sieltä löydetään yhden ja saman henkilön tiedot useamman kerran sähköisesti tunnistautuneena esimerkiksi verkkopankkitunnuksilla, mobiilivarmenteella tai tunnistautumattomana allekirjoittaneena. Suomessa on toki paljon saman nimisiä henkilöitä, mutta näissä tapauksissa on myös tehty tarkistuksia siitä, että väestötietojärjestelmästä ei löydy toista samannimistä tai muut tunnistautuneena tehdyn allekirjoituksen yhteydessä annetut tiedot, kuten kotikunta osoittavat, että kyseessä on yksi ja sama henkilö, jolta on useampi kannatus aloitteessa mukana.

”Toisaalta siihen kuntalaisaloite.fi -palveluun voitaisiin vielä vahvempi varmistus luoda, että sitä aloitetta ei pystytä allekirjoittamaan kuin kerran. Kyllä se sitä tietynlaista mandaattia tai legitimitettiä vielä entisestään vahvistaisi, jos tiedetään, että on tällainen tarkkaan prosessiin perustuva järjestelmä ja sitä kautta on tullut vaikka 1 000 allekirjoittajan aloite. En väitä, ettei nykyinen järjestelmä olisi ainaakaan meidän silmiimme kärsinyt mistään merkittävästä uskottavuusvajeesta, mutta tässä ajanhetkessä se voisi olla jo ihan pohtimisen arvoinen uudistus.” - Viranhaltija, Ylöjärven kaupunki

Nämä edellä mainitut esimerkit osoittavat sen, että palvelu ei ole vedenpitävä, vaan erilaiset väärinkäytökset ovat mahdollisia ja jopa todennäköisiä kannatusten keräämisen yhteydessä.

Toisaalta myös kuntalaisaloitteeseen ja kannatusten keräämiseen liittyvissä ohjeistuksissa on parantamisen varaa haastateltujen aloitteiden tekijöiden mukaan.

Kuntalaisaloitteiden käsittelyajat voivat olla yllättävänkin pitkiä. Niiden käsittelyä lautakunnissa ja muissa kunnan toimielimissä on helppo lykätä ja siirtää eteenpäin ”tärkeämpien, käsitellyltään laajempien ja kiireellisimpien” asioiden alta pois. Unohduksiakin tapahtuu, tai sanotaan että aloitteet hautautuvat herkästi kaiken muun sekalaisen sälän joukkoon. Henkilövaihdoksetkin saattavat aiheuttaa katkoksia tiedon kulkuun ja joku aloite voi jäädä näin ollen pitkäksi aikaa unholaan. Tämä ja aloitteiden käsittelyvaiheista saatavien tietojen vähyys turhauttavat kuntalaisaloitteen tekijöitä huomattavasti.

”Minusta on tärkeää, että kaikki ideat tulee kirjattua ylös. Mutta sitten on juuri tämä, että niiden kanssa voidaan pelata. Aloite tulee ja se kirjataan. Sitten se siirtyy sille asianomaiselle lautakunnalle ja sitten siellä joku miettii ja se tulee sitten viimeiseksi kaikkien muiden asioiden hännillä jossakin vaiheessa, koska se ei ole mitenkään silleen ikään kuin akuutti. Ja kyllä siinä on sellainen piirre, että sen kanssa voidaan pelata aika pitkään. Ja tulokset voivat olla heikkoja.” – Hilka Toivonen, kunnanvaltuutettu, Siuntio

7. TULKINNAT

Aiemmin esitelty tapaus Malmin lentokentän alueen käytöstä on hyvä esimerkki siitä, että aina kuntalaisaloite tai aloite kunnallisen kansanäänestyksen toteuttamiseksi ei ole välttämättä se oikea keino lähteä viemään asiaa eteenpäin. Kuntalaisaloite on käyttökelpoinen väline ajallisesti tietyssä vaiheessa päätöksentekoprosessia; ennen kuin asia on noussut suurempaan julkiseen keskusteluun, tai kun asiaa ollaan valmistelemassa tai käsittelemässä kunnan eri tasoilla. Ei sen jälkeen, kun päätökset on tehty ja niitä ollaan toimeenpanemassa. Kuntalaisaloite tai aloite kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä ei ole mikään oikaisuväline. Neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen sen jälkeen, kun asiasta on päätetty kerran tai useamminkin edustuksellisen demokratian mukaisessa menettelyssä vastaa huonosti neuvoa antavan kansanäänestyksen funktiota. Kunnallisen kansanäänestyksen perimmäinen tarkoitus on hankkia ja antaa neuvoa kunnallisille päätöksentekuelimille heidän päätöksentekonsa tueksi. vireillä olevassa ja vielä ratkaisemattomassa asiassa. Asian laajuus ja merkittävyys vaikuttavat myös aloitteiden käytettävyyteen. Kuntalaisaloitteella on oltava merkitystä yleisemmällä tasolla kuin vain aloitteen tekijälle itselleen.

Toisaalta tähän liittyy myös vahvaa kritiikkiä, että miksi on tällainen vaikuttamisväline olemassa, jos sillä ei pystytä lopulta edes kunnolla keskusteluttamaan niitä oikeasti isojakaan asioita, josta Malmin tapaus on erittäin hyvä esimerkki. Asia on ollut isona teemana useissa kuntavaaleissa ja keskustelua on käyty useilla tasoilla ja eri välineillä jo yli kymmenen vuoden ajan. Siitä on tehty yli 50 000 allekirjoittanutta kannattajaa kahdessa kuukaudessa kerännyt kansalaisaloite Lex Malmi lentokentän säilyttämisen puolesta, valitus käsitelty korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mielipidetutkimuksia tehty aiheen tiimoilta, useita valtuustoaloitteita eri luottamushenkilöiden tekeminä eri puolueista ja muutama kuntalaisaloite.

Mistä tämä toisaalta sitten kertoo? Kiirehdittiinkö alkuperäisten Malmi-päätösten teossa aikoihin niin, että siinä vaiheessa ei annettu kaikille mahdollisuutta oikeasti vaikuttaa ja tuoda ääntänsä käsittelyssä olevaan asiaan liittyen kuuluviin? Mikä näkyy nyt pitkittyneenä päätösten jälkeen käytävänä keskusteluna ja voimakkaana pyrkimyksenä vielä vaikuttaa asiaan, etenkin kun tehtyjen päätösten toimeenpano on ollut hidasta.

”Kunnallisesta kansanäänestyksestä on tehty aloitteita pari kolme kertaa aiemminkin. Valtuudet ovat tehneet niitä. Niitä on hylätty erilaisin syin. Yleensä se on aika tarkkaan sama ollut se äänestystulos, riippumatta aloitteentekijästä. Mutta valtuustoaloitteista sitten viimeisimpänä Thomas Wallgren taisi sanoa, että tällaisen aloitteen pitää tulla kansalaisilta. Sitten kun se tuli kansalaisilta, niin se hylättiin silti. Että, kyllä se hirvittävän turhauttavaa on tuollaista niin kuin... Senkin takia ehkä ei kannattaisi kiusata ihmisiä.” – Timo Hyvönen, kuntalaisaloitteen tehnyt kuntalainen, Helsinki

Luottamushenkilöillä on myös vastuunsa siinä, että kun valtuustossa käydään keskustelua aloitteista tai tehdään päätöksiä muista mielipiteitä paljon jakavista asioista, niin kannat perustellaan selkeästi ja ymmärretään myös kuntalaisten erilaisten vaikuttamisvälineiden roolit ja mahdollisuudet.

Nähdäkseni on oleellista se, että kansanäänestys ei ole paikallaan silloin kun se on ylhäältä masinoitu, vaan silloin kun on aito ja todistettu tarve, joka tulee alhaalta päin. Jos on vahva kansanliike, joka kerää nimiä ja vakuuttaa päättäjät siitä, että on olemassa tarve kansanäänestykselle, silloin se pitää järjestää ihan riippumatta siitä, missä vaiheessa asian käsittelyä ollaan. Jos voidaan osoittaa, että on olemassa kansanliike, joka haluaa merkittävästä asiasta kansanäänestyksen sen jälkeen, kun se on ratkaistu valtuustossa, silloin se voidaan järjestää, mutta se, että täällä valtuudet alkavat esittää omasta asiastaan ilman että on kansalaisten painetta, se ilmeisesti ei johda, se johtaa manipulatiiviseen kansanäänestysinstituution käyttöön eikä siihen, että se tulisi sellaiseen tarpeeseen, että edustuksellinen demokratia ei ole riittävästi kuunnellut kansalaisten ääntä ja tarpeita.

Toistan: silloin kun tulee vahva, aito kansanliike, joka tekee kovasti työtä ja pystyy osoittamaan, että on paljon kansaa, jotka haluavat kansanäänestyksen, silloin meidän täytyy kuunnella ja järjestää tämä. Mutta silloin kun on minulla tai jollakin muulla porukalla täällä se idea ilman että voimme osoittaa, että sillä on vahva tuki kansalaisilta, silloin pitää olla epäilevä. – Helsingin kaupunginvaltuutettu Thomas Wallgren (Helsingin kaupunginvaltuusto 2018, 107).

Kuntalaisaloitteiden vaikuttavuuden arviointi on haasteellista niin yksittäisten aloitteiden kuin laajemminkin koko kuntalaisaloitejärjestelmän osalta. Kuntalaisaloitteelle annettujen vastaus-ten laajuudet vaihtelevat erittäin paljon kuntien välillä kuin yksittäisissä kunnissa eri kuntalais-aloitteiden välillä. Osa aloitteista saa vastauksekseen, että aloite otettu tiedoksi ja se otetaan huomioon seuraavan talousarvion valmistelussa. Osan vastauksissa on käyty laajasti läpi nykyistä tilannetta kunnassa ja kuinka esimerkiksi naapurikunnissa toimitaan vastaavissa asioissa. On myös mahdollisesti kerrottu, mitkä sopimukset vaikuttavat asiaan ja milloin ne päättyvät, jolloin kun sopimuksia uudellaan neuvotellaan, voidaan aloitteessa esiin tuotu asia ottaa huomioon tässä vaiheessa.

Mitä sitten on vaikuttavuus? Onko se sitä, että aloitteessa ehdotettu asia menee suoraan läpi? Vai voiko aloite olla vaikuttava myös sillä, että se herättää keskustelua, mutta esitetty asia ei mene läpi ensimmäisellä eikä toisella eikä edes kolmannella kerralla, vaan joskus vuosien päästä, kun luottamushenkilöt ovat vaihtuneet välissä jo useamman kerran? Vaikuttaminen on pitkä prosessi, jossa pikavoittoja on harvoin tarjolla. Hyvin usein samoja asioita, joita nostetaan esille kuntalaisaloitteissa, nostetaan esille myös yksittäisissä palautteissa, valtuustoaloitteissa ja osallistuvan budjetoinnin ehdotuksissa (etenkin, jos kyse on liikuntapaikkarakentamisesta). Kun päätös jonkin asian tekemisestä tehdään, niin se on usein helppo osoittaa, milloin se kyseinen päätös on tehty. Mutta alkuhetken määrittäminen, jolloin asia on ensimmäisen kerran nostettu esille julkiseen keskusteluun, onkin monesti jo paljon vaikeampaa. Samoin kuin sen määrittäminen, mikä tekijä lopulta oli se käännteentekijä, vaikuttavin tekijä, joka sai haetun tuloksen maaliin. On niitäkin aloitteita paljon, joissa todetaan, että hyvä idea, laitetaan toteutukseen. Mutta kaikki ei ole näin mustavalkoisia ja selkeitä, joissa on selkeä alkupiste ja loppupiste päätöksenteossa tai siinä, kuinka vaikuttava mikäkin vaikuttamisväline on.

Pitkät odotus- tai käsittelyajat saavat herkästi kritiikkiä osakseen, on sitten kyse oikeuslaitoksesta, terveydenhuollosta tai kunnallisesta päätöksenteosta. Tarkastuslautakunta on kunnanvaltuuston asettama lakisääteinen toimielin jokaisessa kunnassa, jonka tehtävät on määritelty kuntalain 121 §:ssä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat ta-

voitteet kunnan toiminnalle ja taloudelle toteutuneet, ja onko toiminta järjestetty tarkoituksenmukaisesti ja tuloksellisesti. Vuosittain laadittavassa arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta kokoaa tulokset yhteen ja se käsitellään samassa valtuustonkokouksessa tilinpäätöksen kanssa yleensä kevätkauden viimeisissä kokouksissa.

Arviointikertomuksissa eri teemoja ja osastoja ei käsitellä pelkästään lukujen kautta vaan tuodaan niin sanotusti lihaa luiden ympärille kertomalla siitä, mitä vuoden aikana on tapahtunut ja tehty eri osastoilla. Millaisia tavoitteita on asetettu ja kuinka niihin on päästy vai onko jokin osio jäänyt ehkä tulevaisuuteen tai todettu muuten toteutuskelvottomaksi. Arviointikertomusten tarinallisuuteen ja visuaalisuuteen on selkeästi panostettu viime vuosina aiempaa enemmän kuvien ja erilaisten grafiikoiden avulla.

Monissa kunnissa on ollut erilaisia osallisuuden ja palautekanavien kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Arviointikertomuksissa on myös otettu kantaa juuri eri palveluiden tai prosessien odotus- ja käsittelyaikoihin. Esimerkiksi Ylöjärven kaupungin vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunnan puheenjohtaja Riitta Koskinen nosti omassa tervehdyksessään esiin huomionsa valtuustoaloitteiden käsittelyn hitaudesta. Ylöjärvellä valtuustoaloitteita jätetään valtuustossa vuosittain noin 25 kappaletta. Valtuusto kirjasi helmikuussa 2022 vanhentuneiksi 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä annetut vastaamattomat aloitteet ja näin ollen loppuun käsitellyiksi. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan mielestä ”parempi tapa olisi palauttaa aina kaikki aloitteet valtuustoon ja antaa niihin joko hyväksyvä vastaus tai vastine, joka ei anna aihetta toimenpiteisiin. Muuten kaupunginvaltuusto ei pääse koskaan itse keskustelemaan jätetyistä aloitteista.” (Ylöjärven kaupunki 2022, 1–2.)

Aloitteita ei pidä tehdä aloitteiden tekemisen ilosta, vaan niissä pitää olla kirkas idea takana. Vaikka kunnalla on vastuu aloitteenkäsittelystä toimivaltaisessa toimielimessä, niin aloitteen tekijälläkin on oma vastuunsa siinä, että hän seuraa kuinka aloitteen käsittely etenee. Mikäli aloite ei etene ja tilanne vaatii, niin kysyy suoraan kunnasta, että mikä on tilanne aloitteen käsittelyn suhteen. Näin hän pitää aloitettaan ja asiaansa esillä, muistuttaa sen olemassaolosta ja vaatii sen käsittelyä. Jos ei ajallaan, niin sitten myöhässä. Optimitalannehan olisi se, että kuntalaisaloitteet otetaan käsittelyyn nopeasti aloitteen jättämisen jälkeen ja käsittely saadaan päätökseen viimeistään puolen vuoden kuluttua aloitteen jättämisestä, ellei aloite koske jotain laajempaa ja ajallisesti huomattavasti pitkäkestoisempaa kohdetta, kuten esimerkiksi isoa kaavoitushanketta. Huoli siitä, että valtuusto ei pääse keskustelemaan aloitteista on aito, mutta haastattelujen ja tutkimusta varten tehtyjen taustaselvitysten perusteella etenkin kuntalaisaloitteista käytävä keskustelu on erittäin vähäistä tai sitä ei ole välillä lainkaan, muutamia erittäin

paljon ja laajasti keskusteluttaneita aloitteita lukuun ottamatta. Valtuustoaloitteiden osalta keskusteluita valtuustossa ja lautakunnissa käydään hiukan enemmän, mutta vaihteluväli keskustelujen laajuudessa on haastatteluiden perusteella erittäin suurta. Jos aloite syystä tai toisesta kirjataan vanhentuneeksi yli kymmenen vuotta sen jälkeen, kun se on laitettu vireille ja siten loppuun käsiteltyksi, niin mikään ei estä aloitteen laittamista uudelleen vireille, ajantasaisin tiedoin.

Tietoa on saatavilla helpommin ja tarjolla enemmän kuin koskaan ennen. Samalla disinformaation määrän lisääntyminen vaatii toimenpiteitä kansallisesti ja maailmanlaajuisesti. Tietojen todentodentumukaisuuden ja oikeellisuuden merkitystä ei voida väheksyä myöskään koko kuntalaisaloitejärjestelmän ja Oikeusministeriön ylläpitämän kuntalaisaloite.fi -palvelun luotettavuuden ja legitimitetin turvaamisessa. Jos haastatelussa esiin tuodut aloitteiden kannattajamäärien tahallinen tai tahaton vääristely kaksoisallekirjoituksilla ja olemattomilla allekirjoittajilla lisääntyvät ja kasvavat vuosien saatossa, niin se saattaa pahimmillaan vaikuttaa koko aloitejärjestelmän luotettavuuteen heikentävästi niin aloitteiden tekemisen kuin käsittelynkin osalta. Kuten monissa muissakin palveluissa reagoimalla ripeästi ja korjaamalla erilaisten luotettavuusongelmien tai tietoturva-aukkojen aiheuttamat väärät tiedot näytetään samalla, että palveluun luotetaan ja se halutaan pitää ajan tasalla toimintakykyisenä.

8. PÄÄTELMÄT

Sama tavoite deliberaatiosta ja osallistamisen lisäämisestä julkiseen päätöksentekoon ja vaikuttamismahdollisuuksista yhteiskunnan kehittämiseksi voidaan nähdä kulkeneen kuntalaisaloitteen taustalla läpi sen koko lähes viisikymmenvuotisen historian. Vuonna 1973 Kunnallishallintokomitean, joka oli asetettu vuonna 1968 laatimaan ehdotukset yleistä kunnallishallintoa ja -taloutta koskevan lainsäädännön kokonaistarkistuksesta, mietinnössä 1973:60 todettiin, että:

”Kunnan jäsenellä tulee jo periaatteellisista syistä, kunnallisen itsehallinnon luonteesta johtuen, olla oikeus tehdä aloitteita kunnan hallintoa ja taloutta koskevissa asioissa niin kuin käytännössä tähänkin asti. Tätä aloiteoikeutta ei ole syytä pyrkiä rajoittamaan, vaikka sen käyttämisestä saatava hyöty jää vähäiseksi siihen työhön verrattuna, mikä aloitteiden käsittelystä ja sitä varten tarpeellisesta valmistelusta aiheutuu. Päinvastoin on pyrittävä kehittämään aloitteentekojärjestelmää niin, että kunnan jäsenten mielenkiintoa kunnan hallintoon ja talouteen sekä heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa siihen voidaan tämän järjestelmän avulla lisätä.”

Pyrkimyksessä kehittää aloitteentekojärjestelmää on onnistuttu siinä, että palautejärjestelmät ovat monipuolistuneet ja tulleet helposti saataviksi esimerkiksi erilaisten sosiaalisen median tuomien mahdollisuuksien ja kuntien verkkosivuilleen kehittämien palautekanavien myötä. Vaikuttamismahdollisuuksia on tullut tarjolle lisää juuri osallistavan budjetoinnin kautta kuin myös sen kautta, että kunnissa tunnustetaan osallistamisen ja osallistumisen merkitys aiempaa paremmin. Aloitteiden käsittelyn vaatima hallinnollinen työmäärä on edelleen suuri. Vaikka kuntien asianhallintajärjestelmät ovat kehittyneet, kirjaamiset, aloitteiden allekirjoittaneiden tietojen tarkistukset ja muu aloitteiden käsittelyyn liittyvä työ vaatii oman aikansa, riippumatta aloitteen asiasta ja sen laajuudesta.

Onko siinä sitten onnistuttu, että kuntahallinnon ja -talouden kiinnostavuutta on saatu kasvatettua? Kysymyksen löytyy varmasti niin monta vastausta kuin on vastaajaakin, mutta yleisesti kansalaiset ja kuntalaiset ovat aiempaa valveutuneempia veronmaksajina eli rahoittajina siitä, mihin verotuloja esimerkiksi kunnissa käytetään ja kuinka niitä käytetään. Kun kaikki toimii ja menee hyvin, niin silloin asioihin ei saateta niin paljoa kiinnittää huomiota. Mutta jos vastaan tulee epäselvyyksiä tai laajempia ongelmia, jotka vaikuttavat esimerkiksi arkipäivän elämään huomattavasti, niin huomio on taattua. Tällöin eri palautekanavien suosio voi olla välillä (yleensä poikkeuksellisissa säätilanteissa tai vastaavissa) niin suurta, että kuntien työntekijät eivät välttämättä ehdi käsittelemään näissä ruuhkahuipuissa kaikkia yhteydenottoja. Nämä

palautepalvelut ovat myös erittäin otollisia paikkoja ihmisten pahanolon tunteiden purkamiseen, asiattomiin ja aiheettomiin yhteydenottoihin ja viesteihin, jotka hankaloittavat huomattavasti aiheellisten ja mahdollisesti kiireellisten yhteydenottojen käsittelyä ja löytämistä valtavasta massasta.

Haastatteluaineiston perusteella voidaan päätellä, että kuntalaisaloite on jäänyt yhä verrattain hitaaksi ja kömpelöksi vaikuttamisvälineeksi, jota ei välttämättä tunneta eri tasoilla päättäjistä kuntalaisiin edes välttävästi, ja jonka käyttämistä vaikuttamisen välineenä harkitaan kuntalaisien keskuudessa hyvinkin tarkasti. Harkinnassa vaikuttavat niin eri vaikuttamisvälineiden ja keinojen työllistävyys, näkyvyyden saaminen kuin myös tietoisuus siitä, että onko se ylipäänsä oikeankaltainen tai sopiva instrumentti ajaa asiaa eteenpäin. Harva käyttää sellaista työkalua, josta ei ole mitään varmuutta siitä, että onko tämä oikea ja toimiva vaikuttamisväline tämänkaltaisessa asiassa esimerkiksi kouluverkostoselvityksen lopputulemaan vaikuttamisessa ja paikallisen tiedon, havaintojen ja tahdon julkituomiseksi. Vai olisiko käyttäjäystävällisempää ja tehokkaampaa nostaa tämä asia kuntalaisaloitteen sijaan esille esimerkiksi keräämällä vaihtoehtoisesti nimiä kuntalaisadressiin? Tietoisuus kuntalaisaloitteen mahdollisuuksista ja missä tilanteissa sitä voidaan hyödyntää, on verrattain vähäistä.

Tilannetta voidaan verrata oikeuslaitoksen ylipitkiin käsittelyaikoihin tai valitusoikeuden väärinkäyttämiseen. Eri oikeusasteilla käsitellään sellaisia asioita, jotka eivät sinne kuulu, vaan ne pitäisi käsitellä jossain muualla. Asia olisi pitänyt saada ratkaistua esimerkiksi eri oikeusasteella tai ilman oikeuskäsittelyäkin. Nämä vievät aikaa niiltä varsinaista oikeuskäsittelyä vaa- tivilta asioilta ja pidentävät pahimmillaan käsittelyajat kestäättömiksi. Ihan pienestä asiasta ei kannata käräjille lähteä taloudellisten resurssien takia, mutta sen lisäksi nykyään pohditaan paljon myös ajallista aspektiakin. Kannattaako tästä asiasta lähteä tappelemaan pahimmillaan useiksi vuosiksi eri oikeusasteille ennen kuin lopullisen ratkaisun kiisteltyyn asiaan saa.

Sekä kuntalais- että valtuustoaloitteiden merkittävyys ja vaikuttavuuteen vaikuttaa paljon aloitteiden sisältö ja teemat, joita aloitteet käsittelevät ja joihin aloitteilla pyritään vaikuttamaan. Myös kuntien ja kaupunkien laaja toimiala on oma erityinen tekijänsä, joka vaikuttaa aloitteiden menestymiseen. Niin valtuutetulta kuin yksittäiseltä kuntalaiselta vaaditaan todella paljon paneutumista, jotta edes tyydyttävästi pysyy ajan tasalla siinä, mitä eri toimielimissä ja osastoilla on käsittelyssä eri aloitteisiin tai niihin liittyviin aihepiireihin liittyen. Millaisia aloitteita tai selvityksiä vaikkapa jonkun tietyn maa-alueen käyttöön tai kaavoittamiseen liittyen on tehty esimerkiksi viimeisen kahden vaalikauden aikana? Entä millaisia suunnitelmia, selvityk-

siä tai hankkeita on nyt parhaillaan käynnissä kyseisen alueen osalta? Päätöksenteko on saatanut karata suurissa liitoskunnissa kauaksikin kuntakeskustaan tai keskuskirkonkylälle, jolloin subsidiariteettiperiaate on kärsinyt ja ”liitoskuntien syrjäseutujen asiat” eivät saa niin paljoa huomiota osakseen päätöksenteossa kuin mihin aiemmin on totuttu omana itsenäisenä kuntana ollessa. Kuntien vetämät kyläparlamentit ja kaupunginosaneuvostot kuten myös yksityiset yhden tai useamman kylän asioiden edistämiseksi ja kulttuurin ylläpitämiseksi kehittyneet seurat ja yhdistykset saattavat hakea vuosikausia toimintansa suuntaa, ellei ole jotain selkeää kysymystä, jonka kautta ne identifioituvat ja saavat äänensä kuuluviin niin paikallisille asukkaille kuin kunnan päättäjien suuntaan. Toiminta voi näissä olla myös hyvin henkilösidonnaista, jolloin toiminnan jatkuvuus voi olla katkonaista.

Vaikka kuntalaisaloite.fi -palvelu oli vuoden 2021 lopussa käytössä 251 kunnassa Suomen 309 kunnasta, niin kuntalaisaloitteista ja niiden tekemisestä saatavien tietojen ja ohjeistusten määrä ja laatu oli erittäin vaihtelevaa eri kuntien välillä. Monet kunnat ohjasivat suoraan kuntalaisaloite.fi -palveluun, toisilla oli muutamalla virkkeellä kerrottu mikä kuntalaisaloite on ja kuinka sen voi tehdä. Yllättävän monella kunnista oli vielä keväällä 2022, eli vuosi sen jälkeen, kun kuntalakisäädöksiä oli kuntalaisaloitteen osalta päivitetty, vanhan lain mukaiset tiedot vähintään kahden prosentin kannatuksen keränneiden aloitteiden käsittelyajasta verkkosivuillaan nähtävillä. Informaatiotulva ja taustakohina erilaisista kunnan toimintaan liittyvistä hankkeista, tulevista ja jo tapahtuneista muutoksista on valtaisa, jolloin tieto esimerkiksi vastaavatyypisistä lakimuutoksista saattaa jäädä kaiken tämän alle.

Hyviäkin käytäntöjä oli kehitetty eri puolilla maata kuntalaisaloitteen tietoisuuden parantamiseksi. Esimerkiksi Lohjan kaupungin verkkosivuilla on avattu laajemmin ja tarkemmin aloitteiden käsittelyprosessi siitä alkaen, kun aloite saapuu kuntaan ja siihen pisteeseen, kun aloitteen käsittely päättyy. Siuntion kunnan koostama luettelo kunnassa tehdyistä kuntalaisaloitteista ja lyhyet vastaukset siitä mitä toimenpiteitä niihin liittyen oli tehty, on yksinkertainen, mutta toimiva koonnos aloitteista. Muutamilla kunnilla ja kaupungeilla oli koottu lukumäärät ja aloitteiden otsikot näppärästi samalle sivulle. Ylöjärven kaupungin ja monen muunkin kaupungin ja kunnan aktiiviseen käyttöön ottamansa käytäntö viedä vastaukset suoraan kuntalaisaloite.fi -palveluun kyseisen aloitteen yhteyteen on myös erittäin toimiva tapa. Vaikuttaa siltä, että kaikki kunnat ja kaupungit eivät ole tästä toiminnallisuudesta kunnolla tietoisia, joten tätä voisi Oikeusministeriö nostaa uudelleen enemmän esiin omassa viestinnässään palvelusta kunnille kuin myös kansalaisille viestiessään.

Kuntalaisaloitteiden vähäinen määrä sosiaali- ja terveystieteiden liittyvien aiheiden osalta selittyy osaltaan sillä, että viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana erilaisin mallein ja painotuksin rakennettuun sosiaali- ja terveystuotukseen liittyvät epävarmuudet ovat luoneet epävarmuutta kaikilla tasoilla kuntalaisista päättäjiin. Myös se voidaan havaita haastattelujen pohjalta sekä kuntalaisaloitteita, niiden määriä ja aiheita tarkastelemalla, että mitä tarkemmin kunnan tehtäviin kuuluvasta toiminnasta säädetään suoraan lainsäädännössä, niin sen vähemmän näihin tehtäväalueisiin liittyviä kuntalais- ja valtuustoaloitteita tehdään. Tästä toimivat hyvinä esimerkkeinä sekä sosiaali- ja terveystuotukset kuin myös tietyin rajoituksin koulutus- ja opetuspalvelut. Näiden tehtäväalueiden osalta voi olla vaikeampi tehdä konkreettisia kehitysehdotuksia ilman esimerkiksi koulutuksen tai työn kautta saatua asiantuntemusta, kuinka asiaa voisi tehdä toisin ja paremmin tai millaisia vaikutuksia aloitteesta esitetyllä ehdotuksella voidaan saada aikaiseksi.

Miksi teknisen puolen asioista tehdään reilusti yli puolet kuntalaisaloitteista, joissakin kunnissa jopa yli 70 %? Haastateltavat nostivat vastauksissaan esiin, että ne ovat usein konkreettisia, kuntalaisen arkeen ja lähiympäristöön liittyviä asioita. Ympäristö ja ihmisten tarpeet esimerkiksi liikunta- ja harrastuspaikkojen suhteen muuttuvat jatkuvasti. Liikenteeseen ja liikkumisen palveluihin liittyvät innovaatiot ja tekniikan kehittyminen luovat uusia tarpeita kunnan infrastruktuurille ja mahdollisuuksia parantaa esimerkiksi kuntalaisten vaaralliseksi kokemia liikenneympäristöjä. Niihin liittyviä ehdotuksia ja esityksiä koetaan helpommin tehtäväksi. Alueen asukkaat ovat oman elinympäristönsä, sen vaarapaikkojen ja mahdollisten puutteiden parhaimpia asiantuntijoita. Infrastruktuuriin tehtävät investoinnit parantavat usein kunta- ja maakuntatasolla alueiden veto- ja pitovoimaa. Sama ilmiö on nähtävissä kylä- ja kaupunginosatasolla. Läheisten kaupunginosien kehitys voi eriytyä hyvinkin paljon liikenteeseen ja viihtyisyyteen tehtyjen ratkaisujen johdosta, kuten Tampereella ja monessa muussa suomalaisessa kaupungissa on nähty. Asuntojen ja maan arvon hintakehitykseen vaikuttaa sijainnin lisäksi paljon myös muut tekijät, kuten lähiliikunta- ja harrastuspaikkojen tarjonta ja laatu, liikenneympäristön turvallisuus ja toimivuus, joihin liittyen tehdään paljon myös kuntalaisaloitteita. Omaan lähielinympäristöön halutaan vaikuttaa ja investoida. Parhaimmillaan se parantaa konkreettisesti elämänlaatua, tai voihan se vaikuttaa suoraan tai välillisesti oman asunnon tai tontin jälleenmyyntiarvoon.

Kuntien välillä on huomattavia eroja niin aloitteiden määrien kuin osittain myös aloitteiden käsittelemien teemojenkin välillä. Toisaalta tietyt erityiset teemat ja yksittäiset aloitteet saattavat toistua maakunnallisesti tai laajemminkin muutaman vuoden aikajänteellä aloitteissa, mistä

esimerkiksi sateenkaariliputusta tai kuntoportaiden rakentamista ajaneet kuntalaisaloitteet ympäri maan ovat hyviä esimerkkejä viimeisen viiden vuoden ajalta. Mistä sitten ne erot eri kuntien välillä aloitteiden määrissä sekä esimerkiksi verrattaessa kuntalais- ja valtuustoaloitteiden määriä keskenään johtuu?

Vaikka aloitteista suurin osa laitetaankin vireille kuntalaisaloite.fi -palvelussa, niin aloitteita tehdään silti vielä paljon myös suoraan kuntien kirjaamoihin tai kuntien omilla verkkolomakkeilla. Näiden aloitteiden osalta erityisesti on haasteena se, että ne harvoin ovat muualla esillä kuin kerran tai kaksi kertaa vuodessa valtuustoille tiedoksi annettavissa kuntalaisaloitekokouksissa, millaisia aloitteita on edellisen puolen vuoden tai vuoden aikana tullut, ja mikä on niiden käsittelyn tilanne sillä hetkellä.

Kuntalais- ja myös valtuustoaloitteiden esillä pitämisessä esimerkiksi kuntien verkkosivuilla tai kuntalaisaloite.fi -palvelun kuntien vastausten julkaisuominaisuudella kunnilla olisikin tarjolla helpoin keino edistää aloitejärjestelmien ja niissä käsiteltyiden aiheiden ja teemojen julkisuutta. Tämä tarkentaisi aloitteiden sisältöä, kun aloitteentekijät pystyisivät helpommin tutustumaan aiemmin mahdollisesti samasta aihepiiristä kunnassa tehtyihin aloitteisiin ja niihin annettuihin vastauksiin. Samalla se vähentäisi myös todennäköisesti samaa aihepiiriä tai teemaa koskevia päällekkäisiä aloitteita niin lyhyellä kuin myös pidemmällä aikajänteellä. Tällä hetkellä aloitteet, niiden käsittely ja niihin annetut vastaukset hukkuvat valitettavan useassa kunnassa valtuuston ja eri toimielimien pöytäkirjoihin ja esityslistoihin. Myös aloitteiden ja palautteiden käsittelyä ja niiden prosessia voisi avata nykyistä laajemmin esimerkiksi kuntien verkkosivuilla, mikä myös auttaisi kuntalaista valitsemaan oikean kanavan asiansa edistämiseen.

Kuntien palautejärjestelmien käyttöönotot ja niihin tehdyt toiminnalliset uudistukset (kuten esimerkiksi se, että palautteen voi yksilöidä tarkasti palautejärjestelmässä olevan kartan avulla tiettyyn osoitteeseen tai karttapisteeseen) ovat usein näkyneet aloitteiden määrien vähenemisenä parin seuraavan vuoden aikana. Vaalivuodet, etenkin ne vuodet, jolloin vuorossa on joko kunta- tai eduskuntavaalit, näkyvät kuntalaisaloitteiden määrissä lisäävänä tekijänä. Toisaalta lukuja ei pidä katsoa myöskään liian kriittisesti ja lopullisina totuuksina siitä, että niistä voidaan päätellä erittäin tarkasti yksittäisen kunnan osallistamisen tai kuntalaisaktiivisuuden tilaa. Vaihtelut eri vuosien ja kuntien välillä on aloitteiden määrillä mitattuina erittäin huomattavia. Se, että kuntalaisaloitteita ei tehdä yhtään tai vaihtoehtoisesti niitä tehdään pari vuodessa voi kertoa myös hyvin siitä, että kunnassa asiat ovat verrattain hyvin. Kuntalaisaloitteille ei saata

olla laajemmin tarvetta, vaan esimerkiksi palautekanavan kautta saadaan pienet ja suuremmatkin asiat etenemään tai ne ratkeavat muita vaikuttamisväyliä pitkin helpommin ja nopeammin. Riippuu hyvin paljon siitä, millainen vaikuttamiskulttuuri kunnassa on, ja miten eri vaikuttamiskeinoihin ja niiden tarjoamiin mahdollisuuksiin suhtaudutaan ihan yleisestä poliittisesta keskustelusta lähtien.

Motivaation merkitys ei noussut tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa erityisemmin esiin, mutta se on tärkeä silti huomioida osallistumiseen ja osallistamiseen liittyvässä keskustelussa. Kuten Itä-Suomen yliopistossa tehdyssä tuoreessa seurantatutkimuksessa terveystaloustieteen väitöskirjatutkija Virpi Kuvaja-Köllner (2022) tutkimustuloksissaan havaitsi, resursseja enemmän liikuntakäyttäytymiseen vaikuttavat yksilötekijät. Liikuntamahdollisuuksista parhaimmatkaan tarjolla olevat puitteet eivät saa yksilöä liikkeelle, jos hänen oma henkilökohtainen kiinnostuksensa ja motivaationsa liikuntaa kohtaan puuttuu. Kaikkia liikkumattomuuden aiheuttamia haasteita ei näin ollen pystytä välttämättä ratkaisemaan kuntien panostuksilla liikunnan lisäämiseen. Liikuntapaikkoihin ja investointeihin liittyviä kuntalaisaloitteita tehdään paljon, niin tämä tutkimustulos on siinäkin mielessä hyvin merkittävä. Osallistuminen ja osallistaminen vaatii myös osaltaan motivaatiota ja kiinnostusta kuntalaiselta. Pakolla harvoin mitään hyvää saadaan aikaiseksi, mutta tietouden lisäämisen kautta, kun kiinnostus lähtee kuntalaisesta itsestään, tai orastavaa kiinnostusta saadaan kasvatettua, niin silloin ollaan jo vahvemalla pohjalla. (Kuvaja-Köllner et al. 2022.)

Kokonaisuutena kuntalaisaloitteessa ja kuinka sitä käytetään, voidaan nähdä niin deliberatiivisen demokratian ydinteemoja kuin myös uuden julkisen hallinnan näkemyksiä siitä, kuinka julkisen hallinnon tulee toimia. Kuntakenttä ja samalla sen haasteet ja ongelmat ovat monimuotoistuneet. Ratkaisut vaativat avauksia ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä, niin kuntien, kuntalaisten kuin kolmannen ja yksityisen sektorin välillä. Hakari (2013) viittaaakin vahvasti juuri tähän kirjoittaessaan julkisen hallinnon muuttuneesta roolista yksipuolisesta hallintokulttuurista kohti monimuotoisempaa ja vuorovaikutteisempaa roolia koordinaattorina, mahdollistajana ja liikkeellepanijana. Niin teoreettisessa tarkastelussa kuin haastatteluissa tunnistettiin haasteiksi niin aloitteiden kuin myös palautteen käsittelyssä, kuinka eri kanavien kautta tulleet ideat, ajatukset ja kommentit saadaan koottua yksittäisten hajanaisten tiedonmurusten sijasta ehyeksi kokonaisuudeksi.

9. LOPPUKESKUSTELU

Kuntalais- ja kansalaisaloitteet ovat tehneet poliittisen järjestelmän toimintaa ja julkista päätöksentekoa laajemminkin avoimemmaksi. Aloitteet mahdollistavat myös niiden ihmisten kuulemisen, joita ei muuten välttämättä kuunneltaisi. Ne antavat mahdollisuuden ottaa kantaa erilaisiin asioihin myös muutenkin kuin vaaleissa jotakin ehdolla olevaa ehdokasta äänestämällä. Aloitteet herättävät keskustelua ja ajatuksia, niin kahvipöydissä kodeissa ja työpaikoilla, tuuruilla ja toreilla, lehtien mielipidepalstoilla kuin erilaisilla sosiaalisen median alustoilla verkossa.

Toinen asia on kuitenkin se, että vaikka aloite kerää riittävän määrän kuntalaisten tai kansalaisten allekirjoituksia ja kannatuksia, niin puolueiden vastustamat asiat eivät etene edustuksellisessa järjestelmässä keskustelua pidemmälle valtuusto- tai parlamenttikäsittelyssä. Samalla puolueiden omat riittävän kannatuksen omaavat aloitteet voivat edetä esimerkiksi täytäntöönpanoon ja lainsäädäntöönkin asti. Näin ollen aloiteinstituutio voi toimia oivana keskustelun avaajana puolueille epämieluisissakin asioissa, mutta ei voi kiertää niiden valtaa itse lopullisessa päätöksenteossa. Hyvät ideat, joista tiedostetaan, että niillä on suuri potentiaali mennä läpi, löydetään useimmiten erittäin nopeasti ja laitetaan vireille muilla keinoin kuin kuntalaisaloitteena.

Vaikka kuntalaisaloitejärjestelmän tarpeellisuudesta on esitetty voimakasta kritiikkiä kuntalaisaloitteen käyttöönotosta lähtien, niin kuntalaisaloitteella on oma paikkansa suomalaisessa kunnassa matalan kynnyksen vaikuttamiskeinona. Paikalliset olosuhteet voivat vaihdella hyvin paljonkin kuntien sisällä esimerkiksi kylien tai liitoskuntien alueilla. Kukaan ei voi täysin tietää millaisia ongelmia tai kehitystä vaativia kohteita paikallisesti on milläkin alueella ja mitkä tekijät olisi hyvä ottaa huomioon esimerkiksi jollain risteysalueella, jotta sen turvallisuutta saataisiin parannettua. Taikka esimerkiksi koirapuistolle olisi tarvetta tietyssä kaupunginosassa, koska lähiseudulla on suhteellisesti eniten koiria koko kaupungin aluetta tarkastellen. Kuntalaisaloitteen vahvuus on siinä, että sen avulla oikeastaan kuka tahansa voi saada oman aloitteensa tai kehitysehdotuksensa käsiteltäväksi kuntaan ja mahdollisesti osaksi laajempaa julkista keskustelua.

Otos tutkimuksessa haastatelluista henkilöistä on pieni, mutta tutkijan oman näkemyksen mukaan riittävä. Esimerkiksi strukturoidulla kyselylomakkeella, johon olisi tavoiteltu vastauksia vähintään 50–200 vastaajalta vähintään 20 eri kunnasta, olisi varmasti saatu osittain saman-

suuntaisia, mutta myös osittain erisuuntaisiakin vastauksia. Teemahaastatteluin päästiin tutkimuksessa pureutumaan syvemmälle itse käsiteltävään teemaan kuntalaisaloitteeseen ja sen vaikuttavuuteen vaikuttaviin erilaisiin tekijöihin niin viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden kuin kuntalaisaloitteen tekijöiden näkökulmista. Kyselylomakkeellakin olisi avoimiin kohtiin pystynyt vastaamaan, mutta nämä vastaukset jäävät tutkijan oman kokemuksen mukaan hyvin usein pinnallisiksi, jos niihin edes vastauksia aina saadaan. Kyselylomakkeen valmiit vastausehdot myös rajoittavat huomattavasti kvalitatiivisen analyysin monimuotoisuutta. Avoimien vastausten puutteen vuoksi strukturoidun haastattelun analysointi on usein huomattavasti lähempänä kvantitatiivista tutkimusta.

Tutkimuksen tekoprosessin aikana ja aineiston koonnin yhteydessä virallisia tietopyyntöjä ja haastattelupyyntöjä jätettiin eri henkilöille ja kirjaamoille eri kuntiin huomattava määrän. Vastaaminen näihin vaihteli todella paljon. Osa vastasi hyvinkin nopeasti ja toiset ajan kanssa hiukan myöhemmin. Osa vastasi uuden viestin jälkeen, mutta osalta ei tullut vastausta sittenkään, vaikka sähköpostiosoitteet oli tarkistettu oikeiksi ja toimiviksi. Sellaisiksi, mihin kunnat ohjaavat ja keskittävät yhteydenottoja. Tutkimuksen valmistumiseen tällä ei ollut vaikutusta. Haastattelut järjestyivät, tarpeelliset tarkistukset onnistuivat ja tietoja saatiin tutkimuksen toteuttamista varten riittävästi. Jos ei ensisijaisesta kunnasta tai kaupungista, niin sitten vaihtoehtoisesta. Vastaamattomuuden osalta on kuitenkin aiheellista pohtia, mitä se kertoo kyseisistä organisaatioista ja henkilöistä. Onko työtaakka niin suuri, että tällaiset tutkimukseen liittyvät viestit nähdään toissijaisina ja ne sivuutetaan ensimmäisenä? Unohtaminen on inhimillistä, mutta jos sitä tapahtuu riittävässä määrin eri organisaatioissa eri tasoilla samankaltaisia viestejä käsitellessä, niin ei se voi olla pelkkää sattumaa. Toisaalta kukaan ei ole lähtökohtaisesti myöskään velvoitettu osallistumaan tutkimukseen, mikäli hän ei halua tai koe asiaa riittävään tärkeäksi tai näe osallistumistaan riittävän perustelluksi, järkeväksi tai kiinnostavaksi omalta osaltaan.

Aiheellinen kysymys kuuluukin, mihin kaikkeen muuhun kunnissa jää vastaamatta? Viranomaiselle on hallintolain toisessa luvussa 8 §:ssä määritelty velvollisuus neuvonnasta. Viranomaisen tulee siis antaa neuvoja oman toimivaltansa rajoissa, ja asiakasta on neuvottava myös silloinkin, kun asiakas ei nimenomaisesti neuvontaa pyydä, mutta on selkeästi neuvon tarpeessa asiaansa liittyen. Kuuluuhan vastaaminen jo kohteliaisiin hyviin tapoihin sekä hyvään hallinnon toteuttamiseen ja avoimuuden edistämiseen julkisissa tehtävissä.

Julkisuuslaissa määritellään, että julkisuusperiaate koskee lähtökohtaisesti kaikkia viranomaisia eli julkista valtaa käyttäviä tahoja ja toimijoita. Julkisuusperiaatteen nojalla viranomaisella

on velvollisuus vastata toimintaansa koskevaan tietopyyntöön. Vastauksen tulee sisältää pyydetty tiedot kokonaisuudessaan tai vaihtoehtoisesti laillinen perustelu pyynnön epäämiseen kokonaan tai osittain. Tähän olisi suotavaa kiinnittää enemmän huomiota, niin kunnissa, hyvinvointialueilla kuin muissakin julkisyhteisöissä.

Kuntalaisaloitteessa kuin myös kuntien palautejärjestelmien ja osallistavan budjetoinnin kehittämisessä on mahdollisuuksia saada kuntalaiset vieläkin laajemmin mukaan osallistumaan ideointiin, valmisteluun ja päätöksentekoon. Nyt nämä kaikki ovat pääsääntöisesti hyvin erillisiä työkaluja, mutta usein niissä käsitellään samoihin teemoihin liittyviä kysymyksiä. Helppo palaute- tai yhteydenottokanava on oltava, jotta saadaan arkisissa ongelmatilanteissa, joita voivat olla esimerkiksi kadun tai tien kunnossapitoon liittyvä havainto taikka huomio paikkansapitämättömistä aukioloajoista tai muista tiedoista kunnan verkkosivuilla, vaivattomasti eteenpäin tiedoksi. Tätä ei tulisi sotkea liiallisuusiin, mutta toiminnoiltaan ehdottomasti kehittää esimerkiksi mahdollisuudella merkitä ongelmakohta karttaan tai mahdollisuudella lisätä kuva havaintoon mukaan. Kun paremmin ohjataan ja annetaan tietoa aloitteista ja millaisia asioita niillä on käsitelty ja millaisia osallistavan budjetoinnin hankkeita tai projekteja on käynnissä, niin se varmasti tukee niin luottamushenkilöitä aloitteentekijöinä kuin myös kuntalaisia aloitteiden tekemisessä ja muotoilussa tarkemmiksi, ettei tule päällekkäisiä aloitteita samoista asioista ja kysymyksistä, kuin myös osallistumisessa julkiseen keskusteluun. Aloitteiden laatu ja tarkkuus paranisivat, jolloin myös niillä haetut vastaukset olisivat viranhaltijoilla paremmin haarukoitavissa, mutta toisaalta se nostaa samalla myös vaatimuksia annettaville vastauksille. Mihin aloitteella oikeasti halutaan vaikuttaa ja kuinka tämä halutaan tehdä. Toisaalta aloitejärjestelmässä oma konkreettinen iso arvo on se, että aloitteen voi tehdä kuka tahansa, millä taustalla tahansa. Muotovaatimuksia ei oikeastaan ole. Kuntalaisaloite on matalan kynnyksen vaikuttamis- ja osallistumismuoto kunnalliseen julkiseen keskusteluun. Tätä kynnystä ei myöskään pidä nostaa liian korkealle sillä, että aloitteiden laatu paranisi hieman.

Tuoreessa kuntaoikeuden väitöskirjassaan Kuntalain soveltamisalasta (2022) Lapin yliopiston julkisoikeuden dosentti Matti Muukkonen tarkastelee mihin kuntalakia sovelletaan ja miten sitä sovelletaan. Hänen mukaansa tarvitaan kuntalain kokonaisuudistus, jotta lain perustuksissa olevat valuviat saataisiin korjattua ja kuntalain soveltamiseen liittyvistä soveltamisongelmista päästäisiin eroon. Näin lain soveltamista pystyttäisiin kehittämään kohti mahdollisimman johdonmukaista, selkeää ja yhdenmukaista käytäntöä. Suuri ristiriita tällä hetkellä voimassa olevassa kuntalaissa on siinä, kuinka se säätelee ja tunnistaa kunnan toiminta -käsitettä, johon

kuuluu muun muassa kuntien välisen yhteistyön, kuntakonsernien kuin myös monet muut kuntien toimintaan liittyvät kirjavat muuhun omistukseen, rahoitukseen ja erilaisiin sopimuksiin liittyvät toiminnallisuudet. Perusluonteeltaan kun kuntalaki on yhä enemmän kuntien hallintoa sääntelevä laki, ei kunnan toimintaa sääntelevä.

Jos Muukkosen esittämään kuntalain kokonaisuudistukseen ryhdytään tällä vuosikymmenellä, niin siinä vaiheessa on hyvä ottaa myös tarkemman tarkastelun alle kuntien aloite- ja palautejärjestelmiä ohjaavat kohdat lainsäädännöstä. Myös kunnallisten kansanäänestysten osalta olisi tärkeää käydä laajempaa keskustelua, että halutaanko tätä vaikuttamiskeinoa pitää oikeasti mukana vaikuttamisvälineistössä ja kuinka sitä tulisi kehittää. Vaalien järjestäminen vaatii aikaa ja resursseja, eikä niitä pienistä asioista kannata ryhtyä järjestämään. Sähköisestä äänestämisestä on puhuttu jo pitkään ja kokemuksiakin on eri maista ja kotimaastakin. Moni on ihmetellyt jo vuosia ääneen äänestyskoppisiin kulkiessa, että jos sähköinen äänestys onnistuu muualla, niin miksi se ei meillä onnistu Suomessa. Olisiko tässä mahdollisuus pienentää kunnallisten kansanäänestysten kuluja ja saada niistä oikeasti vartenotettava keino myös muissakin kuin kuntaliitoskysymyksissä neuvoo-antavavaksi välineeksi päätöksenteontueksi valtuutetuille?

Ei pidä myöskään unohtaa sitä, että näiden osallistamismenetelmien roolia ja tietoutta niiden oikea-aikaisesta käytöstä pitää lisätä ja tarkentaa, mistä Helsinki-Malmin lentokentän alueen käytöstä käyty pitkä poliittinen väantö ja siihen liittyvät useat erilaiset aloitteet ovat erittäin hyvä esimerkki, mitä tulisi tulevaisuudessa pyrkiä välttämään. Aloite- ja palautetoiminnan osalta laaja harkinta yhteneväisestä aloite- ja palautetoiminnan kokonaisuudesta kuntalaissa olisi paikallaan. Tämä voisi mahdollistaa esimerkiksi niin kuntalaisaloitteen, kuntien palautekanavien kuin myös osallistavan budjetoiminnan roolien selkiyttämistä. Toki tämä on kuntien omalla toiminnallakin mahdollista, mutta tällä hetkellä toimintatapamallit voivat vaihdella hyvinkin paljon eri kuntien välillä.

Tutkimus tarjoaa mahdollisuuksia myös jatkotutkimukselle aloitteiden parissa. Näkökulmaksi voi ottaa enemmän kuntalaisnäkökulman ja sen, kuinka he kokevat kuntalaisaloitteen. Valtuustoaloitteita ja niiden vaikuttavuutta eri kunnissa voisi myös tutkia paljon laajemmin. Ne ovat tässä tutkimuksessa kulkeneet kuntalaisaloitteen käsittelyssä rinnalla, mutta enemmän avustavassa roolissa. Valtuustoaloitteita myös käytetään hyvin eri tavalla eri kunnissa vaikuttamisessa ja poliittisessa keskustelussa. Esimerkiksi Kruunupyyn kunnassa ovat käytössä valtuustoaloitteiden lisäksi hallitusaloitteet kunnanhallituksen kokouksissa. Vuoden 2023 toimintansa aloittavat hyvinvointialueet ovat uutena hallinnontasona myös mielenkiintoinen kohde tutkia

osallistamisen ja osallistumisen toteutumista päätöksenteossa. Millaiset aloite- ja palautejärjestelmät tullaan eri alueilla ottamaan käyttöön ja kuinka eri hyvinvointialueiden järjestelmät tulevat eroamaan toisistaan? Vai olisiko kunnissa melko heikolla menestyksellä kokeilluilla palvelualoitemalleilla paremmat mahdollisuudet toimia hyvinvointialueilla? Monet niistä asioista, joita palvelualoiteilla on pyritty viemään eteenpäin kunnissa ovat liittyneet juuri hyvinvointialueille vuoden vaihteessa siirtyviin palveluihin.

Parin vuoden etätyöskentely koronapandemian rajoitusten myötä näkyi toisaalta haastateltavien vastauksissa. Vaikuttamiskeinona erittäin vaikuttavia ovat myös asialliset suorat yhteydenotot puhelimitse ja sähköpostitse kuin myös kasvokkain käytävät keskustelut. Koronapandemian aikana nämä olivat jääneet enemmän taka-alalle, kun niin sanottu Twitter-keskustelukulttuuri huonoimpine piirteineen anonyyminä räksyttämisenä erittäin tiivistettyjen viestien jopa tahallisine väärintulkintoineen on laajentunut ja lisääntynyt normaalissa kansalaisten ja eri organisaatioiden välisessä ja sisäisessä viestinnässä. Kun viestin muotoilee fiksusti ja perusteellisesti loukkaamatta ketään ja lukee sen kerran pari ennen lähettämistä läpi ajatuksella, keskustelulle ja sen osapuolille annetaan mahdollisuus oppia eri näkökulmista ja kehittää omaa ajattelua ja ymmärrystä puolin, jos toisin. Twittermäisestä yltiötiivistetystä ja konfliktinhakuisesta töksäyttelystä takaisin kohti rakentavaa keskustelukulttuuria, jossa oikeasti myös kuunnellaan toista ja pyritään ymmärtämään mitä keskustelukumppanit pohjimmiltaan tarkoittavat. Kun me kuulemme ja kuuntelemme toisiamme, tasa-arvoisesti keskustelemalla yleensä mielipiteetkin lähentyvät toisiaan. Tämä on juuri sitä deliberatiivista eli puntaroivaa demokratiaa, jossa päätöksentekoon kuuluu olennaisena osana kansalaisten kanssa käytävä tasa-arvoinen keskustelu ja rakentava suhtautuminen erilaisiin mielipiteisiin ja näkökulmiin vaikeissakin asioissa.

LÄHTEET

- Anttiroiko, A-V. 2010. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Sentejulkaisu 33/2010. Haettu osoitteesta https://homepages.tuni.fi/markku.sotaraus/verkko-kirjasto/j/hallintainnovaatiot_hallintateoreettinen.pdf 3.2.2022.
- Amnell-Holzhäuser, E. 2011. Kuntalaisen aloiteoikeus – aloiteoikeuden sääntely ja aloitteet käytännössä. Lapin yliopisto. Pro gradu -tutkielmat. Haettu osoitteesta <https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/59960> 18.10.2021.
- Ashford, S. & Cummings, L. 1983. Feedback as an individual resource: Personal strategies of creating information. *Organizational Behavior and Human Performance*, 32(3), 370–398. Haettu osoitteesta [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(83\)90156-3](https://doi.org/10.1016/0030-5073(83)90156-3) 15.12.2021.
- Baker, D.F. & Buckley, M. R. 1996. A historical perspective of the impact of feedback on behaviour. *Journal of Management History*, 2(4), 21–33. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1108/13552529610153741> 15.12.2021.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. University of California Press. Berkeley, California.
- Barry, B. 1995. *Justice as Impartiality*. Oxford University Press. Oxford.
- Berlin, S. 2008. Innostava, lannistava, helpottava palaute: Alaisten kokemuksia ja näkemyksiä esimiehen ja alaisen välisestä palautevuorovaikutuksesta. Vaasan yliopisto. *Acta Waasaensia*, 198. Haettu osoitteesta https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-245-8.pdf 15.12.2021.
- Bovaird, T. & Löffler, E. 2002. Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking “Good Local Governance.” *International Review of Administrative Sciences*, 68(1), 9–24. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1177/0020852302681001> 28.1.2022.
- Chambers, S. 2018. The philosophic origins of deliberative ideals. In A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge & M.E. Warren, M.E. (Eds). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 55–69. Haettu osoitteesta <https://www.oxford-handbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198747369.001.0001/oxfordhb-9780198747369-e-1> 22.9.2021.
- Dryzek, J. S. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. Cambridge University Press. New York.
- Dryzek, J. S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press. Oxford.
- Goldwin, R. A. & Schambra, W. A. 1980. *How democratic is the constitution?* Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Eduskunta.fi. 2022. Valtiopäiväasiat – Kansalaisaloitteet. Haettu osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/Kansalaisaloitteet.aspx> 3.1.2022.

- Elster, J. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Euroopan unionin virallinen lehti L 65: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 211/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, kansalaisaloitteesta. Haettu osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:065:FULL&from=EN> 3.1.2022.
- Euroopan unionin virallinen lehti L 130/55: EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/788, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta. Haettu osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=FI> 3.1.2022.
- European Union. 2022. European citizens' initiative. Thresholds. Haettu osoitteesta https://europa.eu/citizens-initiative/thresholds_en 3.1.2022.
- Flink, A. 2020. Kolmen politiikassa aktiivisesti toimivan nuoren kokemuksia ja ajatuksia lobbaamisesta: Lisäisikö avoimuusrekisterin käyttöönotto Suomessa lobbaamisen avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja tunnettavuutta? Kandidaatintutkielma. Tampereen yliopisto.
- Habermas, J. 1987. *The theory of communicative action. 2, Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts.
- Hakari, K. 2013. *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere University Press.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2019. *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat (10., uudistettu painos.)*. Alma Talent.
- Haveri, A. & Pehk, T. 2008. *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere.
- Helsingin kaupunginvaltuusto. 2018. *Keskustelupöytäkirja 21–2018*. Haettu osoitteesta https://www.hel.fi/static/liitteet/helsinki/keskustelupoytakirjat/21_Kvsto_28112018.pdf 1.6.2022.
- Helsingin kaupunginvaltuusto. 2021. *Keskustelupöytäkirja 22–2021*. Haettu osoitteesta <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Keskustelupoytakirjat/22%20Kvsto%2008122021.pdf> 5.5.2022
- Helsingin kaupunki. 2021. *Kasvun paikka. Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025*. Haettu osoitteesta <https://hallintoprod.blob.core.windows.net/prod/Helsingin%20kaupunkistrategia%20Kasvun%20paikka.pdf> 17.12.2021.
- Helsingin Sanomat. 2012. *Palvelualoite edellyttää voimavaroja*. Pääkirjoitus. 13.10.2012.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2015. *Tutki ja kirjoita*. Porvoo: Bookwell Oy.

- Hukka, J & Katko, T. 2021. Towards Sustainable Water Services: Subsidiarity, Multi-level Governance and Resilience for Building Viable Water Utilities. Tampere University. Faculty of Built Environment. CADWES Publications. Tampere.
- Hume, D. & Miller, E. F. 1987. Essays: moral, political, and literary. Revised edition. Indianapolis: Liberty Classics.
- Hynynen, E-L. 2022. Vapaa mies. Kunnallisan kehittämissäätiö. Haettu osoitteesta <https://kaks.fi/uutiset/vapaa-mies/> 10.6.2022.
- Iloa, T. 2020. Taistelu Malmin lentoasemasta – Kansanliikkeen keinot ja mahdollisuudet. Opinnäyte-työ. Hämeen ammattikorkeakoulu. Riihimäki. Haettu osoitteesta <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2020060417084> 16.12.2021.
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P-E. 2017. Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia? Artikkeliteoksesta Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. Toimittaneet Elina Kestilä Kekkonen & Paul-Erik Korvela. SoPhi 135. Jyväskylän yliopisto.
- Klijn, E-H. 2008. Governance and Governance Networks in Europe. Public Management Review, 10(4), 505–525. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1080/14719030802263954> 7.1.2022.
- Komulainen, P. 2021. Hyvinvointialueilla paikalliset mallit joutuvat koetukselle. Helsingin yliopisto. Haettu osoitteesta <https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/demokratia/hyvinvointialueilla-paikalliset-mallit-joutuvat-koetukselle> 12.6.2022.
- Koski, H. 1970. Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 37. Tampere.
- Kuntalaisaloite.fi. 2020. Matalan kynnyksen sosiaali- ja terveysasema Milli – huumeita haitallisesti käyttäville ja heidän läheisilleen. Kuntalaisaloite. Turun kaupunki. Haettu osoitteesta <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi/aloite/16861> 17.7.2022.
- Kuntalaisaloite.fi. 2021. Kuntalaisaloite lyhyesti. Haettu osoitteesta <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi/ohjeet> 18.10.2021.
- Kuopion kaupunki. 2022. Palvelualoite. Haettu osoitteesta <https://www.kuopio.fi/palvelualoite> 27.5.2022.
- Kuvaja-Köllner, V., Kankaanpää, E., Laine, J. et al. 2022. Municipal resources to promote adult physical activity - a multilevel follow-up study. BMC Public Health 22, 1213 (2022). Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13617-8> 12.8.2022.
- Leinonen, J. 2012. “Monelta suunnalta on tullut suitsia, mutta niiden kanssa on elettävä.” Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta nro 323. Kuntaliitto. Helsinki. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2012/1451-monelta-suunnalta-suitsia-suussa-mutta-niiden-kanssa-elettava-johtamisen> 3.2.2022.

- Lohjan kaupunki. 2022. Asioi ja vaikuta – Aloitteen tekeminen. Haettu osoitteesta <https://www.lohja.fi/kaupunki-ja-hallinto/asioi-ja-vaikuta/aloitteen-tekeminen/> 27.6.2022.
- Milbrath, L. W. 1963. The Washington Lobbyists. Chicago, IL: Rand McNally.
- Muukkonen, M. 2022. Kuntalain soveltamisalasta. BoD – Books on Demand. Helsinki. Suomi.
- Mäenpää, O. 2020. Julkisuusperiaate (4., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Oikeusministeriö. 2019. Luettelo kunnallisista kansanäänestyksistä vuosina 1991–2019. Haettu osoitteesta <https://vaalit.fi/documents/5430845/6499185/Luettelo+kunnallisista+kansan%C3%A4%C3%A4nestyksist%C3%A4+14.10.2019/f306d493-3221-aace-3d5b-a800594772f8/Luettelo+kunnallisista+kansan%C3%A4%C3%A4nestyksist%C3%A4+14.10.2019.pdf> 16.12.2021.
- Osborne, S. P. 2006. The New Public Governance? Public Management Review, Vol. 8, No. 3, s. 377-387. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1080/14719030600853022> 7.1.2022.
- Oxford Learner's Dictionaries. 2022. Deliberation. Haettu osoitteesta <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/deliberation?q=deliberation> 28.1.2022.
- Oulu. 2018. Oulun kaupungin Palvelualoitteen menettelyohjeet valtuustokaudelle 2017–2021. Haettu osoitteesta <https://www.ouka.fi/documents/52058/18178962/KH+2018+Oulun+kaupungin+Palvelualoite-+kokeilun+menettelyohjeet.pdf/40bc5bf3-017c-4b5a-aad4-a61838caba70> 12.5.2022.
- Parkkulainen, N. 2014. Deliberaatio 2.0 : Deliberatiivisen demokratiateorian anti tutkittaessa verkkoa poliittisen keskustelun areenana. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Pro gradu -tutkielma. Haettu osoitteesta https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153077/Parkkulainen_Viestinta.pdf?sequence=2&isAllowed=y 28.1.2022.
- Pekola-Sjöblom, M. 2015. Tietoa kuntalais- ja valtuustoaloitteista. Kuntaliiton artikkeli 5.1.2015.
- Pekonen, K. 2011. Puhe eduskunnassa. Tampere: Vastapaino.
- Pernaa, H-K. 2020. Hyvinvoinnin toivottu tulevaisuus: tarkastelussa kompleksisuus, antisipaatio ja osallisuus. Acta Wasaensia, 443. Artikkeliväitöskirja. Vaasan yliopisto. Haettu osoitteesta <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/10620> 17.9.2021.
- Pierre, J. & Peters, G. B. 2000. Governance, politics and the state. Macmillan. New York.
- Piipponen, S-L. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) 2013. Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Kuntaliiton verkkojulkaisuja ACTA 252. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Piipponen, S-L. & Pekola-Sjöblom, M. 2019. Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 3/2019. Suomen Kuntaliitto. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/2004-osallistaako-kunta-osallistuuko-kuntalainen> 13.10.2021

- Pyy, I. 1990. Paikallisen aloitteellisuuden käytännöt ja symbolit. Tutkimus maaseutukuntien kunnallisaloitteista. Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 94. Joensuun yliopiston monistuskeskus.
- Renn, R. 2003. Moderation by goal commitment of the feedback–performance relationship: Theoretical explanation and preliminary study. *Human Resource Management Review*, 13(4), 561–580. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2003.11.003> 15.12.2021
- Rentto, J-P. 1995. Esivallan rajat: Subsidiariteettiperiaatteesta julkisen toimivallan oikeutettua alaa määrittävänä poliittisena periaatteena. *Lakimies* 5/1995, s. 717–741.
- Rosanvallon, P. 2013. Demokraattinen oikeutus: Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys. Suomen-tanut Vappu Helmisaari. Tampere. Vastapaino.
- Ryynänen, A. 2006. Läheisyysperiaate Suomen hallinnon rakenneperiaatteena. Julkaistu teoksessa Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Toimittanut Jukka Kultalahti ja Seppo Penttilä. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos 2006.
- Salminen, O-P. 2003. Kuntalaisen aloiteoikeus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma. Haettu osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/90935/gradu00229.pdf?sequence=1> 22.9.2021.
- Seppälä, H. 2010. ”Viipurin pyöreästä tornista” Vanhusten avohuollon kehittämiseen: Joensuussa tehdyt kuntalais- ja valtuustoaloitteet vuosina 1977–1994. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Historia- ja maantieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma. Haettu osoitteesta https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/9907/urn_nbn_fi_uef-20100097.pdf?sequence=1&isAllowed=y 6.6.2022.
- Setälä, M. 2003. Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus. Helsinki University Press.
- Seuri, O. 2020. Avoin kysymys: Haastattelun käsikirja. Vastapaino. Tampere.
- Sjöblom, S. 1988. Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande: En studie av medlemsinitiativ i Åbo åren 1977–79. Åbo.
- Suomen Kuntaliitto. 2016. Kunnan hallintosääntö. Helsinki.
- Tampereen kaupunki. 2021. Tampereen kaupungin hallintosääntö. Haettu osoitteesta <https://www.tampere.fi/tiedostot/h/8iLXNQxYH/Hallintosaanto.pdf> 20.10.2021.
- Torfin, J. & Triantafyllou, P. 2013. What’s in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International review of public administration*. 18 (2), 9–25. Haettu osoitteesta https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/176jdv/cdi_proquest_journals_1628870419 2.2.2022.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki. Tammi.

Tuominen-Thuesen, M. & Juntunen, E. 2013. Palvelualoite Ruotsissa. Sitran julkaisuja 68. Suomen Itsenäisyyden juhlarahasto. Helsinki.

Tykkyläinen, S. 2015. Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. Deliberatiivinen demokratia: John S. Dryzek. Jyväskylän yliopisto. Haettu osoitteesta <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kan-sio/deliberatiivinen-demokratia-john-s-dryzek> 8.2.2022.

Wistbacka, T. 2019. Hyvän hallinnon periaatteet pitävät vaikka toimintaympäristö muuttuu. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Hyvä hallinto -artikkelit. Haettu osoitteesta <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/hyvan-hallinnon-periaatteet-pitavat-vaikka-toimintaymparisto-muuttuu/> 18.6.2022.

Ylöjärven kaupunki. 2022. Arviointikertomus 2021. Tarkastuslautakunta 18.5.2022.

Lainsäädännön esityöt

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014)

Kansalaisaloite tasa-arvoisesta avioliittolaista (M 10/2013)

Kansalaisaloite äitiyslaista (KAA 3/2016 vp)

Vesi on meidän - kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi (KAA 2/2020 vp).

Kunnallishallintokomitean mietintö: uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait 1973:60

LIITTEET

Liite 1. Kysymysrungot teemahaastatteluihin

Kysymykset viranhaltijoille

- Millainen on hyvä kuntalaisaloite?
- Tuleeko kaikki kuntalaisaloitteet teille Oikeusministeriön kuntalaisaloitepalvelun kautta? Vai tuleeko esimerkiksi osa suoraan kirjaamoon?
- Korostuuko jotkin aihepiirit kuntanne kuntalaisaloitteissa? Entä valtuustoaloitteissa?
- Kuinka kunnassanne viestitään kuntalaisaloitteista?
- Herättääkö kuntalaisaloitteet keskustelua kyseisestä asiasta tai laajemminkin samankaltaisista kehityskohdista tai kysymyksistä?
- Kun kuntalaisaloitteet viedään tiedoksi kunnanhallitukselle / -valtuustolle, niin käytetäänkö tähän kuinka paljon aikaa? Kerrotaanko samalla toimenpiteistä, joita aloitteisiin liittyen on tehty? Nouseeko keskustelua tai tuleeko tarkentavia kysymyksiä?
- Kuinka paljon tulee sellaisia kuntalaisaloitteita, jotka ovat enemmän palautteenkaltaisia, tai jotka ei muuten kunnalle kuulu? Miten toimitte näiden kanssa?
- Ovatko kuntalaisaloitteiden tekijät olleet yhteydessä kuntaan ennen aloitteen tekemistä tai julkaisua? Onko kysytty esimerkiksi neuvoa aloitteen tekemisessä tai mitä kautta kyseistä asiaa kannattaisi lähteä edistämään?
- Kuntalakia päivitettiin toukokuussa 2021 ja sieltä poistettiin muun muassa kuntalaisaloitetta koskevan 23 §:n toinen momentti, jossa säädettiin ennen poistoa vähintään kahden prosentin kannatuksen keränneiden aloitteiden käsittelyajasta. Sitä pidettiin pitkään etenkin kuntalaisaloitteen luonteen sekä usein ajankohtaisen tarpeenkin kannalta ongelmallisena. Kuntalaisaloitteella kun usein pyritään vaikuttamaan kunnan asioihin mahdollisimman ajankohtaisesti. Onko lakimuutos jotenkin näkynyt kuntalaisaloitteissa tai niiden määrissä jo tänä aikana tai uskotko että tulee vaikuttamaan pidemmällä aikavälillä?
- Onko kuntalaisaloitteiden käsittelyssä joitain ongelmakohtia, joissa lainsäädäntöä pitäisi vielä päivittää?
- Vapaat kommentit

Kysymykset luottamushenkilöille

- Oletko joskus allekirjoittanut kuntalaisaloitetta? Entä kansalaisaloitetta?
- Millainen on hyvä kuntalaisaloite?
- Kuinka kunnassanne viestitään kuntalaisaloitteista?
- Toivoisitko, että viestinnän suhteen toimittaisiin jotenkin eri tavalla?
- Seuraako teidän puolueenne kuinka aktiivisesti millaisia kuntalaisaloitteita teidän omassa kunnassanne ja naapurikunnissanne on vireillä? Käydäänkö niistä keskusteluja?
- Kun kuntalaisaloitteet tuodaan tiedoksi kunnanhallitukselle / valtuustolle, niin käytetäänkö tähän kuinka paljon aikaa? Kerrotaanko samalla toimenpiteistä, joita aloitteisiin liittyen on tehty? Nouseeko keskustelua tai tuleeko tarkentavia kysymyksiä?

- Kumman seuraavista koet vaikuttavammaksi
Suora yhteydenotto vs. kuntalaisaloitteen allekirjoittaminen
Kuntalaisaloite vs. kuntalaisadressi (esimerkiksi koulun säilyttämisen puolesta tai kevyenliikenteen väylän rakentamiseksi?)
Mielipidekirjoitus paikallislehdessä vs. kuntalaisaloite
- Ovatko kuntalaisaloitteiden tekijät olleet yhteydessä teihin tai puolueeseen ennen aloitteen tekemistä tai julkaisua? Onko kysytty esimerkiksi neuvoa aloitteen tekemisessä tai mitä kautta kyseistä asiaa kannattaisi lähteä edistämään?
- Vapaat kommentit

Kysymykset kuntalaisaloitteen tehneille kuntalaisille

- Olet tehnyt kuntalaisaloitteen. Miksi valitsit kuntalaisaloitteen vaikuttamiskanavaksi, jonka kautta lähdit viemään asiaa eteenpäin?
- Oltiin teihin yhteydessä aloitteeseen ja sen käsittelyyn liittyen kunnasta?
- Millainen on hyvä kuntalaisaloite?
- Kuinka kunnassanne viestitään kuntalaisaloitteista?
- Toivoisitko, että viestinnän suhteen toimittaisiin jotenkin eri tavalla?
- Kumman seuraavista koet vaikuttavammaksi
Suora yhteydenotto vs. kuntalaisaloitteen allekirjoittaminen
Kuntalaisaloite vs. kuntalaisadressi (esimerkiksi koulun säilyttämisen puolesta tai kevyenliikenteen väylän rakentamiseksi?)
Mielipidekirjoitus paikallislehdessä vs. kuntalaisaloite
- Kuinka vaikuttavaksi yleisesti koet kuntalaisaloitteen vaikuttamisvälineenä päätöksenteossa?
- Haluaisitko enemmän tietoa kuntalaisaloitteista? Miksi tai miksi et? Miltä toimijoilta haluaisit tätä tietoa? Oikeusministeriöltä, kunnilta, puolueilta, kuntalaisaloitteen tekijöiltä?
- Tekisitkö uudelleen kuntalaisaloitteen vastaavasta asiasta, vai lähtisitkö ajamaan asiaa eteenpäin jotenkin eri tavalla (eri vaikuttamiskeinoilla)?
- Vapaat kommentit