

# **KUNTALAISEN ALOITEOIKEUS**

Tampereen yliopisto  
Kunnallistieteiden laitos  
Pro gradu –tutkielma  
Toukokuu 2003  
Olli-Pekka Salminen

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Kunnallistieteiden laitos

SALMINEN, OLLI-PEKKA: Kuntalaisen aloiteoikeus

Pro gradu -tutkielma, 100 s.

Kunnallisoikeus

Toukokuu 2003

---

Tutkimuksen aiheena oli kuntalaisen aloiteoikeus. Koska kyseessä on kuntalaisen ja kunnallishallinnon välinen vuoropuhelu, otettiin tutkimuksessa näiden toimijoiden näkökulmat huomioon. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on viime vuosikymmenien aikana pyritty lisäämään lainsäädännön keinoin. Ensimmäisen kerran aloiteoikeus säänneltiin vuoden 1976 kunnallislakiin (1976KunL, 953/1976, 36 §), joka tuli voimaan vuoden 1977 alusta. Voimassa olevasta kuntalaisen aloiteoikeudesta säännellään kuntalain (KuntaL 365/1995) 28 §:ssä. Kuntalaisen aloiteoikeus on ollut voimassa lähes muuttumattomana neljännesvuosisadan ajan. Kuntalaiset eivät näe aloiteoikeutta- ja toimintaa heille ominaiseksi osallistumis- ja vaikuttamiskeinoksi minkä johdosta voimassa olevaa KuntaL:n 28 §:ää luonnehditaan ns. lain kuolleeksi kirjaimeksi. Tutkimustehtävät asetettiin näistä ongelmista ja lähtökohdista käsin.

Tutkimus oli luonteeltaan monimetodinen. Koska kyseessä oli kunnallisoikeudellinen tutkimus, oikeusdogmaattinen tutkimusote oli luonnollisesti korostetuimmassa asemassa. Lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin lainsäädännön historiallista taustaa ja siinä tapahtuneita muutoksia, aloiteoikeussäännöksen tarkoitusta, tavoitteita ja tavoitteiden toteutumista, sekä aloitetoinnin sijoittumista suhteessa muihin osallistumiskeinoihin. Tutkimuksessa pyrittiin myös havainnoimaan voimassa olevassa lainsäädännössä piileviä epäkohtia ja löytämään niihin ratkaisuehdotuksia.

Keskeisinä tutkimustuloksina voidaan todeta, että voimassa oleva kuntalaisen aloiteoikeutta koskeva säännös antaa valtuuston alaisille orgaaneille mahdollisuuden päättää valtuuston toimivaltaan kuuluvista aloitteista, mitä voidaan pitää ristiriidassa oikeusjärjestyksessämme omaksuttujen toimivaltarajoja koskevien periaatteiden kanssa. Myöskään KuntaL 28 §:ää koskevat aloitteiden käsittelyajat eivät vastaa ns. palvelu- ja hyvän hallinnon periaatteita, aloitteen viivytyksetöntä käsittelyä hallinnossa. Voimassa olevaa aloiteoikeutta koskevaa säännöstä tulisi muuttaa siten, että aloitteet käsitellään toimivaltaisessa viranomaisessa - myös valtuustossa - mikä on tärkeää aloitteen tekijän oikeusturvan kannalta.

Voimassa olevan lainsäädännön tulee olla riittävän tehokasta ja vaikuttavaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Voimassa olevaa aloiteoikeutta koskevaa KuntaL 28 §:n säännöstä ei voida pitää nykyisellään riittävän tehokkaana ja vaikuttavana kuntalaisten osallistumisen, vaikuttamisen ja oikeusturvan näkökulmista, mikä edellyttää myös lainsäädännön toimia kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edelleen kehittämiseksi.

Asiasanat: aloite, aloiteoikeus, kuntalaisaloite, osallistuminen, vaikuttaminen

## **LÄHTEET**

### ***Lait, asetukset, kansainväliset sopimukset ja suositukset***

Asetus kunnallishallituksesta maalla 1865/4

Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Affairs

Euroopan neuvoston ministerikomitea, Recommendation No. R (96) 2

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (SopS 19), 439/1990

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Hallintomenettelylaki 598/1982

Hallinto-oikeuslaki 430/1999

Kotikuntalaki 201/1994

Kunnallislaki 642/1948

Kunnallislaki 953/1976

Kuntalaki 365/1995

Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 1180/1991

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003

Laki sähköisistä allekirjoituksista 14/2003

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

Steerin Committee on Local and Regional Authorities (CLRAE), Recommendation 59(1999)

Suomen perustuslaki 731/1999

***Lainsäädännön esityöt***

Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksi

Hallintovaliokunnan mietintö 11/2000 vp, Uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan

Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002 vp, Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä

Hallintovaliokunnan mietintö 29/2002 vp, Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Hallituksen esitys, HE 140/1975 vp, Hallituksen esitys kunnallislaki

Hallituksen esitys, HE 70/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys, HE 192/1994 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi

Hallituksen esitys, HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Hallituksen esitys HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Kunnallinen kansanäänestystoimikunta 1985:54

Kunnallishallintokomitea 1973:60

Kunnalliskomitea 1993:33

Kuntien itsehallintokomitea 1983:3

Valtioneuvoston selonteko 3/1999 vp, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan

Valtioneuvoston selonteko 3/2002 vp, Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä

***KHO:n prejudikaatit***

Kho 1930 II 3278

Kho 1939 II 2036

Kho 1960 II 733

Kho 1960 II 734

Kho 1969 6454

***Kirjallisuus***

*Hallberg Pekka, Ignatius Pirkko, Kanninen Heikki:* Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1997.

*Hannus Arno:* Uusi kunnallislaki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. WSOY. Porvoo 1977.

*Hannus Arno:* Kunnallisoikeuden pääpiirteet. Toinen korjattu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 181. WSOY. Juva 1982.

*Harjula Heikki, Laakso Riitta:* Kunnan hallintomenettely. 5. painos. Oy Edita Ab. Helsinki 2000.

*Harjula Heikki, Prättälä Kari:* Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. 3. uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1998.

*Harjula Heikki, Prättälä Kari:* Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. 4. uudistettu painos. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001.

*Heuru Kauko:* Uusi kuntalaki. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.

*Heuru Kauko:* Kunnan päätösvallan siirtyminen. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print. Tampere 2000.

*Hoikka Paavo, Lehkonen Raimo, Rajala Tuija, Ryytänen Aimo, Siitonen Pentti, Tetri Eija:* Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina, kuntalain seuranta tutkimus. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 1999.

*Holopainen Toivo:* Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 81. WSOY. Vammala 1969.

*Kohonen Kirsi, Tiala Toni (toim.):* Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Sisäasiainministeriö, osallisuushanke. Art-Print Oy. Helsinki 2002.

*Konstari Timo:* Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1977.

*Koski Heikki:* Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 37. Tampere 1970.

*Koski Heikki:* Vuoden 1976 kunnallislain valmistelusta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/95. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1995.

*Kulla Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000.

*Mäenpää Olli:* Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 152. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1981.

*Mäenpää Olli:* Hallinto-oikeus. WSOY. Juva 1991.

*Mäenpää Olli:* Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Hakapaino Oy. Helsinki 2002.

*Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka, Pekola-Sjöblom Marianne, Ståhlberg Krister (toim.):* Kuntalaisten valta ja valinnat. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 13. Suomen Kuntaliitto. Suomen Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1998.

*Pekola-Sjöblom Marianne, Helander Voitto, Sjöblom Stefan:* Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2002.

*Pohjolainen Teuvo, Tarukannel Veijo:* Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Finnpublishers Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1990.

*Pyy Ilkka:* Paikallisen aloitteellisuuden käytännöt ja symbolit. Tutkimus maaseutukuntien kunnallisaloitteista. Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 94. Joensuun yliopiston monistuskeskus 1990.

*Ryynänen Aimo:* Uuteen kunnallislakiin - kuntien Suomeen. Finnpublishers Oy. Tampere 1992.

*Ryynänen Aimo, Lehtonen Raimo, Mennola Erkki:* Kunnallisoikeus. Johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.

*Ryynänen Aimo:* Kunnan uusi toimintamalli. Oikeudellinen rakennetutkimus kunnallisen kansavallan sisällöstä ja ilmenemisestä. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1996.

*Ryynänen Aimo:* Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tammerpaino Oy. Tampere 1999.

*Ryynänen Aimo:* Kansalaisen renessanssi. Kansalaisosallistumisen uusi merkitys ajankohtaisen kansainvälisen kehityksen valossa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisu-sarja 1/2002. Tampereen yliopistopaino. Juvenes Print. Tampere 2002.

*Ryynänen Aimo, Salovaara Christa:* Kokeilusta käytännöksi - osallisuushankkeen selonteon taustaraportti. Sisäasiainministeriö. Art-Print Oy. Helsinki 2002.

*Sainio Ari:* Kohti kansalaisten kuntaa, Suomen Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki 1994.

*Sisäasiainministeriö:* Osallisuushankkeen I vaiheen tulokset 1/2000. Sisäasiainministeriön julkaisu (moniste) 2000.

*Sjöblom Stefan:* Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande. En studie av medlemsinitiativ i Åbo åren 1977-79. Åbo Akademis kopieringscentral. Åbo 1988.

*Suomen Kuntaliitto*: Kunnan hallintosääntö, valtuuston työjärjestys. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1996.

Suomen Perustuslaki 2000, Eduskunnan kanslian julkaisu. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2000.

*Tala Jyrki*: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeusspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Hakapaino Oy, Helsinki 2001.

Tampereen kaupungin hallintosääntö 21.6.1995.

*Wallin Anna-Riitta, Konstari Timo*: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2000.

### ***Artikkelit ja tiedotteet***

*Ylönen Jorma*: Liikenne on kuntalaisaloitteiden ykköskohde, Suomalaisen kuntademokratian erikoisuutta käytetään vähän. Kuntalehti 14/2001.

KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman tiedote 1/01.

### ***Sähköiset lähteet***

<<http://www.finlex.fi/>>

<<http://www.eduskunta.fi/>>

<*Kultalahti Jukka* 2002, julkisoikeuden perusteiden verkkomateriaali / hallinnon oikeussuojajärjestelmä [http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/8Hallinnon\\_oikeusuoja.html](http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/8Hallinnon_oikeusuoja.html)> (www-lähde 14.5.2003)

<Osallisuushankkeen lopputiedote 6.5 2002.  
<http://194.89.205.3/suom/osallisuus/lopputiedote.html>> (www-lähde 7.5.2003)

<*Pekola-Sjöblom Marianne*. Suomen Kuntaliitto. Verkkokolumni. 2002.  
<http://www.kuntaliitto.fi/valtuutettu/> > (www-lähde 8.4.2003)

***Asiantuntijalausunnot (HaVM 10/2002 vp)***



*Majoinen Kaija*: Suomen Kuntaliitto, 17.9.2002.

*Majuri Tuula*: Oikeusministeriö, 20.9.2002.

*Mäenpää Olli*: Helsingin yliopisto, 3.10.2002.

*Niiranen Vuokko*: Kuopion yliopisto, 17.9.2002.

*Pihlajaniemi Toivo*: Sisäasiainministeriön kuntaosasto, 27.9.2002.

*Prättälä Kari*: Suomen Kuntaliitto ry, 5.9.2002.

*Ryynänen Aimo*: Tampereen yliopisto, 5.9.2002.

*Salovaara Christa*: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 5.9.2002.

*Laine-Häikiö Leena*, Suomen Reumaliitto ry., 25.9.2002.

### ***Henkilöhaastattelut***

Harjula Heikki, johtava lakimies, Suomen Kuntaliitto (sähköpostit 21.6. ja 26.6.2001)

Ignatius Pirkko, hallintoneuvos, Korkein hallinto-oikeus (puhelinkeskustelu 12.5.2003)

Mäenpää Olli, professori, Helsingin yliopisto (sähköposti 29.10.2001)

Prättälä Kari, lakiasiain yksikön päällikkö, Suomen Kuntaliitto (sähköposti 14.5.2003)

Uurtamo Eija, tietohallintosihteeri, Tampereen kaupunki (sähköposti 20.5.2003)

<b>SISÄLLYS</b>	
<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	<b>1</b>
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>2</b>
<b>SISÄLLYS</b> .....	<b>9</b>
<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>11</b>
<b>1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT</b> .....	<b>11</b>
<b>1.1.1 Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen rooli ja haasteet kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämisessä</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1.2 Aloiteoikeus suoran- ja edustuksellinen demokratian näkökulmista</b> .....	<b>18</b>
<b>1.1.3 Tutkimustraditio</b> .....	<b>21</b>
<b>1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄN TÄSMENTÄMINEN</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.1 Keskeiset käsitteet</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset</b> .....	<b>25</b>
<b>1.2.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto</b> .....	<b>26</b>
<b>2. ALOITEOIKEUTEEN LIITTYVÄT KESKEISET NORMIT JA PERIAATTEET</b> .....	<b>28</b>
<b>2.1 PERUSTUSLAKI</b> .....	<b>28</b>
<b>2.2 HALLINNON LAINALAISUUS</b> .....	<b>29</b>
<b>2.3 YLEISET OIKEUSPERIAATTEET</b> .....	<b>31</b>
<b>2.4 JULKISUUS JA TIEDOTUSTOIMINTA</b> .....	<b>33</b>
<b>2.4.1 Julkisuusperiaate</b> .....	<b>34</b>
<b>2.4.2 Tiedotustoiminta</b> .....	<b>38</b>
<b>2.5 HYVÄ HALLINTOTAPA</b> .....	<b>40</b>
<b>3. ALOITEOIKEUTTA KOSKEVAN SÄÄNNÖKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TULKINTA</b> .....	<b>42</b>
<b>3.1 HISTORIALLINEN LÄHTÖKOHTA</b> .....	<b>42</b>
<b>3.2 KUNNALLISLAIN 36 §:N MUKAINEN ALOITEOIKEUS</b> .....	<b>42</b>
<b>3.3 KUNTALAIN 28 §:N MUKAINEN ALOITEOIKEUS</b> .....	<b>48</b>
<b>4. HALLINTOMENETTELYLAIN MUKAINEN ALOITTEEN KÄSITTELEMINEN HALLINNOSSA</b> .....	<b>57</b>

4.1	LÄHTÖKOHDAT .....	57
4.2	KESKEISET HMENL:N SÄÄNNÖKSET ALOITEOIKEUTTA- JA TOIMINTAA KOSKIEN	58
5.	ALOITTEEN TEKIJÄN OIKEUSTURVA JA MUUTOKSENHAKUOIKEUS ...	65
5.1	PREVENTIIVINEN OIKEUSSUOJA.....	65
5.2	REPRESSIIVISET OIKEUSSUOJAKEINOT.....	66
5.3	MUUTOKSENHAKUOIKEUS .....	67
5.3.1	Oikaisuvaatimus.....	69
5.3.2	Kunnallisvalitus.....	71
5.3.3	Hallintovalitus .....	72
5.3.4	Hallintokantelu.....	72
6.	KUNTALAIN (365/1995) SÄÄTÄMISEN JÄLKEINEN ALOITEOIKEUTTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN .....	74
6.1	YLEISTÄ .....	74
6.2	OSALLISUUSHANKE .....	75
6.3	VALTIONEUVOSTON SELONTEKO (VNS 3/2002 VP).....	76
6.4	HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ (HAVM 10/2002 VP) .....	79
7.	ALOITETOIMINTA KUNTASUOMI 2004 -TUTKIMUSOHJELMAN MUKAAN.....	83
7.1	KÄYTÄNNÖN ALOITETOIMINTA VUOSIEN 1996 JA 2000 VERTAILUSSA .....	83
7.1.1	Muutokset vaikuttamiskanavien käytössä.....	84
7.1.2	Muutokset vaikuttamiskanavien tehokkuudessa .....	84
7.2	KUNTALAISALOITTEET TUTKIMUSKUNNISSA VUONNA 2000.....	85
7.3	LAIN TARKOITUS, TAVOITE JA TAVOITTEEN TOTEUTUMINEN .....	89
8.	DE LEGE FERENDA -KANNANOTOT.....	91
8.1	LÄHTÖKOHDAT .....	91
8.2	KUNTAL 28 §:N 1 MOMENTTI.....	93
8.3	KUNTAL 28 §:N 2 MOMENTTI.....	94
9.	PÄÄTELMÄT.....	97

## **1. JOHDANTO**

### **1.1 Tutkimuksen lähtökohdat**

Viime vuosina kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista kunnan toiminnoissa on pyritty yhä enenevässä määrin lisäämään. Tämä oli mm. vuoden 1995 kuntalain (KuntaL 365/1995) uudistuksen yksi keskeisimmistä tavoitteista. Yhteiskunnallisessa keskustelussa kuntalaiset on nähty passiivisina osallistujina ja vaikuttajina. Em. käsitykseen ollaankin saatu viitteitä mm. viime kunnallisvaalien (2000) alhaisten äänestysprosenttien muodossa, jolloin äänestysprosentit putosivat joissakin kunnissa jopa alle 50 %:n. Huoli kuntalaisten aktiivisuuden heikkenemisestä on näin ollen aiheellinen.

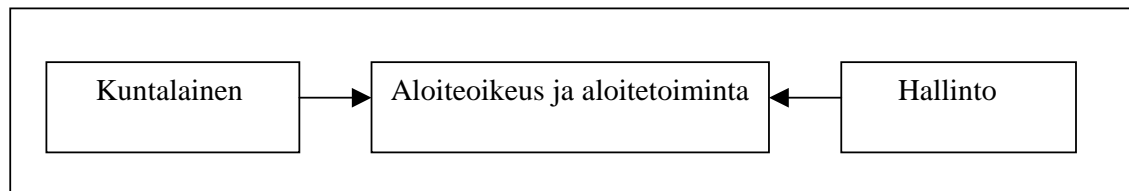
Kuntien itsehallintoa korostaa kunnallishallinnon perustuminen kuntalaisten itsehallintoon. Myös viime vuosien hallitusohjelmissa kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista yhteiskunnallisiin asioihin on pyritty korostamaan. Yhtäältä varsinainen kuntia koskeva päätöksenteko on nojannut perinteiseen edustukselliseen demokratiaan (luottamushenkilöjärjestelmiin) ja toisaalta mm. valtuuston toimivallan on nähty siirtyneen yhä enemmän viranhaltijoille. Kun tähän keskusteluun lisätään vielä kuntalaisten osallistumisen korostaminen kuntien toiminnassa, voidaan kuntien päätöksentekojärjestelmän elävän parasta aikaa varsin merkittävässä muu-tosten ja haasteiden tilassa.

Koska tutkimuksen aihealueena on kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen kuntien toimintoihin (kuntalaisen ja kunnan välinen vuoropuhelu) nousee tutkimuksen kohteeksi näiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarkastelu. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet voidaan karkeasti jakaa edustukselliseen- ja suoraan demokratiaan. Edustuksellisen demokratian rinnalle on viime vuosina pyritty liittämään kansalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ilman edustuksellista järjestelmää. Tätä kehitystä kuvaa hyvin myös kuntalain 4. luvun lisääminen kuntalakiin ja siihen liittyvät säännökset. Kuntalain hengen mukaisesti edustuksellinen demokratia ei sulje pois kuntalaisten suoraa osallistumista, vaan suora demokratia nähdään edustuksellista demokratiaa täydentävänä tekijänä.

Tutkimuskohteeksi tässä kontekstissa tulee kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarkastelu. Aiheen laajuuden johdosta rajataan tarkastelun ulkopuolelle merkittäviäkin kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista koskevia normeja

mm. kuntalain 4. luvusta. Keskeisin tutkimuksen kohde on kuntalaisen aloiteoikeus, joka on ensimmäinen ja näin ollen vanhin (voimaan 1.1.1977 kunnallislilla 953/1976) kunnallislaissa säädetty suoran osallistumisen muoto (pl. muutoksenhaku).

Tutkimuksen lähtökohtainen ja yleisestikin hyväksytty näkemys on, ettei kuntalaisten aloiteoikeus ole kuntalaisten näkökulmasta katsottuna riittävän tehokasta ja vaikuttavaa. Tästä johdukin, että mm. kunnallisoikeudellisen tutkimuksen on omalta osaltaan pyrittävä etsimään ratkaisuja ongelman poistamiseksi tai sen lieventämiseksi. Niinpä tämän tutkimuksen keskeisin lähtökohta on paneutua juuri em. problematiikkaan. Koska ongelma on edellä mainitun kaltainen (aloitetoiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden huomioonottaen), on tutkimus pääasiassa näkökulmaan painottuva. Koska aloitetoiminnassa on kuitenkin kysymys samalla kuntalaisen ja hallinnon välisestä vuoropuhelusta ja poliittis-hallinnollisesta kontekstistä, on tutkimuksessa otettava huomioon myös hallintonäkökulma. Tutkimus pyrkii siten näiden kahden, jossain määrin vastakkaistenkin näkökulmien huomioonottamiseen.



Kuvio 1. Näkökulmat tutkittavaan kohteeseen.

Ennen varsinaista tutkimustehtävän asettamista on syytä luoda lyhyt silmäys siihen normatiiviseen ja toiminnalliseen ympäristöön, johon aloiteoikeus- ja toiminta liittyy. Tämä sen vuoksi, että on tarpeellista saada tutkittavasta kohteesta laajempi, taustoittava käsitys. Taustoitukseen myötä saadaan perspektiiviä siihen, mitkä seikat ovat *ulkoapäin* vaikuttaneet ja vaikuttamassa aloiteoikeutta ja –toimintaa koskeviin normatiivisiin ja toiminnallisiin kysymyksiin. Ulkoapäin tulevana vaikutuksena voidaan mainita kunnallishallinnon (ja julkisen hallinnon) legitimititeettikriisin, mikä on näkynyt mm. alhaisina äänestysprosentteina viime vuosien kunnallisvaaleissa. Tämä luo taas haasteita kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämiseksi ja sitä kautta myös kunnallisoikeudelliselle tutkimukselle.

Kuntalaisen aloiteoikeus on ollut voimassa 25-vuoden ajan. Kuten edelläkin todettiin, aloiteoikeus säädettiin ensimmäisenä ns. suoran demokratian muotona vuoden 1977 alusta voimaan tulleeseen kunnallislakiin (1976KunL, 953/1976, 36 §). Vuoden 1995 kuntalain uudistuksen yhteydessä ko. pykälään (KuntaL:n 28 §) tehtiin lisäys (2 mom.) siten, että aloitteen käsittelyn nopeutuminen on mahdollista, mikäli aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Aloiteoikeudella on pyritty lisäämään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia muutoinkin, kuin pelkän vaaliosallistumisen yhteydessä, vaalikausien välisenä aikana. Käytännössä kuntalaisilla on ollut periaatteellinen aloiteoikeus kunnan toimintoja koskien tätäkin ennen. Aloitteiden laatiminen ja sitä kautta osallistuminen kunnalliseen toimintaan on jäänyt syystä tai toisesta erittäin vähäiseksi. Niinpä aloiteoikeutta kutsutaankin ns. *lain kuolleeksi kirjaimeksi*, johtuen aloiteoikeuden vähäisestä käytöstä.

Osallistumismahdollisuuksien ja -muotojen arviointitarpeen taustalla on laajempi nykymuotoiseen kansanvaltaiseen hallinto- ja toimintajärjestelmään kohdistuva ongelma. Kansalaisten kiinnostus edustuksellista demokratiaa kohtaan on selvästi vähentynyt. On löydettävä uusia tapoja demokratian toteuttamiseksi. Edustuksellisen järjestelmän rinnalle on etsittävä sitä täydentäviä suoran osallistumisen malleja.<sup>1</sup> Kuntalaisten näkökulmasta osallistumisella pyritään vaikuttamiseen. Vaikuttamiseen pyrkiessään kuntalaisella on erilaisia toimintatapoja ja -malleja, joiden kautta vaikuttamispäämäärään voidaan pyrkiä. Näiden yhteydessä lainsäädännön antamalla mahdollisuuksilla ja toisaalta kunnan päätöksenteossaan avaamalla mahdollisuuksilla osallistumiseen ja vaikuttamiseen on olennainen merkitys.<sup>2</sup>

Kuntalain tavoitteet korostavat omalta osaltaan kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamista. Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki toi kansalaisten osallistumisen aiempaa huomattavasti korostetumpaan asemaan. Edustuksellisen järjestelmän rinnalla kuntalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen tehostaminen on ~~Käytännössä~~ <sup>3</sup> todetaan, että käytännössä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet riippuvat toiminnan avoimuudesta, poliittisesta kulttuurista ja kuntalaisten omasta aktiivisuudesta. Kuntalaki korostaa, että valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa

<sup>1</sup> VNS 3/2002 vp, 3.

<sup>2</sup> Hoikka ym. 1999, 81.

<sup>3</sup> Harjula – Prättälä 1998, 8.

kunnan toimintaan (Kuntal 27 §).<sup>4</sup> Saman suuntainen kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen lisäämisen tarve on ollut tunnusomaista myös ns. yleiseurooppalaisella tasolla.

Kunnallisen kansanvallan ja osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen on ollut koko 1990-luvun keskeinen paikallista toimintaa koskeva keskustelu- ja kehittämiskohde. Monien maiden kunnallislait on uudistettu perusteellisesti 1990-luvulla näiltä osin. Niihin sisältyvät varsin yleisesti sitovaa merkitystä omaavat kansalaisten suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot. - - - Niinpä 1990-lukua onkin nimitetty suoran demokratian voittokulun vuosikymmeneksi. Niissäkin maissa, joissa lainsäädäntöuudistukset eivät ole edenneet pitkälle, on kuitenkin nähty tarpeelliseksi kysymysten selvittäminen.<sup>5</sup>

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja<sup>6</sup> (ns. kunnallissopimus), jonka Suomikin on ratifioinut lainsäädäntöönsä, korostaa osaltaan kansalaisten oikeutta osallistua julkisten asioiden hoitoon. Peruskirjan 3. artiklan mukaan: ”*Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten –suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu.*”

Ko. peruskirjan lisäksi Euroopan neuvoston rooli on ollut merkittävä, sillä se on laatinut lukuisia suosituksia (Recommendations) kansalaisvaikuttamisen edistämiseksi (mm. EN:n ihmisoikeussopimus<sup>7</sup>, Nuorten osallistumisoikeuksia koskeva peruskirja ja suositus<sup>8</sup>, Kansalaisten osallistumista paikallisella tasolla koskevat suositukset<sup>9</sup>).

<sup>4</sup> Hoikka 1999 ym., 82 - 83.

<sup>5</sup> Ryyänen – Salovaara 2000, 12.

<sup>6</sup> SopS 66, 1180/1991 vp, A 1181/1991 vp.

<sup>7</sup> 439/1990 vp. Sisältää mm. muutoksenhakuoikeuden, suullisen käsittelyn hallinnossa.

<sup>8</sup> Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Affairs ja CLRAE:n suositus Recommendation 59(1999). Suosituksen perusteluina todetaan, että nuorison valmentaminen ja opettaminen kansalaisiksi on olennaisen tärkeää.

<sup>9</sup> EN:n ministerikomitean suositus Recommendation No. R (96) 2. Suosituksessa todetaan, että edustuksellinen demokratia muodostaa demokratian perustan. Suora demokratia on kuitenkin sille tärkeä täydennys. Lisäksi korostetaan kansalaisten oikeuksia ilmaista kantansa pitkän aikavälin sitoumuksiin/päätöksiin.

Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoviranomaisten johtokomitea (Steerin Committee on Local and Regional Authorities, CDLR ) on hyväksynyt suosituksen osallistumismahdollisuuksien parantamisesta. Suosituksen peruslähdekohtina todetaan tarve paikallisen demokratian jatkuvaan kehittämiseen: paikallisen demokratian toteuttamismuodot eivät voi olla muuttumattomia, vaan niihin vaikuttaa elinympäristön kehitys. Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressi (CLRAE) on hyväksynyt suosituksen kansalaisten vastuullisuudesta ja osallistumisesta julkiseen toimintaan. Sen tarkoituksena on korostaa kansalaisen vastuuta yhteisöään kohtaan. Toisen osan suosituksesta muodostavat kansalaisten osallistumista koskevat kohdat. Kuntia kehoitetaan selvittämään ja mikäli tarpeen, laajentamaan ja vahvistamaan kansanvaltaista osallistumista.<sup>10</sup>

### **1.1.1 Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen rooli ja haasteet kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämisessä**

Kuten edellä kävi ilmi, kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kehittäminen on nähty tarpeelliseksi myös ns. yleiseurooppalaisella tasolla. Myös Suomi on omalta osaltaan allekirjoittanut em. Euroopan neuvoston eri toimielimien (mm. CDLR:n ja CLRAE:n) laatimia suosituksia. Maassamme on pyritty kansalaisvaikuttamiseen ja suoran demokratian mahdollisuuksien kehittämiseen jo 1970-luvulta lähtien.

Kyseisiä kehittämistoimia on tarkasteltu pääasiallisesti erityyppisissä komiteoissa (mm. kunnallishallintokomitea 1973:60, kansanäänestyskomitea 1983:25, kuntien itsehallintokomitea 1983:3 ja kunnalliskomitea 1993:30), sekä toimikunnissa (mm. osallistumistoimikunta 1981:54, lähidemokratiatoimikunta 1982:22, kunnallinen kansanäänestystoimikunta 1985:50). Yksi yhteinen tekijä maassamme toteutetuissa suoran demokratian ”kehittämisprojekteissa” on ollut se, että niissä on korostunut edustuksellisen demokratian ensisijaisuus, mikä on johtanut varovaisiin suoran demokratian kehittämistoimiin. Yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta tarkasteltuna 1995 kuntalaki osaltaan selvensi kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kokoamalla osallistumista koskevat pykälät omaan lukuun 4.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ks. Ryyänen - Salovaara 2001, 17.

<sup>11</sup> Sainio 1994, 121. ”Aimo Ryyänen on useassa yhteydessä korostanut tarvetta selkiyttää kunnallislain osallistumissäädöksiä. Hän on erityisesti Saksan lainsäädäntötyötä seurattuaan esittänyt, että myös Suomen kunnallislain uudistuksessa olisi syytä harkita osallistumista koskevien pykäläiden keräämistä yhteen ja niiden kehittämistä niin, että ne nykyistä selvemmin turvaisivat suoran osallistumisen mahdollisuuden. Kunnalliskomitean esityksestä onkin kunnallislakiin liitetty kokonaan luku 4, johon on koottu kuntalaisten osallistumista koskevat säädökset.”



Käytännön hallinnossa kunnallisoikeuden merkitys, kommentaareja lukuunottamatta, on viime vuosikymmeninä selvästi heikentynyt. - - - Voidaan kysyä, antaako kunnallisoikeudellinen tutkimus riittävästi aineksia lainsäätämisen ohella käytännön kunnallishallinnon eteen tulevien ongelmien ratkaisemiseen. Kansainvälistymiskehitys sekä palvelutuotannon ja kansanvallan kehittämisen edessä oleva murros edellyttävät uudentyypistä tutkimusta. - - - Kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa on ollut lainopillisella tutkimuksella perinteisesti vankka asema. - - -Toisaalta vastaavasti muu, esim. juuri oikeuspoliittinen ja lainsäädännön uudistamista palveleva tutkimus ovat jääneet vähemmälle huomiolle.<sup>12</sup>

Kunnallishallinnon ja sen toimintaympäristön voimakas muutos (kuten yhdentymiskehitys, valtion roolin muutos, hallintoajattelun muutos, taloussuhteet, kansanvalta-ajattelun uudistuminen jne.) ovat olleet vaikuttamassa siihen, että oikeudelliselta tutkimukselta odotetaan vastauksia uudentyypisiin kysymyksiin. Tutkimukselle on myös ollut leimaa-antavaa viranomais- ja instituutiolähtöinen tarkastelu. Tutkimuskohteina ovat olleet organisaatiot tai toiminnat ilman, että niitä olisi arvioitu kansalaisnäkökulmasta. Uudessa hallintoajattelussa sellaiset perinteiset kunnallisen itsehallinnon lähtökohtakysymykset jäivät sivuun, kuten kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet, politiikan rooli tai itsehallinnon toiminnallisten edellytysten turvaaminen.<sup>13</sup>

Keväällä 1991 käynnistyneen kuntalain valmistelun yhteydessä koettiin tarpeelliseksi monien kunnan toiminnan tähänastisten itsestäänselvyyksien kriittinen arviointi. Kuntalain säätäminen merkitseekin paikka paikoin ennakkoluulotonta uudelleenarviointia ja entisestä irtaantumista. Silti edessä on lukuisia uudelleenarviointia vaativia tutkimuskohteita (esim. kunnan koko toimintajärjestelmä ja organisaatio). Vallinneiden, kommentaarien selitysten ja lainsäädäntölinjojen kautta itsestään selvinä hyväksytyjä periaatteita ja niiden voimassaoloa ei tutkimusten kautta ole viime vuosikymmenten ulkoisia muutoksia vastaavasti riittävästi asetettu kyseenalaisiksi. - - - Hallinnon tutkimuksessa huomio on kiinnittynyt moniin perinteisiin ja turvallisiin tutkimuskohteisiin. Esim. vaalitutkimus on meillä perinteisesti keskeistä mielenkiintoa omaava alue, kun samanaikaisesti kansalaisten suorien vaikuttamismahdollisuuksien tutkiminen silmälläpitäen lainsäädäntö- ja kehittämistoimia on jäänyt liki huomiotta.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ryynänen 1992, 28.

<sup>13</sup> Ryynänen 1999, 24.

Kansanvaltaisuus, kansalaisyhteiskunta-ajattelu ja kuntalaisten vaikuttaminen kuntien toimintaan on tuonut haasteita näin ollen myös kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen. Enää kuntia ei nähdä pelkästään hallinnon- ja lakisääteisten tehtävien täytäntöönpanijoina (valtion oikeana kätenä) vaan kuvaan on astunut mukaan myös kunnallishallinnolta edellytettävä laajempi kuntalaisia huomioiva rooli (mm. asiakaslähtöisyys, kuntalaisten huomioon ottaminen päätöksenteossa, hallinnon julkisuus ja läpinäkyvyys). Edellä mainittuihin kunnallisoikeudellisen tutkimuksen tarpeisiin viitaten, tämän tutkimuksen eräs lähtökohta on kriittinen aloiteoikeuslainsäädäntöä koskeva tutkimus ja selvittää samalla, mitkä olisivat ne lainsäädännön keinot kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämiseksi.

Kunnallishallinnon ja kuntalaisen välistä vuoropuhelua on viime aikoina pyritty lisäämään lainsäädännön keinoin mm. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL). MRL:sta saatuja kokemuksia on pidetty ”pääsääntöisesti” (kuntalaisten näkökulmasta) positiivisina. Toisaalta (hallinnon näkökulmasta) kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä on pidetty (mm. kaavoitukseen liittyen) prosessin läpivientiä hidastavana tekijänä. ”Monien kuntien kokemuksen mukaan ainakin väärinkäsityksiin perustuvat valitukset näyttäisivät

vähenevän. Jotkut ovat kuitenkin nähneet erimielisyyksien jopa kärjistyneen uuden lain säännösten takia, koska kuntalaiset ovat odottaneet kantojensa menevän paremmin läpi uuden lain ansiosta. Noin 15 % kunnista viestittää, että uusi laki on lisännyt valitusalttiutta kaavoituksessa. Liian vähäinen osallistuminen johtaa ristiriitoihin tai tärkeä tieto jää välittymättä. Liian laajaksi mitoitettu osallistuminen taas merkitsee turhaa ja kaikkien osapuolten kannalta turhauttavaa työtä. Vaikeudet osallistumisen mitoituksessa juontuvat osin myös lain joustavista

pykälistä. Laissa ei ole selkeästi asetettu sitä rimaa, jonka ylittäessään kunta olisi hoitanut osallistumisen lain mukaan riittävällä tavalla.”<sup>15</sup>

On kuitenkin selvää, ettei mm. kuntalaisen aloiteoikeuteen liittyvä sääntelyn yksityiskohtaistaminen ole ainoa keino kuntalaisten aktivoimiseksi yhteisten asioiden hoitoon. Lainsäädännön tulee tästä huolimatta pyrkiä luomaan sellaiset edellytykset, että osallistuminen ja vaikuttaminen on tosiasiallisilta mahdollisuuksiltaan riittävän vaikuttavaa.

---

<sup>14</sup> Ryyänen - Lehkonen - Mennola 1995, 16-18.

Tähän seikkaan kiinnitettiin huomiota myös kunnalliskomitean mietinnössä 1993:30, jonka mukaan; ”Suoran demokratian esteet ovat pääasiallisesti muita kuin oikeudellisia, ennen kaikkea asenteellisia. Lainsäädännöllä on kuitenkin pyrittävä määrätietoisesti edistämään suoran demokratian toteutumista. Valtuuston on kunnan ylimpänä toimielimenä kannettava vastuu myös asukkaiden suorista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.”<sup>16</sup>

### 1.1.2 Aloiteoikeus suoran- ja edustuksellinen demokratian näkökulmista

Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen voidaan karkeasti jakaa, sekä edustukselliseen, - että suoraan demokratiaan. Kunnallinen itsehallinto ja sen kansanvaltaisuuden toteutuminen on tapahtunut edustuksellisen demokratian muodossa (välittömällä vaaleilla valitut kunnanvaltuuston jäsenet). Suora demokratia on rajoittunut kansalaisten äänestysoikeuteen EU-, eduskunta-, sekä kunnallisvaaleissa. Jotta kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen ei rajoittuisi pelkästään äänestykseen tietyin - harvoin - väliajoin, on edustuksellisen demokratian rinnalle pyritty lisäämään myös suoran demokratian keinoja.

Kansalaisten osallistuminen asioiden ratkaisemiseen voidaan toteuttaa sekä välillisin että välittömin keinoin. Ratkaisuihin liittyvä päätösvalta on kuitenkin oltava joko suoralla tai edustuksellisella kansanvallalla, taikka päätösvalta on järjestettävä niin, että toinen näistä kansanvallan muodoista on alistettu toiseen nähden neuvoo-antavaan asemaan. Keskinäisestä riippuvuudestaan johtuen suoran ja edustuksellisen osallistumisen sovellutusten muodostama kokonaisuus toimii sitä paremmin mitä yhteensopivampia sovellutukset ovat.<sup>17</sup>

Suoran demokratian käsite ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton. Kuntalainsäädännöstämme yleensä kansalaisten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa (muutoin kuin esim. vaaleissa äänestämällä) on käsitteellistetty osaksi suoraa demokratiaa (mm. aloiteoikeus, kansanäänestys, kansanäänestysaloite). Mikäli demokratia olisi *suoraa*, ilman edustuksellista järjestelmää (demokratiaa), tulisi osallistumisoikeuksien myötä saaduilla ratkaisuilla olla suora *sitova vaikutus*, kuten vaaleilla ja sen tuloksillakin on.

<sup>15</sup> Kohonen - Tiala (toim.) 2002, 28.

<sup>16</sup> KM 1993:30, 222.

<sup>17</sup> VNS 3/2002 vp, 5.

Kun tarkastellaan voimassa olevaa kuntalainsäädäntöön sisältyviä kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksia suoran- ja edustuksellisen demokratian näkökulmista, voidaan todeta, että kuntalakiin sisältyvät suoran demokratian keinot rajoittuvat pelkästään äänestysoikeuteen (KuntaL 26 §). Sen sijaan mm. aloiteoikeus (KuntaL:n 28 §), kansanäänestys (KuntaL:n 30 §) ja kansanäänestysaloite (31 §), eivät ole varsinaista suoraa demokratiaa, koska edustuksellisella järjestelmällä (demokratialla), kuten valtuustolla, on viime kädessä mahdollisuus vaikuttaa lopulliseen ratkaisuun kyseessä olevasta asiasta (mm. aloitteen toteuttamisen kumoaminen vedoten käytettävissä oleviin resursseihin, kansanäänestyksen neuvoa-antava luonne, sekä kansanäänestysaloitteen myötä seuraavan kansanäänestyksen järjestämisen lopullisen arvioinnin jääminen valtuustolle).

Taulukko 1. KuntaL:n 4. luvun säännösten sijoittuminen suoraan- tai edustukselliseen demokratiaan.

<b>Demokratia</b>	<b>Kuntalain 4. luvun säännös</b>	<b>Lopullinen päätöksetekokompetenssi</b>
--	<b>Suora demokratia</b> KuntaL 26 § (äänioikeus ja äänestysoikeus)	kuntalaisella
--	<b>Edustuksellinen demokratia</b> KuntaL 27 § (osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet)	hallinnolla (kuntalaisella osallistum. ja vaikuttamismahdoll.)
	<b>KuntaL 28 § (aloiteoikeus)</b>	<b>hallinnolla (kuntalaisella osallistum. - ja vaikuttamismahdoll.)</b>
	KuntaL 29 § (tiedottaminen)	hallinnolla (kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus riippuvainen kunnan tiedotustoiminnasta)
	KuntaL 30 §	hallinnolla

(neuvoa-antava kansan-  
äänestys)

(kuntalaisella osallistum.  
-ja vaikuttamismahdoll.)

KuntaL 31 §  
(kansanäänestysaloite)

hallinnolla  
(kuntalaisella osallistum.  
-ja vaikuttamismahdoll.)

Edellä mainitulla problematisoinnilla pyrittiin tuomaan esiin se, että kuntalaisen aloiteoikeus - ja toiminta *ei ole varsinaista suoraa demokratiaa*. Joka tapauksessa aloiteoikeus on mm. oikeuskirjallisuudessa ja lainsäädännön esitöissä yhdistetty yhdeksi suoran demokratian muodoksi. Tämän tutkimuksen pyrkimyksenä ei ole ”romuttaa” tätä käsitystä, joskin se kriittisesti siihen suhtautuukin. Kuvaavampi termi 4. luvun säännöksille (pl. 26 §) voisi olla ns. *osallistuva demokratia*. Kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen tasoja voidaan havainnollistaa seuraavasti<sup>18</sup>

1. Lakien edellyttämät osallistumismahdollisuudet päätösprosesseissa

2. Kunnan toimesta ja myötävaikutuksella tapahtuva osallistuminen ja vaikuttaminen.

3. Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen omiin elinolosuhteisiinsa eri tavoin.

Osallistumisen ja vaikuttamisen eräänlaisena *perustasona* voidaan pitää osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia, jotka liittyvät ns. viralliseen, lain kirjaimen edellyttämään osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistamiseen eri yhteyksissä. Erityisesti kuntien itsehallinnollisen aseman ja kuntakohtaisten ratkaisujen mahdollistamisen korostus kohdistaa huomion niihin osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksiin, jotka eri kunnissa kuntakohtaisesti tulevat esiin lainsäädännön suoranaisten vaatimusten lisäksi. *Toisena tasona* voidaankin pitää kaikkia kuntakohtaisia kunnan myötävaikutuksella esille tulevia osallistumis- ja vaikuttamistapoja ja -muotoja. *Kolmantena tasona* tässä jäsentelyssä voidaan erotella suoraan kuntalaisten omien lähtökohtien ja verkostojen sekä organisoitumisen myötä tai yksittäisenä kansalais-toimintana tapahtuva osallistuminen ja vaikuttaminen.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Hoikka ym. 1999, 77.

Kuntalaisen aloiteoikeus on tässä jäsentelyssä sijoitettavissa selkeästi osallistumisen ja vaikuttamisen perustasoon (lakien edellyttämät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet päätösprosesseissa). Toiseen tasoon (kunnan toimesta ja myötävaikutuksella tapahtuva osallistuminen ja vaikuttaminen) voidaan lukea kuuluvaksi mm. kansalaisfoorumit, käyttäjä- ja asiakaskyselyt, aluelautakunnat jne. Kolmanteen tasoon (kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen omiin elinolosuhteisiinsa eri tavoin) voidaan lukea kuuluvaksi kaiken tyyppinen talkoo- ja kylätoiminta.

Ilkka Pyy jäsentää kuntalaisaloitteet niiden luonteen mukaan seuraavasti:<sup>20</sup>

- Ensimmäinen rooli korostaa kunnallisalotteita *periaatteellisena osallistumiskanavana*. Jokaisella on mahdollisuus saada asioita vireille kunnallishallinnossa tekemällä aloitteita. Aloite on kohtalaisen helppo tapa kokeilla vaikuttamismahdollisuuksiaan ja niiden rajoja. Aloitteilla voi kehittää toteuttamistaitoja. Periaatteellisuus tulee kuitenkin vahvasti esiin siinä, että harva viitsii vaivautua pohtimaan kunnallisia asioita vain sen takia, että hallinnon legitimiisyys tulisi osoitetuksi.

- Toiseksi aloitteet ovat *lakisääteinen vaikuttamiskanava*. Aloitteet mahdollistavat kuntalaisten oma-aloitteisen puuttumisen kunnassa ilmeneviin ei-henkilökohtaisiin asioihin ja ongelmiin. Tämä on tärkeää, koska kunnan hallinnossa ei kaikkia kunnassa vallitsevia ongelmia tiedetä eikä aina halutakaan tietää. Aloitteisiin sisältyy kuntalaisten edunvalvontaa lisäävä aspekti.

- Kolmanneksi aloitteet voivat olla myös *käytännöllinen kehittämiskanava*. Tämä rooli korostaa sitä, että kunnan kehittämiseen soveltuvia toteuttamisen arvoisia ideoita syntyy kunnanviraston ulkopuolellakin.

### 1.1.3 Tutkimustraditio

Kuten edelläkin kävi ilmi, kunnallisoikeudellinen tutkimus on painottunut lähinnä institutionaalisisista näkökulmista tähtäävään tutkimukseen ja näin ollen kansalaisnäkökulmasta lähtevä tutkimus on jäänyt vähemmälle huomiolle. Aloiteoikeutta- ja

<sup>19</sup> Hoikka ym. 1999, 76-77.

<sup>20</sup> Pyy 1990, 12-14.

toimintaa koskevalle tutkimukselle on lisäksi ollut ominaista, että varsinainen lainopillinen (oikeusdogmaattinen) tutkimus on ollut maassamme verrattain vähäistä. Aloitetoimintaa koskevalle tutkimukselle on ollut ominaista se, että aikaisempi aloitetutkimus on nojannut pääasiallisesti empiiriseen metodiin mm. aloitteiden sisältöön, aloitteiden tekijöihin, aloitteiden määriin ja toteutumiseen liittyviin kysymyksiin. Kuntalaisen aloiteoikeutta koskeva arviointi onkin rajoittunut kuuluvaksi pääosin kunnallislakien kokonaisuudistusten yhteyteen ja kunnallislakien kommentaareihin. Lakien yksittäisten säännösten, kuten Kuntal:n 28 §:n syvälinen ja kriittinenkään tulkinta ei ole kommentaareissa luonnollisesti käytännössä mahdollistakaan säännösten määrän ja laajuuden huomioon ottaen.<sup>21</sup>

Aloitetoimintaa koskevaa empiiristä tutkimusta on harjoitettu maassamme jo 1960-luvulta lähtien ns. kuntakohtaisin case –tutkimuksin. Varsinaisen väitöskirjatasoisen tutkimuksen aloitetoimintaan liittyen (osana laajempaa kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista) laati Heikki Koski. Hän tutki aloitetoimintaa Porin kaupungissa vuonna 1970.<sup>22</sup> Merkillepantavaa tutkimuksessa oli se, että Koski tarkasteli aloitetoimintaa osana muita vaikuttamiskeinoja siitäkin huolimatta, ettei kuntalaisen aloiteoikeutta oltu tuolloin vielä säännelty silloiseen kunnallislakiin (KunnL 1948/642). Lainsäädäntö ei vielä tuolloin sisältänyt kuntalaisen aloiteoikeutta, joskin kuntalaisilla on ollut ns. periaatteellinen aloiteoikeus nykymuotoisesta kunnallishallinnon säätämisestä (MKunA 1865/4) lähtien.

Seuraavan väitöskirjatasoisen tutkimuksen aihepiiristä on laatinut Stefan Sjöblom 1988.<sup>23</sup> Åbo Akademiassa vuonna 1982 aloitetussa kansalaisaloitteellisuus-projektissa on yksityiskohtaisesti seurattu ja selvitelty Turussa vuosina 1977 – 1979 tehtyjen kuntalaisaloitteiden käsittelyvaiheita ja toteutumista. Ilkka Pyy on tutkinut itäsuomalaisten maaseutukuntien aloitetoimintaa vuonna 1990.<sup>24</sup> Pyy lähestyi aihetta aloitteiden tekemisedellytyksien näkökulmasta. Aimo Rynnänen<sup>25</sup> on tutkinut useissa teoksissaan mm. suoran- ja edustuksellisen demokratian välistä suhdetta, sekä kansainvälisiä kokemuksia kansalaisten osallistumisesta mm. Ruotsissa, Sveitsissä, eräissä Saksan osavaltioissa ja Itävallassa.

<sup>21</sup> Mäenpää 1981, 11-12. ”On myös selvítettävä (tarkottaen oikeuskäytäntöä, lis. O-P.S) niiden perusteet, perustelut ja johdonmukaisuus. Nämä tehtävät edellyttävät kriittistä ja laajaa tarkastelukulmaa, joka yleensä ei ole mahdollinen pykäläkohtaisissa kommentaareissa tai suppeissa artikkeleissa.”

<sup>22</sup> Koski, Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon 1970.

<sup>23</sup> Sjöblom, Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande 1988.

<sup>24</sup> Pyy, Paikallisen aloitteellisuuden käytännöt ja symbolit, tutkimus maaseutukuntien kunnallialoiteista 1990.

<sup>25</sup> Rynnänen, mm. Kunnan uusi toimintamalli 1996, Muuttuva kunnallisoikeus 1999, Kansalaisen renessanssi 2002.

Suomen Kuntaliitto on käynnistänyt KuntaSuomi 2004 -tutkimushankkeen, johon kuuluu 14 tutkimusmodulia. Yhden modulin muodostaa kuntalaistutkimus (KUTU), jonka tutkimustehtävänä on kartoittaa kuntalaisten käsityksiä kunnastaan, sen palveluista, sekä osallistumisaktiivisuutta. Ko. hanke on laatinut kaksi tutkimusraporttia<sup>26</sup>, joissa kuntalaisten aloitetoimintaa on tutkittu osana kuntalaisten muita osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Edellä mainittujen raporttien tiedot on kerätty postikyselyllä syksyllä 1996 ja 2000. Seuraavan kerran tutkimus toistetaan syksyllä 2004.

Sisäasiainministeriö asetti 27.2.1997 osallisuushankkeen toteuttamaan hallitusohjelmassa ja kuntalaissa asetettua tavoitetta kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämisestä. Osallisuushankkeen I vaiheessa vuoden 1998 alusta lähtien hankkeessa oli mukana 53 kuntaa, joissa toteutettiin 67 osallisuusprojektia valtionavun tukemana. Hanketta jatkettiin valitsemalla vuoden 2000 alusta lukien 17 kuntaa ja yksi kuntayhtymä hankkeen jatkovaiheeseen vuoden 2001 loppuun saakka. Osallisuushankkeeseen liittyvän aineiston pohjalta Valtioneuvosto laati selonteon (VNS 3/2002 vp) eduskunnalle kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien kehittymisestä. Hallintovaliokunta laati keväällä 2002 em. selonteon pohjalta mietinnön (HaVM 10/2002 vp).

Yhteenvedonomaaisesti edellä mainitusta aloiteoikeutta- ja toimintaa koskevasta tutkimustraditiosta voidaan mainita, että pääasiallisin lähestymistapa aihepiiriä koskeviin ongelmiin on ollut empiirinen ja näin ollen vähäisemmässä määrin oikeustieteellinen. Tämän tutkimuksen tehtävä onkin olla omalta osaltaan paikkaamassa tätä merkittävää aukkoa aihepiiriin liittyvässä tutkimuksessa. On kuitenkin paikallaan korostaa - aloiteoikeuden- ja toiminnan liittyessä kompleksiseen, kuntalaisen ja kunnan väliseen vuoropuheluun, - että kaikki kuntatutkimuksen osa-alueet (mm. KuntaSuomi 2004-tutkimusohjelma) palvelevat omalta osaltaan hyvin aloiteoikeuden- ja toiminnan kehittämistä edistävää tehtävää ja tätä kautta kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien kohentamista tulevaisuudessa.

---

<sup>26</sup> Kuntalaisten valta ja valinnat 1998, Kuntalaisen monet roolit 2002.



## 1.2 Tutkimustehtävän täsmentäminen

### 1.2.1 Keskeiset käsitteet

*Kuntalaisen aloiteoikeudesta* säännellään kuntalaisissa (KuntaL 4. luku, 28 §). Aloiteoikeus takaa kuntalaiselle näin ollen laissa säännellyn, lakiin perustuvan oikeuden tehdä aloitteen. Aloiteoikeus tarkoittaa sitä, että sen omaava voi saattaa asian vireille niin, että asian osalta syntyy vireilletulovaikutus, joka puolestaan merkitsee kunnan toimivaltaiselle viranomaiselle syntyvää velvollisuutta asian käsittelemiseen ja päätöksen tekemiseen. Kunnan asukkaan aloitteesta on erotettava hakemus, jonka asukas tekee asianosaisena omassa asiassaan. Esimerkiksi lupaa, sosiaalietuutta ja avustusta koskevat hakemukset käsittelee kunnan asianomainen viranomaisen hakemusten vaatimassa järjestyksessä. Aloite ei ole sellainen vireillepanotoimi, joka edellyttää hallintomenettelylain (HMenL) 7-15 §:n mukaista käsittelyä.<sup>27</sup> Aloitteen ja hakemuksen välinen ero on joskus tulkinnanvarainen.<sup>28</sup> Aloite eroaa mm. hakemuksesta ja anomuksesta siinä, että ne kohdistuvat suoraan niiden tekijään heidän omassa asiassaan. Aloitteen asiasisältö ei siis useinkaan kohdistu suoraan itse aloitteen tekijään, vaan sen vaikutukset usein ulottuvat kunnan toimintaan, useiden kuntalaisten elinoloihin ja tätä kautta aloitteen tekijään.

*Kuntalaisaloitteella* tarkoitetaan kuntalaisen omaehtoista ja oma-aloitteista tahdonilmaisua johonkin toimenpiteeseen ryhtymiseksi, jonka adressaattina on hänen kotikuntansa. Aloitteelle on ominaista, että sen tarkoituksena on pyrkimys johtaa aloitteen sisällön kannalta toivottuun asiantilaan. Kyseessä voi esimerkiksi olla aloite, jossa kuntalainen ehdottaa kuntaa ryhtymään toimenpiteisiin tietyn kunnassa - hänen näkemyksensä mukaisen - vallitsevan epäkohdan poistamiseksi tai vastaavasti aloite voi ehdottaa kunnalle erilaisia kehittämistoimia. Kuntalaisaloitteesta voidaan joskus kuulla käytettävän myös nimitystä *kunnallisaloite*.

Kuntalaki sisältää säännöksen myös *valtuustoaloitteesta*. Valtuustoaloite ja kuntalaisaloite on kuitenkin syytä erottaa käsitteellisesti toisistaan. Kuntalaisaloitteen ja valtuustoaloitteen ero

<sup>27</sup> Huomioitavaa on, että mm. HMenL:n 8.1 §:n mukaan ”Viranomaisen, jolle on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian vireille panemiseksi, on pyrittävä selvittämään, mille viranomaiselle asia kuuluu.” Näin myös aloitteiden kohdalla. HMenL:n edellyttämään menettelyyn aloitteiden kohdalla palataan tarkemmin luvussa 4.

määritellään siitä, kuka on aloitteen tekijä. Valtuustoaloitteesta puhuttaessa kyseessä on kunnan luottamushenkilön – valtuutetun -, kunnan- tai kaupunginvaltuuston kokouksen yhteydessä vireillepanema aloite. Valtuutetun aloitteentekomahdollisuudesta säännellään kuntalain 15 §:ssä.

### 1.2.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Kuten edellä todettiin, kuntalaisten aloitetoiminnan vaikuttavuus ja tätä kautta myöskin tehokkuus on yleisesti tunnistettu ongelma. Näin ollen keskeiset tutkimustehtävät on asetettava näistä lähtökohdista käsin. Koska kyseessä on oikeustieteellinen tutkimus, on selvitettävä (1) mikä on voimassa olevan KuntaL:n 28 §:n sisältö. Näin tehtäväksi tulevat aloiteoikeutta- ja toimintaa koskevat tulkinta- ja systematisointiehdotukset. Jotta voimassa olevaa aloiteoikeutta koskevaa normistoa voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti (2) on tutkimustehtävässä käytävä läpi myös normiston historiallista taustaa ja sitä, mitkä tekijät ovat olleet vaikuttamassa lainsäädäntöön ja sen muutoksiin. Tutkimuksen tehtävänä (3) on löytää vastauksia kysymyksiin, mikä on ollut ko. säännöksen tarkoitus, tavoite ja onko tavoite toteutunut, ja missä määrin kuntalaisaloitteet ovat jääneet muiden osallistumis- ja vaikuttamiskanavien varjoon? Tutkimuksen (4) tehtävänä on lisäksi pyrkiä havainnoimaan mahdollisia lainsäädännössä piileviä epäkohtia, jotka mahdollisesti omalta osaltaan heikentävät kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia aloiteoikeutta koskien. Tätä kautta voidaan tehdä mahdollisia lainsäädäntöön liittyviä kehittämisehdotuksia (*de lege ferenda*).

Vaikka tutkimuskohde on rajattu otsikossakin varsin selväpiirteisesti koskemaan kuntalain mukaista kuntalaisen aloiteoikeutta, on kuntalaisen osallistumisen- ja vaikuttamisen näkökulmasta syytä tuoda esiin kuntalain muut kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan kuntalain 4. lukuun sisältyviä merkittäviä kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia: mm. kuntalaisen äänioikeus ja äänestysoikeus (KuntaL 26 §), osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (KuntaL 27 §), kunnallinen kansanäänestys (KuntaL 30 §) ja kansanäänestysaloite (KuntaL 31 §). Niin ikään tutkimuksen ulkopuolelle rajataan valtuutettujen aloitteet (KuntaL 15 §).

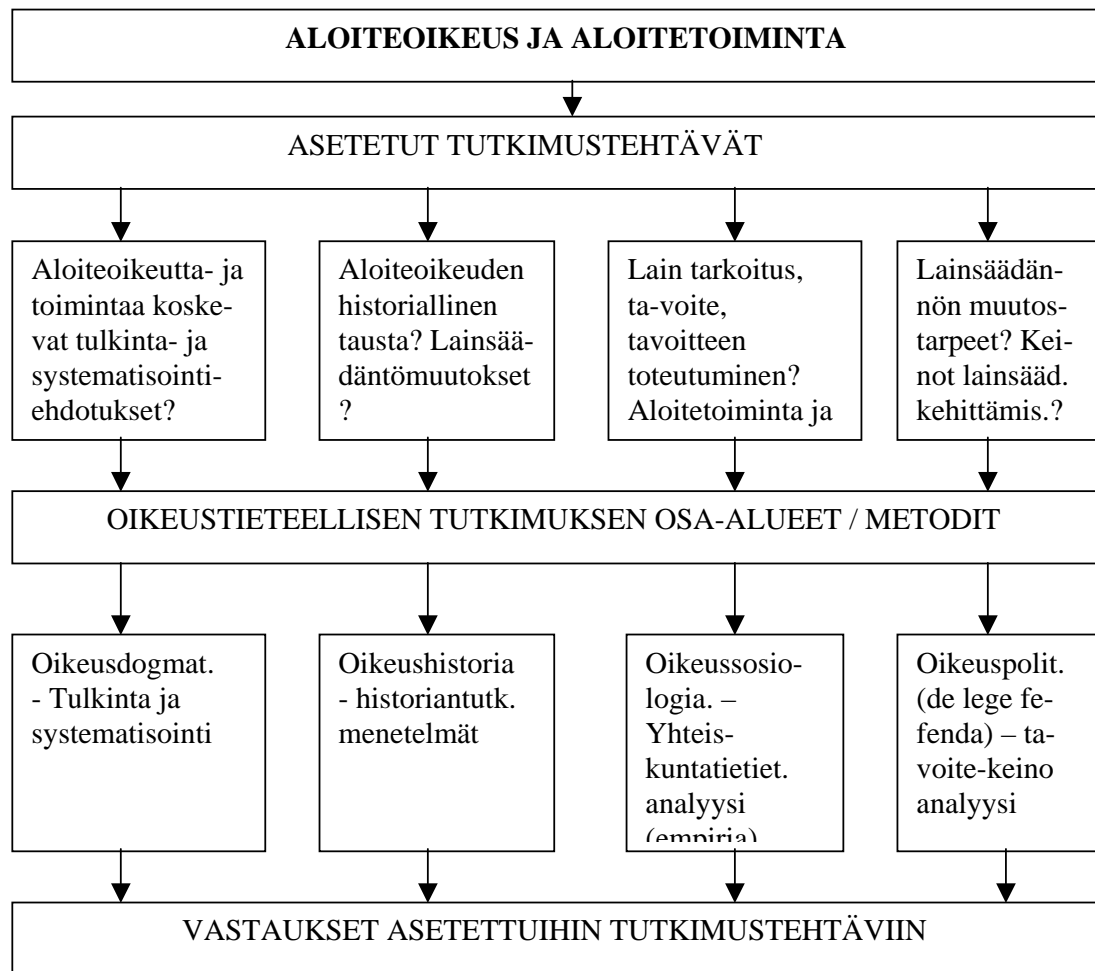
---

<sup>28</sup> Harjula - Prättälä 1998, 205. Ks. Suomen Kuntaliitto 1996, hallintosääntömalli, 21.

Lisäksi kuntalaissa säädettyä kuntalaisen muutoksenhakuoikeutta (KuntaL:n 11 luku), oikaisuvaatimusta (KuntaL 89 §) ja kunnallisvalitusta (KuntaL 90 §), sekä Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) osallistumista ja vaikuttamista koskevaa normistoa käsitellään lain (ko. säännöksen) systematisointiin liittyen. KuntaL:n 4. luvusta tutkimuksessa käsitellään kunnan tiedottamista (KuntaL 29 §), mikä on eräs tärkeä edellytys kuntalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

### **1.2.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto**

Kuntalaisen aloiteoikeuden- ja toiminnan liittyessä poliittis-hallinnolliseen kontekstiin, ei tutkimustehtävää voida ratkaista yhden ainoan metodin (oikeustieteen osa-alueen) avulla. Näin ollen tutkimus on luonteeltaan monimetodinen. *Koska kyseessä on lähestymistavaltaan lain-opillinen (oikeusdogmaattinen) tutkimus, nousee tämä oikeustieteen osa-alue/metodi tutkimuksessa luonnollisesti korostetuimpaan asemaan.* Seuraavasta kuviosta 3 nähdään asetettujen tutkimustehtävien ja metodien välinen yhteys.



Kuvio 3. Asetettujen tutkimustehtävien ja metodien välinen yhteys.

Tutkimusaineisto koostuu voimassa olevan lainsäädännön lisäksi lainsäädännön esitöistä, hallituksen esityksistä, komiteoiden- ja valiokuntien mietinnöistä. Aineistoa täydentävät valtioneuvoston selonteot ja korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaatit. Lisäksi tutkimusaineistona käytetään aihepiiriä koskevaa oikeuskirjallisuutta, sekä artikkeleita. Tutkimuksen empiirisen osan lähteinä käytetään KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman laatimia raportteja<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> KuntaSuomi 2004 tutkimusohjelman tiedote 1/2002, 15. ”KuntaSuomi 2004 tutkimusohjelmaan kuuluvissa 47 kunnassa tehdään 10-vuotisen tutkimuskauden aikana kaikkiaan kolme laajaa kuntalaiskyselyä. Kuntalaikysely 2000 lähetettiin kaikkiaan 25 700:lle täysi-ikäiselle henkilölle 49 kunnassa. Ensimmäinen tehtiin v. 1996, toinen v. 2000 ja kolmas v. 2004. Kyselyt ovat pääosin samansisältöiset ja kartoittavat kuntalaisten mielipiteitä mm. kunnallisista palveluista ja kunnan päätöksenteosta samoin kuin kuntalaisten erilaisia osallistumis- ja vaikuttamistapoja ja niiden käytön yleisyyttä.”

## 2. ALOITEOIKEUTEEN LIITTYVÄT KESKEISET NORMIT JA PERIAATTEET

### 2.1 Perustuslaki

Voimassa oleva perustuslaki (PL 731/1999) tuli voimaan 1.3.2000. Se korvaa itsenäisyyden alkuvuosina säädetyt neljä perustuslakia: Suomen Hallitusmuodon, valtiopäiväjärjestyksen, ministerivastuulain ja valtakunnanoikeudesta annetun lain. Perustuslaintasoinen sääntelyn kokoaminen yhteen yhtenäiseen perustuslakiin selkiyttää Suomen valtiosääntöä ja lisää sen ymmärrettävyyttä. Uudesta perustuslaista saa yleiskäsityksen Suomen valtiolliseen järjestelmän, julkisen vallan käytön ja yksilön oikeusaseman keskeisistä perusteista.<sup>30</sup>

Seuraavaksi käydään läpi PL:n mukaiset kuntalaisten oikeudet osallistua ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöönsä koskeviin asioihin. Alla oleva kuvio 4 havainnollistaa aloiteoikeuteen ja aloitetoimintaan liittyviä PL:n säännöksiä.

PL 2.2 § (Kansanvaltaisuus)	PL 2.3 § (Lainalaisuus)
PL 6.3 § (Yhdenvertaisuus)	PL 12.1 § (Sananvapaus)
PL 12.2 § (Julkisuus)	PL 14.3 § (Vaali- ja osallistumisoik.)
PL 20.2 § (Vastuu ympäristöstä)	PL 21 § (Oikeusturva)
PL 121 § (Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto)	

Kuvio 4. Perustuslain mukaiset kansalaisten perusoikeudet aloiteoikeuden näkökulmasta.

PL 2.2 § sisältää kansanvaltaisuusperiaatteen, jonka mukaan: ”*Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen*”. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan: ”Säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla.” Perustuslain mukaisista yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista Heuru toteaa seuraavaa: ”Siitä huolimatta, että PerustusL korostaa yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia muussakin kuin vaaleissa äänestämässä, tuo valtiosääntö ikään kuin jäsentää suoran ja edustuksellisen demokratian kunnallishallinnossa niin, että edustuksellinen demokratia on ensisijainen järjestelmä, jolle kunnallinen itsehallinto

rakentuu. Suoran demokratian edistämismahdollisuudesta puolestaan seuraa, että kunnan hallinnon tulee olla avoin, asioista tiedottava ja asukkaittensa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistävä.”<sup>31</sup>

PL 6.3 §:n mukaan: ”Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”. Kuntalain 28 § ei sisällä säännöstä aloitteen tekijän iästä, joten myös alle 18-vuotias voi laatia aloitteen. PL 12.1 §:n mukaan: ”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä”. PL 14.3 §:n mukaan: ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” PL 20.2 §:n mukaan: ”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

PL:n 121.1 §:n mukaan: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”. Holopainen kytkee toisiinsa kuntalaisten osallistumisen ja kuntien itsehallinnon seuraavasti: ”Kuntalaisten osallistumisen kannalta Suomen kuntien itsehallinnon ydinkohtana voidaan pitää sitä, että kansalaisten itsehallintoon perustuva kunnallishallinto ja sen toteuttaminen kuuluvat kunnan asukkaiden määräämisvaltaan. Määräämisvallalla tarkoitetaan sitä, että kuntalaiset päättävät kunnan hallinnosta ja organisaatiosta.”<sup>32</sup> Käytännössä osallistuminen on tapahtunut edustukselliseen demokratiaan perustuen, jolloin kuntalaiset ovat valinneet keskuudestaan edustajansa kunnan orgaaneihin (valtuusto) vaalien kautta.

## 2.2 Hallinnon lainalaisuus

Hallinnon lainalaisuusperiaate on johdettavissa Perustuslain (PL) 2.3 §:stä (Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate). Sen mukaan: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Lisäksi perustuslain 80.1 §:n mukaan: ”Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.” Lainalaisuusperiaate korostuu myös PL:n 21 §:ssä (oikeusturva), jonka mukaan: ”Jokaisella on oikeus saada

<sup>30</sup> Suomen Perustuslaki 2000, 3.

<sup>31</sup> Heuru 2000, 368.

<sup>32</sup> Holopainen 1969, 328-329.

*asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”*

Lainalaisuusperiaatteen mukaan hallinnon eri toimielinten käyttämän julkisen vallan on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Teoriahistoriallisesti lainalaisuusperiaate ankkuroituu erityisesti *oikeusvaltion* ideaan. Oikeusvaltiossa viranomaiset toimivat lain mukaan. - - - Lainalaisuusperiaatteen keskeiset tehtävät ovat sekä negatiivisia että positiivisia. Yhtäältä periaate rajoittaa hallinnon toimintaa sitomalla julkisen vallan käytön laissa määriteltyihin perusteisiin. Toisaalta se korostaa myös viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja sidonnaisuutta etukäteen julkisesti ja demokraattisesti määriteltyihin oikeuksiin. Tämä vastaa modernissa hallinnossa niitä kansanvaltaisuuden ja kontrolloitavuuden lähtökohtia, joita hallinnon lainalaisuusperiaatteella alun perinkin on ollut.<sup>33</sup>

Esimerkkinä kunnallishallinnossa toteutettavasta lainalaisuusperiaatteesta voidaan mainita seuraavaa tilannetta jonka mukaan, ”Kunta ei voi esimerkiksi päättää, että oppivelvollisuuden suorittaminen kunnassa alkaa 5-vuotiaana, koska asiasta säädetään laissa toisin, eikä kunnalle ole annettu päätösvaltaa asiassa. Periaate on yksi viranomaistoiminnan kulmakivi.”<sup>34</sup> Kunnat ovat itsehallinnollisina yhteisöinäkin osa julkista hallintoa. Niillä on erityinen vastuu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Itsehallinnon periaatteesta ei voida johtaa tulkintaa, jolla kansalaiselle laissa turvattu oikeus vaarannetaan.<sup>35</sup>

Kuntalaisen aloiteoikeutta koskien hallinnon lainalaisuuden periaatteen toteuttaminen hallintotoiminnassa tarkoittaa siis sitä, että aloite on otettava asianmukaisesti käsiteltäväksi siinä viranomaisessa, joka on toimivaltainen aloitetta käsittelemään. Nimenomaisen KuntaL:n 28 §:n säännöksen lisäksi toimivaltaisen viranomaisen on noudatettava aloitteen käsittelyssä myös hallintomenettelylain säännöksiä.

Lainalaisuusperiaatteen toteutuminen on kuitenkin aloiteoikeuden - ja toiminnan näkökulmasta ongelmallinen siitä syystä, ettei kunta ole velvollinen toteuttamaan aloitteen

---

<sup>33</sup> Mäenpää 2002, 114.

<sup>34</sup> Harjula - Laakso 2000, 22.

<sup>35</sup> Harjula - Prättälä 1998, 16.

johdosta esitettyjä toimenpiteitä. Kunta on ainoastaan velvoitettu käsittelemään aloite ensisijaisesti itse KuntaL:n 28 §:n ja täydentäviltä osin HMenL:n pykälien mukaisesti. Mäenpään mukaan: ”Periaatteen ei sen sijaan perinteisesti ole ajateltu soveltuvan välittömästi esimerkiksi julkisten palvelujen tuottamiseen, koska siinä ei rajoiteta vaan kohennetaan yksityisen oikeusasemaa ja etuja.”<sup>36</sup> Aloitteet onkin puhtaasti sijoitettavissa em. julkisten palvelujen tuottamista koskevaan funktioon. Näin ollen hallinnolta edellytetään aloitteen asianmukaista käsittelyä hallinnossa, ei sitoutumista aloitteen sisällössä esiin tuleviin kysymyksiin ja niiden toteuttamiseen.

### 2.3 Yleiset oikeusperiaatteet

Yleisistä oikeusperiaatteista käytetään oikeuskirjallisuudessa myös termiä *harkintavaltaa rajoittavat periaatteet*.<sup>37</sup> Oikeusperiaatteet ovat oikeussääntöjä joustavampia ja käyttöalaltaan laajempia. Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita voidaan luonnehtia myös oikeusnormeja arvosidonnaisemmiksi, joustavammiksi ja tilannesidonnaisemmiksi. Niiden sisältö on pääosin muotoutunut yksittäistapauksia koskevassa oikeuskäytännössä ja lainopillisessa tulkinnassa.<sup>38</sup>

Hallinto-oikeuden yleiset periaatteet ovat lähinnä aineellisia ratkaisuperiaatteita eli ne ohjaavat hallintotoimintaa sisällöllisesti. Ne ovat arvoperustaltaan sidoksissa yleiseen oikeudenmukaisuuden vaatimukseen: ratkaisut eivät saa olla mielivaltaisia, ja teosta tai tapahtumasta määrättävän seuraamuksen on oltava siihen oikeassa suhteessa. Yleiset oikeusperiaatteet otetaan huomioon hallinnollisessa päätöksenteossa harkintavallan rajoitusperiaatteina.<sup>39</sup>

Seuraavaksi tarkastellaan miten yleiset oikeusperiaatteet rajoittavat kunnan viranomaisen harkintavaltaa aloitteiden käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä.

1) *Yhdenvertaisuusperiaate* edellyttää tasapuolista kohtelua ja samanlaisten asioiden ratkaisemista samalla tavalla. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus syrjäntäkieltoineen on

<sup>36</sup> Mäenpää 2002, 116.

<sup>37</sup> mm. Harjula - Laakso 2000, 22 ja Harjula - Prättälä 1998, 18.

<sup>38</sup> Mäenpää 2002, 125.

<sup>39</sup> Kulla 2000, 37.



yksilöity jo PL 6 §:ssä.<sup>40</sup> Lisäksi periaate edellyttää johdonmukaisuutta: viranomaisen ei voi muuttaa ai-

kaisempaa hallintokäytäntöään ilman perusteltua syytä.<sup>41</sup> Aloitteita käsitellessään viranomaisen on mm. otettava aloite vastaan ja käsiteltävä se asianmukaisessa järjestyksessä huolimatta siitä mikä taho on aloitteen tekijänä.<sup>42</sup>

2) *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen siten, että yksityisen oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän.<sup>43</sup>

3) *Tarkoitussidonnaisuus* sitoo viranomaisen toimivallan siihen tarkoitukseen, jonka toteuttamiseksi toimivalta on lainsäädännöllä perustettu.<sup>44</sup> Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaisen toiminnan edistävän viranomaisen oman tehtävän toteuttamista ja kulloinkin sovellettavan lain tavoitteita. Viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia - harkintavaltaa ei saa käyttää väärin.<sup>45</sup> Kuntalaisaloitteiden näkökulmasta katsottuna kunnan viranomaisen ei saa jättää käsittelemättä aloitetta mm. tilanteessa, että aloite olisi kunnan kannalta *epämieluisen* esim. kunnan menoja lisäävän vaikutuksen vuoksi.

4) *Objektiviteettiperiaatteen* mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. - - - Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Objektiviteettiperiaatteen tavoitteena on myös turvata yleistä luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen.<sup>46</sup> Periaatteen toteutumisesta pyritään varmistamaan muun muassa esteellisyysäännöksillä.<sup>47</sup>

5) *Luottamuksensuojan periaate* on kiinteästi sidoksissa oikeudellisen jatkuvuuden ja viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksiin.- - - Hallinto-oikeudessa periaate on

---

<sup>40</sup> Kulla 2000, s. 37.

<sup>41</sup> Harjula - Prättälä 1998, 19.

<sup>42</sup> Yhdenvertaisuuden periaate näkyy aloitteiden käsittelyn kohdalla käytännön hallintotoiminnassa erityisesti tilanteissa, joita voidaan kuvata termillä *aloitetehtailu*. *Aloitetehtailu* viittaa tilanteeseen, jossa kuntalainen laatii hallinnon näkökulmasta katsottuna huomattavia aloitemääriä ja näin ollen voi lisätä hallinnon työmäärää. Viranomaisen on tästä huolimatta otettava aloite käsiteltäväkseen asianmukaisella tavalla.

<sup>43</sup> Kulla 2000, 37.

<sup>44</sup> Kulla 2000, 37.

<sup>45</sup> Harjula - Prättälä 1998, 19.

<sup>46</sup> Mäenpää 2002, 127.

<sup>47</sup> Harjula - Prättälä 1998, 20.

yhteydessä erityisesti oikeusvoimaan, päätösten pysyvyyteen ja vilpittömän mielen suojaan. Ihmisten on voitava pääsääntöisesti luottaa siihen, että viranomaisten päätökset ovat pysyviä ja toiminta johdonmukaista. - - - Hallintomenettelyssä erityisesti HMenL:ssa yksilöidyt virheen korjaamissäännöt ilmentävät tuota periaatetta.<sup>48</sup>

6) *Palveluperiaate* on keskeinen viime vuosina omaksuttu periaate myös kunnallishallinnossa. Hallinnolta vaaditaan asiakaslähtöisyyttä, joutuisuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta. Kuntalaiset ovat asiakkaita, joilla on oikeus hyvään palveluun. Palveluperiaate hallintomenettelyssä edellyttää neuvontaa, tiedottamista<sup>49</sup>, kuntalaisten mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin ja asioiden käsittelyä nopeasti ja yleensäkin joustavaa hallintokäytäntöä.<sup>50</sup> Palveluperiaate sisältää juuri ne keskeiset seikat, joiden soveltamisessa on voitu nähdä olleen ongelmia aloitteiden kohdalla mm. tilanteissa, joissa aloitteiden käsitteleminen ei ole tapahtunut riittävän joutuisasti.

Jotta kuntalainen voi vaikuttaa kuntansa asioiden hoitoon tulee hänen saada tietoa kunnassa vireillä olevista asioista. Tällöin palveluperiaatteeseen liittyvä tiedottaminen nousee keskeiseen rooliin. Toinen merkittävä palveluperiaatteeseen liittyvä seikka aloitteiden näkökulmasta on aloitteen käsitteleminen viivytyksettä.<sup>51</sup> Edellä mainittuun kunnan tiedottamiseen liittyy keskeisesti myös ns. *julkisuusperiaate*, jonka mukaan jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaistoiminnasta.

## 2.4 Julkisuus ja tiedotustoiminta

Luvun tarkoituksena on tarkastella niitä tekijöitä, jotka ovat merkittäviä aloitteiden laatimisen kannalta kuntalaisen näkökulmasta ja mitä nämä tekijät edellyttävät toisaalta taas hallinnolta. Kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksiksi voidaan mainita

<sup>48</sup> Kulla 2000, 38.

<sup>49</sup> HaVM 18/1994; Hallituksen esityksessä korostetaan suoran demokratian merkitystä ottamalla lakiin aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset kunnan asukkaiden suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Valiokunta huomauttaa, että tiedottamisen on oltava niin tehokasta, että kunnan asukkailla on tosiasialliset edellytykset osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Tiedottamisessa kunnilta edellytetään aktiivisuutta ja aloitteellisuutta sekä selkeää hallintokulttuurin muutosta avoimempaan suuntaan.

<sup>50</sup> Harjula - Prättälä 1998, 20.

<sup>51</sup> Hallberg - Ignatius - Kanninen 1997, 83. ”Nykyisten säännösten mukaisesti yleistä valitusmahdollisuutta viranomaisen passiivisuuteen ei ole. Viivytykseen voidaan puuttua kanteluteitse. Asioiden käsittelyn viipymiseen hallinnossa on eduskunnan oikeusasiamies kiinnittänyt usein huomiota.”

kunnallishallinnossa toteutuva julkisuus ja tiedotustoiminta. Ilman hallinnon julkisuutta ja tiedottamista on kuntalaisten käytännössä lähes mahdotonta vaikuttaa itseään ja kuntaa koskeviin asioihin.

Perustuslaissa on joukko säännöksiä, jotka luovat pohjaa alemmanasteiselle lainsäädännölle julkisuutta ja tiedottamista koskevissa asioissa. PL 2.2 §:n mukaan: ”*Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen*”. PL 12.1 §:n mukaan: ”*Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.*” PL 14.1 §:n mukaan: ”*Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.*”

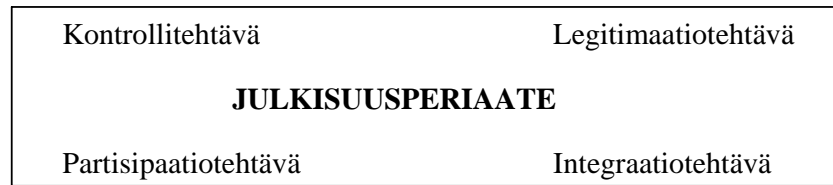
Tiedon referenssinä ja päätöksenteon kohteena yksilö tarvitsee kelvollisia välineitä voidakseen huolehtia oikeuksistaan ja vapauksistaan. Kunnan jäsenenä sekä poliittisten ja muiden osallistumisoikeuksiensa käyttäjänä yksilö on riippuvainen siitä, minkälaiset mahdollisuudet hänellä on saada hyödyntää tietoa.<sup>52</sup> Käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi sekä saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Kunnallishallinnossa nämä takeet perustuvat pääosin hallinto-oikeudellisiin yleissäännöksiin kuten HMenL:iin ja julkisuuslakiin, mutta myös kuntalaissa on säännöksiä muun muassa asioiden käsittelyn julkisuudesta.<sup>53</sup>

#### **2.4.1 Julkisuusperiaate**

Konstari jakaa julkisuusperiaatteen tehtävät seuraaviin osiin; kontrollitehtävä, legitimaatiotehtävä, partisipaatiotehtävä ja integraatiotehtävä. Seuraavassa tarkastellaan mitä nämä tehtävät pitävät sisällään, jotta saadaan kokonaisvaltainen julkisuusperiaatteen rooli nimenomaisesti viranomaistoiminnassa ja tätä kautta kunnallishallinnossa yleensä.

<sup>52</sup> Wallin - Konstari 2000, 29.

<sup>53</sup> Harjula - Prättälä 2001, 41.



Kuvio 5. Julkisuusperiaatteen tehtävät Konstarin mukaan.

Julkisuusperiaatteen tehtävistä tärkeimpänä on pidetty kontrollitehtävää: yksilöillä ja yhteisöillä tulee olla mahdollisuus saada tietoja viranomaistoiminnasta sekä valvoa julkisen vallan käytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tausta-ajatuksena on, että kansanvaltaan kuuluu mahdollisuus valvoa viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä ja kritisoida sitä. Valvonta ja kritiikki puolestaan ei ole mahdollista ilman tietojen saamista viranomaisten toiminnasta. Julkisuusperiaate vaikuttaa pelkällä olemassaolollaan viranomaisten käyttäytymiseen sitä todennäköisemmin, mitä aktiivisemmin kansalaiset ja joukkoviestimet käyttävät asiakirjoja tietolähteinä.<sup>54</sup>

Tietoisuus julkisuudesta jo sinänsä edistää virkamiesten huolellisuutta ja lain noudattamista. Siten viranomaistoiminnan julkisuus luo ja ylläpitää kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan. Tätä ulottuvuutta voidaan pitää julkisuusperiaatteen legitimaatiotehtävänä.<sup>55</sup> Julkisuus edesauttaa keskustelua yhteisistä asioista sekä parantaa yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia. Siksi julkisuusperiaatteen mukaisilla tiedonsaantioikeuksilla on myös keskeinen merkitys kansalaisten mahdollisuuksille osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttamiseen (partisipaatiotehtävä). Osallistumisoikeuksien tehostaminen edellyttää mm. yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta. Asiakirjojen julkisuus ei ole yhteiskuntajärjestyksen perusteita muuttava, vaan yhteisöllisyyttä lujittava instrumentti (integraatiotehtävä).<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Konstari 1977, 95. Ks. Wallin - Konstari 2000, 29.

<sup>55</sup> Konstari 1977, 93. Ks. Wallin - Konstari 2000, 30.

<sup>56</sup> Konstari 1977, 88-90. Ks. Wallin - Konstari 2000, 30.

Julkisuusperiaate tukee osaltaan hyvää hallintoa. Viranomaistoiminnan on sen mukaan oltava riittävän avointa siten, että sitä voidaan valvoa ja siihen on mahdollista vaikuttaa.<sup>57</sup> Oikeus saada tieto merkitsee vastaavasti *viranomaisten velvollisuutta toteuttaa julkisuusperiaatetta*. Tällä velvollisuudella on tärkeä merkitys, koska se muun muassa vahvistaa viranomaisen yleistä palveluvelvollisuutta. Viranomaisen on tarvittaessa esimerkiksi neuvonnalla huolehdittava siitä, että tietoa haluava pystyy toteuttamaan oikeutensa. Tavoista, joilla tiedonsaantioikeus toteutetaan, säädetään tarkemmin julkisuuslaissa.<sup>58</sup>

Julkisuus on yksi hallinnon yleisperiaatteista ja kansalaisvalvonnan ja oikeusturvan tärkeimpiä takeita. Julkisuusperiaate merkitsee sitä, että jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta sellaisissakin asioissa, jotka eivät välittömästi koske häntä itseään. Tiedottaminen toteuttaa osaltaan hallinnon julkisuusperiaatetta. Julkisuusperiaatetta toteutetaan kunnallishallinnossa<sup>59</sup>

- asiakirjojen julkisuudella (perustuslain 12 §, julkisuuslaki)
- kokouksen julkisuudella (käsittelyn julkisuus, KuntaL 57 §)
- tiedottamisella (29 §) ja
- asioiden vireilläolosta ilmoittamisella (HMenL 13 §).

Perinteisesti julkishallinnon tietojenantovelvollisuus on ollut suhteellisen passiivinen. Viranomaiset ovat antaneet tietoja julkisista asioista ja asiakirjoista, kun niiltä on näitä tietoja pyydetty. Vähitellen on kuitenkin laajentunut myös viranomaisten velvollisuus antaa tietoja aktiivisesti ja oma-aloitteisesti. Viranomaisten on muun muassa sovellettava asianmukaisesti ja täsmällisesti julkisuuslainsäädäntöä.<sup>60</sup> Julkisuuslain säännöksiä ei ole tarkoituksenmukaista käydä yksityiskohtaisemmin läpi tässä yhteydessä kuin periaatteellisimmilta osin.

Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), 3 §:n (Lain tarkoitus) mukaan: ”Tässä laissa säädettyjen tietojensaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien

<sup>57</sup> Mäenpää 2002, 6.

<sup>58</sup> Mäenpää 2002, 72. (Mainittakoon, että julkisuuslakia ei ole säännelty ko. nimellä, vaan voimassa oleva julkisuutta koskeva lainsäädäntö on säädetty nimellä Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 (voimaan 1.12.1999)).

<sup>59</sup> Harjula - Prättälä 2001, 214.

<sup>60</sup> Mäenpää 2002, 74.

*tarkoituksen on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.”*

Samana lain 1 §:n (Julkisuusperiaate) mukaisesti: ”Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen”. Edellä mainitusta johtuu (KuntaL:n 57 §, Kokouksen julkisuus), että: ”Valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka lailla on säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä. Valtuuston suljetuissa istunnoissa esitetyt ja siinä käydystä keskustelusta laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos niin laissa säädetään. Muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos niissä ei käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi, ja jos toimielin niin päättää”.

Mahdollisuus pitää kokous julkisena on ulotettu koskemaan kunnan kaikkia toimielimiä. Pääsäännön mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia ja muiden toimielinten kokoukset suljettuja, mutta muukin toimielin voi järjestää julkisia kokouksia. Sääntelyä täsmennettiin julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä (HE 30/1998). Uusi säännös tuli voimaan 1.12.1999. Julkisen kokouksen pitäminen tai jonkin asian julkinen käsittely ovat toimielimen harkinnassa.<sup>61</sup>

Kunnallishallinnossamme perinteenä on ollut, että muiden kuin valtuustojen kokoukset on pidetty suljettuina. Tähän on voinut olla syynä mm. se, ettei esimerkiksi sosiaali- ja terveystalokunnassa käsiteltäviä yksittäisiä kuntalaisia koskevia henkilökohtaisia asioita ole kyetty käsittelemään julkisuudessa. Yhtäältä, myös valtuuston kokoukset tulee pitää suljettuina niiltä osin, kuin asiat koskevat esim. henkilökohtaisia tai yritystoimintaan liittyviä seikkoja (liikesalaisuudet jne.). Toisaalta lautakuntien kokousten läpiviennin hyvällä etukäteissuunnittelulla (ei -julkisten ja julkisten asioiden käsittelyn selkeällä jaksottamisella kokousten eri osiin) voidaan tästäkin ongelmasta päästä vaivattomasti eroon.

---

<sup>61</sup> Harjula - Prättälä 2001, 377-378.

## 2.4.2 Tiedotustoiminta

Kunnalliskomitea (1993:33) korosti omalta osaltaan tiedotustoiminnan kehittämistä. ”Kunnan tiedotustoimintaa koskeva säännös otettaisiin myös kuntalakiin. Uudessa laissa täsmennettäisiin tiedotusvelvollisuuden sisältöä. Kunnan tiedottamisen olisi luotava kunnan asukkaille edellytykset ja valmiudet osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmistelussa ennen päätöksentekoa. Tämä merkitsee, että kuntien on entistä avoimemmin tiedotettava vireillä olevista ja valmisteluvaiheessa olevista asioista. Olennaista olisi myös uuden tekniikan hyväksikäyttö.”<sup>62</sup>

*KuntaL:n 29 § sisältää säännöksen kunnan tiedotustoiminnasta. Sen mukaan: ”Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.”*

Ongelmallista KuntaL:n 29 §:ssä on, että ne tehtävät, jotka on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, eivät koske kunnalle asetettuja velvollisuuksia tiedottamisen osalta, sillä ne ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Tähän problematiikkaan kiinnitti myös Kunnalliskomitea (1993:33) huomiota toteamalla, että: ”Yhteisöt ovat yksityisoikeudellisia eikä niitä koske kunnallislaisissa kunnalle asetetut velvollisuudet. Kunnan asukkaan kannalta tähän liittyy epäkohtia. Yhteisöt jäävät usein demokraattisen kontrollin ulkopuolelle. Myöskään julkisuus ja oikeusturva eivät toteudu samalla tavalla kuin kunnan hallinnossa. Pykälän 2 momentissa pyritään lieventämään tätä kaksijakoisuutta ja eriarvoisuutta. Kunnan velvollisuutena olisi myös tiedottaa tällaisen yhteisön toiminnasta. Tiedottamistapa ja tiedottamisen sisältö jätettäisiin kunnan harkintaan.”<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> KM 1993:33, 371.

<sup>63</sup> KM 1993:33, 372.

Toisaalta Laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta, sen 4 §:ssä on mainitaan: ”*Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.*”

Verrattaessa 1976KunL:n tiedottamista koskevaa 37 §:n säännöstä voimassa olevaan KuntaL:n 29 §:n, voidaan mm. todeta, että viime vuosina kuntalaisten mukaan ottaminen yhä enenevässä määrin kuntien toimintaan ja kansalaisyhteiskunta-ajattelun lisääntyminen näkyy myös lainsäädännössä. 1976KunL:n tiedottamista koskeva 37 § oli varsin yleispiirteinen, jonka mukaan: ”*Kunnan jäsenille on sopivin tavoin annettava riittävät tiedot yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista kunnan asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista. Kunnanhallituksen tehtävänä on johtaa ja valvoa tätä kunnan tiedotustoimintaa.*” Käsitteet ”sopivin tavoin” ja ”riittävät tiedot” ovat varsin vaikeasti määriteltävissä tiedottamista koskevassa kontekstissa, vaikka voimassa olevan lain mukaan tiedottamisen laajuus ja tavat ovat kunnan harkinnassa.<sup>64</sup>

Voimassa olevaa KuntaL 29 §:n säännöstä tarkasteltaessa on todettava, että kunnilta edellytetään 1976KunL:a yksityiskohtaisempaa tiedottamista. Tiedottamisvelvollisuutta kunnilta edellytetään mm. Maankäyttö- ja rakennuslain 7 §:ään liittyen (Kaavoituskatsaus). MRL 7 §:n mukaan: ”*Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä (kaavoituskatsaus). Siinä selostetaan lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. Kaavoituskatsauksesta on tiedotettava sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla.*”

Kuntalain tiedottamissäännöstä täydentää yksittäisen asian vireillöolosta ilmoittamista koskeva HMenL 13 §. Säännös on kuntalain tiedottamissäännöstä yksityiskohtaisempi ja se koskee tietyn tyyppisiä, lähinnä asuin- ja työympäristöä koskevia asioita. Jos valmisteilla olevalla yksittäisellä asialla on huomattavaa vaikutusta laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin, asian vireillöolosta on ilmoitettava julkisesti (13.1 §). Kun asian ratkaisu

<sup>64</sup> Harjula - Prättälä 2001, 215.



saattaa vaikuttaa huomattavasti tiedossa olevan henkilön asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin, vireilläolosta on ilmoitettava henkilökohtaisesti. Myös tällöin ilmoitus voidaan tehdä julkisesti, jos henkilöitä on useita ja heidän voidaan olettaa saavan tiedon julkisesta ilmoituksesta (13.2 §). Asioita, joiden vireilläolosta yleensä pitää ilmoittaa, ovat esimerkiksi koulun lakkauttaminen ja terveydensuojelulain mukainen sijoituslupahakemus. Hallintomenettelylain mukaisen vireilläolosta ilmoittamisen laiminlyönti voi olla menettelyvirhe, joka aiheuttaa päätöksen kumoamisen. Vireilläolosta ei tarvitse ilmoittaa, jos ilmoittaminen vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteuttamisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka on muutoin ilmeisen tarpeetonta (13.3 §).<sup>65</sup>

Keskeisin säädös, joka perustaa yleisen oikeuden saada pyydettyä tieto viranomaisen asiakirjasta on laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että voimassa oleva KuntaL (29 § ja 57 §) ja eräät muut säännökset (mm. HMenL 13 § ja MRL 7 §) velvoittavat kuntia entistä enemmän kiinnittämään huomiota julkisuuteen, tiedotustoimintaan ja hyvään tiedonhallintatapaan liittyviin kysymyksiin. Hyvin toteutettu julkisuus ja tiedottaminen parantavat kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista ja tätä kautta myös heidän oikeusturvaan.

## **2.5 Hyvä hallintotapa**

Hyvän hallinnon takeet muodostavat kokonaisuuden, joka on keskeisimmiltä osiltaan yksilöity edellä mainitussa PL:n 21 §:ssä. Siinä mainitaan menettelyllisinä perusoikeuksina jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.

Hyvään kunnalliseen hallintotapaan kuuluu, että toiminta ja päätöksenteko on avointa ja julkista. Hallinnon tulee herättää luottamusta kuntalaisissa ja hallinto koetaan puolueettomaksi, asialliseksi ja rehelliseksi. Hallintotehtävät tulee hoitaa tunnollisesti. Vallan ja vastuun rajojen tulee kunnissa olla selkeät. Toiminnan tulee olla vastuuntuntoista ja vallankäyttäjien riippumattomia. Asioiden käsittelyssä tulee noudattaa tilanteen mukaista vaitioloa ja päätösten tulee olla selkeitä. Perusteluiden tulee olla riittäviä niin, että toiminta kestää perustelujen valossa. Yhteinen etu on etusijalla ja hallintotoiminta on asiallista.

---

<sup>65</sup> Harjula - Prättälä 2001, 217.

Hallinnossa tulee välttää kaikkea, mikä vähentää oman toiminnan arvoa, valmistelussa kuullaan kuntalaisia, ratkaisut kuitenkin tehdään itsenäisesti.<sup>66</sup>

Aloitteiden käsittelystä hallinnossa hyvä hallintotapa edellyttää mm. asioiden riittäviä perusteluita. Kuntalaisaloitteita koskevat päätökset perustellaan usein varsin yleispiirteisesti mm. toteamalla, ”ettei aloite anna aihetta toimenpiteisiin”, eikä varsinaisia päätösperusteluita aina esitetä. Mainitun kaltainen päätösten perustelu ei kuulu hyvään hallintoon.

Hyvä hallintotapa koostuu lähinnä sellaisista sääntelemättömistä mutta asianmukaiselta hallintotoiminnalta edellytettävistä menettelytavoista, jotka täydentävät lakisääteistä hallintomenettelyä. - - - Hyvä hallintotapa on sisällöltään *dynaaminen*: se kuvastaa myös niitä perusteltuja odotuksia, joita ihmisillä kulloinkin on julkishallinnon suuntaan. PL 21 §:ssä on erikseen mainittu oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa *asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä*.<sup>67</sup>

Laissa säädettävät hyvän hallinnon perusteet liittyvät hallinnon keskeisten oikeusperiaatteiden noudattamiseen. Viranomaisen olisi kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimilta edellytettäisiin lisäksi puolueettomuutta. Toimien olisi myös oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Suomen kuntaliitto 1993, 26.

<sup>67</sup> Kulla 2000, 45 - 46.

<sup>68</sup> Oikeusministeriön tiedote 23.5.2002.

### 3. ALOITEOIKEUTTA KOSKEVAN SÄÄNNÖKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TULKINTA

#### 3.1 Historiallinen lähtökohta

Maalaiskuntien vuoden 1865 kunnallisasetuksen mukaan kansalaisella, jolla oli puhevalta kuntakokouksessa, oli oikeus tehdä aloitteita kuntakokouksen koollekutsumiseksi. Samoin äänioikeutettu kuntalainen saattoi kuntakokouksessa ottaa esille jonkin yksittäisen asian, mistä hän halusi keskusteltavan ja tehtävän päätöksen. Etenkin kuntakokousjärjestelmän alkuvuosina yksityisten kuntalaisten aloitteesta käsiteltiin asiasisällöltään suuresti toisistaan poikkeavia ja merkitykseltään hyvin eripainoisia asioita.<sup>69</sup>

Vuonna 1917 kuntakokousjärjestelmä korvattiin valtuustojärjestelmällä ja samalla kuntalaisten välitön aloiteoikeus menetti juridisen painoarvonsa. Sen jälkeen vain valtuuston jäsenien tekemät aloitteet voitiin ratkaista samassa yhteydessä kuin ne tehtiin. Vaikka kuntalaisten laillistettu oikeus aloitteiden tekemiseen puuttui vuosina 1917 – 1976, niin aloitteenteko säilyi siitä huolimatta tosiasiallisena osallistumismahdollisuutena.<sup>70</sup>

#### 3.2 Kunnallislain 36 §:n mukainen aloiteoikeus

Kunnallislain uudistus saatettiin alulle vuonna 1968, jolloin asetettiin komitea kansliapäällikkö Arno Hannuksen puheenjohtolla laatimaan ehdotukset yleistä kunnallishallintoa ja -taloutta koskevan lainsäädännön kokonaistarkistuksesta. Aiheena tähän oli, että kunnallislaki oli jo lähes 25 vuotta vanha, itse asiassa vanhempikin, sillä sen säännösten valmistelu oli suurelta osalta peräisin 1930-luvulta, ja että lakia oli jouduttu muuttamaan varsin monien säännösten kohdalta, minkä johdosta laki oli muodostunut rikkiäiseksi. Edellä mainitun komitean eli *kunnallishallintokomitean mietintö* valmistui vuonna 1973 (1973:60).<sup>71</sup>

Mietintöön sisältyi ehdotus uudeksi kunnallislakiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä ehdotusten perustelut. Keskeisimpinä periaatteina laadittaessa ehdotusta uudeksi

<sup>69</sup> Soikkanen 1966, 242.

<sup>70</sup> Pyy 1990, 15.

<sup>71</sup> Hannus 1977, 32.

kunnallislainsiksi oli pidetty, että lain säännösten tuli olla kaikkien kuntien osalta saman sisältöiset ja että laissa oli erityisesti kiinnitettävä huomiota pyrkimyksiin turvata uudistuvissa yhteiskunnallisissa oloissa kunnallisen kansanvallan toteutuminen ja lujittaa luottamusmiesten asemaa kunnallishallinnossa samoin kuin lisätä kunnan jäsenten mahdollisuuksia osallistua kunnallishallintoon sekä että valtionvalvontaa oli pyrittävä rajoittamaan ja kuntien itsehallinnollista asemaa muutoinkin vahvistamaan.<sup>72</sup>

1976KunL oli *yhtenäistävä*. Samat säännökset koskivat sekä kaupunkeja että maalaiskuntia. Yhtenäistämistavoitteen taustalla voidaan nähdä yhteys hyvinvointivaltion rakentamiseen. Lain keskeisiä tavoitteita olivat lisäksi kuntien itsehallinnon ja kunnallisen kansanvallan vahvistaminen sekä suunnitelmallisuuden lisääminen. Kunnallisen kansanvallan vahvistamiseen pyrittiin parantamalla luottamushenkilöiden asemaa ja työskentelyedellytyksiä sekä lisäämällä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia.<sup>73</sup>

Vuoden 1976 kunnallislain keskeisenä tavoitteena oli juuri kunnallisen demokratian voimistaminen. Tämä näkyi erityisesti eräinä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen, luottamushenkilöiden aseman ja toimintamahdollisuuksien parantamiseen, luottamushenkilöjärjestelmän yleiseen kehittämiseen (esim. valtuutettujen lukumäärä, varajäsenjärjestelmä, kunnanhallituksen luottamushenkilöpuheenjohtajat), kunnanosahallinnon mahdollisuuden sekä kuntasuunnitelman laatimiseen tärkeinä säännöksinä. Kun lisäksi sijoittaa lain uudistamistavoitteet omaan aikaansa, on löydettävissä perusteita sille, että voidaan puhua kokonaisuudistuksesta.<sup>74</sup>

Edelliseen vuoden 1948 kunnallislakiin (642/48) ei sisällynyt säännöksiä kunnan jäsenten aloitteista. Kunnan jäsenillä katsottiin kuitenkin olevan oikeus tehdä tällaisia aloitteita, jotka kunnan viranomaisten tuli käsitellä. Seuraavat KHO:n prejudikaatit ilmentävät hyvin kuntalaisen aloiteoikeuden *olemassaoloa* sitä koskevan säännösten puuttumisesta huolimatta.

Kho 1930 II 3278: Kaupunginvaltuuston oli käsiteltävä kunnan jäsenen aloite rakennussäännön muuttamisesta.

---

<sup>72</sup> Hannus 1977, 32-33.

<sup>73</sup> Harjula - Prättälä 2001, 11.

<sup>74</sup> Koski 1995, s. 173.

Kho 1939 II 2036: Kaupunginhallitus ei saanut kieltäytyä esittämästä valtuustolle kunnan jäsenen kirjoitusta sähkölaitoksen asentajien johtosäännön muuttamisesta.

Kho 1960 II 733: Kaupunginhallituksella, jonka asiana oli valmistella valtuustolle esitettävät asiat, ei ollut oikeutta kieltäytyä esittämästä valtuustolle sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa, josta kunnan jäsen oli tehnyt esityksen. - Samoin EOA 1977 s. 89: Kaupunginhallituksen menettelyä arvosteltu sen johdosta, ettei se ollut saattanut kuntalaisen tekemää aloitetta ja asiassa hankkimiaan selvityksiä valtuuston käsiteltäväksi<sup>75</sup>.

Kho 1960 II 734: Omakoti- ja pienkiinteistöyhdistyksen, joka oli kunnan jäsen, toimitettua kauppalanhallitukselle valtuustolle osoitetun kirjallisen esityksen, että kauppalan omistamien tonttien vuokraehtoja muutettaisiin, kauppalanhallitus ei voinut kieltäytyä saattamasta valtuuston käsiteltäväksi tätä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa.

Kho 10.12.1969 taltio 6454: Kunnan jäsenen pyydettyä kaupunginhallituksen toimenpidettä kunnallisen hautausmaan perustamiseksi ei kaupunginhallituksella ollut oikeutta ratkaista tätä asiaa, jossa päätöksen tekeminen kuului valtuustolle.

Uusi kunnallislaki samoin kuin siihen liittyvät lait annettiin 10 päivänä joulukuuta 1976 (953/76) ja määrättiin tulemaan voimaan vuoden 1977 alusta. 1976KunL yhtäältä vahvisti edustuksellista demokratiaa, mm. valtuustojen kokoa suurentamalla ja varajäsenjärjestelmän toteuttamisella. Toisaalta se toi esiin myös ns. suoran demokratian muotoja, mm. aloiteoikeuden (36 §), tiedottamista koskevat säännökset (37 §) ja kunnanosahallinnon järjestämisen mahdollisuuden (98 §). Kuntalaisen aloiteoikeus säänneltiin näin ollen ensimmäistä kertaa kuntalainsäädäntöömme.

1976KunL:n 36 §:n sisältö oli tuolloin seuraava:

*”Kunnan jäsenellä on oikeus tehdä aloitteita kunnan hallintoa koskevissa asioissa.*

*Kunnanhallituksen on sen johtosäännössä määrättyinä aikoina, vähintään kerran vuodessa, esitettävä kunnanvaltuustolle luettelo, josta käyvät selville valtuuston päätettävissä asioissa tehdyt aloitteet sekä toimenpiteet tai muut kannanotot niiden johdosta. Luetteloon on otettava myös sellaiset edellisessä luettelossa mainitut aloitteet, jotka ovat tulleet käsitellyksi edellisen luettelon laatimisen jälkeen tai jotka ovat edelleen vireillä”.*

---

1976KunL:n 36.1 §:n tulkintaa:

1) Jäsenyys kotipaikan perusteella: 36.1 §:n mukaan: ”*Kunnan jäsenellä on oikeus tehdä aloitteita kunnan hallintoa koskevissa asioissa*”. Kotipaikkaan perustuva kunnan jäsenyys määräytyi sen mukaan, missä henkilöllä oli kunakin ajankohtana kotipaikka (VäestökL 9 ja 10 §). Henkilö oli sen kunnan jäsen, minkä kotipaikkarekisteriin (4 ja 5 §) merkittynä henkilö kulloinkin oli tai hänen piti olla. Kunnan jäsenyys siis saattoi muuttua kesken vuottakin.<sup>76</sup>

2) Jäsenyys kiinteistön omistamisen tai hallitsemisen perusteella: Jäsenyys syntyi tai lakkasi samanaikaisesti omistus- tai hallintaoikeuden syntymisen tai lakkaamisen kanssa. Kiinteistön omistaja ja haltija saattoivat yhtä aikaa olla kunnan jäseninä. Myös sellainen vuokra- tai muu hallintaoikeus, mikä kohdistui vain osaan kiinteistön alueesta, perusti kunnan jäsenyyden. Yhteisomistuksen tai -hallinnan kysymyksessä ollessa kukin asianomaisista oli kunnan jäsen. Kiinteäksi omaisuudeksi ei katsottu esim. osakkeita asunto- tai kiinteistöosakeyhtiöissä.<sup>77</sup>

3) Jäsenyys ammatin tai liikkeen harjoittamisen perusteella: Niin kuin vastaavasti kiinteän omaisuuden omistuksen ja hallinnan kohdalla, syntyi tai lakkasi ammatin tai liikkeen harjoittamiseen perustuva kunnan jäsenyys, kun ammatin tai liikkeen harjoittaminen alkoi tai loppui. Liikettä harjoitettiin monesti useassakin kunnassa, jolloin se tuotti jäsenyyden näissä kaikissa kunnissa. Ammatin harjoittaminen tapahtui yleensä yhdessä kunnassa tai yhdestä kunnasta käsin.<sup>78</sup>

4) Jäsenyys yhteisöjäsenyyden perusteella: Sekä julkiset yhdyskunnat ja julkisoikeudelliset laitokset ja yhdistykset että yksityisoikeudelliset henkilöyhteisöt ja säätiöt ym. varallisuuteen perustuvat oikeushenkilöt saattoivat olla kunnan jäseninä. Kunnan jäsenyys perustui siihen, että yhteisöllä, laitoksella tai säätiöllä oli kotipaikka kunnassa taikka se omisti tai hallitsi kiinteää omaisuutta tai harjoitti siellä liikettä. Kotipaikka määräytyi yhteisöä koskevien säännösten taikka sen sääntöjen, yhtiöjärjestyksen tms. sekä ao. rekisteriin tehtyjen merkintöjen mukaan.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> ks. Mäenpää 1981, 134-135.

<sup>76</sup> Ks. Hannus 1982, 40.

<sup>77</sup> Ks. Hannus 1982, 41.

<sup>78</sup> Ks. Hannus 1982, 41.

<sup>79</sup> Ks. Hannus 1982, 41-42.

1976KunL:n 36.2 §:n tulkinta:

Kunnan jäsenten aloitteet oli käsiteltävä siinä järjestyksessä, kuin asia, mistä aloitteessa oli kysymys, edellytti. Aloite oli tarpeellisen valmistelun pohjalta saatettava asianomaisen toimielimen tai toimielinten käsiteltäväksi. Aloite oli käsiteltävä niin kuin kunnan toisen viranomaisen tai valtion viranomaisen tekemä esitys. 36.2 §:n mukaan kunnanhallituksen oli esitettävä valtuustolle kerran vuodessa luettelo, josta kävivät selville valtuuston päätettävissä asioissa tehdyt aloitteet sekä toimenpiteet ja muut kannanotot niiden johdosta. Kyseistä ns. *luettelomenettelyä* perusteltiin kunnallishallintokomiteassa (1973:60) siten, että jokainen tällainen asia (aloite), joka käsiteltäisiin valtuustossa, voisi aiheuttaa ylimääräistä työtä valtuustolle<sup>80</sup>.

Kunnallishallintokomitean mietinnössä 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. Kunnan jäsenten aloitteet on käsiteltävä siinä järjestyksessä kuin asia, mistä aloitteessa on kysymys, edellyttää. Tämä merkitsee, että aloite on tarpeellisen valmistelun pohjalta saatettava asianomaisen toimielimen tai toimielinten käsiteltäväksi. Tällöin täytynee kuitenkin omaksua kanta, että kunnanvaltuuston käsiteltäväksi aloitetta ei ole tarpeen saattaa, ellei kunnanhallitus katso sitä aiheelliseksi."<sup>81</sup>

Käsitellessään luettelon, valtuusto saattoi sen mukaan kun katsoi tarpeelliseksi ottaa aloitteisiin kantaa. Ne aloitteet, joiden kunnanhallitus ei katsonut antavan aihetta toimenpiteisiin ja joiden osalta valtuustokaan ei sellaista edellyttänyt, tulivat tällä tavoin loppuun käsitellyiksi. Niihin aloitteisiin taas, joihin valtuustossa asennoiduttiin myönteisesti tai joiden ainakin katsottiin kaipaavan valtuustossa tapahtuvaa käsittelemistä,

---

<sup>80</sup> Ks. KM 1973:60, 47-48.

kunnanhallituksen tuli tarpeellisten lisävalmisteluiden tultua suoritetuksi, saattaa aloite valtuuston käsiteltäväksi. Luettelon käsittelemisen yhteydessä ei vielä voinut tapahtua aloitteen varsinainen asiallinen käsitteleminen, mikäli asia ei ollut sellainen, että se voitiin kokouskutsussa mainitsemattomana ja valmistelemattomanakin suoraan ottaa valtuuston käsiteltäväksi (48 §). Luetteloon oli otettava myös sellaiset edellisessä luettelossa mainitut aloitteet, jotka olivat tulleet käsitellyiksi edellisen luettelon laatimisen jälkeen tai jotka olivat edelleen vireillä.<sup>82</sup>

Edellä mainittuun *luettelomenettelyyn* viitaten ja kunnanhallituksen toimivaltaan päättää siitä, mitkä aloitteet valmisteltiin ja vietiin valtuuston käsiteltäväksi sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, on paikallaan mainita, että jo ennen aloiteoikeutta koskevan säännöksen (36 §) voimaantuloa oikeuskäytäntö edellytti valtuuston toimivaltaan kuuluvien asioiden (aloitteiden) käsittelemistä toimivaltaisessa viranomaisessa - valtuustossa. (ks. em. KHO:n prejudikaatit). Näin ollen 1976KunL:n säännelty 36 §:n *luettelomenettely* oli ristiriidassa oikeusjärjestyksessämme omaksuttujen toimivaltarajoja koskevien periaatteiden kanssa.<sup>83</sup> Sama ristiriita esiintyy yhä voimassa olevaa KuntaL:n 28 §:ää koskien. Tähän problematiikkaan palataan myöhemmin luvussa 8.

Myös Mäenpää on todennut, että: ”Kunnallislain 36 § saattaa kuitenkin rajoittaa kuntalaisen mahdollisuutta saada kunnallisalioite välittömästi kunnanvaltuuston käsiteltäväksi. Kunnanhallitus voi nimittäin mainittuun säännökseen nojautuen jättää tuomatta valtuuston käsiteltäväksi aloitteet, jotka koskevat valtuuston päätettäväksi kuuluvia asioita. Tällaisetkin aloitteet kunnanhallituksen on tosin vuosittain esitettävä valtuustolle luettelon muodossa. *Käytännössä mainittu rajoitus voi kuitenkin kaventaa yksityisen muuten yleistä oikeutta saada asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi (kurs. O-P.S).* Rajoituksen säätämisen perusteluna on ollut lähinnä aloitteiden käsittelystä mahdollisesti aiheutuva valtuuston työmäärän lisääntyminen.”<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> KM 1973:60, 47-48.

<sup>82</sup> Hannus 1977, 182.

<sup>83</sup> Mäenpää 1981, 71. ”Hallintoelinten toimivaltarajoja on Suomen koko julkishallinnossa - siis sekä valtion että kuntien hallinnossa - yleensä pidetty ja pidetään jäykkinä, vaikka toimivaltarajan luonteesta ei olekaan olemassa nimenomaisia säännöksiä. Hallintoelimet eivät toimivaltarajan jäykkyyden vuoksi voi yksittäistapauksessa puuttua toistensa toimivallan käyttöön tekemällä päätöksen tai ryhtymällä toimeen asiassa, joka kuuluu toisen elimen toimivaltaan.”

<sup>84</sup> Mäenpää 1991, s. 213.



1980-luvulla kuntalaisten aloiteoikeutta ja osallistumista ovat tarkastelleet mm. Kuntien itsehallintokomitea (1983:3), sekä Kunnallinen kansanäänestystoimikunta (1985:50). Kuntien itsehallintokomitea totesi tuolloin: ”Siitä, että kunnan jäsenet ovat hyvin perillä kunnan asioista, seuraavat niitä, ottavat niihin kantaa, pyrkivät vaikuttamaan niiden hoitoon ja ratkaisuihin niissä sekä itse mahdollisuuksien mukaan osallistumaan hallintoon, saattaa olla seurauksena, että asioita joudutaan selvittämään perusteellisemmin ja pidempään kuin muutoin tapahtuisi ja että nousee erimielisyyksiä ja syntyy vastakkaisasetelmia, joilta muutoin olisi vältytty. Mutta pääasialahan on, että kysymykset tulevat mahdollisimman monipuolisesti selvitettyiksi ja nimenomaan kunnan jäsenten edustamista näkökulmista harkituiksi, jolloin ratkaisut muodostuvat mahdollisimman tasapuolisiksi ja kestäviksi. Ennen kaikkea saavutetaan se, että hallinto tulee hoidetuksi kansan tahdon mukaisesti. Tämän on edellytettävä sisäisesti vahvistavan kunnan hallintoa ja siten edistävän myös kunnan itsehallinnollisen aseman vahvistumista.”<sup>85</sup>

Kunnallinen kansanäänestystoimikunta puolestaan kahta vuotta myöhemmin totesi, että: ”Eräs sellainen instituutio, jonka tarkoituksena on välittää kuntalaisten tärkeäksi kokemia kysymyksiä hallinnon valmisteltavaksi ovat kuntalaisten aloitteet. Tältä osin on tärkeätä luoda johdonmukaisia menettelytapoja aloitteiden käsittelyksi ja valmisteltavaksi päätöksentekoa varten siten, että eri kansalaisryhmät voivat olla varmoja tasapuolisesta kohtelusta ja valmisteluavusta.”<sup>86</sup>

### 3.3 Kuntalain 28 §:n mukainen aloiteoikeus

Käsitellessään vuonna 1989 hallituksen esitystä 1976KunL:n muuttamisesta (254/1989 vp) eduskunta edellytti, että kunnallislainsäädännön kokonaisuudistusta ryhdytään valmistelemaan kiireellisesti. Valtioneuvosto asetti 21.3.1991 laajapohjaisen poliittisen komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi kuntalaiksi<sup>87</sup>. Komitea otti nimekseen *kunnalliskomitea*. Komitea jätti mietintönsä syyskuussa 1993 (KM 1993:33). Komitean pääehdotus oli uusi kunnallislaki, kuntalaki. Työnsä aikana komitea teki ehdotuksen vuoden

<sup>85</sup> KM 1983:3, 197-198.

<sup>86</sup> KM 1985:50, 142.

<sup>87</sup> KM 1993:33, 1-2. Erityisen tärkeää oli selvittää (mm.) kunnan ja kuntalaisten välistä suhdetta; erityisesti, miten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan lisätä.

1976 kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain sekä Suomen Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin muuttamisesta.<sup>88</sup>

Kunnalliskomitean (1993:33) mukaisiin kunnallishallinnon arvoihin sisältyi mm. demokratia. Mietinnön mukaan: ”Kunnallishallinnossa on perinteisesti korostettu edustuksellista demokratiaa ja valtuustoa toimielimenä, joka välittää kuntalaisten tahdon kunnan hallintoon. Yhä tärkeämpiä ovat kuitenkin erilaiset suoran osallistumisen muodot, kuntalaisten välitön mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ja niiden valmisteluun tai osallistua ja vaikuttaa palvelutoiminnan järjestämiseen.”<sup>89</sup>

Kunnalliskomitean mietinnön aloiteoikeutta koskeva sisältö oli seuraava: ”29 §. *Aloiteoikeus. Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.*

*Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.*”<sup>90</sup>

Kuntalaisen aloiteoikeutta koskien (mietinnön 29 §) kunnalliskomitea totesi seuraavaa: ”Aloitteen tekemistä koskevaan oikeuteen ja siihen liittyviin periaatteisiin ei ehdotettaisi muutoksia. Nykyisen lain oikeus tehdä kunnan hallintoa koskevia aloitteita muutettaisiin oikeudeksi tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloiteoikeuden on katsottu aiemminkin käsittävän myös kunnan palvelut, yhteistoiminnan jne. Kysymys on näin ollen sanamuodon selventämisestä. Aloite voisi koskea esim. asiaa, jonka kunta on antanut perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi.”<sup>91</sup>

Mietinnön säännöstä koskevissa perusteluissa ei mainita, että aloiteoikeus olisi uudessa säännöksessä kunnan *asukkaalla*, kun se 1976KunL:ssa on kunnan *jäsenellä*. Se, onko

---

<sup>88</sup> Harjula - Prättälä 2001, 12.

<sup>89</sup> KM 1993:33, 87.

<sup>90</sup> KM 1993:33, 370.

<sup>91</sup> KM 1993:33, 370.

käsitteiden asukas ja jäsen välillä eroa aloitteiden laatimisedellytysten suhteen, tarkastellaan myöhemmin KuntaL:n 28 §:ää koskevan lain tulkinnan yhteydessä jäljempänä tässä luvussa.

Kunnalliskomitean mietinnön mukaan: ”Aloitteen käsittelystä lakiin otettaisiin täsmällisemmät ja velvoittavammat säännökset. Ensinnäkin aloitteen tekijälle olisi aina ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Ilmoitus olisi tehtävä kohtuullisessa ajassa aloitteen tekemisestä, vaikka laissa ei määräajasta säädettäisikään. Ilmoituksen tekeminen ei myöskään edellyttäisi, että aloite on jo loppuun käsitelty, vaan tarkoitus olisi nimenomaisesti ilmoittaa niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty. Hyvään hallintoon kuuluisi myös ilmoittaa aloitteen arvioitu käsittelyaika. Toiseksi valtuuston tietoon olisi saatettava vähintään kerran vuodessa valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet. Tämä vastaisi pitkälti nykyistä sääntelyä.”<sup>92</sup>

Edellä mainittuihin komitean ehdotuksiin viitaten on todettava, ettei varsinaiseen aloitteen käsittelyyn hallinnossa esitetty merkittäviä muutoksia verrattaessa ehdotusta 1976KunL:n 36 §:n sisältöön. Varsinainen muutos 1 momentissa olisi, että aloitteet voisivat koskea myös kunnan toimintaa, ei pelkästään hallintoa 1976KunL:n mukaan. Kuten edellä mietinnössä todettiin, aloitteet ovat tosin aiemminkin voineet koskea kunnan toimintaa. Mietintö pohjautui edelleen em. ns. *luettelomenettelyyn* (ks. 1976KunL:a koskeva luku edellä). Mietinnössä esitettiin, että: ”Valtuuston *tietoon* on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet”. 1976KunL:n ns. *luettelomenettely* vastaa käytännössä uuden KuntaL:n mukaista ns. *tiedottamismenettelyä* valtuustolle, eikä näin ollen tuonut oleellista muutosta ko. säännökseen ja aloitteen käsittelemiseen.

Merkittävin muutosehdotus mietinnön mukaan oli 2 momentin lisäys, jonka mukaan: ”Laissa säädettäisiin myös valtuuston toimivaltaan kuuluvan aloitteen käsittelystä, kun aloitteen tekijöinä olisi kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista. Tällaisen aloitteen johdosta asia olisi otettava valtuustossa aina käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa. Tarkemmat määräykset aloiteoikeuden käyttöön liittyvistä menettelytavoista

---

<sup>92</sup> KM 1993:33, 370.

voitaisiin ottaa hallintosääntöön. Siinä voitaisiin myös täsmentää pykälän 1 momentin mukaisen ilmoituksen sisältöä ja tekemistä.”<sup>93</sup>

Hallituksen esitys kuntalaiksi annettiin eduskunnalle syyskuussa 1994 (HE 192/1994 vp). Hallituksen esityksen mukaan aloiteoikeutta koskeva muutosehdotus oli samansisältöinen em. kunnalliskomitean mietinnön kanssa. Uusi kuntalaki (KuntaL 365/1995) tuli voimaan 1. päivänä heinäkuuta 1995. (Lain 8. ja 9 luvut kuitenkin 1. päivänä tammikuuta 1997.). Kunnalliskomitean mietinnön mukainen ehdotus aloiteoikeutta koskien säänneltiin komitean ehdotuksen mukaisesti, lisättyinä 2 momenttiin, että asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa *asian vireilletulosta*.

Voimassa oleva KuntaL:n aloiteoikeutta koskevan 28 §:n sisältö on seuraava;

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

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

Kuten johdanto-osassakin todettiin, vuoden 1995 KuntaL:ssa on korostettu kuntalaisten suoraa osallistumista ja vaikuttamista edustuksellisen demokratian rinnalla kokoamalla osallistumista koskevat säädökset omaan lukuunsa. Kuntalain neljäs (4) luku sisältää seuraavat säännökset:

- äänioikeus ja äänestys-oikeus (26 §)
- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (27 §)
- aloiteoikeus (28 §)
- tiedottaminen (29 §)
- kunnallinen kansanäänestys (30 §) ja

---

<sup>93</sup> KM 1993:33, 370-371.

- kansanäänestysaloite (31 §).

Kuten tutkimustehtävän ja rajausten yhteydessä todettiin, rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle KuntaL 4. lukuun sisältyviä säännöksiä, joista käsitellään ainoastaan aloiteoikeutta (28 §) ja tiedottamista (29 §).

### **KuntaL:n 28.1 §:n tulkintaa**

Kuten edellä Kunnalliskomitean mietinnön yhteydessä todettiin, oikeus tehdä kunnan hallintoa koskevia aloitteita on muutettu voimassa olevassa KuntaL:ssa oikeudeksi tehdä aloitteita *kunnan toimintaa* koskien. Näin ollen aloitteet voivat koskea sekä kunnan toimintaa, että hallintoa.

KuntaL:n 28 §:n mukaan aloiteoikeus on kunnan asukkaalla. Aloiteoikeus on kuntalaisen ns. subjektiivista julkista oikeutta. Toivo Holopainen määrittelee subjektiivisen julkisen oikeuden seuraavalla tavalla: ”Subjektiivinen julkinen oikeus ilmaisee sitä yksilön ja julkisen vallan välistä suhdetta, missä oikeussubjektilla on asiassaan lakiin perustuva, viranomaisia velvoittava asema”<sup>94</sup>. Koska kuntalaisen aloiteoikeudesta säännellään KuntaL:n 28 §:ssä, se täyttää subjektiivisen julkisen oikeuden määritelmän. Subjektiiviseen oikeuteen liittyy myös tärkeä kuntalaisen oikeusturvaa lisäävä elementti. Heuru on ilmaissut asian seuraavasti: ”Oikeusjärjestyksemme tuntee sekä objektiivisen että subjektiivisen oikeuden olemassaolon. Näiden erona on, että edelliseen ei voi hakea muutosta valittamalla, jälkimmäiseen voi”<sup>95</sup> Edellä mainitusta johtuu, että kuntalaisaloitteen tekijällä on subjektiiviseen oikeuteen liittyen myös muutoksenhakuoikeus.

KuntaL:n 28 §:n mukaan aloiteoikeus on kunnan asukkaalla, kun se 1976KunL:ssa oli kunnan jäsenellä. Termin muutosta on perusteltu mm. niin, että ilmaisu on haluttu saada kansalaiselle selvemmäksi<sup>96</sup>. Toisaalta termin muuttaminen ”asukkaaksi” ei ole termin ”jäsen” tapaan

<sup>94</sup> Holopainen, 1969, 105.

<sup>95</sup> Heuru 1995, 56.

<sup>96</sup> Harjula - Prättälä 2001, 211. ”1976KunL:n mukaan aloiteoikeus oli ”kunnan jäsenellä”, joka on laajempi käsite kuin ”kunnan asukas” (4 §). Kunnan asukas tarkoittaa kunnassa asuvia luonnollisia henkilöitä. Sanamuodon muutos on tehty sen vuoksi, että ilmaisu on haluttu saada kansalaiselle selvemmäksi. Tarkoitus ei ole ollut, että esimerkiksi kunnassa toimivan yhdistyksen tai muun yhteisön nimissä tehty aloite jätettäisiin käsittelemättä sillä muodollisella perusteella, että yhteisö ei ole ”kunnan asukas”.

yhteneväinen KuntaL:n 4 §:n kanssa, jossa säännellään kunnan jäsenyydestä ja tätä kautta siitä, kenellä on kunnassa aloiteoikeus.

*4 § Kunnan jäsen.*

*Kunnan jäsen on:*

- 1) henkilö, jonka kotikuntalaisissa (201/94) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas),*
- 2) yhteisö, laitos tai säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa, sekä*
- 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.”*

4 §:n 1 kohdan mukaan kunnan jäsen on kotikuntalain mukainen kunnan asukas eli ns. luonnollinen henkilö. 1976KunL:n 36 §:ään verrattuna oleellinen muutos on, että KuntaL:n 4 §:n mukaan aloiteoikeutta ei olisi enää liikettä tai ammattia kunnassa harjoittavilla luonnollisilla henkilöillä. 1976KunL:n 4.3 §:n (kunnan jäsenet) mukaan: ”Kunnan jäseniä ovat lisäksi ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta *taikka harjoittavat liikettä tai ammattia kunnassa*”. Voimassa olevassa KuntaL:n 4 §:ssä ei enää mainita liikettä tai ammattia harjoittavia. Liikettä tai ammattia harjoittavat luonnolliset henkilöt maksavat veroa kotikunnalle, joten heillä on muutoksenhakuoikeus kunnan jäsenenä myös siinä kunnassa, jossa heitä verotetaan. Avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö eivät ole erillisiä verovelvollisia, vaan tulo jaetaan verotettavaksi yhtiömiehiltä.<sup>97</sup>

HE 192/1994 vp:ssa (esitys kuntalaiksi) liikettä tai ammattia harjoittavien kunnan jäsenyydestä todettiin seuraavaa: ”Nykyisin myös ne, jotka harjoittavat liikettä tai ammattia kunnassa, ovat kunnan jäseniä. Muuttuneen yhteisöverotuksen johdosta nämä eivät kuitenkaan enää maksa kunnallisveroa. Tämän vuoksi ei myöskään ole perusteita, että jäsenyys syntyisi liikkeen- tai ammatin harjoittamisen perusteella. Toisaalta ehdotetaan, että asianosainen, myös esimerkiksi ammatinharjoittaja, voisi hakea muutosta kunnan viranomaisen päätökseen. Ammatinharjoittajan asema häntä itseään koskevassa päätöksenteossa ei siis heikkenisi, vaikka ammatin harjoittaminen ei enää olisikaan kunnan jäsenyyden peruste.”<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Harjula - Prättälä 2001, 113.

<sup>98</sup> HE 192/1994 vp. <http://www.finlex.fi>, 3.4.2002.

Edellä mainitusta voidaan aloiteoikeutta koskien johtaa, että liikettä ja ammattia harjoittavilla luonnollisilla henkilöillä on aloitteenteko-oikeus (kuten muutoksenhakuoikeus) siinä kunnassa, jossa heitä verotetaan. Sen sijaan aloitteenteko-oikeutta ei ole toisessa kunnassa avointa- tai kommandiittiyhtiötä harjoittavilla yhtiömiehillä, sillä kuten edellä todettiin, ne eivät ole erillisiä verovelvollisia ko. kunnassa, vaan tulo jaetaan verotettavaksi yhtiömiehiltä ja näin ollen vero kertyisi toisen kunnan hyväksi.

Aloitteenteko-oikeus on myös kunnassa kiinteää omaisuutta (esim. kesämökki) hallitseva henkilöllä. Ko. aloitteenteko-oikeus perustuu kuntaan maksettavan kiinteistöveron perusteella, minkä vuoksi on perusteltua, että kunnan jäsenyys (aloitteenteko-oikeus) syntyy. Mainittakoon, että myös kunta, joka omistaa kiinteää omaisuutta toisen kunnan alueella, omaa tätä kautta aloitteenteko-oikeuden ko. kunnassa. Sen sijaan aloitteenteko-oikeutta ei ole henkilöllä, yhteisöllä, laitoksella tai säätiöllä joka omistaa toisessa kunnassa esim. asunto-osakeyhtiön osakkeen, jota ei katsota kiinteäksi omaisuudeksi. Aloiteoikeutta ei ole myöskään sidottu esim. äänioikeuteen, joten myös alle 18-vuotias kunnan asukas voi tehdä aloitteen.

Aloiteoikeus ei riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Aloite voi koskea myös esimerkiksi toimintaa, jonka kunta on antanut perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi. Aloite on käsiteltävä aloitteessa tarkoitetun asian vaatimassa järjestyksessä. Aloite on ohjattava sen viranomaisen käsiteltäväksi, jolle se kunnassa kuuluu. Käsitelijä ei siis aina ole valtuusto, vaan todennäköisesti useimmiten kunnanhallitus, lautakunta tai joku muu kunnan viranomainen. Toisaalta alempi viranomainen ei voi kieltäytyä saattamasta valtuuston käsiteltäväksi sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai todeta, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin.<sup>99</sup>

KuntaL 28.1 §:n mukaan: ”*Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettujen toimenpiteet.*” Toisaalta aloitteen tekijälle olisi hyvän hallintotavan mukaan ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty ja mikä kunnan viranomainen aloitetta käsittelee. Tarkemmin aloitteiden käsittelystä voidaan määrätä kunnan hallintosäännössä (KuntaL 50 §). Siinä voidaan täsmentää esimerkiksi valtuustolle tiedottamista ja aloitteen tekijälle tehtävän ilmoituksen sisältöä. Aloitteen tekijälle on tärkeää tietää esimerkiksi aloitteen arvioitu käsittelyaika ja mikä viranomainen sitä käsittelee. Joissakin kunnissa hallintosäännöissä määrätään yksityiskohtaisemmin aloitteen käsittelystä (mm. Tampereella

ja Lahdessa). Hyvä hallintotapa vaatii, että ilmoitus tehdään ilman aiheetonta viivytystä, vaikka laissa ei määräaikaa säädetäkään. Ilmoituksen tekeminen ei edellytä, että aloite on jo loppuun käsitelty, mitä voitaneen pitää huomattavana epäkohtana.

KuntaL:n 28.1 §:n mukaan: ”*Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet.*” Tämä tarkoittaa sitä, ettei valtuuston tietoon tarvitse tuoda sellaisia aloitteita, jotka eivät kuulu sen toimivaltaan. Aloitteet, jotka koskevat kunnanhallituksen tai lautakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa, ei KuntaL:ssa näin ollen edellytetä saatettavaksi valtuuston tietoon.

Edelleen KuntaL:n 28.1 §:n mukaan: ”*Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet.*” Pykälä antaa näin ollen hallitukselle tai lautakunnille vapauden päättää valtuuston toimivaltaan kuuluvista asioista (aloitteista). Pykälässä ainoastaan velvoitetaan hallitusta ja lautakuntia informoimaan (tiedottamaan) kerran vuodessa valtuustoa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyistä aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä.

Kuten edellä 1976KunL 36 §:n tulkinnan yhteydessä todettiin, sekä 1976KunL:n 36.2 §:n, että KuntaL:n 28.1 §:n mukaan hallitus ja lautakunnat voivat ylittää toimivaltansa laintasaisen säännöksen perusteella, mitä voidaan pitää varsin erikoisena, oikeusjärjestyksessämme omaksuttujen toimivaltarajoja koskevien periaatteiden vastaisina.

### **KuntaL:n 28.2 §:n tulkintaa**

KuntaL:n 28.2 § on, kuten edellä todettiin, lisäystä vuoden 1976KunL:n 36 §:n sisältöön. Sillä tarkoitetaan ripeämpää aloitteen käsittelyaikataulua valtuustossa, mikäli kaksi (2) prosenttia äänioikeutetuista kuntalaisista on aloitteen tekijänä. Tällöin aloite on otettava valtuuston käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta. Pykälän 2 momentin mukaan aloitteen tekijöiden tulee olla kunnan *äänioikeutettuja* kunnan asukkaita.

---

<sup>99</sup> Harjula - Prättälä 2001, 204.



Näiltä merkittäviltä osin 2 momentti poikkeaa 1 momentista. 2 momenttia koskien kyseeseen tulevat kunnan asukkaat, joilla on kunnassa äänioikeus.

2 momentissa huomioitavaa on se, että 1 momentissa aloiteoikeus on kunnan asukkaalla, yhteisöillä, laitoksilla ja säätiöillä, joiden kotipaikka on kunnassa, kun taas yhteisöillä, laitoksilla tai säätiöillä ei ole varsinaista äänioikeutta - äänioikeus kunnallisvaaleissa - jäävät nämä oikeushenkilöt 2 momentin ulkopuolelle, eikä heillä näin ollen ole mahdollisuutta saada aloitteelle ripeämpää (6 kk) käsittelyä hallinnossa. 2 momentti ei myöskään koske sellaisia aloitteita, jotka eivät kuulu valtuuston toimivaltaan. Näin ollen kunnanhallituksen ja lautakunnan toimivaltaan kuuluvat aloitteet eivät saa määräosan (2 %) täyttymisestä huolimatta aloitteen ripeämpää käsittelyä hallinnossa.

2 momentin mukainen kahden prosentin sääntö jolla aloitteen saa ripeämmin valtuuston käsiteltäväksi vaatii aloitteiden tekijöitä – allekirjoittajia - esimerkinomaisesti seuraavasti. Vertailun vuoksi taulukkoon on lisätty kansanäänestysaloitteeseen (KuntaL 31 §) vaadittava viiden prosentin sääntö.<sup>100</sup>

Taulukko 2. Aloitteiden tekijöiden määrät esimerkinomaisesti.

<b>ASUKKAAT</b>	<b>ALOITEOIKEUS</b>	<b>KANSANÄÄNESTYSALOITE</b>
----- Äänioikeutetut kunnan asukkaat (henkilöä)	28 § 2 mom:ssa vaadittava määrä äänioikeutettuja aloitteiden tekijöitä, 2 %, (henkilöä)	31 §:ssä vaadittava määrä äänioikeutettuja aloitteiden tekijöitä, 5 % (henkilöä)
-----	-----	-----
2.000	40	100
4.000	80	200
8.000	160	400
15.000	300	750
30.000	600	1500
60.000	1200	3000
120 000	2400	6000
-----	-----	-----

-

Taulukosta nähdään, että saadessaan kuntalaisaloitteen ripeämpään käsittelyyn valtuustossa, ei kahden tai viiden prosentin sääntöjä voitane pitää kohtuuttoman suurina. Tällöin myös

<sup>100</sup> KuntaL 31 §. "Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys."

lainsäätäjän voidaan olettaa osanneen arvioida aloitteiden laatijoiden ja äänioikeutettujen suhteet oikean suuntaisiksi. Kansanäänestysaloitteita on laadittu etenkin kuntaliitoksia koskien. Tarkoituksenmukaista ja perusteltua onkin, että kansanäänestysaloitteilta tuleekin vaatia suurempaa määrää kunnan äänioikeutetuista, kuin kuntalaisaloitteiden kohdalla.

#### **4. HALLINTOMENETTELYLAIN MUKAINEN ALOITTEEN KÄSITTELEMINEN HALLINNOSSA**

##### **4.1 Lähtökohdat**

Luvun alkuun on paikallaan käydään läpi HMenL:n ja KuntaL:n välinen suhde säädöshierarkisesti, jotta saadaan käsitys siitä, kuinka aloitteita tulee hallinnossa käsitellä (lakien ensisijaisuus). Kunnallisessa päätöksenteossa noudatettavaksi tulevien säädösten välinen hierarkia on tyypillisesti seuraava<sup>101</sup>.

<p>Kansainvälinen sääntely (eräiltä osin)</p> <p>Perustuslaki</p> <p>    Erityislaki ja sen nojalla annettu asetus</p> <p>    Kuntalaki</p> <p>        Hallintomenettelyä koskevat erityislait ja asetukset (Mm. HLL, AsiakJulk)</p> <p>        Hallintomenettelylaki</p> <p>        Valtioneuvoston päätökset</p> <p>        Ministeriön päätökset</p> <p>        Johtosäännöt</p>
---

Kuvio 6. Sädösten välinen hierarkia kunnallisessa päätöksenteossa.

Edellä esitetystä johtuu, että KuntaL:n 28 § säännös on säädöshierarkiassa ensisijaisessa asemassa suhteessa HMenL:iin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kunnan viranomaisen tulisi aloitteiden käsittelyssä huomioida myös HMenL:n säännöksiä. Tämä johtuu siitä, että KuntaL 28 §:ssä säännelty aloitteen käsittely (menettely hallinnossa) on varsin yleispiirteinen, eikä näin ollen sisällä kovinkaan yksityiskohtaisia menettelysääntöjä. KuntaL 28 §:ssä ainoastaan edellytetään, että aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet, valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet,

<sup>101</sup> Harjula - Laakso 2000, 19.

sekä se, että määräosan kunnan asukkaista (2 %) tekemät aloitteet on otettava valtuuston käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta.

Hallintomenettelylaki on menettelysäännöistä tärkein, ja se säätelee menettelyn keskeisistä osista muttei kaikista. Se on luonteeltaan yleislaki mutta erityissäännöksiin nähden toissijainen<sup>102</sup>. HMenL:n 2 §:n mukaan: ”*Jos muussa laissa tai ennen tämän lain voimaantuloa annetussa asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta*”. Hallintomenettelyllä tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä viranomaisessa. Hallintoasiaa ei ole yksiselitteisesti määritelty HMenL:ssa. Kunnan viranomaisia ovat sen toimielimet (ks. KuntaL 17.1 §) sekä sellaiset viranhaltijat ja luottamushenkilöt, joille on uskottu päätösvaltaa. Hallintomenettelyä eivät ole tosiasiallinen toiminta (esimerkiksi lapsen hoitaminen päiväkodissa), yksityisoikeudelliset toimet (kiinteistökaupan tekeminen) eikä hallintolainkäyttö (valitusten käsittely). Tosiasiallista toimintaa samoin kuin yksityisoikeudellista toimintaa edeltävä asian käsittely kunnan viranomaisessa on hallintomenettelyä.<sup>103</sup>

Hallintomenettelyn perusoikeuslottuvuus määräytyy ensinnäkin PL 21 §:n mukaisesti. Sen ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Toisen momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Toiseksi perustuslaissa on eräitä muita säännöksiä, jotka kohdistuvat menettelyyn, kuten yhdenvertaisuussäännös (PL 6 §), säännös asiakirjajulkisuudesta (12.2 §) ja säännökset yksilön vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä häntä itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (6.3, 14.3, 20.2 §).<sup>104</sup>

#### **4.2 Keskeiset HMenL:n säännökset aloiteoikeutta- ja toimintaa koskien**

Seuraavaksi käydään läpi aloitteiden käsittelyn näkökulmasta katsottuna ne keskeisimmät HMenL:n säännökset jotka täydentävät KuntaL 28 §:n säännöstä ja siitä johdettavaa aloitteen käsittelemistä kunnan viranomaisessa.

---

<sup>102</sup> Kulla 2000, 35.

<sup>103</sup> Harjula - Laakso 2000, 31.

<sup>104</sup> Kulla 2000, 33.

**HMenL:n 4 §:n mukaan:** ”Viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja mi-

ten asiaa käsiteltäessä on toimittava.” Jotta kuntalaisaloitteen voi tehdä, tulee sen tekijän tietää, miten aloite pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Tästä johtuen viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle (aloitteen tekijälle) neuvoja vireillepanoa koskien. Neuvonta voi tapahtua henkilökohtaisella käynnillä viranomaisessa, puhelimen tai sähköpostin välityksellä. Suositeltavaa olisi, että kunnissa yleisesti laadituilla internet-sivuilla olisi hallintoasian vireillepanosta yleiset ohjeet, palveluperiaatteen mukaisesti.

Neuvontavelvollisuus kattaa vain *menettelyneuvot*, lähinnä vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät. Menettelyneuvonta on luonteeltaan muodollista. Siitä on periaatteessa erotettava sisällöllinen eli asiallinen neuvonta, esimerkiksi hakemuksen perustelemisen ohjaaminen. Neuvontavelvollisuus ei ulotu sisällölliseen neuvontaan, joka kuitenkin ei ole suoraan kiellettyäkään. Mikäli virkamiehet neuvovat myös sisältökysymyksissä, silloin on erityisesti kiinnitettävä huomiota yhdenvertaisuuden takaamiseen ja esteellisyyksymyksiin.<sup>105</sup>

**HMenL:n 7 §:n mukaan:** ”Asia pannaan vireille kirjallisesti. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille suullisesti. Asiaa vireille pantaessa on käytävä ilmi vireillepanijan vaatimus perusteluineen.” Aloitteen laatimiselle ei sinällään ole asetettu varsinaisia muotoseikkoja, mutta kuten HMenL:n 7 § edellyttää, asia pannaan pääasiallisesti vireille kirjallisesti. Vireillepanossa aloitteesta tulisi ilmetä, että kyseessä on aloite, vireillepanijat, henkilötiedot ja allekirjoitukset sekä valtuutus panna asia vireille toisen henkilön puolesta, mikäli valtuutus on tarpeen.

Kirjallinen vireillepano ei ole - lomakesidonnaisuutta lukuun ottamatta - sanottavasti muotoihin sidottua. Kirjallisen vireillepanon vaatimusta on tulkittava joustavasti. Riittää, että kirjallinen esitys on luettavassa ja ymmärrettävässä muodossa. - - - Suullinen vireillepano on mahdollinen viranomaisen suostumuksella, yleensä vain yksinkertaisissa asioissa, joissa se

---

<sup>105</sup> Kulla 2000, 78.

helpottaa ja nopeuttaa käsittelyä. Myös puhelimitse asioiminen on periaatteessa mahdollista, mutta viranomaisen on varmistuttava vireillepanijan henkilöllisyydestä.<sup>106</sup>

Uudistettu sähköistä asiointia koskeva laki astui voimaan 1.2.2003. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)).<sup>107</sup> Sähköisten allekirjoitusten käytöstä ja niihin liittyvistä varmennepalveluista säädetään sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (14/2003).

Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) 9 §:n mukaan: "*Vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Jos asian vireillepanossa tai muussa käsittelyssä edellytetään allekirjoitettua asiakirjaa, allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus.*

*Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta."*

Kuntalaisten ns. internet- ja sähköpostialoitteiden näkökulmasta lainsäädäntöuudistusta voidaan pitää oikeana. Em. 9.2 §:n mukaan: "*Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa (esim. sähköposti tai internetin kautta lähetetty aloitelomake) ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.*" Viime vuosina kuntien internet-kotisivuille on tullut lomakkeita, joilla kuntalainen voi tehdä aloitteita. Aloitteen vireillepanolle se ei ole este, sillä aloitteilta edellytetään kirjallista muotoa, ei siis nimenomaisesti paperilla olevaa muotoa. Aloitteen voi siis saada - mikäli kunta näin haluaa - vireille myös sähköpostin tai internetin välityksellä.<sup>108</sup>

Ns. internetaloitteiden kohdalla kuntien tulisi informoida kuntalaisia aloitteeseen liittyvistä

<sup>106</sup> Kulla 2000, 72 - 73.

<sup>107</sup> Lailla kumottiin sähköisestä asioinnista hallinnossa 30 päivänä joulukuuta 1999 annettu laki (1318/1999) ja sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa 28 päivänä kesäkuuta 1993 annettu laki (594/1993) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

<sup>108</sup> Uurtamo Eija: haastatelu: "Tampereen kaupungin kanssa mahdollista asioida sähköisesti eikä allekirjoitusta tarvita, jos ei ole syytä epäillä asioijan henkilöllisyyttä. Tällä hetkellä se merkitsee lähinnä sähköpostia."

*täydennysmenettelyistä* (asiakirjan lähettämisestä paperimuodossa allekirjoitettuna jälkikäteen) mikäli kunta näin edellyttää. Ko. pykälä helpottaa näin ollen oleellisesti aloitteiden laatimista ja toimittamista kunnan viranomaiseseen.

Asioiden vireilletulo viranomaisessa edellyttää, että asia on saatettu ao. viranomaisen tietoon laissa ja asetuksissa määrätyllä tavalla. Myös puhelimitse tapahtuva vireillepano on viranomaisen suostumuksella mahdollista. Suullisesti esitetty vaatimus on merkittävä asiakirjaan, esim. viranhaltijapäätöksen selostusosaan. Aloitteen katsotaan tulevan vireille sillä hetkellä, kun se on saapunut viranomaiseseen. Suullinen vireilletulo voi esimerkiksi tulla kysymykseen silloin, kun vammaiselle tuottaa vaikeuksia ilmaista asiansa kirjallisesti. Näin menetellään myös kuntalaisaloitteita koskien.

**HMenL:n 8 §:n mukaan:** *”Viranomaisen, jolle on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian vireille panemiseksi, on pyrittävä selvittämään, mille viranomaiselle se kuuluu.*

*Jollei toimivallasta ole epäselvyyttä, viranomaisen on heti siirrettävä asia toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle lähettämällä asiakirja sille. Asian tutkimatta jättämisestä ei tällöin tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta on ilmoitettava sille, joka on toimittanut asiakirjan viranomaiselle.*

*Mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty asian vireillepanoa tarkoittavasta asiakirjasta, koskee soveltuvien osin muutakin väärälle viranomaiselle toimitettua asiakirjaa. Siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaikaa katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa.”*

HMenL:n 8 §:n huomioon ottaminen kuntalaisaloitteiden kohdalla on sikäli tärkeää, että kuntalaiselta ei aina voida edellyttää tietoa siitä, mikä kunnan viranomainen on toimivaltainen tai mille viranomaiselle hänen tulee kuntalaisaloitteensa osoittaa tai toimittaa. Joskus hallinnossakin voi olla epäselvää, mikä viranomainen on toimivaltainen käsittelemään asiaa. *Tietoa toimivaltaisesta viranomaisesta ei voida edellyttää näin ollen myöskään kuntalaiselta.* Asian siirto on yksi tärkeistä aloitteen tekijän oikeusturvaa koskevista kysymyksistä. Menettely takaa sen, että asia (aloite) käsitellään kunnan asianmukaisessa ja toimivaltaisessa viranomaisessa. HMenL:n 8 §:ää ei sovelleta niiltä aloitteen käsittelyyn

liittyviltä osin, joista on säännelty KuntaL:n 28 §:ssä, johtuen KuntaL:n ensisijaisuudesta suhteessa HMenL:iin.

**HMenL:n 17 §:n mukaan:** *”Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle. Yhdessä käsiteltävissä asioissa sekä asiassa, jossa on useita asianosaisia, viranomaisen on huolehdittava selvittämisestä niin, ettei asianosaisten yhdenvertaisuutta loukata.”*

Viranomainen ei saa jättää aloitetta selvittämättä. Se, missä laajuudessa asiaa (aloitetta) tulee selvittää on vaikeampaa määritellä, mutta aloitetta koskevien sisältökysymysten selvittäminen tulee kuulua viranomaisen toimenpiteisiin. 17 §:ssä mainitaan, että *asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista*. Yleensä tällaisia viranomaisen esittämiä vaatimuksia ei kuntalaisaloitteiden kohdalla esitetä. Eräissä Saksan osavaltioissa kansalaisaloitteiden kohdalla ko. vaatimuksien perusteet vaaditaan, vieläpä niin, että aloitteen tekijän on esitettävä aloitteesta aiheutuvien kustannuksien kattaminen.

**HMenL:n 23 §:n mukaan:** *”Päätöksestä on käytävä ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu.”* Aloitteet eivät useinkaan kohdistu itse aloitteen tekijään, vaan kunnan toimintaan, hallintoon ja talouteen, sekä mahdollisesti useiden ihmisten elinoloihin. Tällöin aloitteita koskevissa päätöksissä ei välittömästi muodostu aloitteen tekijälle suoranaisia oikeuksia tai velvollisuuksia. Viranomaisen tulisi hyvän hallinnon- ja palveluperiaatteen mukaan informoida aloitteen tekijää siitä, millä tavoin asia on ratkaistu. Tämä voi tapahtua yksinkertaisimmin siten, että aloitteen tekijälle lähetetään päätöksen tiedoksiannon yhteydessä kaikki ne asiakirjat, - ei ainoastaan lopullisen päätöksen tehneen toimielimen - joissa aloitetta on käsitelty. Menettelyllä on merkitystä aloitteen tekijän oikeusturvan kannalta mm. siinä, että asiakirjoista on nähtävillä päätöksen tehnyt viranomainen (sen toimivalta ko. asiassa) ja mm. esteellisyyssäännöksiä toteutumisen (jääviyskysymykset).

**HMenL:n 24 §:n mukaan:** *”Päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Perustelu voidaan jättää esittämättä:*

- 1) jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, tai jos perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta;
- 2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen; tai
- 3) jos perustelua ei voida vaatia viivyttämättä huomattavasti päätöksen antamista.”

Päätöksentekoperusteluksi ei saa ainoastaan riittää, että viranomaisen ilmoittaa aloitteen tekijälle, ”ettei aloite anna aiheita toimenpiteisiin”. Tällainen perustelu on puutteellinen ja vastoin hyvää hallintotapaa. Kunnallishallinnossa ei tulisikaan *viljellä* tämän kaltaisia, helposti kokouksissa ja toimielimissä asian (aloitteen) sivuuttavia lauseita, joita ei voida pitää perusteluina kestävinäkään. Edellä mainitun kaltaisen päätöksen perustelukäytäntö ei kuulu hyvän hallinnon periaatteisiin. Päinvastoin se antaa hallinnosta kuvan, ettei aloitetta ole riittävästi selvitetty tai ylimalkaan otettu hallinnossa vakavasti. Päätöksen perusteluihin tuleekin jatkossa hyvässä kunnallishallinnossa kiinnittää huomiota. Päätöksen perusteluiden puutteellisuuden yleisyyden kunnalliskulttuurissa voi nähdä yhdeksi merkittäväksi syyksi siihen, että kuntalaiset eivät halua osallistua kuntaa koskeviin asioihin.

**HMenL:n 24a §:n mukaan:** ”Jos ennen valituksen tekemistä päätökseen on vaadittava oikaisua, päätös on saatettava viranomaisen käsiteltäväksi tai asiassa on noudatettava muuta sellaista oikaisumenettelyä, oikaisukeinon käyttämisestä on annettava ohjeet päätöksen yhteydessä. Valitusosoituksen liittämistä päätökseen säädetään hallintolainkäyttölain (586/96) 3. luvussa.”

**HMenL:n 25 §:n mukaan:** ”Päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle. Tiedoksianto toimitetaan sillä tavoin kuin erikseen on säädetty.” KuntaL:n 28.1 §:n mukaan; ”Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.”

Aloitteen tekijälle on aina ilmoitettava toimenpiteistä joihin aloitteen johdosta ryhdytään tai on ryhdytty. Hyvä hallintotapa vaatii, että ilmoitus tehdään ilman aiheutonta viivytystä, vaikka laissa ei määräaikaa säädetäkään.<sup>109</sup> Mikäli aloitteiden tekijöitä (allekirjoittajia) on useita, tulee päätös ilmoittaa aloitteen ensimmäiselle allekirjoittajalle.

---

<sup>109</sup> Harjula - Prättälä 2000, 213.



Kuntalaisaloitteiden käsittelyä voidaan säännellä kuntakohtaisesti myös yksityiskohtaisemmin mm. hallintosäännöissä. Koska hallintosäännöt ovat kuitenkin alemmanasteista norminantoa, tulee niiden laadinnassa ottaa huomioon mm. KuntaL:n ja HMenL:n säännökset (säädösrivistiriidan välttämiseksi). Esimerkkinä aloitteiden käsittelyn täsmentämisestä kunnan hallintosäännössä voidaan mainita mm. Tampereen kaupungin hallintosääntö, jonka mukaan: ”Jos aloite vaatii erityistä valmistelua, sen viranomaisen, jonka käsiteltäväksi aloite kuuluu, on ilmoitettava aloitteen tekijälle kahden viikon kuluessa aloitteen tekemisestä sen arvioitu käsittelyaika ja keneltä saa lisätietoja aloitteen käsittelystä.”<sup>110</sup> Lähtökohta hallintosääntöjen laadinnassa aloitteiden käsittelyä koskien siis on, etteivät hallintosäännöt saa sisältää sellaisia määräyksiä, jotka johtavat aloitteen tekijän näkökulmasta hänelle epäedullisempaan suuntaan - suhteessa KuntaL:n ja HMenL:n säännöksiin.

Hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntö kootaan lähitulevaisuudessa uuteen, valmisteltavana olevaan hallintolakiin. Tätä koskeva luonnos on valmistunut syyskuussa 2001. Lain tarkoituksena on turvata hyvän hallinnon takeet, uudistaa tiedoksiantoa ja asiakirjojen lähettämistä koskevat yleiset säännökset sekä ottaa huomioon hallinnon rakennemuutoksen, tietoteknisen kehityksen ja eurooppalaisen hallinto-oikeuden asettamat vaatimukset kansalliselle hallintotoiminnalle.<sup>111</sup> Hallitus antoi keväällä 2003 esityksen (HE 72/2002 vp) hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Hallintovaliokunta on käsitellyt esityksen ja antanut siitä mietinnön (HaVM 29/2002 vp). Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2004.

---

<sup>110</sup> Tampereen kaupungin hallintosääntö, 31 §.

<sup>111</sup> Ryynänen - Salovaara 2001, 35.

## 5. ALOITTEEN TEKIJÄN OIKEUSTURVA JA MUUTOKSENHAKU-OIKEUS

### 5.1 Preventiivinen oikeussuoja

Ennen virkatoimen suorittamista oikeussuojaan vaikuttavia menettelysäännöksiä ja muita tekijöitä kutsutaan preventiiviseksi (ennalta estäväksi) oikeussuojaksi. Preventiivinen oikeussuoja määritellään yleensä kaikiksi niiksi keinoiksi, joilla pyritään ennalta estämään virheellisten virkatoimien syntyminen. Tarkoituksena on siten estää hallinnon virheet ennakkolta.<sup>112</sup>

Preventiivistä, ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa voidaan edistää selkeän lainsäädännön lisäksi hallinnon hyvällä organisoinnilla, sekä järjestämällä hallintomenettely niin, että se on avointa joustavaa ja kansalaista palvelevaa. Ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa on säännelty muun muassa HMenL:ssa, jossa on säännökset asianosaisen kuulemisesta, päätöksen perusteleminen ja itseoikaisusta, sekä AsiakJulkL:ssa.<sup>113</sup> Keskeisiä ennakkollisia tekijöitä ovat mm. hallinnon lainalaisuus ja muutosidonnaisuus, hallinnon puolueettomuuden vaatimus (esim. virkamiehen esteettömyys: HMenL 10-11§), erilaiset muut hyvän hallinnon takeet (PL 12§ ja 21§), kuten julkisuus (JulkisuusL ja om) asianosaisen kuuleminen (HMenL 15§), päätösten perusteleminen (HMenL 24§) jne.<sup>114</sup>

Turvallisuus on yksi inhimillisen elämän perustarpeista. Ihmisellä tulisi olla varmuus siitä, ettei häntä ja hänen läheistensä elämää uhkaa mikään vaara toisten ihmisten, organisoidun yhteiskunnan tai miltään muultakaan taholta. Oikeusjärjestykseen sisältyvien säännösten ja periaatteiden yhtenä tehtävänä onkin turvallisuuden aikaansaaminen. Kunnissa preventiiviseen oikeussuojaan liittyvät luonnollisesti myös asiansa osaava ja vastuuntuntoinen henkilöstö. Tähän pyritään jatkuvalla ja suunnitelmallisella henkilöstökoulutuksella. He soveltavat lakeja ja asetuksia käytännön työelämässä. Oma merkityksensä on myös sillä, että henkilöstöä kannustetaan hyviin suorituksiin.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Pohjolainen - Tarukannel 1990, 32.

<sup>113</sup> Harjula - Prättälä 1998, 504.

<sup>114</sup> Kultalahti 2002, [http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/8Hallinnon\\_oikeussuoja.html](http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/8Hallinnon_oikeussuoja.html), 14.5.2003.

<sup>115</sup> Ryynänen - Lehtonen - Mennola 1995, 141.

Oikeusturvaa lisäävät myös julkisuus ja tiedottaminen. Hyvin hoidettu tiedottaminen vähentää epäselvyyksiä ja riitoja kunnan hallinnossa. Jotta tiedottaminen palvelisi mahdollisimman hyvin, sen tulisi kohdistua riittävän laajalti kuntaorganisaation ulkopuolelle (ulkoinen tiedotus) ja organisaation toimintaedellytyksiä parantaen myös sisäpuolelle (sisäinen tiedotustoiminta). Lisäksi mainittakoon viranomaisen neuvontavelvollisuus, asiamiehen tai avustajan käyttömahdollisuus, asian siirto, asiakirjassa olevan puutteen poistaminen, vireilläolosta ilmoittaminen, yhdessä käsitteleminen, asianosaisen kuuleminen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuus.<sup>116</sup>

Toisaalta myös paljon kritiikkiä saava byrokratia on yksi kuntalaisen hyväksi vaikuttava oikeussuojakeino. Tätä ei kuntalaisten keskuudessa aina muisteta, eikä sitä tuoda riittävästi hallinnonkaan taholta esille. Ehkä tähän on syynä juuri se, että terminä *byrokratia* herättää jo sen kuultua negatiivisia tuntemuksia asiakkaan – kuntalaisen - kohdalla. Byrokratian kannalta oikeussuojaa kuntalaiselle tuovat mm. yleisesti käytössä oleva kirjallinen menettely ja asioiden käsittelyyn liittyvät vaatimukset. Näiden kautta luodaan edellytyksiä sille, että asiat tulevat riittävän hyvin käsitellyiksi. Käytännössä tapahtuva hallintomenettely ei kuitenkaan aina takaa asian hyvää ja oikeaa käsittelyä. Sen vuoksi käsittelyssä ja menettelyssä tapahtuvien virheiden ja laiminlyöntien kautta kuntalaisella on jälkikäteinen (repressiivinen oikeussuoja) mahdollisuus hakea muutosta virheellisesti tehtyihin päätöksiin.

## 5.2 Repressiiviset oikeussuojakeinot

Kaikista ennakkollisista varokeinoista huolimatta on mahdollista, että virkatoimi on kuitenkin virheellinen. Sen vuoksi tarvitaan myös jälkikäteistä oikeussuojaa. Tätä kutsutaan yleensä *repressiiviseksi* (korjaavaksi, t. ennalleen palauttavaksi) oikeussuojaksi. Käsite repressiivinen on kuitenkin tässä yhteydessä hieman epätarkka, sillä kaikkien virkatoimien kohdalla ei ole mahdollista palauttaa tilannetta ennalleen tai korjata virhettä. Näin ollen jälkikäteiseen oikeussuojaan kuuluu myös eräitä sellaisia keinoja, joilla ei pyritä korjaamaan tehtyjä virheitä, vaan muulla tavoin hyvittämään virhe (esimerkiksi virheellisesti menetelleen virkamiehen rankaiseminen eli eräänlainen virkavirheen kosto).<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Ryynänen - Lehtonen - Mennola 1995, 143.

Viranomaisratkaisu voi olla myös erehdyksestä tai muusta vastaavasta syystä virheellinen. Hallintopäätöksen tekemisen jälkeen tarvitaan järjestelmä, jolla oikeudelliset erimielisyydet ratkaistaan ja virheellisyydet oikaistaan.<sup>118</sup> Repressiivisen oikeuden alaan voidaan katsoa kuuluvan kaikki sellaiset keinot, joilla kunnan orgaanien laittomat päätökset ja laiminlyönnit, sekä muut virheelliset toimenpiteet saadaan jälkikäteen oikaistuiksi ja niistä aiheutuvat vahingot korvatuiksi.<sup>119</sup>

Repressiiviset oikeussuojakeinot voidaan jakaa ns. hallinnon sisäisiin oikaisukeinoin ja hallinnon ulkoisiin oikaisukeinoin. Kunnallishallinnon sisäinen oikaisukeino on oikaisuvaatimus ja ulkoinen oikaisukeino kunnallisvalitus. Oikaisuvaatimus on luonteeltaan hallintomenettelyä, toisin kuin ulkoinen oikaisukeino - kunnallisvalitus - hallintolainkäyttöä. Hallintolainkäytöstä säädetään hallintolainkäyttölaissa.

Päätöksenteon jälkeen käytettävissä olevia (repressiivisiä) hallinnon sisäisiä oikeussuojakeinoja ovat lähinnä itseoikaisu (HMenL 26-28§ ja KuntaL 11. luku), hallintokantelu (ks. esim.

hallintokantelu ja hallintokantelu poliisissa) ja joissakin tapauksessa myös päätöksen alistaminen. Hallintokanteluun liittyen tai siitä erillään voidaan käyttää myös virkamiehen kurinpitomenettelyä. Tärkeimmät hallinnon ulkoisen jälkikäteisen oikeussuojakeinojen muodot ovat puolestaan varsinainen muutoksenhaku eli hallintovalitus (HallintolainL) ja kunnallisvalitus (KuntaL 11. luku) ja ylimääräinen muutoksenhaku (HallintolainkäyttöL 58§) eli päätöksen poistaminen kantelun johdosta (HallintolainkäyttöL 59-60§), menetetyt määräajan palutaminen (HallintolainkäyttöL 61-62 §) ja päätöksen purkamisen (HallintolainkäyttöL 63-64§) sekä yksilövalitus kansainvälisiin toimielimiin esim. ihmisoikeusloukkausten osalta (Euroopan ihmisoikeusopimus 34-35 art.).<sup>120</sup>

### **5.3 Muutoksenhakuoikeus**

Perustuslain 21.1 §:n mukaan ”*Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva*

<sup>117</sup> Pohjolainen - Tarukannel 1990, 32-33.

<sup>118</sup> Harjula - Prättälä 1998, 504.

<sup>119</sup> Ryytänen - Lehtonen - Mennola 1995, 144.

<sup>120</sup> Kuntalahti 2002, [http://www.uta.fi/~jukka.kuntalahti/verkkoOpetus/8Hallinnon\\_oikeussuoja.html](http://www.uta.fi/~jukka.kuntalahti/verkkoOpetus/8Hallinnon_oikeussuoja.html), 14.5.2003.

*päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.” KuntaL:n 92.1 §:ssä säännellään kuntalaisen muutoksenhakuoikeudesta seuraavasti; ”Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.” KuntaL:n 91 §:n mukaan: ”Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.”*

Kuten edellä todettiin, kuntalaisaloitteet eivät kohdistu yleensä suoraan itse aloitteen tekijään hänen omassa asiassaan vaan yleisesti kunnan hallintoon, toimintaan ja talouteen ja tätä kautta itse aloitteen tekijään *välillisesti*. Tästä voidaan johtaa, ettei kuntalaisaloitteen tekijä ole ns. *asianosainen*, vaikka hän aloitteen laatiikin ja päätös sitä kautta kohdistuukin häneen. Aloite ei näin ollen kohdistu aloitteen tekijän oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun johon päätös *välittömästi* vaikuttaa. Tällöin aloitteen tekijä ei ole asianosaisasemaan verrattavassa tilanteessa, toisin kuin esim. sosiaali -tai muuta etuutta hakeva kuntalainen - nimenomaisesti hänen omassa asiassaan. Koska aloitteet eivät kohdistu aloitteen tekijään *välittömästi* hänen omassa asiassaan, aloitteen tekijällä ei ole muutoksenhakuoikeutta asianosaisasemaan liittyen.

Kysymys valitusoikeudesta hallintopäätöksestä voidaan jakaa kahteen pääjoukkoon: valitusoikeus *asianosaisasemaan perustuen* ja valitusoikeus *muulla perusteella*, esimerkiksi itsehallintoyhdyskunnan jäsenten oikeutena. Ensimmäinen valitus eli asianosaisvalitus on tarkoitettu nimenomaan oikeusturvakeinoksi, kun taas jälkimmäiseen perustuva valitus on funktioltaan valvonnallinen.<sup>121</sup>

Kaikilla kunnan jäsenillä on valitusoikeus ja samoin on oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Kunnan jäseniä ovat lain 4 §:n mukaan henkilöt, joiden kotikuntalaisissa (201/94) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on, samoin kuin myös yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa, sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa.<sup>122</sup>

Jos valittaja on asianomaisen kunnan jäsen, hänellä on joka tapauksessa valitusoikeus. Käytännössä tällöin ei ole oikaisuvaatimus- ja valitusoikeuden kannalta merkitystä sillä, perustuuko oikaisuvaatimus- tai valitusoikeus asianosaisasemaan vai kunnan jäsenyyteen.<sup>123</sup>

<sup>121</sup> Pohjolainen - Tarukannel 1990, 170.

<sup>122</sup> Hallberg - Ignatius - Kanninen 1997, 142.

<sup>123</sup> Hallberg - Ignatius - Kanninen 1997, 140.

Edellä mainitusta johtuen kuntalaisaloitteen tekijällä on valitusoikeus kunnan jäsenyyden perusteella muutoksenhakua koskevien säännösten mukaisesti.<sup>124</sup>

### 5.3.1 Oikaisuvaatimus

Eräissä tapauksissa oikaisumenettely on pakollinen esivaihe ennen varsinaisen muutoksenhaun käsittelyä. Näistä tärkein on oikaisuvaatimusmenettely. Sitä käytetään mm. kunnan toimielinten päätösten ensi vaiheen oikeusturvamenettelynä. Vain kunnanvaltuuston päätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Kunnan muiden toimielinten päätöksistä on ensin tehtävä oikaisuvaatimus. Vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voidaan tehdä valitus.<sup>125</sup>

Kuten edellä todettiin, oikaisuvaatimus on kunnan sisäinen oikaisukeino. Kyse on tällöin hallintomenettelystä, ei hallintolainkäytöstä.<sup>126</sup> Oikaisuvaatimuksesta säännellään KuntaL:n 11. luvun 89 §:ssä.

*”Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.*

*Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.*

*Jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa”.*

<sup>124</sup> Mäenpää 1991, 343: ”Valituksen voi sen sijaan yleensä tehdä vain asianosainen eli se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta hallintopäätös välittömästi koskee. Tärkeänä laajenuksena on kuitenkin jokaiselle kunnan jäsenelle kuuluva oikeus tehdä kunnallisvalitus.” Harjula Heikki 2001, haastattelu: ”Oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekeminen riippuu siitä, mitä päätetään eli kysymys on kuntalain 91 §:n tulkinnasta. Jos esim. aloitteeseen annettava vastaus on esityslistalla annettavan selvityksen merkitseminen tiedoksi, muutoksenhakumahdollisuutta ei ole. Mutta jos aloite johtaa nimenomaiseen päätökseen jonkun asian ratkaisemiseksi, muutoksenhaku voi olla mahdollinen.” Prättälä Kari 2003, haastattelu: ”Valitusoikeus kunnan jäsenenä on kunnallisasioissa, vaikka ei olekaan asianosainen.”

<sup>125</sup> Mäenpää 2002, 143.

<sup>126</sup> Harjula - Prättälä 1998, 515. ”Toisaalta kuntalain oikaisuvaatimusmenettely sisältää myös hallintolainkäytön piirteitä: menettely on pakollinen esivaihe muutoksenhauille, se on tehtävä laissa säädetyssä määräajassa jne.”

Jatkossa oikaisuvaatimusta käsitellään lähinnä aloiteoikeuden näkökulmasta. Tällöin huomionarvoiseksi nousee se seikka, että oikaisuvaatimuksen voi tehdä, sekä *tarkoituksenmukaisuus-*, että *laillisuusperusteella*. Kunnallisvalituksen voi tehdä ainoastaan silloin kun päätös on syntynyt laillisuusperusteen vastaisesti. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Kuntalaisaloitteita käsittelevät ja niistä päättävät pääasiallisesti juuri lautakunnat ja hallitus. Näiden toimielinten päätöksistä tehdään oikaisuvaatimus. Tästä johtuen voidaan vetää se johtopäätös, että aloitteen tekijän *keskeisin* oikeussuojakeino on juuri oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksen (aloitteen) käsittelee päätöksen tehnyt toimielin. Käsittelee on toisin sanoen asian (aloitteen) toista käsittelyä ao. viranomaisessa. Huomioitavaa on se, että oikaisuvaatimuksen käsittelyn (ns. toinen käsittely ao. viranomaisessa) jälkeen valitusoikeus (kunnallisvalitus) on sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksenkin. Jos taas päätös oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuu, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut (kuntalaiset) voivat valittaa (KuntaL 92 §). Jos oikaisuvaatimus hyväksytään, aiemman päätöksen sijaan tehdään uusi päätös, josta voidaan vielä tehdä kunnallisvalitus.

Koska oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, on selvää, että KuntaL:n 89 § antaa kuntalaisaloitteen tekijälle entistä paremmat mahdollisuudet hakea muutosta kielteisiin aloitettaan koskeviin päätöksiin. Tällöin oikaisuvaatimusta käsitellessään viranomainen joutuu aikaisempaa *syväällisemmin* pohtimaan ja perustelemaan kantaansa. Ainakin näin tulisi olla. Aloitteiden näkökulmasta oikaisuvaatimusoikeuden kautta kuvaan on astunut aivan uusia mahdollisuuksia vaikuttaa.

Se, miten paljon oikaisuvaatimuksia on aloitteiden kohdalla laadittu, ei ole mahdollista tässä yhteydessä selvittää. Oletettavasti kuitenkin vähemmässä määrin, jos otetaan huomioon, että itse kuntalaisaloitteiden määränkin voidaan arvioida olevan kunnissa vähäisen. Oikaisuvaatimuksen tarkoituksenmukaisuusperusteen myötä tulevan oikeussuojan voidaan nähdä lisäävän kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia mitä voidaan pitää kuntalaisen näkökulmasta tervetulleena.

### 5.3.2 Kunnallisvalitus

Koska oikaisuvaatimusmenettely nähdään aloitteiden näkökulmasta selvästi keskeisimmäksi oikeussuojakeinoksi, käsitellään kunnallisvalitusta vain lyhyesti. Kunnallisvalituksen tekijänä voi olla oikaisuvaatimuksen tekijän tavoin asianosainen ja kuntalainen. Kunnallisvalitus on ns. laillisuusvalitus, joka tehdään yleiselle, alueelliselle hallinto-oikeudelle. Valtuuston ja kuntayhtymässä jäsenkuntien valitseman toimielimen päätöksiin sekä lautakunnan ja kunnanhallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamiin päätöksiin haetaan muutosta kunnallisvalituksella niin ikään hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalitusta koskeva KuntaL:n 90 § on seuraava:

*"Valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.*

*Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:*

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;*
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai*
- 3) päätös on muuten lainvastainen.*

*Valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä."*

Kunnallisvalitus on tehtävä 30 vrk:n kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksessa ei ole mahdollista nojautua tarkoituksenmukaisuusperusteisiin, kuten oikaisuvaatimuksessa. Kuten edellä oikaisuvaatimusta käsiteltäessä kävi ilmi, kunnallisvalitusta ei saa tehdä myöskään silloin, jos sitä ei ole edeltänyt oikaisuvaatimus mm. kunnanhallituksen ja lautakuntien päätöksiin.

KuntaL:n 97 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla. Asianosaisille hallinto-oikeuden päätös on annettava tiedoksi. Valitusaika on KuntaL:n 93 §:n mukaan 30 vuorokautta.



### 5.3.3 Hallintovalitus

Hallintovalituksessa valitusoikeus on lähtökohtaisesti vain asianosaisella. Oikeus kunnallisvalituksen ja kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen tekemiseen on paitsi asianosaisella myös kenellä tahansa asianomaisen kunnan jäsenellä. Täten valitusoikeus on kunnallisvalituksessa laajempi kuin hallintovalituksen kohdalla. On selvää, että asioissa, joissa viranomaisen päätös koskee yksityistä henkilöä, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, muutoksenhakukeinona on oltava hallintovalitus. Tämä johtuu jo siitä, että yksityistä ihmistä *henkilökohtaisesti* koskevissa asioissa valitusoikeutta ei voi antaa kunnan jäsenille, vaan sen tulee määräytyä asianosaisuuden perusteella.<sup>127</sup> Edellä mainittuun viitaten, kuntalaisaloitteiden kohdalla ei sovelleta hallintovalitusta, vaan kunnallisvalitusta.

### 5.3.4 Hallintokantelu

Hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle tai yleistä hallinnon laillisuusvalvontaa harjoittavalle viranomaiselle (eduskunnan oikeusasiamies EOA, eduskunnan oikeuskansleri, OKa)<sup>128</sup> tehtyä ilmoitusta siitä, että on tapahtunut virheellinen virkatoimi. Kantelun voi tehdä myös silloin, kun ao. viranomainen ei ole toiminut lain mukaan. Jos kunnan viranomainen laiminlyö sille lakiin perustuvan velvollisuuden käsitellä aloitteen, ei tavallisia muutoksenhakukeinoja voi käyttää, koska niiden käytön edellytyksenä on viranomaisen tekemä hallintopäätös asiasta. Viranomaisen passiivisuus tai virkavelvollisuuden laiminlyönti eivät yleensä voi olla valituksen kohteena, tällaisesta toimimattomuudesta voidaan sen sijaan tehdä hallintokantelu<sup>129</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa siis sitä, että jos aloitetta koskien viranomainen ei ole tehnyt nimenomaista päätöstä - mitä aloitteiden kohdalla ei voida pitää aina yllätyksenäkään - jäisi hallintokantelu ainoaksi muutoksenhakukeinoksi.

Kuntalaisen oikeusturvan kannalta *valitusosoituksella* on huomattava merkitys. Sillä tarkoitetaan päätökseen liittyvää ilmoitusta siitä, saako ja millä tavalla päätökseen tyytymätön hakea

<sup>127</sup> Hallberg – Ignatius - Kanninen 1997, 131-132.

<sup>128</sup> Kulla 2000, 43. ”Yleiset lainvalvontaviranomaiset, oikeuskansleri (Oka) ja eduskunnan oikeusasiamies (EOA) puuttuvat usein päätöksissään menettelyoikeudellisiin kysymyksiin. Nämä viranomaiset valvovat myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.”

<sup>129</sup> Mäenpää 2002, 155.

muutosta. Valitusosoitus on valitusoikeuden kannalta keskeinen asiakirja. Menettelemällä valitusosoituksen mukaisesti, valitus tulee muodollisesti oikein tehdyksi. Valittaja säilyttää oikeutensa siinäkin tapauksessa, että valitusosoitus osoittautuisi myöhemmin joiltakin osin virheelliseksi.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Hallberg – Ignatius - Kanninen 1997, 166.

## 6. KUNTALAIN (365/1995) SÄÄTÄMISEN JÄLKEINEN ALOITEOIKEUTTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN

### 6.1 Yleistä

KuntaL:n aloiteoikeutta koskevaa lainsäädäntöä on tarkasteltu osana laajempaa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistä viime vuosina. Voimassa olevaa aloiteoikeutta- ja toimintaa on arvioitu säännöksen (KuntaL 1995/365, KuntaL 28 §) voimaantulon jälkeen alla olevan taulukon osoittamalla tavalla.

Taulukko 3. Lainsäädännön arviointi ja kehittäminen KuntaL 365/1995 säätämisen jälkeen.

<b>VNS 3/1999 vp, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan</b>
<b>HaVM 11/2000 vp, Uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan</b>
<b>Osallisuushanke, Sisäasiainministeriön asettama osallisuushanke toteuttamaan hallitusohjelmissa ja kuntalaissa asetettua tavoitteita kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämiseksi</b>
<b>VNS 3/2002 vp, Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä</b>
<b>HaVM 10/2002 vp, Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä</b>

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 3/1999 vp) todettiin lainsäädännön muutostarpeista siten, että: ”Kuntalain 4 luvun säännökset luovat väljät ja joustavat edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Säännökset eivät estä ryhtymästä toimenpiteisiin, joita

suoran osallistumisen lisääminen edellyttää. Yleissäännöksinä säännökset antavat myös riittävän tuen osallisuuden kehittämiseksi. Välttämättömiä lainsäädännön muutostarpeita ei näyttäisi olevan.”<sup>131</sup> Hallintovaliokunta totesi selonteon tapaan, että: ”Säännökset eivät estä ryhtymästä toimenpiteisiin, joita suoran osallistumisen lisääminen edellyttää. Yleissäännöksinä säännökset antavat myös riittävän tuen osallisuuden kehittämiseksi. Kuntalakiin ei näin ollen kohdistu erityisiä muutostarpeita.”<sup>132</sup>

## 6.2 Osallisuushanke

Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen hallitusohjelmassa yhtenä tavoitteena oli kansalaisten todellisten vaikuttamismahdollisuuksien sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisääminen kaikilla tasoilla. Pääministeri Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi syrjäytymisen ehkäiseminen ja kansalaisten kannustaminen vaikuttamaan omaan hyvinvointiinsa. Sisäasiainministeriö asetti 27.2.1997 osallisuushankkeen toteuttamaan hallitusohjelmissa ja kuntalaissa asetettua tavoitteita kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämisestä.

Suomen Kuntaliiton ja osallisuushankkeen yhteistyössä laadittiin selvitys, joka osoittaa, että kunnat ovat lähteneet vaihtelevasti kehittämään erilaisia suoria osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Selvityksessä kunnat jaoteltiin em. kehittämisessä seuraaviin kategorioihin.<sup>133</sup>

1) Edelläkävijöihin (103 kuntaa), joissa kehitetään muita enemmän edustuksellisia ja suoria osallistumis- ja vaikuttamistapoja. Nämä kunnat ovat päässeet muita pidemmälle joko edustuksellisen demokratian työmuotojen kehittämisessä tai suorien osallistumis- ja vaikuttamiskanavien luomisessa. Tästä joukosta kärkikuntina voidaan pitää 34 kuntaa, joissa molempia muotoja kehitetään yhtäaikaaisesti muita enemmän.

2) Peränpitäjiin (67 kuntaa), joissa on suurelta osin jätetty hyödyntämättä sekä suoran vaikuttamisen keinot että edustuksellisen demokratian avoimuuden lisääminen.

<sup>131</sup> VNS 3/1999 vp, Ks. <http://www.eduskunta.fi/> 3.4.2003.

<sup>132</sup> HaVM 11/2000 vp, Ks. <http://www.eduskunta.fi/> 3.4.2003.

3) Yhden ulottuvuuden kehittäjiin, jotka painottava joko edustuksellista demokratiaa (75 kuntaa) tai suoraa vaikuttamista (14 kuntaa).

Uudelleen konkreettisemmin aloiteoikeutta- ja toimintaa ryhdyttiin arvioimaan tämän tutkielman laatijan aloitteesta syksyllä 2001, jolloin aloiteoikeuden- ja toiminnan arviointi sisällytettiin osallisuushankkeeseen. Aloiteoikeutta koskevan KuntaL:n 28 §:ään ehdotettiin muutosta niin, että valtuuston toimivaltaan kuuluvat asiat tulee käsitellä valtuustossa.

Osallisuushankkeen tuloksena on syntynyt useita erilaisia toimintamalleja, joilla kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia parannetaan. Uusilla toimintatavoilla edistetään kuntien asukkaiden, päättäjien ja viranhaltijoiden välistä vuoropuhelua niin oman asuinalueen suunnittelussa kuin palvelujen kehittämisessä. Lasten ja nuorten kansalaisiksi kasvamista tuetaan ottamalla heitä mukaan päättämään itseään koskevista asioista. Myös tietoyhteiskunnan rakentaminen aloitetaan ruohonjuuritasolta, lähtien liikkeelle asukkaiden kouluttamisesta tietokoneiden käyttäjiksi ja paikallisen tiedon tuottajiksi.<sup>134</sup>

### **6.3 Valtioneuvoston selonteko (VNS 3/2002 vp)**

Sisäasiainministeriö päätti 6.10.1999 tekemänsä osallisuushankkeen asettamispäätöksen yhteydessä, että hankkeen kokemuksien pohjalta valmistellaan maaliskuuhun 2002 mennessä luonnos eduskunnalle annettavaksi valtioneuvoston selonteoksi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta erityisesti kunnissa. Selonteon valmistelua varten sisäasiainministeriö tilasi Tampereen yliopistolta taustaraportin, joka luovutettiin ministeriölle joulukuussa 2001. Raporttia on käytetty hyväksi selonteon valmistelussa. Selonteko on valmisteltu sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä.<sup>135</sup>

Kuntalaisen aloiteoikeutta koskien valtioneuvoston selonteossa todetaan, että: ”Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä aloitteita ja saada tieto aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Kuntalaisten aktiivisuus aloitteiden tekijöinä ja aloitteiden käsittelykäytännöt vaihtelevat kunnittain. Kun aloitteita ei lain mukaan ole välttämättä käsiteltävä valtuustossa ja ne usein koskevat palvelutuotantoa, aloitteisiin vastataan usein lautakuntien päätöksillä.

<sup>133</sup> Sisäasiainministeriö, osallisuushankkeen I vaiheen tulokset (moniste) 1/2000.

<sup>134</sup> Osallisuushankkeen lopputiedote 6.5 2002. Ks. <http://194.89.205.3/suom/osallisuus/lopputiedote.html> 7.5.2003.

Yleishallinnolliset aloitteet taas käsitellään kunnan- tai kaupunginhallituksessa. Monet kuntalaisaloitteet koskevat palvelutuotannon parantamista, joka yleensä ratkaistaan kaupungin vuotuisen talousarvion yhteydessä. Vastaukset näihin aloitteisiin laaditaan kuitenkin usein talousarvioprosessin päättymisen jälkeen. Edellä sanottu merkitsee, että lain kirjain tulee noudatetuksi, mutta aloitteiden vaikuttavuus ei muodostu sellaiseksi kuin se voisi muodostua.”<sup>136</sup>

Lisäksi selonteossa todetaan, että: ”Lainsäädännöllä avattuja ja suositeltujakin mahdollisuuksia on käytetty vähemmän ja niiden mukaisten sovellusten kehittäminen on tapahtunut hitaammin kuin olisi voinut odottaa. - - - Lakiin perustuva kuntalaisten aloiteoikeuden käyttö on ollut vähäistä ja kunnittain vaihtelevaa sekä aloitteiden käsittelymenettelyt onnistuneisuudeltaan kirjavia.”<sup>137</sup> Edellä mainittuun ”sovellusten kehittelyn hitauteen” viitaten selonteossa ei mainita yksityiskohtaisemmin, mitä KuntaL:n pykälää sillä tarkoitetaan, mutta oletettavaa on, että toteamus koskee juuri KuntaL:n 27 §:ää (osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet), jolloin toteuttamisvastuu osallistumisen- ja vaikuttamisen kehittämisessä on valtuustolla.<sup>138</sup> Selonteossa todetaan aiheellisesti, että aloiteoikeuden käyttö on ollut vähäistä ja niiden käsittely kirjavaa eri kunnissa.

Selonteossa todetaan lainsäädännön kehittämisen osalta seuraavaa: ”Lainsäädäntö antaa Suomessa varsin laajat ja monipuoliset mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle. Joillakin lainsäädännön muutoksilla niitä voitaisiin kuitenkin lisätä. - - - Kuntalain osallistumissäännökset ovat muutaman vuoden ikäiset ja sisällöltäänkin pääosin ajan tasalla. Eräiden muutoksien tarve olisi kuitenkin aiheellista selvittää. - - - Lain 28 §:ää olisi ehkä muutettava niin, että valtuuston toimivaltaan kuuluvat kunnan asukkaiden aloitteet olisi käsiteltävä aina valtuustossa ja/tai 71 §:ää siten, että tarkastuslautakunnan olisi arvioitava myös kuntalaisten aloitteiden johdosta suoritettuja toimenpiteitä”<sup>139</sup>

<sup>135</sup> VNS 3/2002 vp, 4.

<sup>136</sup> VNS 3/2002 vp, 11.

<sup>137</sup> VNS 3/2002 vp, 12.

<sup>138</sup> Mm. Harjula - Prättälä 2001, 208. ”Säännöksen velvoittavasta sanamuodosta huolimatta suoran demokratian laajuus ja muodot jäävät pitkälti valtuuston itsensä päätettäväksi.”

<sup>139</sup> VNS 3/2002 vp, 21-22. Selonteko sisälsi ehdotuksen myös KuntaL 27 §:n tarkistamista siten, että ”velvollisuus huolehtia kunnan asukkaiden osallistumisesta ja vaikuttamisesta kunnan toimintaan ulotettaisiin kunnanvaltuuston lisäksi koskemaan myös kunnan muita toimielimiä” ja että ”Lakia voisi olla syytä täydentää säännöksillä, jotka kytkisivät kuntalaispalautteen kunnan toiminnan arviointiin”. Lisäksi selonteossa todettiin, että ”Kunnallishallinnon avoimuuden lisäämiseksi olisi tarpeen selvittää, millaisia muutoksia kuntalakiin (ja ehkä muuhun lainsäädäntöön) tarvittaisiin, jotta kunnan muidenkin elinten kuin valtuustojen kokoukset voisivat olla pääsääntöisesti avoimia.”

Selonteon johtopäätöksissä todettiin aiheellisesti, että: ”Edustuksellisissa elimissä päätöksiä tekemään tottuneiden luottamushenkilöiden, päätöksiä valmistevien virkamiesten ja vaaleilla vaikuttamaan tottuneiden kansalaisten on jossain määrin vaikea orientoitua suoran osallistumisen vaatimuksiin ja muotoihin. Päätäjien, virkamiesten ja kansalaisten vuoropuhelu on vielä kehityksensä alkuvaiheissa. Päätäjien ja virkamiesten valmius osallistumisfoorumien ja -tilaisuuksien järjestämiseen on vielä puutteellinen ja kansalaiset käyttävät heille tarjottuja suoran osallistumisen muotoja toivottua vähemmän. Osallistumismahdollisuuksien järjestäminen ja kehittäminen on toistaiseksi jäänyt asiaa harrastavien aktiivien tehtäväksi, ja kansalaisten suoraan osallistumiseen liittyvät reaaliset mahdollisuudet ja valmiudet vaihtelevat huomattavasti.”<sup>140</sup>

Edellä mainittuun selonteon johtopäätökseen on helppo yhtyä, sillä kunnallishallinto on perinteisesti nojautunut edustukselliseen demokratiaan, eikä ns. suoran osallistumisen keinoja ole aikaisemmin omaksuttu osaksi hallintokulttuuria. Muutos edustuksellisesta demokratiasta kohti osallistuvampaa (suoraa) demokratiaa vaatii hallintokulttuurin muutokselta oman, todennäköisesti pitkänkin, ajanjakson. Kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukaista jäädä odottamaan tämän kehityksen etenemistä ilman lainsäädäntöön tehtäviä osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksiä parantavia muutoksia. Hyvänä esimerkkinä lainsäädännön kehittämistä voidaan pitää mm. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kuntalaisten laaja osallistumista koskevaa lainsäädäntöä.

Kuntalain seurantatutkimuksessa todettiin myös em. problematiikkaan liittyen, että: ”On korostettava sitä, että todellisen osallistumisen ja vaikuttamisen suhteen kunnallishallinnon oma halu ja innostuneisuus osallistumisen ja vaikuttamisen avaamiseen on ratkaisevaa. Säännökset jättävät kunnalle laajan vapauden siihen, miten asiansa tässä suhteessa hoitavat. Fyysisen ympäristön lainsäädännön yksityiskohtiin menevät esitykset ja lain muotoilu antavat omalta osaltaan osviittaa siitä, millä keinoin asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan turvata.”<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> VNS 3/2002 vp, 20.

<sup>141</sup> Hoikka ym. 1999, 100.

#### 6.4 Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 10/2002 vp)

Edellä mainittu valtioneuvoston selonteko (VNS 3/2002 vp) tuli hallintovaliokunnassa vireille 9.4.2002. Selonteosta hallintovaliokunta toteaa aloiteoikeutta koskien seuraavaa: ”Nykytilanteessa voidaan yleisesti todeta, että lain kirjain tulee noudatetuksi, mutta aloitteiden vaikutus on jäänyt varsin vaatimattomaksi. Aloitteiden käsittelyprosessia onkin vahvistettava. Tämä edellyttää muun muassa aloitteiden asianmukaista arviointia ja riittävän palautteen antamista aloitteen tekijöille. Valtuuston roolia voidaan vahvistaa esimerkiksi siten, että aloitteiden perusteellisempi analysointi tapahtuu valtuuston iltakoulussa. Valiokunnan mielestä ainakaan tässä vaiheessa lainmuutokseen ei näytä olevan tarvetta”.<sup>142</sup>

Hallintovaliokunnan mietintö pohjautui luonnollisesti osiltaan asiantuntijalausuntoihin, joihin on paikallaan palata myös tässä yhteydessä, jotta saadaan taustaa lopulliselle hallintovaliokunnan kannanotolle. Sisäasiainministeriön kuntaosaston neuvotteleva virkamies Toivo Pihlajaniemi laati vastineen hallintovaliokunnalle annettuihin kirjallisiin asiantuntijalausuntoihin.<sup>143</sup> Asiantuntijalausunnoissa todettiin mm. seuraavaa:

Selonteon sivulla 28 on ehdotuksia kuntalain tarkistuksiksi, mutta siitä huolimatta lainsäädännön tiukentamiseen on syytä suhtautua varauksellisesti. - - - Nykyisin aloitteessa mainitut asiat viedään valtuustoon luettelona. Mikäli selonteossa ehdotettu menettely tarkoittaa sitä, että aloite olisi aina vietävä valtuuston päätettäväksi valmisteltuna asiana, menettely on liian raskas ja merkitsisi sitä, että valtuuston käsittelyyn tulisi asioita sattumanvaraisesti. Valtuuston rooli päätöksentekijänä hämärtyisi. Toisaalta rutiininomainen luettelo ei ole välttämättä paras keino aloitteiden käsittelyyn, vaan ne niiden perusteellisempi analysointi esim. valtuuston iltakoulussa voisi olla paikallaan. Yhteenvetona lainsäädännön tarkistustarpeista Kuntaliitto toteaa, että ehdotuksessa esille nostetut asiat ovat useat olleet aiemminkin pohdittavina. Vaikka on nähtävissä, että kunnat eivät ole kaikilta osin nähneet osallisuuden lisäämistä riittävän tärkeänä panostuksena toimintansa kehittämisessä, velvoitteiden lisääminen ei tässä tilanteessa ole oikea keino edistää osallistumista. Sen sijaan on korostettava toimintatapojen jatkuvaa kehittämistä.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> HaVM 10/2002 vp. Ks. <http://eduskunta.fi/> 4.4.2003.

<sup>143</sup> Pihlajaniemen 27.9.2002 vastine hallintovaliokunnalle annettuihin kirjallisiin lausuntoihin.

<sup>144</sup> Prättälän lausunto 5.9.2002.



Nykyisten säännösten muutosten muutostarve kaipaa selvittämistä erityisesti valtuuston päätösvallan alan, kunnan asukkaiden suoran vaikuttamisen sitovuuden, aloitteiden käsittelyn ja tiedottamisen osalta. Samalla olisi tarpeen laajentaa kuntalakea ns. kannustavilla säännöksillä (kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa vuorovaikutteinen kaavoitusmenettely). Tätä varten tulisi asettaa riittävän edustava komitea/toimikunta laatimaan kyseinen selvitys.<sup>145</sup>

Edellä mainitussa valtioneuvoston selonteossa esitetään kuntalakiin tehtäväksi joitakin pieniä muutoksia. Nämä muutosehdotukset ovat perusteltuja. Niillä ei kuitenkaan ole kovin merkittävää vaikutusta osallistumismahdollisuuksien lisäämisessä. *Mielestäni keskeisin tapa kehittää kansalaisten osallistumista ei tällä hetkellä liity niinkään lainsäädännön uudistamiseen, vaan erityisesti nuorten kansalaisten, luottamushenkilöiden ja virkamiesten kykyjen, taitojen ja asenteiden sekä yleisen hallintokulttuuriin kehittämiseen osallisuusmyönteisempään suuntaan.*<sup>146</sup>

Selonteon loppuosassa esitetään eräitä kuntalain muutoksia, joiden nähdään lisäävän kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Selonteossa esitettiin mm. 27 §:n laajentamista koskemaan kaikkia kunnan toimielimiä sekä säännöksiä, jotka kytkisivät kuntalaispalautteen kunnan toiminnan arviointiin. *Arvioni mukaan osallisuuden vahvistamista ja nykyisen kuntalain 27 §:n mukaisten vaikutusmahdollisuuksien laajentamista ei tulisi nähdä irrallisina sääntely- ja toteuttamismuotoina, vaan niitä tulisi tarkastella osana kunnan johtamisen prosesseja.*<sup>147</sup>

Osallistuminen ja osallistumisen mahdollisuudet ovat tärkeitä ja osa kuntakansalaisuutta. Niitä ei pidä pelkistää liian teknisiksi eikä myöskään juridisoida. Kun kuntalainen kohtaa kunnan toiminta- tai palvelujärjestelmän, hänelle syntyy samalla kokemus siitä, miten voi osallistua. Kuntalain 27 § 1 mom. sisältää jo itsessään sen, että jos valtuusto vastaa siitä, että kuntalaisilla on osallistumisen edellytykset, tämä sisältää jo sen, että asian ei pitäisi jäädä yksin valtuustotasolle. Näyttää kuitenkin siltä, ettei kunnissa valtuustojen jäsenet eivät ehkä sittenkään ole oivaltaneet kyseisen lainkohdan merkitystä. Lisäksi voidaan kysyä, miten

---

<sup>145</sup> Rynnäsen lausunto 5.9.2002.

<sup>146</sup> Salovaaran lausunto 5.9.2002.

<sup>147</sup> Majojen lausunto 17.9.2002.

kunnan viranhaltijat ovat pitäneet lainkohtaa ja sen merkitystä esillä. Erityislainsäädännössä on jo nykyisellään käyttökelpoisia suoran osallistumisen kehittämiseen liittyviä lainkohtia ja suoranaisia velvoitteita.<sup>148</sup> Selontekoon liittyvistä lainsäädännön kehittämistä koskevista toimenpide-ehdotuksista ei ole erityistä huomautettavaa<sup>149</sup>.

Selonteossa on monipuolisesti selvitetty kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista. Yhteenvedo- osuudessa esitetyt johtopäätökset ovat rakentavalla tavalla tulevaisuuteen suuntaavia ja tärkeitä. Myös selonteossa tehdyt ehdotukset ovat hyvin perusteltuja ja aiheellisia. - - - Kansalaisten osallistumisen kannalta keskittyminen kunnallishallintoon on toisaalta jossain määrin yksipuolinen tai ainakin vaillinaisen näkökulma.<sup>150</sup>

Aloiteoikeutta koskevaan lainsäädännön kehittämiseen liittyen Suomen Reumaliitto ry:n lausunnossa lisäksi todetaan, että: ”Jos kaikki asukkaiden aloitteet käsitellään valtuustossa, sen toiminta saattaa puuroutua. Asukkaille on keskeistä, että aloite käsitellään kohtuujassa ja siitä saa palautetta. Tarkastuslautakunnan on mielestäni kyllä arvioitava kuntalaisten aloitteiden johdosta suoritettuja toimenpiteitä.”<sup>151</sup>

Em. Laine-Häikiön lausuntoon viitaten on paikallaan todeta, että 28 §:n muutosta koskien ei ehdotettu *kaikkia* aloitteita käsiteltäväksi valtuustossa, ainoastaan valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet. Aloitteiden kohtuuaikainen käsittely ja siitä saatava palaute on erittäin tärkeää aloitteen tekijän näkökulmasta katsottuna. Nykyistä aloiteoikeutta- ja toimintaa koskevaa järjestelmää ei liene tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan tarkastuslautakuntia valtioneuvoston (3/2002 vp) selonteon mukaisesti. Yhtäältä hallinnon muiden organien (hallitus, lautakunnat) on tehtäviensä puitteissa yksinkertaisinta seurata aloitteiden johdosta suoritettuja toimenpiteitä ja toisaalta tarkastuslautakuntien tehtäväpiiri on Kuntal:n 71 §:n mukaan siinä määrin laaja-alainen (hallinnon ja talouden tarkastus, valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi), että ns. hallinnollisia detaljipäätöksiä (kuten aloitteet) ei ole järkevää sisällyttää tarkastuslautakuntien tehtäväksi.

<sup>148</sup> Niirasen lausunto 17.9.2002.

<sup>149</sup> Majurin lausunto 20.9.2002.

<sup>150</sup> Mäenpään lausunto 3.10.2002.

Edellä käsiteltyyn osallisuushankkeeseen, valtioneuvoston selontekoon (VNS 3/2002 vp) ja hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 10/2002 vp) liittyen käytiin eduskunnassa yleiskeskustelu 23.10.2002 (PTK 123/2002 vp). Keskustelu oli luonnollisesti ”monenkirjava” ja monenlaisia kannanottoja esitettiin. Varsinaista aloiteoikeuden 28 §:ää ja sen mahdollista muutosta ei juurikaan käsitelty. Yleinen näkemys oli, että kansalaisten osallistumista ja vaikuttamisesta tulee jatkossakin seurata. Lisäksi puheenvuorot koskivat edustuksellisen demokratian kriisiä ja suoran osallistumisen keinoista merkittävimmin neuvoa-antavaa kansanäänestystä ja sen ei -sitovaa luonnetta.

Yhteenvedonomaaisesti viimeaikaisesta aloiteoikeutta koskevasta lainsäädännön kehittämisestä on todettava, että KuntaL:n 4. luvun sääntelyyn (säännösten kokoaminen omaan lukuunsa) ollaan tyytyväisiä osallistumista ja vaikuttamista koskevan sääntelyn selkeyden huomioonottaen. Ongelmallista sen sijaan on edustuksellisen- ja suoran demokratian välinen suhde lainsäädännössä, mikä heijastuu mm. KuntaL 27 §:n (osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet) *esimerkinomaisen* luonteen vuoksi. Tällöin valtuustoille jää viime kädessä päätäntävalta siitä, miten osallistumista ja vaikuttamista kunnissa kehitetään.

Kun tähän problematiikkaan lisätään vielä hallintokulttuurin nojaaminen yhä edustuksellisen demokratian periaatteisiin, vaatii hallintokulttuurin suoraan osallistumiseen (demokratiaan) tähtäävä muutos nopeaa reagointia kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista kehittävämpään ja tehostavampaan suuntaan. Tästä näkökulmasta katsottuna myös lainsäädännön muutoksien arviointi tulee liittää osaksi kehittämisprosesseja mm. Maankäyttö- ja rakennuslaista saatujen hyvien kokemusten myötä.

Kuten em. asiantuntijalausunnoissakin todettiin, ei pelkkä lainsäädännön tiukentaminen ole ainoa ratkaisu kuntalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Ottaen kuitenkin huomioon hallintokulttuurin (arvioitavissa olevan) hitaan muutoksen, ei kuntalaisen näkökulmasta katsottuna liene monia muita vaihtoehtoja kuin lainsäädännön muuttaminen kuntia velvoittavampaan suuntaan, mikäli kuntalaiset halutaan saada mukaan yhä enenevässä määrin yhteisten asioiden hoitoon? Yhtäältä lainsäädännön kehittämisessä ja muutoksissa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös hallintonäkökulma niin, ettei ajauduta liialliseen säännösten kiristämiseen. Toisaalta *kuntien itsehallinnon perustuessa kuntalaisten itsehallintoon,*

---

<sup>151</sup> Laine-Häikiön lausunto 25.9.2002.

*kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tulisi näistä lähtökohtaista katsoen olla riittävän tehokasta ja vaikuttavaa, mitä voitaneen pitää myös kunnan etujen mukaisena.*

## **7. ALOITETOIMINTA KUNTASUOMI 2004 -TUTKIMUSOHJELMAN MUKAAN**

### **7.1 Käytännön aloitetoiminta vuosien 1996 ja 2000 vertailussa**

Seuraavan empiirisen aloitetoimintaa koskevan tarkastelun myötä pyritään saamaan vastaus tutkimustehtävissä esitettyihin kysymyksiin: lain (säännöksen) tavoitteen toteutumiseen ja missä suhteessa aloitteita laaditaan suhteessa muihin kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin? Lähdeaineistona ovat KuntaSuomi 2004 –tutkimusohjelman laatimat raportit. Raportit on laadittu Suomen Kuntaliiton Kuntakehitys- ja tutkimusyksikön toimesta. Tiedot on kerätty vuosina 1996 ja 2000.<sup>152</sup>

Yleisellä tasolla kuntalaisten osallistumisen- ja vaikuttamisen asteesta ja sen muutoksista em. tarkastelujaksolla raportissa todetaan, että; ”Kun vuoden 1996 kuntalaiskyselyssä 52 % vastaajista ilmoitti käyttäneensä ainakin jotakin vaikuttamiskanavaa, vastaava luku vuonna 2000 oli 63 %.<sup>153</sup> Näiden tulosten valossa vaikuttaminen on siis yleistynyt merkittävästi. Vaikuttamistapojen ryhmittelyssä ei tältä osin ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Pienkunnissa enemmän käytettyjä osallistumismuotoja ovat edelleen yhteydenotot luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, julkiseen keskusteluun osallistuminen sekä puoluetoiminta. Sen sijaan osallistuminen vetoomusten, mielenosoitusten, yleisönosastokirjoitusten sekä boikottien kautta on suhteellisesti ottaen yleisempää suurissa kunnissa. Aloiteoikeuden, valitusten sekä järjestötoiminnan osalta erot kuntakokoluokkien välillä ovat vähäiset. Sama koskee kampanjaan ja yhden asian liikkeisiin osallistumista.”<sup>154</sup>

<sup>152</sup> KuntaSuomi 2004 tutkimusohjelman tiedote 1/2002, 15. KuntaSuomi 2004 tutkimusohjelmaan kuuluvissa 47 kunnassa tehdään 10-vuotisen tutkimuskauden aikana kaikkiaan kolme laajaa kuntalaiskyselyä. Ensimmäinen tehtiin v. 1996, toinen v. 2000 ja kolmas v. 2004. Kuntalaikysely 2000 lähetettiin kaikkiaan 25 700:lle täysi-ikäiselle henkilölle 49 kunnassa.

<sup>153</sup> Vuoden 1996 kyselyssä eivät olleet mukana koulujen vanhempainillat, rahalahjoitukset kampanjaan, kampanjaan osallistuminen, talkoot, kunnanosa-/kylätoiminta sekä yhden asian liikkeet. Mikäli nämä luetaan mukaan, kanavia käyttäneiden osuus nousee vuonna 2000 peräti 79 prosenttiin.

<sup>154</sup> Pekola-Sjöblom - Helander - Sjöblom 2002, 78-79.

### 7.1.1 Muutokset vaikuttamiskanavien käytössä

Raporttien mukaan vuonna 1996, n. 6 prosenttia vastanneista ilmoitti käyttäneensä aloiteoikeutta yhtenä keinona vaikuttaa. Vastaava luku vuonna 2000 oli n. 4 prosenttia. ”Eniten ovat lisääntyneet vetoomusten allekirjoittaminen, yhteydenotot luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, järjestötoimintaan osallistuminen sekä valitusten ja oikaisuvaatimusten esittäminen. Ainoastaan julkiseen keskusteluun osallistuminen ja *aloiteoikeuden käyttö ovat vähentyneet (kurs.O-P.S).*”<sup>155</sup>

Taulukko 4. Eri vaikuttamistapoja käyttäneiden kuntalaisten osuudet vuosina 1996 ja 2000 (% vastanneista). Taulukossa on mainittu neljä eniten käytettyä, sekä kuntalaisaloitteet.

---

--

<b>Vaikuttamistapa</b>	<b>1996 (%)</b>	<b>2000 (%)</b>
vetoomuksen allekirjoittaminen	25	35
yhteydenotto luottamushenkilöön	23	30
järjestö- ja yhdistystoiminta	21	25
yhteydenotto viranhaltijaan	20	24
kuntalaisaloitteet	6	4

---

--

Yllä olevasta taulukosta nähdään, että kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen on lisääntynyt muiden keinojen, paitsi kuntalaisaloitteiden osalta. Syitä kuntalaisaloitteiden käytön muutokseen (alenevaan suuntaan) on vaikea arvioida käytettävissä olevan aineiston perusteella. Viitteitä käytön vähenemisen syihin saadaan kuitenkin tarkasteltaessa kuntalaisten arvioita vaikuttamiskanavien (aloiteoikeuden) tehokkuudesta.

### 7.1.2 Muutokset vaikuttamiskanavien tehokkuudessa

<sup>155</sup> Pekola-Sjöblom - Helander - Sjöblom 2002, 79.

Lisääntyneestä vaikuttamiskanavien käytöstä huolimatta kuntalaiset näkevät vaikuttamiskanavat aikaisempaa tehottomimmiksi vuonna 2000, verrattuna vuoteen 1996. ”Vuonna 1996 va-

jaat 10 % vastaajista eivät uskoneet yhdenkään vaikuttamiskanavan tehokkuuteen. Vastaava luku oli peräti 21 %. Mikäli huomioidaan ne vaikuttamiskanavat, jotka eivät olleet mukana ensimmäisessä kyselyssä ja joista monet kuuluvat suosituimpien joukkoon, vastaava osuus on silti 14 %. Luottamus on vuonna 2000 alhaisempaa kaikkien vaikuttamistapojen kohdalla.”<sup>156</sup>

Ongelmallisinta on ehkä se, että usko ns. välittäviin kanaviin - joka vielä vuoden 1996 mittauksessa oli korkeahko - on vähentynyt kaikista eniten (kuntalaisaloitteiden teko, asioiden nostaminen julkiseen keskusteluun, yhteyden ottaminen luottamusmiehiin ja viranhaltijoihin). Eniten luotetaan vuonna 2000 osallistumiseen talkotoimintaan sekä päiväkotien ja koulujen vanhempainiltoihin. Tehokkuusarvioinneissa tapahtuneiden muutosten osalta erot kuntakokoluokkien välillä ovat kaiken kaikkiaan hyvin pienet.<sup>157</sup>

Kuntalaisaloitteiden osalta on tapahtunut selvä muutos myös niiden tehokkuuden arvioinnissa. Kun kuntalaisaloitteita kaikista vastanneista vielä vuonna 1996 piti tehokkaana 39 %, oli vastaava luku vuoden 2000 kyselyn mukaan enää 19 %. Tärkeää on kuitenkin huomata, mikä tutkimuksessakin kävi ilmi, että: ”Huolimatta siitä, että luottamus vaikuttamistapojen tehokkuuteen on vähentynyt merkittävästi, edelleenkin pätee se, että niihin vaikuttamiskanaviin, joita käytetään, myös luotetaan eniten.”<sup>158</sup> Aloitteiden kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 1996 aloitteiden laatijoista 54 % näki vaikuttamiskanavan tehokkaana, vastaava luku vuonna 2000 oli 42 %. Edellä mainittuun vuoden 2000 (enää 19 % kaikista vastanneista piti tehokkaana) tilanteeseen viitaten voidaan todeta, etteivät kuntalaiset pidä kuntalaisaloitteita itselle ominaisimpana vaikuttamiskanavana tehokkuuden näkökulmasta.

## 7.2 Kuntalaisaloitteet tutkimuskunnissa vuonna 2000

<sup>156</sup> Pekola-Sjöblom - Helander - Sjöblom 2002, 82. ”Kasvava aktiivisuus yhdistettynä lisääntyviin epäilyihin vaikuttamisen tehokkuudesta on epäilemättä mielenkiintoinen kehityspiirre, joka saattaa tuntua ristiriitaiselta. Se koskettaa kuitenkin osallistumistutkimuksen keskeisimpiä ydinkysymyksiä; syntyykö vaikuttamishalu luottamuksesta vaiko kriittisyydestä/tyytymättömyydestä? Selvää on, että kriittisempiä asenteita vaikuttamista kohtaan ei voida selittää lisääntyneellä vieraantuneisuudella.”

<sup>157</sup> Pekola-Sjöblom - Helander - Sjöblom 2002, 82.

<sup>158</sup> Pekola-Sjöblom - Helander - Sjöblom 2002, 84-85.

Seuraavaksi tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kuntalaisaloitteiden osalta mm., kuntalaisaloitteiden määriä kuntakokoluokittain, aloitteita aihealueittain, aloitteiden tekijöitä, sekä esimerkinomaista luetteloja tutkimuskuntia koskevista aloitemääristä kuntakohtaisesti. Tätä kautta saadaan kuvaa käytännön aloitetoiminnasta yleisesti, sekä yksittäisiä kuntia koskien.

Taulukko 5. Vuonna 2000 tehdyt kuntalais- ja valtuustoaloitteiden määrät tutkimuskunnissa keskimäärin. Kuntakokoluokittainen tarkastelu.<sup>159</sup>

<b>Kuntakokoluokat</b>	<b>Kuntalaisaloitteet lkm, keskimäärin</b>	<b>Valtuustoaloitteet lkm, keskimäärin</b>	<b>n=</b>
alle 3000 as.	1	1	9
3001 – 5500 as.	1	4	9
5501 – 10 000 as.	3	8	9
10 001 – 20 000 as.	3	10	9
20 001 – 45 000 as.	18	11	6
yli 45 000 as.	17	34	4
<b>Yhteensä</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>46</b>

Tutkimuskunnissa tehtiin keskimäärin kuntalaisaloitteita 5 ja valtuustoaloitteita 9 kappaletta. Aloitemäärät vaihtelevat paitsi kuntakokoluokkien välillä myös kuntakokoluokkien sisällä (20 000 asukkaan kunnissa kuntalaisaloitteiden vaihteluväli on 0-59). Valtuustoaloitteita tehtiin eniten Kotkassa, 51 kpl. Sen sijaan kuntalaisaloitteita Kotkassa laadittiin ainoastaan 1 kpl. Sekä kuntalais- että valtuustoaloitteiden määrä pääasiallisesti kasvaa kuntakoon kasvaessa mikä kertoo osaltaan siitä, että ns. pienkunnissa kuntalaiset ovat lähempänä kunnan virka- ja luottamushenkilöjohtoa, jota kautta heidän ehdotuksensa ja toiveensa kanavoituvat eteenpäin. Sen sijaan suuremmissa taajamissa kuntalaisten ja virka- ja luottamusmiesten välisen kanssakäymisen voidaan olettaa olevan vähäisemmän ja etäisemmän.

Taulukko 6. KuntaSuomi 2004 -tutkimuskunnissa tehdyt kuntalaisaloitteet aihealueittain vuonna 2000.<sup>160</sup>

<sup>159</sup> KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman tiedote 1/01, 14.

<sup>160</sup> Pekola-Sjöblom 2002. Ks. <http://www.kuntaliitto.fi/valtuutettu/> 8.4.2003.

---

--

<b>Aihealue</b>	<b>lkm</b>	<b>%</b>
Tekniset palvelut	119	49
Opetus ja kulttuuri	48	20
Yleishallinto, päätöksente- teko, talous	37	15
Sosiaalihuolto	28	11
Terveystenhoito	9	4
Muu	4	1
<b>Yhteensä</b>	<b>245</b>	<b>100%</b>

---

Aihealueittain tarkasteltuna kuntalaisaloitteet kohdistuvat konkreettisiin, kuntalaisten elämään ja elinolosuhteisiin liittyviin kysymyksiin, mikä näkyy taulukosta mm. aloitteiden kohdistumisena pääosin teknisiin palveluihin (esim. liikenne, ympäristö, asuminen). Kuntalaisten laatimat aloitteet koskevat konkreettisia, heitä lähinnä olevia asioita. Toisaalta voidaan kysyä miksi - etenkin viime vuosina kritiikin kohdistuessa sosiaali- ja terveystalouteen - kuntalaisaloitteet eivät kohdistu näille sektoreille? KuntaSuomi 2004 - tutkimusohjelman viimeinen kolmas raportti laaditaan kyselyin seuraavan kerran vuonna 2004, jolloin on mielenkiintoista nähdä, heijastuvatko sosiaali- ja terveystoimen tämän hetkiset ongelmat kuntalaisaloitteiden määriin em. sektoreilla?

Taulukko 7. Kuntalaisaloitteiden tekijät KuntaSuomi 2004 -tutkimuskunnissa vuonna 2000.<sup>161</sup>

---

--

<b>Aloitteen tekijät</b>	<b>lkm</b>	<b>%</b>
Yksittäinen kuntalainen	98	41
Ryhmä kuntalaisia (nimilistat yms.)	51	21
Teema-/käyttaja-/intressiryhmä	18	8
Poliittinen ryhmittymä	18	8
Koulu; oppilaat, luokka, vanhempainyhdistys	11	5
Asunto-osakeyhtiö, pienkiin- teistöyhdistys tms.	10	4
Kaupunginosayhdistys, kylä- toimikunta tms.	10	4
Yrittäjä, yritys	7	3
Liikunta- tai urheiluyhdistys/ -järjestö	4	2

<sup>161</sup> Pekola-Sjöblom 2002. Ks. <http://www.kuntaliitto.fi/valtuutettu/> 8.4.2003.



Muu / epäselvä	6	2
Ympäristöjärjestö	3	1
Ammatillinen ryhmittymä	2	1
<b>Yhteensä</b>	<b>238</b>	<b>100%</b>

--

Yksittäisten kuntalaisten laatimia aloitteita tutkimuskunnissa (yhteensä) laadittiin 41 %. Taulukosta ei voida kuitenkaan vetää johtopäätöstä, että näin olisi myös yksittäisten, tutkimuksen kohteena olevien kuntien kohdalla. Ongelmallista on aloitteiden ja vetoamusten tai adressien kirjaaminen kunnissa, kuten raportissakin aloitteiden kirjaamiskäytännöistä mainittiin. Ryhmä kuntalaisia (21 %) ja tema-/käyttäjä-/intressiryhmien (18 %) laatimat aloitteet voivat nimittäin asiakirjan otsikoinnin (aloite, vetoamus tai addressi) puuttumisesta tai tulkinnoista johtuen kirjautua eri kategorioihin kunnan hallinnossa. Taulukko 7 antaa kuitenkin riittävän tarkan kuvan siitä, mitkä tahot aloitteita laativat.

Taulukko 8. KuntaSuomi –kunnissa tehdyt kuntalais- ja valtuustoaloitteet vuonna 2000.<sup>162</sup>

--

**Kymmenen suurinta aloitemäärää kuntalaisaloitteiden perusteella.**

<b>Kunta</b>	<b>kuntalaisaloitteet</b>	<b>valtuustoaloitteet</b>
Porvoo	59	17
Espoo	34	25
Kokkola	32	9
Lappeenranta	18	30
Vaasa	14	32
Pieksämäki	13	8
Iitti	7	13
Sonkajärvi	7	0
Lieksa	6	12
Varkaus	6	2

Erityisen merkillepantavaa yllä olevassa taulukossa on se, että Porvoossa laadittiin huomattava määrä kuntalaisaloitteita, myöskin suhteessa valtuustoaloitteisiin. Peräti 19 kunnassa ei tehty yhtään kuntalaisaloitetta. Vaikka valtuustoaloitteita tehdään keskimäärin kaksi kertaa kansalaisaloitteita enemmän, esiintyy suuria kuntakohtaisia vaihteluita<sup>163</sup>. ”Meillä on aktiivisia kaupunkilaisia ja yhdistyksiä, jotka tekevät aloitteita. Lisäksi viime vuonna kaupungissa keskusteltiin paljon Aleksanterinkadun sillasta, mikä näkyy myös

<sup>162</sup> KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman tiedote 1/01, 14.

<sup>163</sup> Pekola-Sjöblom 2002. Ks. <http://www.kuntaliitto.fi/valtuutettu/>, 8.4.2003.

kuntalaisaloitteiden määrässä. Ylipäättään liikenteeseen ja liikenneturvallisuuteen liittyvät kysymykset tuntuvat kiinnostavan kaupunkilaisia.”<sup>164</sup>

Käytännön aloitetoimintaa koskevista empiiriseen aineistoon perustuvista tutkimuksista (1996, 2000) voidaan lyhyesti todeta, että kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen on lisääntynyt em. tarkastelujaksolla. Sen sijaan kuntalaisten usko eri vaikuttamiskanavien tehokkuuteen on heikentynyt, mitä voidaan pitää ristiriitaisena lisääntyneeseen osallistumiseen nähden. Kuntalaisaloitteita laaditaan aikaisempaa vähemmän. Samoin usko kuntalaisaloitteiden tehokkuuteen on heikentynyt. Aloitemäärät vaihtelevat kuntakokoluokkien välillä ja kuntakokoluokkien sisällä. Yleisimmin aloitteet koskevat teknisiä palveluita (yhdyskuntasuunnittelu, ympäristöön- ja elinoloihin liittyvät konkreettiset kysymykset). Eniten aloitteita laativat yksittäiset kuntalaiset ja ryhmä kuntalaisia.

### 7.3 Lain tarkoitus, tavoite ja tavoitteen toteutuminen

Kuten edellä aloiteoikeuslainsäädäntöä tulkittaessa ja systematisoitaessa useissa kohdin kävi ilmi, säännöksen *tarkoituksena* on saada kuntalaiset yhä enenevässä määrin osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan toimintaan sen kaikessa laajuudessa. Kunnallishallintokomitean 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.”<sup>165</sup>

Lain *tavoite* taas on johdettavissa Kunnallishallintokomitean toteamuksesta; ”että on pyrittävä kehittämään aloitteentekojärjestelmää niin, että kunnan jäsenten mielenkiintoa kunnan hallintoon ja talouteen sekä heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa siihen voidaan tämän järjestelmän avulla lisätä.”<sup>166</sup> Lain tarkoitus ja tavoite ovat aloiteoikeutta koskien osittain päällekkäiset ja toisiaan täydentäviä. Lain *tavoitteiden toteutumista* on käytännössä vaikea arvioida esim. määrällisin (kvantitatiivisin) mittarein, koska itse tavoite jo sinällään on varsin yleispiirteinen, sanamuodollisesti asetettu. Määrällisin mittarein voidaan kuitenkin jossain määrin arvioida, mikä on käytännössä ainoa keino saada osviittaa siitä, missä määrin säännöksen tavoite on toteutunut. Kuten edellisessä luvussa todettiin, eivät kuntalaiset ole

<sup>164</sup> Porvoon kaupunginlakimies Reijo Anttonen, Kuntalehti 14/2001, 28.

<sup>165</sup> KM 1973:60, 47-48.

<sup>166</sup> KM 1973:60, 47-48.

omaksuneet aloiteoikeuden käyttöä siinä määrin kuin kenties säännöksen tavoitteena oli. KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman tuloksista vuoden 2000 osalta havaittiin, että aloiteoikeus oli mm. vähäisintä määrällisesti mitattuna kaikista kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista.

Talan mukaan: ”Lakien vaikutukset syntyvät ratkaisevasti sen kautta, miten oikeussäätelyn kohdetahot, yksityishenkilöt, yritykset ja yhteisöt niihin reagoivat. Kohdetahot voivat suhtautua säännöksiin hyväksyvästi, noudattaa niitä, torjua ne tai rikkoa niitä, olla niistä tietämättömiä tai suhtautua niihin välinpitämättömästi. Näiden valintojen myötä muotoutuvat tärkeällä tavalla säännöksen vaikutukset, vaikka vaikutukset ulottuvatkin laajemmalle kuin pelkästään

säännösten noudattamiseen tai noudattamatta jättämiseen. Yleisestä tottelemisvelvollisuudesta huolimatta oikeudellisen säätelyn yksi perustavanlaatuisia piirteitä on sen noudattamisen tietynasteinen vapaaehtoisuus. Ensi kädessä jokainen toimija saa itse ratkaista, noudattaako hän jotakin säännöstä vai ei.”<sup>167</sup>

Edellä mainittuun viitaten voidaan todeta, että kuntalaiset eivät reagoi aloiteoikeuden- ja toiminnan kautta kuntien toimintaan. Ko. säännöksen yhteydessä ei asetettu määrällisiä tavoitteita, eikä niin ikään aloiteoikeuden- ja toiminnan määrällistä suhdetta muihin kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Kun em. empiiristen tutkimustulosten yhteyteen lisätään aloiteoikeuteen liittyvä yleinen käsitys siitä, ettei aloitteilla nähdä olevan kovinkaan suurta merkitystä ja vaikutusta, on johtopäätöksenä tässä yhteydessä todettava, ettei säännöksen tavoite ole toteutunut siinä määrin kuin lainsäätäjät on ehkä toivonut. Edelleen on kuitenkin syytä korostaa, että aloiteoikeuden olemassaolo perustuu lähinnä kuntalaisen ns. periaatteelliseen oikeuteen vaikuttaa kuntaa koskeviin kysymyksiin, mitä voitaneen pitää aloiteoikeutta koskevan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena.

---

<sup>167</sup> Tala 2001, 286-287.

## 8. DE LEGE FERENDA -KANNANOTOT

### 8.1 Lähtökohdat

Luvun tarkoituksena on tuoda esiin näkemyksiä ja kannanottoja voimassa olevaa aloiteoikeutta koskevan lainsäädännön kehittämiseksi. Ennen kuin mennään KuntaL 28 §:ään liittyvään säännökseen ja tutkimuksessa havaittujen säännöksen epäkohtien käsittelemiseen, on paikallaan todeta Talan mukaan, että: ”Tieto siitä, kuinka jokin säädös toteutuu ja millaisia vaikutuksia sillä on, auttaa päätöksentekijöitä ja muita sääntelystä kiinnostuneita tunnistamaan säännösten epäkohtia ja korjaustarpeita. Niinpä voi sanoa, että säädöksen vaikutusten huolellinen seuranta kuuluu hyvän johtamisen ja hyvän hallinnon periaatteisiin. Kokemus lain epätydyttävistä tuloksista tulee kuitenkin usein esiin muulla tavoin kuin hallinnon omien seuranta- ja johtamisjärjestelmien kautta. Kritiikki välittyy tavallisimmin tiedotusvälineiden kautta sääntelyn kohdetahoilta; kansalaisilta tai yhteisöiltä, asiantuntijoilta, etujärjestöiltä ja tutkijoilta.”<sup>168</sup>

Kritiikki aloitetoimintaa koskien on lähtöisin ensisijaisesti kansalaisilta ja tutkijoilta, mitä kautta se on tavoittanut myös alan lehdistön. Ongelmallista kansalaisten osoittamassa kritiikissä on ollut kuitenkin se, että vallitsevia epäkohtia on kyllä havaittu ja tunnistettu, mutta keinot, halu, tai resurssit niiden korjaamiseen ovat olleet vähäisiä tai rajallisia. Myös tutkijapiireissä todetut epäkohdat ovat jääneet lähinnä ongelman tunnistamisen ja toteamisen asteelle, eikä varsinaisia lainsäädännön korjaus- ja muutosehdotuksia ole kovin aktiivisesti ja konkreettisesti pyritty tuomaan esille. Tämän tutkimuksen yksi päätehtävistä onkin pyrkiä kriittisesti arvioimaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja havainnoimaan siinä esiintyviä epäkohtia lainsäädännön kehittämiseksi.

Lainsäädännön jälkikäteisarvioinnin tärkeydestä Tala mainitsee, että: ”Aina on tarpeen varautua yllätyksiin ja häiriöihin. Tällöin jälkikäteinen seuranta ja kokemuksesta oppiminen tulevat yhä välttämättömämmiksi, jotta epäkohtiin voidaan reagoida nopeasti ja vanhojen virheiden toistaminen voidaan välttää. Lakisäätelyn korjausperustelun merkitystä korostaa myös ristiriita joka aiheutuu taloudellisen ja teknisen muutoksen nopeudesta sekä

---

<sup>168</sup> Tala 2001, 10.

vaatimuksesta laatia oikeussääntely sisällöltään täsmälliseksi.”<sup>169</sup> Kyseessä olevassa aloiteoikeutta koskevassa säännöksessä ei ole kyse niinkään taloudellisista tai teknisistä muutoksista, vaan kyse on enemmänkin yhteiskunnallisesta muospaineesta, kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämisestä ja integroimisesta tiiviimmin yhteiskuntaan ja sen toimintoihin.

Lakien muutosten vaikutuksiin liittyy yleisesti kaksi tarkastelutapaa. Yhtäältä päätöksentekijän näkökulma jossa tarkastellaan mm. säännöksen kohteen käyttäytymistä. ”Keskeinen kysymys on, vastaako näiden toiminta säädöstä tai ohjelmaa, niiden tavoitteita ja sisältöä sekä syntykö näin niitä vaikutuksia, joita säännöksillä tai ohjelmalla on tavoiteltu<sup>170</sup>.” Toisaalta muutoksia tulee tarkastella myös sen kohteen (esim. kuntalaisen) näkökulmasta, jolloin: ”Vaihtoehtoisesti päätöksentekijän näkökulmalle on kehitelty erilaisia sääntelyn kohdetahon asemaan ja intresseihin pohjautuvia tarkastelutapoja<sup>171</sup>.”

Kohdetahon näkökulman ja alhaalta ylös -mallin etuna on pidetty sitä, että se auttaa tunnistamaan tärkeimpiä eri toimijoita - etenkin muita kuin julkisia toimijoita - näiden välisiä suhteita ja etenkin sitä tosiasiallista ympäristöä, jossa säädöksiä elävässä elämässä toteutetaan. Huomionarvoinen etu alhaalta ylös -lähestymistavalle on lisäksi se, että sen avulla sääntelyn muut kuin tarkoitetut vaikutukset saadaan herkemmin jäljitetyiksi. Alhaalta ylös -mallilla on myös ongelmansa. Ns. käytännön toimijoiden näkökulma saattaa yksinomaisena tarkastelutapana kaventaa haitallisesti tutkimuksen näkökulmaa.”<sup>172</sup>

Päätöksentekijän näkökulma -----> lainsäädäntö <----- Kohdetahon näkökulma

Kuvio 7. Näkökulmat lainsäädäntöuudistuksiin- ja muutoksiin.

Edellä mainittuun ns. kohdetahon ja alhaalta ylös -mallin ongelmiin viitaten on näin ollen tässä yhteydessä syytä todeta, että tämä ongelma on luonnollisesti tämän tutkimuksen kohdalla olemassa. Tästä ongelman tiedostamisesta huolimatta on kuitenkin relevanttia tuoda esiin juuri kohdetahon (kuntalaisen) näkökulma, edellä kuvatun hyödyn vuoksi.

<sup>169</sup> Tala 2001, 10-11.

<sup>170</sup> Tala 2001, 38.

<sup>171</sup> Tala 2001, 40.

<sup>172</sup> Tala 2001, 41.

Päätöksentekijän (lainsäätäjän) näkökulmaa ei voida tuoda esiin muutoin kuin nojaamalla voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sen esitöihin.

Vaikuttaa siltä, että lakiuudistuksen vaikutusten laaja ja monipuolinen tarkastelu edellyttäisi useimmissa tapauksissa kummankin lähestymistavan, sekä päätöksentekijän, että kohdetahon näkökulmien ottamista huomioon. Tutkimuksen kulloinenkin tavoite ja tiedonintressi määrännevät käytännössä, missä määrin eri lähestymistapoja, niille ominaisia teoreettisia käsityksiä sekä tiedonkeruutapoja painotetaan ja on mahdollista käyttää. Olisi syytä varoa suhtautumista, jossa jompaakumpaa mallia pidetään ilman muuta ja kaikissa tilanteissa käyttökelpoisimpana tai ainoana mahdollisena tarkastelutapana.<sup>173</sup>

## 8.2 KuntaL 28 §:n 1 momentti

Säännöksen 1 momentti saa tutkimuksessa kritiikkiä siitä syystä, että sen mukaan valtuuston ollessa toimivaltainen viranomaisen aloitteen käsittelyssä, päätöksiä aloitteista voivat tehdä (harkintansa mukaan) mm. hallitus ja lautakunnat, joilta ainoastaan edellytetään tehtyjen päätösten tuomista valtuustolle tiedoksi. Valtuuston ollessa toimivaltainen aloitteesta/asiasta päättämään, hallitus ja lautakunnat voivat 1 momentin mukaan kuitenkin ylittää toimivaltansa. Tämän kaltainen menettely ja säännös on ristiriidassa oikeusjärjestyksessämme omaksuttujen toimivaltarajoja koskevien periaatteiden kanssa. 1 momenttia tulisikin muuttaa siten, että valtuuston toimivaltaan kuuluvat *aloitteet tuodaan valtuuston päätettäväksi, ei enää tietoon*, kuten voimassa oleva laki edellyttää.

1 momentin sisältöä on perusteltu sillä, että valtuuston työmäärä voi oleellisesti lisääntyä (ks. KM 1973:60). Aikaisempi aloitetutkimus antaa kuitenkin viitteitä siitä, ettei näin ole käynyt vähäisten kuntalaisaloitteiden määrien johdosta.<sup>174</sup> 1 momenttia tulee tarkastella kriittisesti myös siitä syystä, että valtuuston tietoon on saatettava vähintään *kerran vuodessa* sen toimivaltaan kuuluvat aloitteet. Vuoden kuluttua valtuuston tietoon saatettavat aloitteet eivät vas-

<sup>173</sup> Tala 2001, 41.

<sup>174</sup> Mäenpää Olli, haastattelu: ”Työmäärällä argumentointi vaikuttaa nykyoloissa ylimitoitetulta, jos aloitteita tehdään hyvin vähän. Jos aloitteen käsittely valtuustossa kuitenkin tulee lakisääteiseksi, tilanne todennäköisesti muuttuisi. Tämä varmaankin lisäisi kunnallisen demokratian välittömyyttä, mutta sen heijastusvaikutukset koko kunnallisen demokratian järjestelmään ja vaaleilla valitun valtuuston asemaan vaatisivat lisäpohdintaa.”

taa palvelu- ja hyvän hallinnon periaatteita siitä syystä, ettei tällöin voida välttyä asian/aloitteen viivytykselliseltä käsittelyltä. Näin ollen em. aikaa tulisikin lyhentää puoleen, kuuteen kuukauteen.

1 momentissa termi kunnan ”asukas” olisi selkeyden vuoksi muutettava takaisin vuoden 1976KunL:n 36 §:n mukaiseen muotoon, kunnan ”jäsen”. Tämä siitä syystä, että kuntalaisaloitteen voivat tehdä kaikki ne tahot (mm. yhteisöt, laitokset, säätiöt, kiinteää omaisuutta hallitsevat henkilöt), jotka ovat kunnan jäseniä KuntaL:n 4 §:n (kunnan jäsen) mukaan. Ko. säännöksessä termi kunnan ”jäsen” olisi yhteneväinen KuntaL:n 4 §:n kanssa.

### **8.3 KuntaL 28 §:n 2 momentti**

28 §:n 2 momentti koskee kunnan äänioikeutetuista aloitteentekijöistä koostuvan määräosan (2 %) täyttymisen kautta tulevaa aloitteen ripeämpää (6 kk) käsittelyä valtuustossa. Nykyistä kuuden kuukauden aikaa voidaan myöskin pitää kohtuuttoman suurena, ottaen huomioon hyvän hallinnon- ja palveluperiaatteen. Kuuden kuukauden aika ei sovi mm. akuutteihin tilanteisiin, eikä takaa asian viivytyksetöntä käsittelyä hallinnossa. Nykyistä kuuden kuukauden aikaa tulisi lyhentää myös puoleen, kolmeen kuukauteen.

2 momentti koskee vain valtuuston toimivaltaan kuuluvia aloitteita. Hyvän hallinnon- ja palveluperiaatteen mukaan myös hallituksen ja lautakuntien toimivaltaan kuuluvat aloitteet tulisi ottaa ripeämpään käsittelyyn ao. viranomaisessa. 2 momenttia tulisikin muuttaa siten, että kyseeseen tulisivat *kunnan toimialaan* kuuluvat aloitteet. 2 momentin muutoksella saataisiin aloitteet ripeämpään käsittelyyn kaikkia kunnan orgaaneja, myös hallituksia ja lautakuntia koskien. Tämä takaisi myös eri orgaaneja koskevien aloitteiden tasavertaisen käsittelyn kunnan viranomaisissa.

Edellä mainittuun aloiteoikeutta koskevaan 28 §:n kritiikkiin viitaten, tulevissa kuntalain muutoksissa tulisi harkita 28 §:n muuttamista seuraavaan muotoon, jotta kuntalaisille voitaisiin taata entistä viivytyksettömämpi aloitteen käsittely hallinnossa. Samalla toimivaltarajoja koskevat periaatteet toteutuisivat myös ko. säännöksen kohdalla (muutokset tekstissä lihavoituna).

*”Kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston käsiteltäväksi on saatettava vähintään kuuden kuukauden kuluessa sen toimivaltaan kuuluvat aloitteet.*

*Jos kunnan toimialaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on saatettava toimivaltaisen kunnan viranomaisen käsiteltäväksi viimeistään kolmen kuukauden kuluessa asian vireilletulosta”.*

### ***Muutoksen vaikutukset***

Lainsäädäntömuutoksen vaikutuksista voidaan ensinnäkin hallinnon näkökulmasta todeta, että vaikka säännöksen 1 momenttiin tehtäisiinkin muutos niin, että valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet on käsiteltävä valtuustossa, ei ko. menettelystä ole saatujen kokemusten (vähäiset aloitemäärät etenkin valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa) perusteella odotettavissa merkittävästi kunnan tehtäviä tai taloudellisia voimavaroja vaativia panostuksia. Kuntalaisten näkökulmasta tarkasteltuna kyse on aloitteen tekijän oikeusturvasta (aloitteen käsitteleminen toimivaltaisessa viranomaisessa) ja aloitteen käsittelemisestä hyvän hallinnon- ja palveluperiaatteiden mukaan.

### ***Seutuistumis- ja keskittymiskehitys***

Eräs aloiteoikeuden- ja toiminnan kannalta merkittävä haaste on kuntien yhteistoiminta niin palveluiden tuottamisessa kuin hallintoon liittyvissä kysymyksissä. Viime vuosina voimistunut ns. seutuistumiskehitys luo kuntien hallinnoille haastetta myös kansalaisten suunnalta.<sup>175</sup> Tarkoittaahan seutuistumiskehitys mm. sitä, että yksittäisen kunnan asioista päätetään useamman kunnan yhteisessä toimielimessä (ylikunnallisesti), yhä etäänpästä kuntalaisista. Näin ollen kuntalaisten *kosketuspinta* hallintoon heikkenee, mikä taas

---

<sup>175</sup> Mainittakoon, että seutuistumiskehitystä ei tässä yhteydessä nähdä pelkästään negatiivisena kehityksenä. Seutuistumis- ja keskittymiskehityksen negatiiviset vaikutukset kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmista on kuitenkin paikallaan tunnistaa ja todeta.



edellyttää seutuhallinnolta entistä voimakkaampia panostuksia (mm. tiedotustoiminta, hallinnon läpinäkyvyys) peruskuntien ja niiden asukkaiden suuntaan.

Aloiteoikeuden- ja toiminnan näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että ns. peruskunnan asukkaalla tulisi edelleen voida olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa, myös seutukuntaan liittyviin kysymyksiin. Se, miten tämä aloiteoikeus- ja toiminta käytännön tasolla voitaisiin parhaiten taata ja toteuttaa, ei tässä yhteydessä ole mahdollista antaa yleispätevää vastausta. Joka tapauksessa seutuistumis- ja keskittymiskehitys tulee ottaa jatkossa vakavan keskustelun kohteeksi, etenkin kuntalaisten itsehallinnon, osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmista.

### ***Aloitepalkkiot kuntien hallintosääntöihin?***

Varsinaisen aloiteoikeutta koskevan säännöksen lisäksi, eräs kuntalaisten aktivointikeino aloitteiden laatimiselle voisivat olla ns. aloitepalkkiot, joista olisi määräykset kuntien hallintosäännöissä. Yksityis-sektorilla aloitepalkkiot ovat osa yritysten kehittämistä ja työntekijöiden motivoimista yrityksen asettamien tavoitteiden mukaisesti. Kuntalaisaloitteiden kohdalla palkkioiden kohdalla ei liene odotettavissa merkittävää lisäarvoa, jos aloitteita tarkastellaan osana kunnan kokonaiskehittämistä. Yksittäisellä aloitteella on kuitenkin oma tärkeä merkityksensä kunnan kehittämistoiminnoissa, olkoonkin, että aloitteet, kuten edellä todettiin, koskevat varsin pieniä ja konkreettisia kunnan asioita. Ns. aloitetehtailuun hallintosäännöissä voidaan varautua mm. siten, että aloitteet tulevat palkittaviksi vain siinä tapauksessa, että niiden johdosta on ryhdytty toimenpiteisiin. Toisin sanoen aloitteista palkittaisiin vain ne, jotka ovat toteuttamiskelpoisia ja näin ollen kunnan näkökulmasta hyödyllisiä. Aloitepalkkioiden käyttöönotolla ei liene kovinkaan suurta vaikutusta hallinnolta edellytettävään työmäärään. Joka tapauksessa yksittäisissä kunnissa tulisi voida ennakkoluulottomasti harkita aloitepalkkioiden käyttöönottoa, esim. kokeiluluontoisesti, jolloin nähdään, millaiseksi aloitetoiminta kunnissa muodostuu.

## 9. PÄÄTELMÄT

Kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edellytysten kehittämistä on korostettu viime vuosina niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Euroopan neuvosto on mm. laatinut useita suosituksia (recommendations), joissa korostetaan kansalaisten mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa myös muutoin kuin edustuksellisen demokratian kautta. Käytännössä tämä on tarkoittanut ns. suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisen tarvetta ja tätä kautta pyrkimystä lähentää kansalaisia ja julkista hallintoa. Taustalla voidaan nähdä olevan huolen siitä, että kansalaiset yhä enenevässä määrin vieraantuvat yhteiskunnallisista asioista (ja hallinnosta), mikä on johtanut ns. legitimitiikkikriisiin.

Kansallisella tasolla kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, sekä niiden kehittäminen on ollut yksi viime vuosikymmenien merkittävistä agendoista. Tämän kehityksen voidaan nähdä alkaneen jo 1960 -luvulta. Etenkin 1970 luvun alkupuolelta lähtien kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on ryhdytty arvioimaan mm. erilaisten toimikuntien ja komiteoiden toimesta. Kuntalaisen aloiteoikeutta koskevaa säännöstä (1976KunL, 36 §) voidaan pitää yhtenä merkittävänä tämän kehityksen tuloksena kunnallislainsäädännössämme. Tätä ennen ns. suora osallistuminen ja vaikuttaminen lainsäädäntöön perustuen koski lähinnä äänestys- ja muutoksenhakuoikeutta.

Aloiteoikeus on ns. *periaatteellinen* kuntalaisen oikeus osallistua ja vaikuttaa hänen kotikuntaansa liittyviin asioihin. Tämän periaatteen voidaan katsoa johtavan ns. kansanvaltaisuusperiaatteesta<sup>176</sup> ja kunnan itsehallinnosta<sup>177</sup>. Kunnan itsehallinto ei tarkoita pelkästään kunnan suhdetta valtioon, vaan myös *kuntalaisten itsehallintoa*, jolloin kuntalaiset itse päättävät kuntaansa liittyvistä asioista. Kuntalaisella oli aloiteoikeus käytännössä jo ennen kunnallislainsäädäntöön lisättyä aloiteoikeussäännöstä (1976KunL, 36 §, voimaan 1.1.1977). Luvussa 3 mainitut KHO:n prejudikaatit ilmentävät hyvin 1976KunL:a edeltävää tilannetta, jolloin kunnan orgaanien oli käsiteltävä kuntalaisten laatimia aloitteita huolimatta siitä, ettei ko. säännöstä ollut vielä olemassa.

<sup>176</sup> PL 2.2 §. ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.”

<sup>177</sup> PL 121.1 §. ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.”

Tutkimuksessa käsiteltiin kuntalaisen aloiteoikeuteen- ja toimintaan liittyviä kysymyksiä lähinnä oikeusdogmaattisesti, jolloin keskeisinä tutkimustehtävinä olivat 1) voimassa olevan aloiteoikeussäännöksen (KuntaL 28 §) tulkinta ja systematisointi. 2) Tutkimuksessa käsiteltiin aloiteoikeutta koskevaa historiallista taustaa, lainsäädäntöä ja lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia. 3) Lisäksi tutkimus etsi vastauksia kysymyksiin, mikä on ollut aloiteoikeutta koskevan säännöksen tarkoitus, tavoite ja missä määrin tavoite on toteutunut. 4) Lopuksi aloiteoikeussäännöstä arvioitiin sitä koskevia mahdollisia muutostarpeita silmälläpitäen (ks. asetetut tutkimustehtävät ja metodit s. 25-27).

### *Tulkinta ja systematisointi*

Kuntalaisen aloiteoikeus sekä laajemmin kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, voidaan johtaa useista perustuslain säännöksistä. Näistä keskeisimpiä ovat PL 2.2 § (Kansanvaltaisuus), PL 6.3 § (Yhdenvertaisuus), PL 12.1 § (Sananvapaus), PL 14.3 § (Vaali- ja osallistumisoikeudet), PL 20.2 § (Vastuu ympäristöstä), PL 21 § (Oikeusturva), PL 121 § (Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto)

Vuoden 1995 kunnallislain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtiin kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta merkittävä uudistus. Vuoden 1995 kuntalakiin lisättiin kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kokonaan omaan lukuunsa (luku 4.). Uudistus omalta osaltaan kokosi yhteen aikaisemmassa kunnallislaisissa (1976KunL) hajallaan olleet osallistumista ja vaikuttamista koskevat säännökset.

Kuntalaisen aloiteoikeus on säännöksenä varsin yleispiirteinen. Aloitteiden käsitteleminen hallinnossa on mahdollista organisoida kuntakohtaisin ratkaisuin hyvinkin eri tavalla mm. hallintosäännöin. Säännös näin ollen asettaa hallinnolle tietyt reunaehdot, joiden puitteissa aloitteita tulee käsitellä. Säännöksen mukaan hallinnolta ainoastaan edellytetään aloitteen tekijälle ilmoitusvelvollisuutta aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä ja että muut kunnan orgaanit (hallitus, lautakunnat) voivat tehdä päätöksiä harkintansa mukaan myös valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Näiltä orgaaneilta ainoastaan edellytetään ilmoitusvel-

vollisuutta valtuustolle kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvia aloitteita koskien. Sen sijaan KuntaL 28.2 §:n mukaan ne valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet, jotka on allekirjoittanut kaksi (2) prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista, tulee käsitellä valtuustossa, viimeistään kuuden (6) kuukauden kuluttua asian (aloitteen) vireilletulosta. Säännöksen varsin yleispiirteisestä luonteesta johtuen aloitteen käsittelyssä tulee noudattaa myös HMenL:n säännöksiä niiltä täydentäviltä osin, mitä KuntaL:n 28 §:ssä ei ole säännelty. Keskeisiä HMenL:n säännöksiä tällöin ovat neuvonta (4 §), vireilletulo (7 §), asian siirto soveltuvin osin (8 §) ja päätöksen perustelut (24 §).

#### *Lainsäädäntömuutokset*

Aloiteoikeutta koskevat lainsäädäntömuutokset ovat olleet varsin vähäisiä. Käytännössä aloiteoikeus säännöksenä ja etenkin siitä johdettuna toimintana on ollut lähes saman sisältöinen 25-vuoden ajan. Ainoa merkittävä muutos säännöstä koskien oli, että vuoden 1995 kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä säännökseen (KuntaL 28 §) lisättiin 2 momentti, mikä tarkoittaa aloitteen ripeämpää käsittelemistä hallinnossa (valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet), mikäli aloitteen allekirjoittajina on vähintään kaksi (2) prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista. 1 momenttiin tehtiin ainoastaan terminologinen muutos niin, että aloitteet voivat voimassa olevan säännöksen mukaan koskea myös kunnan toimintaa, kun aikaisemmin 1976KunL:n 36 §:ssä aloitteet saattoivat koskea ainoastaan kunnan hallintoa. Käytännössä aloitteet olivat voineet aikaisemminkin koskea myös kunnan toimintaa. Samoin terminologinen muutos oli se, että 1976KunL 36 §:ssä aloiteoikeus oli kunnan jäsenellä, kun se voimassa olevassa KuntaL 28 §:ssä on kunnan asukkaalla.

#### *KuntaL 28 §:n tarkoitus, tavoite ja tavoitteen toteutuminen*

Arvioitaessa säännöksen tarkoitusta, tavoitetta ja tavoitteen toteutumista, tultiin siihen johtopäätökseen, että säännöksen **tarkoituksena** voidaan nähdä kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisen lisäksi olevan ns. informatiivisen tekijän. Vaikka kuntalaisella oli ennen säännöksen voimaantuloa ns. periaatteellinen aloiteoikeus, nähtiin tämän oikeuden kirjaaminen tarpeelliseksi myös kunnallislakiin. Säännöksen tavoitteet ovat osin yhteneväiset sille asetettujen tarkoitusten kanssa. **Tavoitteena** on, että kuntalaiset osallistuisivat ja vaikuttaisivat yhä aktiivisemmin kuntien toimintaan. Lainsäädännössä tavoitteita on vaikeaa

ja lähes mahdotonta asettaa määrällisesti mitattaviksi, joten *tavoitteen toteutumisen* arviointi on tästä syystä ongelmallista.

*Tutkimuksessa ei näin ollen saatu täsmällistä vastausta siihen, missä määrin säännöksen tavoite on toteutunut.* Kuitenkin tutkimuksen empiirisestä lähdemateriaalista ja siitä tehdyn analyysin pohjalta voidaan todeta, ettei säännöksen tavoitteen voida nähdä kovinkaan hyvin toteutuneen viitaten mm. siihen, että aloiteoikeus on vähiten käytetty osallistumisen ja vaikuttamisen muoto, ottaen huomioon sen, että aloitteiden laatiminen on suhteellisen helppoa. Myös usko aloitteiden kautta vaikuttamiseen on heikkoa. Vähäisiä aloitemääriä voidaan arvioida olevan vähän silläkin perusteella, etteivät kuntalaiset ylipäätään tiedä ko. oikeuden olemassaolosta.

#### *Lainsäädännön kehittäminen (de lege ferenda -kannanotot)*

Edellä mainittuihin aloiteoikeussäännökseen ja aloitetoimintaan liittyviin ongelmiin viitaten tutkimuksessa tuotiin esiin joitakin kannanottoja ja kehittämisehdotuksia aloiteoikeussäännöstä koskien. Keskeisenä ongelmana nähtiin, että valtuuston toimivaltaan kuuluvista asioista voi päättää sen alaiset organit (hallitus, lautakunnat, viranhaltijat), joilta ainoastaan edellytetään, että valtuuston toimivaltaan kuuluvista aloitteista ja niihin johtaneista toimenpiteistä informoidaan valtuustoa. Ko. menettely on oikeusjärjestyksessämme omaksuttujen toimivaltarajoja koskevien periaatteiden vastainen. Tästä syystä valtuuston toimivaltaan kuuluvat aloitteet tulisi käsitellä toimivaltaisessa viranomaisessa - valtuustossa. Lisäksi ongelmana nähtiin aloitteiden käsittelyyn liittyvä aikataulliset kysymykset. Säännöksessä olevia määräaikoja (1 mom:ssa 1 v ja 2 mom:ssa 6 kk), tulisi hyvän hallinnon- ja palveluperiaatteen huomioon ottaen lyhentää puoleen.

Yhtäältä on selvää, että lainsäädäntöä muuttamalla tai kiristämällä, ei kuntalaisia saada osallistumaan ja vaikuttamaan kovinkaan merkittävässä määrin. Toisaalta lainsäädännön ja ko. säännöksen tulee luoda sellaiset edellytykset, että osallistuminen ja vaikuttaminen on riittävän tehokasta ja vaikuttavaa. Muutos edustuksellisesta demokratiasta kohti osallistuvampaa (suoraa) demokratiaa vaatii myös hallintokulttuurilta, todennäköisesti pitkänkin ajan kestävästä muutosprosessin. Kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen, sekä oikeusturvan

näkökulmista ei liene tarkoituksenmukaista jäädä odottamaan tämän arvioitavissa olevan - hitaan kehityksen - tuloksia ilman lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia.

