

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuden to-
teuttaminen Keravan kaupungin keskushallin-
nossa



Laine, Tiina

Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea Hyvinkää

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuden toteuttaminen Keravan kaupungin keskushallinnossa

Tiina Laine
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Helmikuu, 2011

Laurea-ammattikorkeakoulu
 Laurea Hyvinkää
 Liiketalouden koulutusohjelma
 Oikeudellinen asiantuntijuus

Tiivistelmä

Laine Tiina

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuden toteuttaminen Keravan kaupungin keskushallinnossa

Vuosi	2011	Sivumäärä	63
-------	------	-----------	----

Tämä opinnäytetyö käsittelee kunnan asukkaiden osallistumisoikeuden toteuttamista Keravan kaupungin keskushallinnossa sekä siihen mahdollisesti liittyviä ongelma- ja kehittämiskohteita. Lisäksi tavoitteena on päivittää vuonna 2002 valmistuneet Keravan kaupungin osallisuusohjeet ja tehdä kaupungin hallintokunnille menettelyohjeet kuntalaisten ja valtuutettujen tekemien aloitteiden käsittelyyn. Osallisuusohjeen toivotaan lisäävän kuntalaisten tietoisuutta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja menettelyohjeen tarkoitus on edistää hallintokuntien tietoisuutta aloitteiden käsittelystä ja tarjota tukea niiden käsittelyyn.

Kansalaisten osallistumis- ja vuorovaikuttamismahdollisuuksia turvaava lainsäädäntö on Suomessa varsin kattava. Opinnäytetyössä on tarkasteltu vain tärkeimpiä, opinnäytetyöhön liittyviä säädöksiä. Oikeuslähteinä on käytetty julkisoikeudellista kirjallisuutta, lakeja ja sähköisiä aineistoja. Aineistonhankintamenetelmänä on käytetty teemahaastatteluja.

Kuntalain mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalaisten osallistumismuodot voidaan ryhmitellä sen mukaan, missä kunnallisessa päätöksentekoprosessin vaiheessa osallistuminen tapahtuu eli valmistelu-, suunnittelu-, päätöksenteko- tai toimeenpanovaiheessa.

Keravan kaupungin keskushallinnossa tehdään paljon yhteistyötä kuntalaisten kanssa ja kuntalaisten osallistuminen tukee Keravan kaupungin strategiaa. Osana palvelutuotantoa painottuu osallistuminen ja kansalaisaktiivisuuden hyväksikäyttö sekä vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen. Asiakasnäkökulman huomioonottaminen on hyvän hallinnon perusta.

Asiasanat: kunta, kuntalaki, osallistumisoikeus, vaikuttaminen, aloite, aloiteoikeus

Laurea University of Applied Sciences
 Laurea Hyvinkää
 Degree Programme in Business Administration
 Legal Expertise

Abstract

Tiina Laine

The implementation of local residents' right to participate in the central administration of the town of Kerava

Year	2011	Pages	63
------	------	-------	----

The principal objectives of this study are to identify local residents' right to participate and its' implementation in the central administration of the town of Kerava and to determine the problem areas as well as revealing the improvement areas. The sub goal of this thesis is to update the involvement instruction of the town of Kerava, completed in year 2002 and prepare an internal procedure rule of initiatives for the administration offices of the town. The aim of the involvement instructions is to enhance the local residents' knowledge of their participation and contribution opportunities. This initiative procedure rule improves the knowledge of the initiative processing as well as supports the handling of initiatives in various administration offices.

The legislation in Finland protecting a citizens' participation and interaction is fairly comprehensive. This study elaborates only the most important regulations. As legal sources have public judicial literature, laws and electronic material been used. The process of material acquisition was theme interviews.

According to the Local Government Act the council responsible for looking after the community members' preconditions to participate and influence on the activities of the municipality. The participating forms of the municipality members can be defined according to the stage of the intervention point in the municipal decision making process. The main stages in municipal decision making process are: preparation, planning, decision making and execution.

The central administration of Kerava has an extensive collaboration with the municipality members which are strongly participating and influencing the implementation of the strategy of Kerava. Enhanced influencing opportunities, increased participating and good citizen activities are part of the daily service delivery of the town of Kerava. The consideration of customer perspective is always a good foundation for excellent administration.

Key Words: municipality, Local Government Act, right to participate, influencing, initiative, right of initiative

LYHENTEET

PL	Suomen Perustuslaki (731/1999)
KL	Kuntalaki (365/1995)
HL	Hallintolaki (434/2003)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
VL	Vaalilaki (714/1998)
NL	Nuorisolaki (72/2006)

Sisällys

1	JOHDANTO.....	7
2	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO.....	8
	2.1 Kunta.....	8
	2.2 Kunnan jäsenyys.....	9
	2.3 Kunnan tehtävät.....	9
	2.4 Kunnallinen demokratia.....	10
3	OSALLISUUDEN KÄSITE JA LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA.....	11
	3.1 Osallisuuden käsite.....	11
	3.2 Kansalaisten osallistumisen lainsäädännöllinen perusta.....	13
	3.3 Valtakunnallinen osallisuushanke 1997-2002.....	16
4	KUNNAN ASUKKAIDEN OSALLISTUMISOIKEUS JA SEN TOTEUTTAMINEN KERAVAN KAUPUNGIN KESKUSHALLINNOSSA.....	17
	4.1 Äänestäminen osallistumisoikeutena.....	18
	4.1.1 Keravan kaupungin äänestysaktiivisuus.....	18
	4.1.2 Äänestysaktiivisuuden lisääminen ja niihin liittyvät ongelmat.....	19
	4.2 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.....	21
	4.3 Aloiteoikeus.....	23
	4.3.1 Aloitteiden käsittelyprosessi.....	26
	4.3.2 Case kunnan asukas: Lempi-adressi.....	27
	4.4 Tiedottaminen.....	28
	4.5 Kunnallinen kansanäänestys.....	33
	4.6 Kansanäänestysaloite.....	33
	4.7 Maankäyttö ja rakentaminen.....	34
	4.8 Nuorten osallistuminen.....	35
	4.9 Kunnallishallinnon muutoksenhakekeinot.....	36
5	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	39
	5.1 Keskushallinnon osallistumisoikeuteen liittyvät ongelma- ja kehittämiskohteet	39
	5.2 Keravan kaupungin osallisuusohjeet.....	43
	5.3 Kuntalaisten ja valtuutettujen tekemien aloitteiden käsittely.....	44
	Lähteet.....	45
	Kuviot.....	47
	Taulukot.....	48
	Liitteet.....	49

1 JOHDANTO

Tein oikeustradenomiopintoihin liittyvän opinnäytetyöni työpaikalleni Keravan kaupungille, jonka keskushallinnossa työskentelen kehittämisassistenttina. Keravan kaupungilla on viisi virastoa: keskushallinto, sosiaali- ja terveystyövirasto, kasvatus- ja opetusvirasto, vapaa-aikavirasto ja kaupunkitekniikka. Sovin opinnäytetyöni aiheesta keskushallinnon hallintopalveluiden osastopäällikön, kaupunginsihteerin Anne Mäkisen kanssa.

Tarkastelen opinnäytetyössäni kunnan asukkaiden osallistumisoikeuden toteuttamista Keravan kaupungin keskushallinnossa ja selvitän asiaan mahdollisesti liittyviä ongelma- ja kehittämiskohteita. Lisäksi saamani toimeksiannon mukaan päivitän vuonna 2002 valmistuneet Keravan kaupungin osallisuusohjeet ja teen kaupungin hallintokunnille menettelyohjeet kuntalaisten sekä valtuutettujen tekemien aloitteiden käsittelyyn. Osallisuusohjeen toivotaan lisäävän kuntalaisten tietoisuutta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja menettelyohjeen tarkoitus taas on edistää hallintokuntien tietoisuutta asiasta ja tarjota tukea aloitteiden käsittelyyn.

Oikeuslähteinä olen käyttänyt julkisoikeudellista kirjallisuutta, lakeja ja sähköisiä aineistoja. Työni kuluessa olen toiminut tiiviissä yhteistyössä hallintopalveluiden osastopäällikön kaupunginsihteerin Mäkisen kanssa, jonka vastuualueisiin osallistumisjärjestelmien kehittäminen kuuluu ja muuta asiantuntijatietoa saadakseni olen elo- ja syyskuun aikana haastatellut viestintäpäällikkö Tanja Ruotsia, arkistopäällikkö Tommy Koukkaa ja kaavoituspäällikkö Lea Piis-tari-Niemelää. Haastattelumenetelmänä olen käyttänyt teemahaastattelua.

Työni aluksi tarkastelen kuntaa, kunnan jäsenyyttä, kunnan tehtäviä ja kunnallista demokratiaa. Sen jälkeen otan esiin osallisuuden käsitteen ja kansalaisten osallistumisen lainsäädännöllisen perustan sekä kerron sisäasiainministeriön vuonna 1997 käynnistämästä osallisuushankkeesta, jonka tavoitteena oli kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisääminen. Työni keski- ja loppupuolella tarkastelen kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta Keravan kaupungin eri sektoreilla sekä niissä esiintyneitä ongelmia ja kehittämiskohteita. Viides luku sisältää työni yhteenvedon ja johtopäätökset. Opinnäytetyön tuloksena syntyneet Keravan kaupungin osallisuusohje ja hallintokuntien menettelyohje kuntalaisten tekemien aloitteiden käsittelyyn ovat tämän opinnäytetyön liitteenä.

Uskon, että tämä toiminnallinen ja kehittävä opinnäytetyöni palvelee kunnan keskushallintoa ja edistää kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (PL 12 §). Itsehallinnolla tarkoitetaan valtion alaiselleen julkiselle yhdyskunnalle tai laitokselle antamaa oikeutta hoitaa omien elintensä avulla sille määrättyjä tai sille muuten kuuluvia tehtäviä. (Oulasvirta, Brännkärr 2001, 7-10). Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991). Sopimuksessa jäsenvaltiot katsovat, että paikallisviranomaiset ovat demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja ja kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon, on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot tunnustavat. Jäsenvaltiot ovat vaakuuttuneita, että tätä oikeutta voidaan välittömimmin käyttää juuri paikallistasolla.

2.1 Kunta

Kunta on paikallistasolla toimiva julkishallinnon yksikkö, jolla on oma rajattu alueensa ja väestönsä. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu tiettyjä tunnuspiirteitä kuten kuntien verotusoikeus, joka mahdollistaa omavastuisen talouden. Kunnilla on myös mahdollisuuden ottaa hoidettavakseen muitakin kuin niille laissa säädettyjä tehtäviä, mutta kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunnissa on edustuksellinen demokratia, joka perustuu vaaleilla valittuun valtuustoon ja luottamushenkilöjärjestelmään. Kunnat ovat julkisia viranomaisia, jotka voivat käyttää julkista valtaa esimerkiksi määräämällä tuloveroprosentin, hyväksymällä jätevesitaksan, myöntämällä rakennusluvan jne. Kunnat ovat muista erotettavissa olevia talousyksiköitä, joilla on oma hallinto-organisaatio. (Oulasvirta, Brännkärr 2001, 7)

Suomen Kuntaliiton tilaston mukaan kuntien määrä Suomessa on vähentynyt sadalla vuosien 2002-2009 välisenä aikana (Taulukko 1). Määrää pyritään entisestään vähentämään, joten tätä tarkoitusta varten vuonna 2007 astui voimaan kunta- ja palvelurakennemuutostusta ohjaaja lainsäädäntö. Lain tavoitteena on saada aikaan elinvoimaisia ja toimintakykyisiä kuntia, jotka kehittävät aluettaan aktiivisesti ja järjestävät palvelunsa tehokkaasti. Lainsäädäntö pitää sisällään ns. puitelain kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (Paras-hanke), kuntajakolain ja lain varainsiirtoveron muuttamisesta. Puitelaki määrittelee kuntauudistuksen tavoitteet, luo uudistukselle edellytykset ja määrittelee uudistuksen aikataulun. Uudistettu kuntajakolaki (1698/2009) täsmentää kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kannustaa väestöpohjaltaan entistä suurempien kuntien muodostamiseen.

Vuosi	1917	1927	1937	1947	1957	1967	1977	1987	1998	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kuntia	532	585	602	547	549	537	464	461	452	444	432	431	416	415	384	342

Taulukko 1: Kuntien määrä Suomessa 1917-2010 (Lähde: Suomen Kuntaliitto)

2.2 Kunnan jäsenyys

Kunnan jäseneksi määritellään henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Myös yhteisö, laitos tai säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa, on kunnan jäsen. Edelleen kunnan jäsen on se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. On siis mahdollista olla samanaikaisesti jäsenenä useammassa kuin yhdessä kunnassa. Esimerkiksi henkilö, jolla on kotipaikka yhdessä ja vapaa-ajan asunto toisessa kunnassa, on kummankin kunnan jäsen. Kunnan perusjäsenistöä ovat kuitenkin vain kyseisessä kunnassa asuvat kunnan asukkaat. (Oulasvirta, Brännkärr 2001, 11)

Kunnan jäsenyys synnyttää asukkailleen sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Oulasvirran ja Brännkärrin mukaan (2001, 11) kunnan asukkaan oikeuksia ovat mm. äänioikeus kunnallisvaaleissa, äänestysoikeus kansanäänestyksessä, oikeus toimia luottamushenkilönä kunnassa, oikeus kunnallisten palvelujen käyttöön, valitusoikeus ja aloiteoikeus kunnan hallintoa ja toimintaa koskevissa asioissa ja oikeus osallistua hallinnon hoitamiseen.

Itsehallinnon määritelmä edellyttää asukkaiden osallistumista, joten oikeus osallistua hallinnon hoitamiseen on erittäin tärkeä. Kuntalaisella on kunnan jäsenenä sekä oikeus että velvollisuus osallistua hallintoon kunnallisessa luottamustoimessa. Jos kunnan asukas valitaan kunnalliseen luottamustoimeen, kunnan asukkaalla on velvollisuus osallistua siihen. Luottamustoimesta saa kieltäytyä vain kuntalaissa mainituin perustein. Kunnan jäsenet ovat velvollisia maksamaan tuloistaan kunnallisveroa ja omistamistaan kiinteistöistä kiinteistöveroa. (Oulasvirta, Brännkärr 2001, 12)

2.3 Kunnan tehtävät

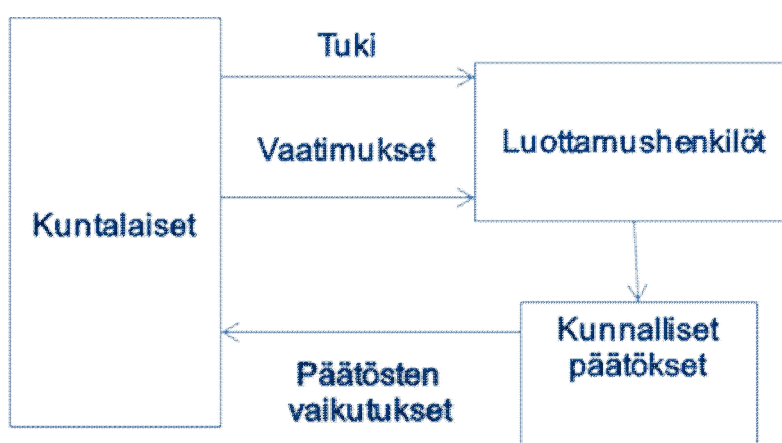
Yhteiskunnan julkisista palveluista suuri osa on kunnallisia. Kunnan tehtävä on järjestää asukkailleen palveluja pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehityksestä alueellaan. Kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Laissa on säädetty mm. sivistyspalveluiden, terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden, teknisen sektorin ja yhdyskuntapalveluiden sekä elinkeinotoimen tehtävien hoitamisesta. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Kuntien ja kuntayhtymien toiminta keskittyy selvästi sivistystoimen, sosiaalitoi-

men ja terveydenhuollon peruspalveluiden tuottamiseen sekä kaupungeissa lisäksi liiketoimintaan ja yhdyskuntapalveluihin. Kuntayhtymät toimivat useimmiten terveydenhuollon ja ammatillisen koulutuksen alalla. (Oulasvirta, Brännkärr 2001, 37-38, 55-56)

Kunnan tärkeimmät palvelut (terveydenhuolto-, sosiaali- ja koulutuspalvelut) on tarkoitettu ensisijaisesti kunnan asukkaille. Käytännössä kaikkien palvelujen käyttöoikeutta ei voida sitoa kunnassa asumiseen, vaan muillakin on oikeus käyttää näitä palveluja (esimerkiksi museot, sairaalat, uimahallit tms.). Osa palveluista on tarkoitettukin laajemmalle väestöalueelle (kuntayhtymien palvelut, kaupunkien teatterit, orkesterit jne.). (Oulasvirta, Brännkärr 2001, 12)

2.4 Kunnallinen demokratia

Suomen valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa poliittinen demokratia on pääosin edustuksellista eli välillistä demokratiaa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, joka valitsee kunnan tärkeimmät viranhaltijat ja muut kunnan luottamuselimet (KL 1 §). Kunnan viranhaltijat valmistelevat ja panevat täytäntöön luottamuselinten päätökset. Edustuksellisessa demokratiassa poliittiset ryhmittymät kilpailevat kansalaisten tuesta säännöllisin väliajoin pidettävissä vapaissa vaaleissa. Kuntalain mukaan kunnalliseen demokratiaan kuuluu myös välitön eli suora demokratia, joka korostaa kuntalaisten suoraa osallistumista eri tavoin kunnan päätöksentekoon. Edellä mainittujen lisäksi on olemassa myös käyttäjädemokratiaa, jossa kunnallisen laitoksen johtokuntaan voidaan valita jäseniä palvelujen käyttäjien esityksestä. Oulasvirta ja Brännkärr ovat kuvanneet kunnallisen demokratian mallia alla olevan kuvan mukaisesti (Kuva 1). (Oulasvirta, Brännkärr 2001, 21)



Kuvio 1: Kunnallisen demokratian malli (Lähde: Oulasvirta, Brännkärr 2001)

3 OSALLISUUDEN KÄSITE JA LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA

3.1 Osallisuuden käsite

Osallistumiseen sisältyy ajatus kansalaisesta aktiivisena subjektina, joka haluaa, osaa ja saa toimia välittömänä vaikuttajana itselleen tärkeissä yhteiskunnallisissa asioissa. Osallisuus taas voi liittyä myös edustuksellisen demokratian kehittämiseen tai se voi olla omaehtoista kansalaistoimintaa, kansalaisaktivismia tai järjestöosallisuutta. (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 2002)

Kohosen ja Tialan mukaan osallisuus-käsitteeseen vaikuttaa kaksi olennaista asiaa: omakohtainen kiinnostus osallistua ja vaikuttaa sekä tarjolla olevat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa. Erityisesti jälkimmäiseen voidaan vaikuttaa kehittämällä hallinto- ja päätöksentekojärjestelmää siten, että se tarjoaa toimivia mahdollisuuksia ja keinoja kansalaisten osallistumiseen. Osallisuudessa voidaan myös erotella erilaisia rooleja. Henkilö voi olla osallinen kansalaisena, kuten kunnan asukkaana, tai palvelujen käyttäjänä eli asiakkaan roolissa. Asiakasosallisuus tarkoittaa palvelujen käyttäjän mahdollisuutta osallistua palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen esimerkiksi antamalla palautetta. Kunnallishallinnossa osallisuus liittyy varsinkin paikallisdemokratian kehittämiseen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. (Kohonen, Tiala 2002, 6)

Koska vaikuttaminen on tehokkainta valmisteluvaiheessa, on oikea ajoitus osallistumisessa ensiarvoisen tärkeää. Käytännössä mahdollisimman aikainen osallisuus takaa parhaimman vaikuttavuuden. ”Vallakas - kuntalaisen vaikuttamisoppaassa” on kuvattu taulukon 2 mukaisesti kunnan päätöksentekovaiheita ja tahoja, joihin voidaan olla yhteydessä asian käsittelyvaiheesta riippuen. (Rantakokko, Lehtinen, Lundström, Kenni 2009, 9)

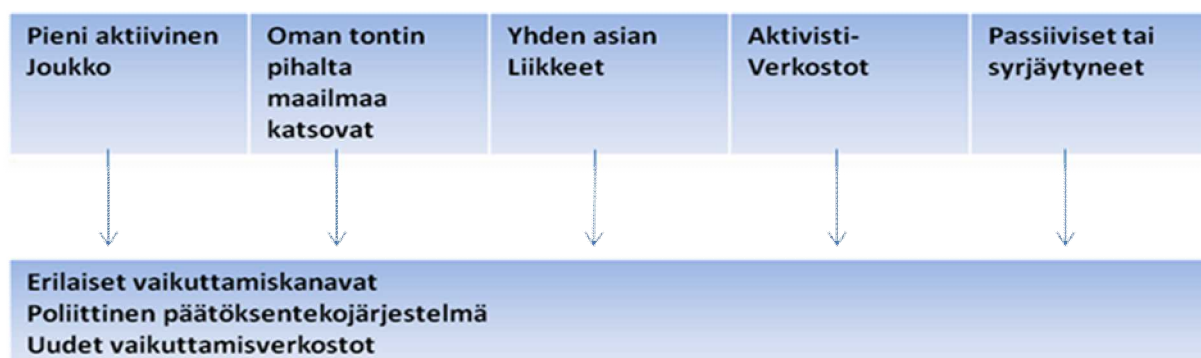
Vaihe	Vaikutettava taho	Osallisuuden laji
viranhaltijavalmistelu	viranhaltija	tieto- ja suunnitteluosallisuus
lausunto, esitys, aloite	johtokunta ja/tai lautakunta	tieto- ja suunnitteluosallisuus
asian valmistelu valtuustolle	kunnanhallitus	tieto- ja suunnitteluosallisuus
lopullinen ratkaisu	valtuusto	päätösosallisuus
laillisuusvalvonta ja täytäntöönpanopäätös	kunnanhallitus	toimintaosallisuus

Taulukko 2: Kunnan päätöksentekovaiheet ja vaikuttamistahot (Lähde: Rantakokko ym. 2009)

Kuntalaisten osallistumismuotoja voidaan ryhmitellä usealla tavalla. Yksi mahdollinen tapa on jaotella niitä sen mukaan, missä kunnallisen päätöksentekoprosessin vaiheessa osallistuminen tapahtuu (valmistelu, suunnittelu, päätöksenteko, toimeenpano). Näin ryhmiteltynä osallistumismuodot voidaan jakaa osallisuuden lajeihin eli tieto-osallisuuteen, suunnitteluosallisuuteen, päätösosallisuuteen sekä toimintaosallisuuteen. (Kohonen ja Tiala, 2002, 6)

1. Tieto-osallisuus on kuntalaisten oikeutta tiedon saamiseen ja tuottamiseen. Se edustaa osallisuuden helposti toteutettavia muotoja, kuten mm. kunnan tiedottaminen, kuntalaisten kuuleminen, kyselyihin vastaaminen ja palvelusitoumukset.
2. Suunnitteluosallisuus on tieto-osallisuutta syvempää kuntaorganisaation ja kuntalaisten välistä valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta, kuten esimerkiksi yhteissuunnittelu ja kaupunkifoorumit.
3. Päätösosallisuus on suoraa osallisuutta palvelujen tuottamista tai omaa asuinalueita koskeviin päätöksiin. Käyttäjädemokratia on päätösosallisuutta silloin, kun palvelun käyttäjille on delegoitu päätösvaltaa; esimerkiksi päätösosallisuudesta on kunnanosan asukkaiden suoraan valitsema aluelautakunta, jolle valtuusto on delegoinut päätöksenteon.
4. Toimintaosallisuus on kuntalaisten omaa toimintaa elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksiköissä esimerkiksi talkoovoimin toteuttavaa ympäristön kunnostusta ja ylläpitoa tai palvelujen tuottamista. Toimintaosallisuuden edellytyksiä voidaan kuntaorganisaation toimesta vahvistaa esimerkiksi osoittamalla taloudellisia avustuksia kuntalaisten omien projektien toteuttamiseen. (Rantakokko ym. 2009, 9)

Kuntalaisten osallistumishalukkuudesta voidaan kuntalaisten vaikuttamisoppaan (Rantakokko ym. 2009, 12) mukaan muodostaa seuraavia kuvan 2 mukaisia, toisiinsa liittyviä kehityssuuntia:



Kuvio 2: Kuntalaisten osallistumishalukkuuden kehityssuunnat (Lähde: Rantakokko ym, 2009)

Ryhmien vaikuttamistavat eroavat toisistaan siten, että aktiiviset vaikuttavat luottamushenkilöjärjestelmän kautta, oman tontin pihalta maailmaa katsovat aktivoituvat vasta jonkin uhaessa heidän, lähiympäristöään tai elämänlaatuansa, yhdenasian liikkeiden ja aktivistiverkostojen vaikuttaminen on yhä enemmän muun kuin poliittisen päätöksentekojärjestelmän kautta ja passiiviset ja syrjäytyneet eivät osallistu. (Rantakokko ym. 2009, 12)

3.2 Kansalaisten osallistumisen lainsäädännöllinen perusta

Suomen lainsäädännössä on säädöksiä, jotka koskevat kansalaisten osallistumista. Säädöksiä on mm. perustuslaissa, kuntalaissa, laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta, hallintolaisissa, maakäyttö- ja rakennuslaissa, laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemesta ja oikeudesta ja nuorisolaissa. Koska kansalaisten osallistumis- ja vuorovaikuttamismahdollisuuksia turvaava lainsäädäntö on varsin laaja ja kattava, olen tarkastellut alla vain tärkeimpiä ja opinnäytetyöhön liittyviä säädöksiä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Perustuslaki (PL 731/1999)

Osallistumisen ja vaikuttamisen lähtökohdat on kirjattu perustuslakiin, jonka mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta (PL 2 §). Perustuslaissa on säännökset kansalaisten oikeuksista äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sekä julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14 §). Lain mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20 §). Laissa on myös säädetty, että neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista (PL 53 §). (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 2002)

Kunnalliseen päätöksentekoon osallistumisen kannalta keskeinen perustuslain säännös on 121 §, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Laajasti ottaen myös perustuslakiin sisältyvät sananvapaus ja julkisuutta (12 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (13 §) sekä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §) koskevat säännökset turvaavat osallistumismahdollisuuksia. (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 2002)

Kuntalaki (KL 365/1995)

Osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon koskevat yleiset säännökset on koottu kuntalakiin, jonka mukaan kunnan asukkaat valitsevat kunnanvaltuustona toimivat valtuutetut ja va-

ravaltuutetut (KL 9 §). Muiden toimielinten ja niiden jäsenten valintaan he osallistuvat eduskunnallisten elinten, pääsääntöisesti valtuuston välityksellä. (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 2002)

Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan ja kunta voi vapaasti päättää siitä, miten se tämän velvollisuutensa käytännössä toteuttaa. Kuitenkin pykälään on sisällytetty esimerkiksi kieluetelo siitä, miten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää (KL 27 §). Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa (KL 28 §). Lain 29 §:ssä säädetään kunnan asukkailleen tiedotettavista vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Tiedottamisvelvollisuuden käytännön toteutustavat ovat pitkälti kunnan harkinnassa, mutta niistä on kuntalain 50 §:n mukaisesti annettava tarpeelliset määräykset kunnan hallintosäännössä. Kuntalaisten tiedonsaantia tukee myös kunnanvaltuuston kokousten julkisuutta koskeva kuntalain 57 §. Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvassa asiassa toimitetaan kansanäänestys. Osallistumismahdollisuuksien kannalta on merkittävä myös kuntalain 89 §:ssä säädetty mahdollisuus tehdä kirjallisesti oikaisuvaatimus kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen. Kuntalain 11. luvussa on säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta. (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 2002)

Pikkala toteaa Suomen Kuntaliiton julkaisussa, että lainsäädännössämme korostetaan kuntien velvollisuutta tiedottaa avoimesti, edistää kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien edellytyksiä osallistua sekä vaikuttaa myös vaalien välillä. Keskeisimmät tiedottamista ja kuntalaisten suora osallistumista koskevat velvoitteet löytyvät perustuslain ohella kuntalaista. (Pikkala 2006, 7)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (N:o 621/1999)

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetyn lain 1 luvun 1 §:ssä on säädetty julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei toisin ole säädetty. Oikeudesta seurata mm. eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia on säädetty erikseen. 5 luvussa on säädetty viranomaisten velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Viranomaisilla on 19 §:n mukaan tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa, jollei salassapitosäännökset sitä estä. 20 §:ssä on lisäksi säädetty viranomaisten velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Toimintansa avoimuuden lisäämiseksi viranomaisten on tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja, julkaisuja ja tietoineistoa mm. palveluistaan ja ratkaisukäytännöistään. Toimintojen ja palveluiden lisäksi viranomaisen on tiedotettava yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Hallintolaki (HL 434/2003)

Viranomaisen on tarpeen mukaan annettava neuvoja toimialaansa kuuluvan asian vireillepanosta ja toiminnasta asiaa käsiteltäessä (HL 4 §). Vireilläolon ilmoittamisesta säädetään 13 §:ssä, jonka mukaan julkinen ilmoitus on tehtävä, jos asian ratkaisulla voi olla suuri vaikutus laajalle alueelle tai lukuisten henkilöiden oloihin. Asianosaiselle on varattava ennen asian ratkaisemista tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. 15 §:ssä on edellisen lisäksi säädetty niistä asioista, jotka saa ratkaista asianosaista kuulematta.

Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999)

Lain tarkoituksena on lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta sekä tietoturvallisuutta edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä (1 §). Viranomaisen velvollisuutena on järjestää sähköiset asiointipalvelut ja huolehtia siitä, että sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikoina (18-19 §). Viranomaisen on myös ilmoitettava sähköisessä asioinnissa käytettävät yhteystietonsa (20 §).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999)

Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja turvataan jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun (1 §). 8 luvussa on säädetty kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta. Kaavaa valmisteltaessa on tiedotettava niin, että kaikilla osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja ilmoittaa mielipiteensä (62 §). Kaavaa laadittaessa on myös tehtävä suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista (63 §). Alueellisen ympäristökeskuksen kanssa voidaan neuvotella osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ja toteuttamisesta (64 §). Kaavaehdotus on asetettava 65 §:n mukaan julkisesti nähtäville ja siitä on tiedotettava. Kunnan jäsenille on lain mukaan varattava tilaisuus mielipiteensä eli muistutuksen esittämiseen asiassa. Kun päätös kaavan hyväksymisestä on tehty, on siitä viipymättä lähetettävä tieto niille kunnan jäsenille sekä muistutuksen tekijöille (67 §). 19 luvussa on säädetty lupamenettelystä ja lupaharkinnasta. Esimerkiksi 133 §:ssä on säädetty rakennuslupahakemuksen vireilletulon ilmoittamisesta naapureille, tarvittaessa suoritettavasta katselmuksesta tai merkittävälle alueelle pyydettyvästä ympäristökeskuksen lausunnosta.

Nuorisolaki (NL 72/2006)

Lain tarkoitus on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Toteuttamisen

lähtökohtana on mm. yhteisöllisyys, yhteisvastuu, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo. 8 §:n mukaan nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja nuorisopolitiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Nuoria on myös kuultava heitä koskevissa asioissa.

Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet

Suomen kuntaliiton mukaan Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut vuonna 2001 suosituksen koskien kansalaisten osallisuutta julkiseen elämään paikallisella tasolla. Suosituksessa on määritelty paikallisdemokraattisen osallisuuspolitiikan peruseriaatteen, toimenpiteitä kansalaisten osallistumisen kannustamiseksi ja vahvistamiseksi paikallisessa julkisessa elämässä, toimenpiteitä liittyen paikallisiin vaaleihin osallistumiseen ja edustuksellisen demokratian järjestelmään, toimenpiteitä suoran julkisen osallistumisen kannustamiseksi paikallisessa päätöksenteossa ja paikallisten asioiden hoitamisessa sekä erityisiä toimenpiteitä niiden kansalaisluokkien rohkaisemiseksi, joille syystä tai toisesta osallistuminen on hankalampaa. (Suomen kuntaliitto). Kohdassa 2 mainitsin, että Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991), jonka mukaan kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi demokratian periaatteista.

3.3 Valtakunnallinen osallisuushanke 1997-2002

Valtiovalta pyrkii monin tavoin edistämään ja seuraamaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Esimerkiksi vuonna 1995 voimaan tulleessa kuntalaissa (Kuntalaki 365/1995) nostettiin kansalaisten osallistuminen aiempaa korostetumpaan asemaan. Myös hallituksen tavoitteiksi asetettiin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen, syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisääminen. Tätä varten sisäasiainministeriössä käynnistettiin vuonna 1997 valtakunnallinen osallisuushanke, joka toteutettiin yhteistyössä eri ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Valtioneuvoston tukemana 53 kunnassa toteutettiin vuoden 1998 aikana 67 osallisuusprojektia, joissa haettiin paikallista tapaa toteuttaa kuntalaisten osallisuutta käytännössä. Ministeriön vuonna 1999 päätöksellä hanketta jatkettiin siten, että vuoden 2000 alusta lähtien aiempien hankekuntien joukosta valittiin 17 kuntaa ja yksi kuntayhtymä hankkeen toiseen vaiheeseen. Hanke päättyi keväällä 2002. (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 2002, 3-4; Kohonen, Tiala 2002, 5)

Valtakunnallisen Osallisuushankkeen ja sen paikallishankkeiden kokemuksista valtioneuvosto antoi vuonna 2002 eduskunnalle selonteon kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. Osallisuushankkeesta nousi esille lupaavia käytäntöjä siitä, miten lain tarjoamia mahdollisuuksia on käytetty hyväksi ja luotu hyvän osallisuuden edellytyksiä kuntalaisille. Lupaavista käytännöistä on Kirsi Kohonen ja Toni Tiala toimittaneet vuonna 2002 kirjan "Kuntalaiset ja

hyvä osallisuus, Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi". Kirjaan on koottu artikkeleita kunnissa tehdyistä paikallisdemokratian ja kansalaisten osallisuuden lisäämiseksi tehdyistä toimenpiteistä. Keravan kaupunki oli mukana osallisuushankkeessa, joka käynnistyi silloisen koulutustoimen hankkeena. Alueellisesti hanke oli keskittynyt Ahjon kaupunginosan monitoimitaloon sekä yläasteen ja toisen asteen koulutuksen osalta koko kaupunkiin. Myös kaavoitus oli mukana keskittyen Ahjon alueelle. Kerava sai hankkeesta käyttöönsä lupaavia käytäntöjä lapsiin kohdistuvista osallistavista menetelmistä. Keravasta todetaankin, että lasten osallistumisen tulee tapahtua normaalina toimintana niin päivähoitossa kuin kouluissa. Keravan kaupungin hankkeesta saamia hyötyjä olisi pitänyt hyödyntää paremmin koko kaupungin koulutoimeen, koska tässä tapauksessa hyödyt jäivät valitettavasti vain yhden kaupunginosan käyttöön.

4 KUNNAN ASUKKAIDEN OSALLISTUMISOIKEUS JA SEN TOTEUTTAMINEN KERA VAN KAUPUNGIN KESKUSHALLINNOSSA

Kuntalaiset voivat vaikuttaa kuntalain perusteella kunnalliseen päätöksentekoon tekemällä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioista (28 §) tai tekemällä aloitteen kunnallisen neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä (31 §).

Kunta voi lisätä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tiedottamalla (29 §), järjestämällä kunnallisen neuvoo-antavan kansanäänestyksen (30 §), valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin ja ottamalla käyttöön kunnan osa-aluehallintoa (27 §).

Kuntalain 4 luvussa (KL 365/1995) on säädetty kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta ja siinä on määritelty mm. seuraavista asioista:

- o kunnassa toimitettavien kunnallisvaalien sekä neuvoo-antavien kunnallisten kansanäänestysten äänioikeus ja äänestys oikeus
- o asukkaiden suora osallistuminen ja vaikuttaminen
- o valtuuston vastuu suoran demokratian edellytyksistä
- o suoran demokratian keinot
- o kunnan asukkaan aloiteoikeus
- o aloitteen käsittely
- o aloitteen mukaisen asian ottamisesta määräajassa valtuuston käsiteltäväksi
- o julkisuusperiaate ja tiedottaminen
- o katsaukset
- o tiedottaminen kuntakonsernin toiminnasta
- o vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

- o kunnallinen kansanäänestys
- o kansanäänestysaloite.

Keravan kaupungin keskushallinnon tapaa toteuttaa kuntalain mukaista asukkaiden osallistumisoikeutta olen tarkastellut seuraavissa kohdissa. Haastatteluista saamani taustatieto on ollut tärkeää ongelmakohtien ja kehittämisalueiden kartoittamisessa. Olen hyödyntänyt omaa asiantuntemustani mm. äänioikeutta ja äänestys-oikeutta koskevassa osiossa.

4.1 Äänestäminen osallistumisoikeutena

Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskeva perussäännös on perustuslain 14 §:ssä, jossa säädetään oikeudesta äänestää valtiollisissa ja kunnallisvaaleissa sekä kansanäänestyksissä. Äänioikeus valtiollisissa ja kuntavaaleissa on täysi-ikäisellä Suomen kansalaisella ja tietyin edellytyksin myös Suomessa vakituisesti asuvalla ulkomaalaisella.

Suomen kunnissa toimitettavat vaalit

Keravan kaupungin keskusvaalilautakunta vastaa vaalien järjestämisestä yhdessä keskushallinnon kanssa. Suomen kunnissa toimitetaan joka neljäs vuosi kuntavaalit, joissa valitaan valtuutetut päättämään kunnan asioista. Valtuutettujen määrä riippuu kunnan asukkaiden määrästä. Keravan kaupungissa järjestettävissä kuntavaaleissa valitaan valtuutettuja 51. Muita Suomessa järjestettäviä vaaleja ovat presidentinvaalit (joka kuudes vuosi), eduskuntavaalit (joka neljäs vuosi) ja europarlamenttivaalit (joka viides vuosi). Kunta voi järjestää myös neuvoo-antavan kunnallisen kansanäänestyksen.

Olen hoitanut edellä kuvattuja vaaleja Keravalla vuodesta 2004 lähtien toimiessani keskusvaalilautakunnan sihteerinä ja kaupungin vaalipäällikkönä. Tarkastelen kunnan asukkaiden osallistumista eli äänestysaktiivisuutta tehtävässäni saamieni kokemusten, tulosten ja tekemiemme toimenpiteiden kautta.

4.1.1 Keravan kaupungin äänestysaktiivisuus

Äänioikeus ei takaa ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, vaan ihmisen tulee olla itse aktiivinen ja suunnata vaalipäivänä äänestyspaikalle. Suomessa äänestysaktiivisuutta pysytään seuraamaan vaalien aikana reaaliaikaisesti oikeusministeriön vaalijärjestelmän avulla ja tilastoja on saatavissa oikeusministeriön, väestörekisterikeskuksen sekä Tilastokeskuksen sivuilta.

Keravan kaupungin tilastokirjan (Tilastokirja 2009) mukaan äänestysaktiivisuus on ollut korkeinta presidentinvaaleissa, jossa vuonna 2006 päästiin ensimmäisellä kierroksella 74,4 %:iin

ja toisella kierroksella 78,1 %:iin. Eduskuntavaaleissa äänestysprosentti vuonna 2007 oli 66,4 %. Äänestysaktiivisuus on heikointa europarlamenttivaaleissa. Vuonna 1999 äänestysprosentti oli vain 31,8 %, mutta vuonna 2009 se saatiin nostettua 44 %, mutta kuntalaiset eivät vielä koe europarlamenttivaaleja yhtä tärkeiksi kuin muita vaaleja. Europarlamenttivaalien tärkeyttä ja merkitystä on pystyttävä lisäämään, mutta siihen tarvitaan valtakunnallisia toimenpiteitä. Vuonna 2000 Keravan kaupungin äänestysprosentti kunnallisvaaleissa oli 52 % kun se jo vuonna 2008 oli 58,2 %. Äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi tehdyt toimenpiteet ovat tuottaneet tuloksia, mutta vielä on matkaa vuoden 1992 valtakunnalliseen tulokseen, joka oli 70,9 %.

Kuntalainen - kansalainen -tutkimusraportti on osana KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmaa tehty tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta vuosina 1996-2004 (Pekola-Sjöblom, Helander, Sjöblom 2006). Raportti perustuu kolmeen laajaan kuntalaiskyselyyn ja ne toteutettiin kunnallisvaalivuosina 1996, 2000 ja 2004. Raportin mukaan äänestysprosentti on laskenut vuoden 1992 vaalien 70,9 %:sta vuoden 2004 58,6 %:iin. Raportin mukaan useat politiikan tutkijat ovat nostaneet esille pelot puolueiden ja edustuksellisen demokratian kriiseistä ja johdattaneet asiasta käytäviin keskusteluihin. Vuonna 2008 kunnallisvaalien äänestysprosentti Suomessa saatiin nousemaan 61,3 % (www.vaalit.fi). Äänestämistä pidetään edustuksellisen demokratian avainmuuttujana ja sen tasoa arvioidaan järjestelmän yleisen hyväksyttävyyden yhtenä keskeisenä mittarina ja on selvää, ettei edustukselliseen demokratiaan nojaava päätöksentekojärjestelmä voi toimia vakuuttavasti, ellei äänestäjien enemmistö anna sille tukea Suomen kaltaisessa maassa - varsinkin, kun äänestämisen ulkoiset esteet ovat mahdollisimman pienet. On otettava huomioon, että tutkimuksen mukaan usko äänellä vaikuttamiseen ja siten edustuksellisen demokratian toimivuuteen vuonna 1996 oli selvästi heikompaa kuin vuosina 2000 ja 2004. Vuoden 1996 heikko tulos johtui kuntalaisten lamavuosina kokemasta palvelujen heikkenemisestä ja siitä johtuvasta turhautumisesta. (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 123)

4.1.2 Äänestysaktiivisuuden lisääminen ja niihin liittyvät ongelmat

Keskustellessani keskusvaalilautakunnan jäsenten, muiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa olemme usein miettineet, kuinka äänestysaktiivisuus kunnassa saataisiin kasvamaan varsinkin nuorten äänestäjien keskuudessa. Mielestäni politiikan ja sitä kautta vaikuttamisen merkitystä nuorten keskuudessa tulee kasvattaa. Luottamushenkilöiden ja vaaleissa ehdokkaina olevien pitää tulla lähemmäksi nuoria, jalkautua nuorison keskuuteen, keskustella nuorten kielellä ja nuoria kiinnostavista asioista. Nuorten äänestysaktiivisuutta on pyritty lisäämään myös oikeusministeriön toimesta järjestämällä nuorille, uusille äänestäjille kirjekampanja vuonna 2004. (www.vaalit.fi)

Keravan kaupunki on omalla toiminnallaan pyrkinyt äänestysaktiivisuuden lisäämiseen antamalla ehdokkaita asettaville ryhmille vaalitulaisuuksia varten korvauksetta käyttöönsä koulu- ja päiväkotitiloja, mahdollistamalla maksuttomat mainospaikat ehdokkaita asettaneille tahoille ja tukemalla puolueita ulkomainonnan järjestelyissä huolehtimalla veloitusetta kaikkien ehdokkaita asettaneiden ryhmien yhteismainokset kunnan vaalimainoskehikoihin. Kaupungilla on myös oma vaalisivusto osoitteessa www.kerava.fi. Tämän lisäksi olemme lisänneet vaalien aikana mainontaa paikallislehdissä, tiedottaneet kaupungin tiedotuslehdessä ja ilmoitustauluilla. Ennen vaaleja järjestettävissä kyläiltoissa kuntalaisilla on mahdollisuus esittää toiveitaan ja näkemyksiään luottamushenkilöille ja virkamiehille siitä, mitä palveluja ja toimenpiteitä ko. alueella pitäisi järjestää. Puolueiden ja muiden ehdokkaita asettavien ryhmien omat toimenpiteet vaikuttavat äänestäjiin ja siten tuovat kuntalaisia äänestyspaikoille. Kaupunki voi olla osaltaan myötävaikuttamassa korkeaan äänestysaktiivisuuteen. Yhtenä konkreettisena keinona käytimme vuonna 2008 perinteisiä vaalikalpeja, jotka tarjottiin ennakoäänestyspaikassa äänestäneille. Lisäsimmme myös ennakoäänestyspaikan virkailijoiden määrää, jolla pyrittiin nopeuttamaan äänestystapahtumaa. Keskusvaalilautakunta päättää jokaisen vaalien yhteydessä suoritettavista äänestysaktiivisuuden lisäämiseen tähtäävistä toimenpiteistä.

Äänestysaktiivisuutta voidaan mielestäni lisätä helpottamalla äänestystapahtumaa ja tekemällä äänestys mahdollisimman helpoksi. Keravalla käydään vaalien alla vilkasta keskustelua ennakoäänestyspaikkojen lisäämisestä Keravan kauimmaisiin kaupunginosiin. Näin voitaisiin lisätä ainakin vanhemman väestön äänestysaktiivisuutta, koska heillä kulkeminen ennakoäänestyspaikkaan on vaikeinta. Tämä toimenpide lisäisi vaaleihin käytettäviä henkilö- ja talousresursseja huomattavasti. Toinen mahdollisuus olisi järjestää kuljetus ennakoäänestyspaikalle. Vaalibussit kulkisivat ennalta sovittuja reittejä kuljettaen äänestäjiä ilmaiseksi ennakoäänestyspaikalle ja takaisin. Joissain kunnissa esim. Järvenpäässä on käytössä bussiaänestys, jolla pyritään helpottamaan äänestystapahtumaa. Nuorten äänestäjien huomioon ottaminen ja heille osoitetun vaalimainonnan kohdentaminen tai oppilaitoksissa tapahtuva tiedottaminen voisivat lisätä kiinnostusta äänestämiseen. Nuorille täytyy kertoa, miksi äänestäminen on tärkeää.

Vaalipäällikkönä toimiessani nousi esiin muutamia ongelmakohtia, jotka edellyttäisivät kehittämistoimenpiteitä. Keravan kaupungilla ei ole tehty vaaleista prosessikaavioita toiminnan laadun parantamiseksi ja aikatauluun sidottujen tehtävien suorittamisen helpottamiseksi. Lisäksi koin, että toiminnan joustavuutta ja resursseja vapauttavaa olisi vähentää vaalilautakuntien jäsenten ja varajäsenten määrä lain sallimaksi viideksi jäseneksi ja kolmeksi varajäseneksi, kun se nykyisin on 5 jäsentä ja 5 varajäsentä eli yhteensä 13 äänestysalueella 130 henkilöä. Vapautuneet taloudelliset resurssit voidaan ohjata äänestysaktiivisuutta lisääviin toimenpiteisiin.

4.2 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Edellä tarkastellut vaalit eivät ole ainoat asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot kunnissa. Kunnan valtuuston tehtävänä on pitää huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (KL 27 §). Lainkohtaan on kirjoitettu luettelo toimenpiteistä, joilla osallistumista ja vaikuttamista lähiympäristöön ja palvelujen järjestämiseen voitaisiin edistää.

Äänioikeuden lisäksi kuntalain mukaisia kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia tällä hetkellä:

- palvelujen käyttäjien edustajien valinta kunnan toimielimiin (käyttäjädemokratia)
- kunnan osa-aluetta koskevan hallinnon järjestäminen (käyttäjädemokratia)
- tiedottaminen kunnan asioista ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen (suora demokratia)
- asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa (suora demokratia)
- yhteistyö kunnan tehtävien hoitamisessa (suora demokratia)
- asukkaiden oma-aloitteisen asioiden hoidon, valmistelun ja suunnittelun tukeminen (suora demokratia)
- kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen (suora demokratia).

Keravalla kuntalain vaikuttamismahdollisuuksista ovat toteutuneet kaikki muut paitsi kunnan osa-aluetta koskevan hallinnon ja kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen.

Kunta-alan lainsäädäntöä uudistettaessa on kerta kerralta painotettu enemmän osallistumisen merkitystä, joten lainsäädännönkin kautta vaikuttamismahdollisuuksia tulee lisätä ja vaikuttamisen keinoja yksinkertaistaa. Mm. uusi hallintolaki korostaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Asiakastytyväisyys on osa hallinnon tuloksellisuutta, jota laki myös korostaa. Asiakastytyväisyyttä ja asiakasnäkökulmaa edistetään Keravalla esimerkiksi jo nyt toimivilla sosiaali- ja potilasasiamiesjärjestelmillä, asiakaspalautejärjestelmillä, infotilaisuuksilla eri palvelujen käyttäjryhmille sekä neuvonta- ja opastamisvelvollisuudella (Anne Mäkinen 9.8.2010).

Vaikka tässä opinnäytetyössä tarkastelen osallisuus oikeuden toteuttamista vain keskushallinnossa, haluan mainita, että asiakkaiden ja asukkaiden osallistumista painotetaan myös erityislainsäädännössä mm. sosiaali- ja terveystoimessa, jossa asiakkaat ja heidän omaisensa voivat vaikuttaa henkilökohtaisen hoito- ja palvelusuunnitelman kautta.

Kunnan asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi Keravalla on tehty kaupungin yhteisöllisyyden kehittämisohjelma vuosille 2007 - 2012. Ohjelmassa on kuvattu yhteisöllisyyden keskeisiksi tekijöiksi kuntalaisten omatoimisuuden ja osallisuuden lisäämisen, yhteisön sosiaalisen vahvistamisen, toimivan kunta-/kuntalaissuhteen luomisen ja ylläpitämisen, lähiympäristön antaman tuen mahdollistamisen sekä keravalaisen identiteetin vahvistamisen. Kaikissa näissä on korostettu aktiivista toimintaa - järjestö- ja harrastustoimintaa, vuorovaikutusta, yhteisöllisyyden vastuuhenkilöiden nimeämistä virastoihin sekä järjestö- ja yhdistyssektorin verkottumista. (Yhteisöllisyyden kehittämisohjelma 2007)

Keravan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia helpottaa Keravan kaupungin fyysisen ympäristön pienenus (39 km²). Keravalla toimii noin 200 yhdistystä, joten kuntalaiset pystyvät vaikuttamaan asioihinsa myös yhdistysten kautta. Paikalliset kyläyhdistykset toimivat aktiivisesti oman alueensa toiminnan ja palvelujen kehittämiseksi. Esimerkkinä hyvästä kylä- tai kaupunginosayhdistystoiminnasta voin mainita vuonna 2000 perustetun Savion kyläyhdistyksen, jonka tarkoituksena on edistää asuinalueensa turvallisuutta, viihtyisyyttä, harrastus- ja kulttuuritoimintaa. Yhdistys osallistuu aktiivisesti uusien maankäyttö- ja kaavoitushankkeiden arviointiin ja antaa niistä lausuntoja sekä esittää käsiteltäviä aiheita alueen kyläiltoihin. Yhdistys tekee myös aloitteita ja esityksiä sekä antaa kannanottoja ja lausuntoja kunnan päättäjille. Yhdistyksen edustaja osallistuu Kuuma-alueen sosiaali- ja terveystalouden järjestöstrategiaa valmistelevaan työryhmään. (www.saviokyla.fi)

Mielestäni kuntalaiset pystyvät vaikuttamaan paremmin oman asuinalueen kautta lähtevällä alueellisella vaikuttamisella ja tätä toimintaa kaupungin tulisi tukea enemmän. Kaupunginosissa toimivat kyläyhdistykset voisivat tuoda vieläkin paremmin alueen ongelmia kaupungin tietoon ja kaupunki voisi olla suoraan yhteydessä kyläyhdistyksiin aluetta koskevissa asioissa. Yhdistykset voivat hakea kaupungilta tukea toimintaansa varten. Vuonna 2010 Keravan kaupungin keskushallinto myönsi avustuksia yhteensä 37 000 euroa.

Palvelujen käyttäjien edustajia on valittu kunnan toimielimiin, jotta näiden ryhmien äänen kuuluvuutta kunnallisessa päätöksenteossa voidaan parantaa. Tällaisia yhteistyöelimiä ovat mm. vammaisneuvosto, asiakasvaliokunta, hyvinvointivaliokunta. Yhteistyöelimillä ei ole itse näistä päätösvaltaa vaan ne ovat asiantuntijaelimiä, jotka tekevät aloitteita tai esityksiä ryhmänsä aseman parantamiseksi. Mielestäni on tärkeää tällaisten yhteistyöelinten toiminnassa miettiä, kuinka toiminta tukee kunnan muuta toimintaa ja miten näiden ääntä kuullaan asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Käyttäjien osallistumisella palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen pystytään varmasti parantamaan palveluiden laatua ja tehokkuutta, mutta toiminta edellyttää palvelujen käyttäjien sopeutumista kunnalliseen päätöksentekoon ja periaatteisiin sekä virkamiehiltä sopeutumista palvelujen käyttäjien avoimeen, keskustelemaan ja kyseenalaistavaan kulttuuriin. (Anne Mäkinen 23.9.2010).

Rantakokon ym. (Rantakokko ym. 2009, 30-31) mukaan Suomessa on saatu hyviä kokemuksia alueellisista lauta-, neuvottelu- ja kehittämistoimikunnista, aluefoorumeista, alue- ja asukasaloista sekä kaupunginosakohtaisista kotisivuista, joita yleensä suuret kaupungit ovat järjestäneet. Edellä kuvattuja toimenpiteitä kunnan osa-alueita koskevaan hallintoon Keravalla ei ole käytössä. Keravan kaupunki järjestää kuitenkin kaupunginosittaisia kyläiltoja, joissa hallinto tuo tärkeät asiat julkiseen pohdintaan ja kaikille tarjotaan mahdollisuus esittää mielipiteensä, koska illoissa käsitellään kyseisen alueen ja kaupungin ajankohtaisia asioita sekä kuullaan asukkaiden mielipiteitä alueen kehittämisestä ja sen hetkistä ongelmista. Kyläilloissa asukkailla on suora vuorovaikutus virkamiehiin ja poliitikkoihin. Kyläilloista tehdään muistio, joka jaetaan hallintokunnille ja niille virkamiehille, joiden toiminta-alueita koskevia asioita illassa käsiteltiin. Muistio on luettavissa kaupungin internet-sivuilla. Kyläilloissa esitettyjen kehittämiskohteiden toteutumista seurataan viimeistään seuraavassa asianomaisen alueen kyläillassa. Asukkaat voivat toimittaa kysymyksiä etukäteen, jolloin niihin vastataan kyläillassa. Tällä tavoin pystytään vastaamaan myös kysymyksiin, jotka edellyttävät enemmän selvitystyötä. Kunnan tiedottamista ja mielipiteiden selvittämistä on käsitelty kohdassa 4.4.

Keski-Uudenmaan kuntien kanssa Kerava tekee yhteistyötä osallistumalla KUUMA-kuntien toimintaan. Kumppanuusverkoston muodostavat Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula. Kumppanuudella edistetään asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeita ja palvelevaa sujuvaa toimintaa yli kuntarajojen. Tavoitteena on vahvistaa alueen identiteettiä ja kilpailuasemaa sekä kehittää seutua vetovoimaisena ja omaleimaisena asuin- ja yritys ympäristönä. Tavoitteena on myös vahvistaa Keski-Uudenmaan seutukuntidentiteettiä suhteessa pääkaupunkiseutuun. (www.kuuma.fi)

4.3 Aloiteoikeus

Kunnassa aloitteita voivat tehdä asukkaat kunnan toimintaa koskevissa asioissa sekä valtuustoryhmät ja yksittäiset valtuutetut kunnan toimintaa ja hallintoa koskevissa asioissa.

Kunnan asukkaan aloiteoikeus

Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloiteoikeutta ei ole sidottu ikään, joten nuoretkin voivat tehdä aloitteita kunnallisista asioista. Lain mukaan aloitteen tekijälle on ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä aina niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta ryhdytään tai on ryhdytty. Aloitteen käsittelylle ei ole säädetty määräaika. Ilmoitus voidaan antaa vaikka aloitetta ei ole loppuun käsitelty, tärkeää on antaa informaatiota aloitteen tekijälle aloitteen arvioidusta käsittelyajasta sekä siitä kuka viranomaisena aloitetta käsittelee. Aloitteiden merkitystä on korostettu siten, että valtuustolle on vähintään kerran vuodessa tiedotettava sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt

aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet (KL 28 §). (Harjula, Prättälä 2007). Jos kunnan äänioikeutetuista asukkaista aloitteen tekee vähintään kaksi prosenttia, on valtuuston käsiteltävä asia viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta (KL 28 §)

Kuntalaisten aloitteista määrätään myös Keravan kaupungin hallintosäännössä. Hallintosäännön 5 luvun 52 §:n mukaan kaupunginhallituksen on vuosittain huhtikuun loppuun mennessä esitettävä valtuustolle luettelo sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyistä kaupungin toimintaa koskevista aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Valtuusto voi todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun. Kaupunginhallituksen ja lautakunnan tehtäväalueella tehdyistä aloitteista on vastaavasti esitettävä tiedot kaupunginhallitukselle ja asianomaiselle lautakunnalle vuosittain niiden päättämällä tavalla. Jos aloite vaatii erityistä valmistelua, sen viranomaisen, jonka käsiteltäväksi aloite kuuluu, on ilmoitettava aloitteentekijälle viivytyksettä aloitteen arvioitu käsittelyaika ja keneltä saa lisätietoja aloitteen käsitelystä. (Keravan kaupungin hallintosääntö 2009)

Valtuustoryhmän ja valtuutetun aloiteoikeus

Myös valtuustoryhmällä ja valtuutetulla on oikeus tehdä kirjallisia aloitteita kaupungin toimintaa ja hallintoa koskevista asioista. Niistä on säädetty Keravan valtuuston työjärjestyksen 2 luvun 5 §:ssä seuraavasti:

Kokouskutsussa mainittujen asioiden käsittelyn jälkeen on valtuustoryhmällä ja valtuutetulla oikeus tehdä kirjallisia aloitteita kunnan toimintaa ja hallintoa koskevista asioista. Aloite annetaan puheenjohtajalle ja se merkitään kokouksen pöytäkirjaan. Aloitetta ei oteta heti käsiteltäväksi, vaan se lähetetään kaupunginhallituksen valmisteltavaksi. Valtuusto voi erikseen päättää, että aloitteesta käydään lähetekeskustelu siitä, miten asia on valmisteltava. Kaupunginhallituksen on valmisteltava aloite valtuuston käsiteltäväksi puolen vuoden kuluessa sen jättämisestä. Aloite, joka merkitsee uuden määrärahan ottamista talousarvioon tai määrärahan korottamista ja joka on jätetty kesäkuun loppuun mennessä, on valmisteltava seuraavan vuoden talousarvion yhteydessä. (Keravan kaupungin valtuuston työjärjestys 2009)

Kaupunginhallituksen on vuosittain maaliskuun loppuun mennessä esitettävä valtuustolle luettelo valtuutettujen tekemistä kaupunginhallitukselle lähetetyistä aloittaista, joita valtuusto ei edellisen vuoden loppuun mennessä ole lopullisesti käsitellyt. Samalla on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin niiden johdosta on ryhdytty. Valtuusto voi todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun. (Keravan kaupungin valtuuston työjärjestys 2009)

Valtuustoaloitteiden pöytäkirjaamisesta ei ole annettu Keravalla muita ohjeita. Käytännössä valtuustoaloite Keravalla kirjataan pöytäkirjaan niin, että

- jos tekijänä on yksittäinen valtuutettu, hänen nimensä kirjataan pöytäkirjaan ja muiden allekirjoittaneiden lukumäärä todetaan
- jos aloitteen esittäjä esityksessään toteaa, että aloite on hänen ja toisen valtuutetun aloite, molemmat nimet kirjataan pöytäkirjaan ja muiden allekirjoittaneiden lukumäärä todetaan
- jos tekijänä on valtuustoryhmä, ryhmän nimi näkyy pöytäkirjatekstissä samoin kuin aloitteen esittäneen valtuutetun nimi.

Seuraavat kolme esimerkkiä Keravan kaupunginvaltuuston pöytäkirjoista kuvaavat tarkemmin valtuustoaloitteiden kirjaamista:

1. Kaupunginvaltuusto 28.8.2006/85 §

Valtuutettu Johanna Kinnari esitti hänen ja 37 muun valtuutetun allekirjoittaman seuraavan aloitteen:

"Esitän Keravalla järjestettäväksi iltatorin kesäkuukausina ----- . Ehdotan Keravan nuorisotoimea tapahtuman järjestäjäksi."

Päätös: Aloite lähetetään kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

2. Kaupunginvaltuusto 12.6.2006/75 §

Valtuutettu Leena Hyvönen esitti hänen ja Eila Huhtilaisen sekä 27 muun valtuutetun allekirjoittaman seuraavan valtuustoaloitteen:

"Rintasyöpäseulonnan laajentamiseksi 60-69 vuotiaisiin ----. Esitämme, että Keravan kaupunki laajentaisi rintasyövän joukkotarkastusten ikähaitaria 60-69 vuotiaisiin naisiin ja varaisi vuoden 1997 budjettiin siihen tarvittavan määrärahan 42000 euroa. Tämän joukkotarkastuksen voisi hoitaa ylikunnallisena yhdessä Tuusulan ja Järvenpään kanssa. Se alentaisi kustannuksia ja tekisi matka helpoksi."

Päätös: Aloite lähetetään kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

3. Kaupunginvaltuusto 22.1.2007/18 §

Valtuutettu Oili Liukkonen esitti Vasemmistoliiton valtuustoryhmän aloitteen:

"Me allekirjoittaneet Keravan Vasemmistoliiton kaupunginvaltuutetut esitämme, että kaupunginhallitus ryhtyy pikaisesti seuraaviin toimiin Nikkarinkruunun toiminnan turvaamiseksi ja vuokralla asumisen edistämiseksi:

1. Kaupungin strategian mukaisesti lisätään vuokra-asuntojen rakentamista. Vuokra-asuntoja tarvitaan asuntojonon --- . Jotta vuokrat pysyisivät kohtuullisina, kaupungin on vastattava purkamisen aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista."

Päätös: Aloite lähetetään kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

Aloitteesta on erotettava hakemus, jonka asukas tekee asianomaisena omassa asiassa esim. rakennuslupa, avustus, sosiaalietuus. Aloitteen ja hakemuksen välinen ero on joskus tulkin-
nanvarainen. (Harjula, Prättälä 2007)

4.3.1 Aloitteiden käsittelyprosessi

Aloite voidaan toimittaa kaupungille postitse tai sähköpostitse kaupungin kirjaamoon. Lisäksi aloitteen tekijä tai ns. valtuuskunta voi antaa adressin kaupunginjohtajalle, kaupunginhallituksen tai valtuuston puheenjohtajalle/puheenjohtajille tai lautakunnan puheenjohtajalle/puheenjohtajille. Ko. aloitteet annetaan yleensä ennen kokousten alkua ja ajankohdasta sovitaan kaupunginsihteerin tai ko. lautakunnan sihteerin kanssa erikseen. Aloite kirjataan saapuneeksi ja lähetetään ao. viranomaiselle valmisteltavaksi. Sähköpostilla toimitettu aloite tulostetaan ja kirjataan saapuneeksi. Kuntalain mukaan aloitteen tekijälle on ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä aina niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty tai ryhdytään. Keravan kaupungilla ei aloitteen tekijälle ole ko. ilmoitusta annettu. Kaupunginvaltuutetut tiedustelevat omatoimisesti omien aloitteidensa käsittelyvaihetta. Lautakuntien päätökset aloitteiden käsittelystä on luettavissa kaupungin internet-sivuilla. Otetta lautakuntien tai kaupunginvaltuuston päätöksistä ei aloitteen tekijälle myöskään lähetetä, koska kuntalain 95 §:n mukaan kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu julkisesti nähtäville. (Anne Mäkinen 9.8.2010, 23.9.2010, Tommy Koukka 8.9.2010).

Kaupungin hallintosääntö edellyttää, että aloitteen tekijälle ilmoitetaan viivytyksettä aloitteen arvioitu käsittelyaika ja keneltä saa lisätietoja aloitteen käsittelystä, jos aloite vaatii erityistä valmistelua. Koska asianosaiselle on lähetettävä päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erillisellä kirjeellä, ei Keravan kaupunki mielestäni ole noudattanut ilmoitusvelvollisuutta. Tämä on yksi erittäin tärkeä kehittämisen kohde aloitteiden käsittelyprosessissa. Aloitteen käsittelyssä on noudatettava aina kuntalain ja hallintosäännön määräyksiä. Jos asianosaista koskeva päätös on luettavissa ainoastaan kaupungin kirjaamossa ja internet-sivuilla, ei silloin voida taata kuntalaisen oikeutta tiedonsaantiin kunnassa tapahtuvasta valmistelusta ja päätöksenteosta. (Keravan kaupungin hallintosääntö 2009)

4.3.2 Case kunnan asukas: Lempi-adressi

Tässä käsitelty tapaus on yksi esimerkki niistä monista aloitteista, joita kaupungille tulee. Tarkoituksena on kuvata yksi todellinen aloite ja sen käsittely kaupungin organisaatiossa. Vaikka adressi koskee sosiaali- ja terveystoimea käsittelem sen, koska se on osoitettu Keravan kaupunginhallitukselle ja hallitus on siirtänyt sen asianomaisen viranhaltijan ja lautakunnan käsiteltäväksi.

Ritva Salo ja 192 allekirjoittajaa jättivät 4.6.2007 vetoomuksen vanhusten ja kaikkien heikkokuntoisten keravalaisien hyvän ja pitkäjänteisen hoidon ja asiallisen kohtelun puolesta (Lempi-adressi). Aloite osoitettiin Keravan kaupunginhallitukselle ja se siirrettiin sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Asian valmistelee listalle asianomainen viranhaltija. Asiaa käsiteltiin sosiaali- ja terveyslautakunnassa 12.2.2008 § 26, jonka esittelytekstissä kerrottiin adressin viitanneen Keski-Uusimaa lehdessä 26.5.2007 julkaistuun kirjoitukseen 97-vuotiaan henkilön kotiavun kutumisesta yhteen käyntiin viikossa. Kokousmateriaalissa oli liitteenä sosiaali- ja terveysviraston pitkäaikaishoitopäällikön ja osastonhoitajan vastine julkaistuun kirjoitukseen ja kokouksessa esiteltiin suullisesti kotihoidon nykytilannetta ja toimintaa. Adressissa nostettiin esille vetoomus palveluiden heikentämistä koskevan kehityksen pysäyttämistä ja asiallisen kohtelun varmistamisesta.

Sosiaali- ja terveyslautakunta antoi kaupunginhallitukselle seuraavan selvityksen vastauksenaan adressiin: "Keravan kotihoito toimii sosiaali- ja terveyslautakunnan vahvistamien kriteerien mukaisesti ja palveluja on kohdennettu johdonmukaisesti niille, jotka tarvitsevat enemmän hoivaa. Palvelun tarjoamisessa kuntalaisia kohdellaan tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti ja kotihoitopalvelun myöntämisen/saamisen peruste ei ole ikä, sosiaalinen asema tai henkilökohtainen historia vaan asiakkaan alentunut toimintakyky selviytyä päivittäiseen elämään liittyvistä toiminnoista. Asiakkaan hoidon ja hoivan arviointi on jatkuvaa, jolloin palvelua vähennetään tai lisätään asiakkaan omatoimisuuden ja selviytymisen mukaan. Palvelutarvetta arvioi ammattitaitoinen ja osaava henkilöstö yhdessä asiakkaan ja hänen omaistensa kanssa." Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle huhtikuun loppuun mennessä luettelon sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyistä kaupungin toimintaa koskevista aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Valtuusto totesi, että tämä asia oli käsitelty loppuun. Asia kirjattiin kaupungin diaariin käsitellyksi. (Sosiaali- ja terveyslautakunta 2008)

4.4 Tiedottaminen

Kunnilla on laaja tiedotusvelvollisuus, joten kunnan täytyy tiedottaa asukkaitaan kunnan asioista siten, että asukkaat ovat tietoisia kunnassa tapahtuvista asioista kuten vireillä olevista asioista, suunnitelmista, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Lisäksi kunnan on tehtävä tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevissa asioissa. Tiedottamisella lisätään kuntalaisten osallistumista. (KL 29 §)

Sari Pikkala on kuntien demokratiatilinpäätyksessä (Pikkala, 2006, 17) todennut, että päätöksenteon avoimuus on yksi demokratian perusasioista. Kuitenkin monet keskivertosuomalaiset kokevat etteivät saa riittävästi tietoa, vaikka ovat kiinnostuneita kotikuntansa asioista. Lisäksi kuntien viestinnästä vastaavien viranhaltijoiden mukaan internet on ylivoimaisesti tärkein asukasviestinnän väline ja se on lisännyt kuntien tiedotuspotentiaalia nopeasti ja voimakkaasti. Kaikilla suomalaiskunnilla on esimerkiksi oma internet-palvelu ja puolet 15-79-vuotiaista suomalaisista oli Taloustutkimuksen vuonna 2005 tekemän tutkimuksen mukaan vierailut oman asuinkuntansa internet-sivuilla tutkimusta edeltävän kolmen kuukauden aikana.

Keravan kaupungin keskushallinto julkaisee vuosittain mm. kaavoituskatsauksen, toimintakeromuksen, tilastokirjan, taskutilaston, talousarvion, käyttösuunnitelman. Keravan kaupunki edistää toiminnallaan ja toimenpiteillään sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä, joilla pyritään lisäämään asioinnin sujuvuutta, joutuisuutta ja tietoturvallisuutta. Sähköisiä asiointimenetelmiä on kehitetty yhteistyössä tietotekniikan palvelukeskuksen kanssa. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita, että kunnan asukkaat voivat antaa palautetta kaupungin sähköpostiin kirjaamo@kerava.fi tai internetin yhteydenottolomakkeella antaa kommentteja, kiitoksia, toivomuksia, ehdotuksia jne. Kirjaamo ohjaa ne oikeille henkilöille toimenpiteitä varten. Ongelmaksi on koettu se, että virkamiehet eivät aina vastaa kuntalaisten esittämiin kysymyksiin yhteisesti sovitun ajan kuluessa eli kahdessa päivässä. Tähän keskushallinnon täytyy puuttua ja ohjeistaa hallintokuntia aikataulussa pysymiseen ja velvoittaa lähettämään vastaus palautteeseen viimeistään sovitun ajan kuluessa. Kuntapalvelujen laatututkimuksella tutkitaan vuosittain asukkaiden mielipiteitä kunnallisten palvelujen nykytilanteesta. Ne hallintokunnat, joiden mittarit ovat enintään huonontuneet, joutuvat esittämään talousarvion laadinnan yhteydessä ne toimenpiteet, joilla palveluja parannetaan.

Keravan kaupungin viestinnästä vastaa kaupunginhallitus, joka delegoi sen toteuttamisen kaupunginjohtajalle. Keskushallinnossa viestinnästä ja markkinoinnista vastaa virastopäällikkö ja käytännön työn tekee viestintäpäällikkö, jonka tehtävänä on koordinoida koko kaupungin viestintää. Virastot vastaavat ja huolehtivat oman virastonsa sisäisestä ja ulkoisesta tiedottamisesta sekä omia palvelujaan koskevasta asiakasviestinnästä joko itsenäisesti tai yhteistyössä

viestintäpäällikön kanssa. Viestintäpäällikkö mm. huolehtii korkeimman päätöksenteon tiedottamisesta, tukee virastoja näiden viestintää koskeissa asioissa ja toimenpiteissä, on intranetin ja internetin päätoimittaja sekä huolehtii yhdessä virastojen johdon ja tiedotusyhdyshenkilöiden kanssa kaupungin sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä. Viestintäpäällikön tukena toimii tiedotusryhmä, johon kuuluu virastojen viestintää hoitavia henkilöitä. Tiedotusryhmä toimii neljä kertaa vuodessa ilmestyvän henkilöstölehti "Possakka" ja kaksi kertaa vuodessa ilmestyvän kuntalaislehti "Kerava tiedottaa" toimituskuntana sekä osallistuu mm. internetin ja intranetin kehitystyöhön. (Tanja Ruotsi 15.9.2010).

Viestintäpäällikkö Tanja Ruotsin laatiman viestintäohjeen mukaan kunnan toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosien aikana mm. sähköisen viestinnän merkitys kasvaa ja sisäisen viestinnän merkitys on kasvanut. Nämä odotukset edellyttävät yksittäiseltä työntekijältä ja erityisesti esimiehiltä aktiivista otetta viestintäasioissa sekä viestintätaitoja. Laadukas viestintä takaa sen, että kaupunkilainen tietää hänelle tärkeistä oman kunnan asioista ja palveluista sekä osallistuu vuorovaikutukseen ja vaikuttaa. Viestinnän merkitystä kaupungin toiminnassa on suuri eikä sen painoarvoa voi koskaan vähätellä, joten Viestivä Kerava -ohjeet ovat erinomainen työkalu kaupungin organisaatiossa työskenteleville, joiden työhön kuuluu viestintää kuntalaisille, sidosryhmille tai henkilöstölle. Ohjeissa suositellaankin sen liittämistä osaksi kaikkien esimiesten perehdytysmateriaalia. (Keravan kaupungin viestintäohje 2010)

Keravan kaupungin tärkein viestinnän tavoite on välittää informaatiota kaupungin asioista eri kohderyhmille. Esimerkkinä voidaan mainita monipuolinen kanavien käyttö internetistä aitoihin kohtaamisiin ja tekstiviesteihin. Kaupunki varmistaa, että tieto vaikutusmahdollisuudesta välittyy kohderyhmälle ja tieto on sisällöltään ymmärrettävää, hallintokieltä vältetään ja vaikeat termit selitetään. Kaupunki osallistuu valkosipulifestivaaleille ja sirkusmarkkinoille, joilla jakaa informaatiota ajankohtaisista asioista ja tietoa palveluista. Samalla kuntalaiset voivat jättää palautetta palautelaatikkoon aivan kuten asukasilloissakin. (Tanja Ruotsi 15.9.2010).

Vuorovaikutuksella on myös suuri merkitys kaupungin viestinnässä. Annettuun palautteeseen reagoidaan ja kuntalaisia kohdataan säännöllisesti kasvokkain. Viestintää kehitetään saadun palautteen perusteella ja kaupungin viestintä on ilmeeltään yhtenäistä. Kaupungin internet-sivujen, www.kerava.fi, merkitys kuntalaisviestinnässä on kasvanut vuosi vuodelta. Koska tavoitteena on, että kuntalaiset ja muut Keravasta kiinnostuneet löytävät sivuilta aina kaupunkia koskevan ajantasaisimman tiedon, on sivujen päivittäminen tärkeää. Jokainen virasto päivittää omat internet-sivunsa ja sitä varten on nimetty sivujen ylläpitäjät. Tavoitetta ei ole kaikilta osin pystytty toteuttamaan, koska virastoihin nimetyt ylläpitäjät eivät joko saa ajankohtaista tietoa käyttöönsä, eivät ajanpuutteen vuoksi ehdi tehdä päivityksiä riittävän nope-

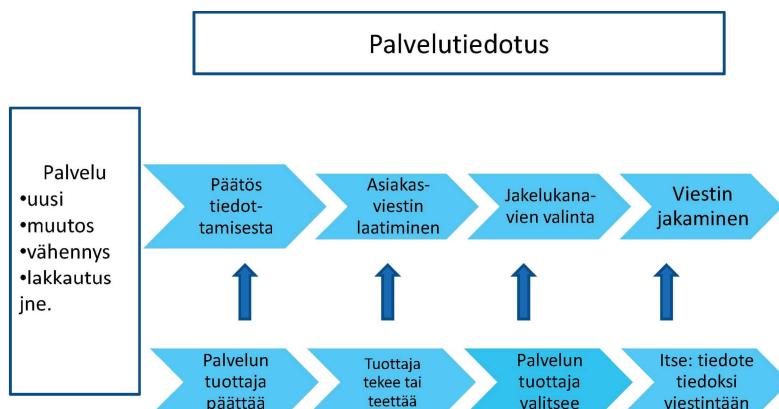
asti tai ylläpitäjien lista ei ole kaikkien tiedossa, jolloin tietoa ei osata lähettää oikealle henkilölle. Lukiessani Viestivä Kerava-ohjetta huomasin, että osoite josta oman viraston internet-sivujen ylläpitäjien lista löytyy, on aivan liian pitkä ja vaikeasti löydettävissä silloin kun sitä tarvitsee (http://kerttu.kerava.fi/ep/tiedostot/nettisivujen_yllapitajat.doc). Jotta tieto pysytään lähettämään oikealle päivittäjälle, on tieto mielestäni löydettävä nopeasti ja helposti kaupungin Kerttu-intranetistä. Pienillä toimenpiteillä pystytään parantamaan informaation kulkua.

Keravan kaupungin viestintä voidaan jakaa kolmeen osaan:

- demokratiaviestintä, johon kuuluu asioiden valmisteluun liittyvä viestintä ja päätös-tiedotus
- palveluviestintä, johon kuuluu mm. palvelun saatavuuteen vaikuttavat muutokset
- markkinointiviestintä, jolla rakennetaan positiivista mielikuvaa kaupungista tai houkuttellaan asukkaita osallistumaan kaupungin järjestämiin tilaisuuksiin. (Tanja Ruotsi 15.9.2010).

Demokratiaviestinnästä voidaan mainita kaupungin vuosittain järjestämät useat lakisäätöiset kuntalaisten, esimerkiksi kaavoitukseen liittyvät kuulemistilaisuudet. Lisäksi kaupunki tekee aktiivista yhteistyötä paikallisen elinkeinoelämän kanssa. Yrittäjille järjestetyissä aamukahvitilaisuuksissa kerrotaan ajankohtaisista yrittäjiä kiinnostavista asioista kuten kaavoitushankkeista, elinkeinopoliittisista tavoitteista ja kaupungin toimenpiteistä elinkeinoelämän edistämiseksi. Lisäksi tilaisuudessa yrittäjät saavat kertoa suoraan virkamiehille toiveistaan ja kehittämisehdotuksistaan. Ruotsin mielestä näistä tilaisuuksista tulisi kuulutusilmoituksen tai muun kutsun lisäksi tehdä mediatiedote, jonka avulla voitaisiin lisätä osallistujien määrää ja saada paikallislehtien toimittajia paikalle. (Tanja Ruotsi 15.9.2010).

Kaupungin palveluista ja asioista viestittäessä lähestytään medioita mediatiedotteilla, jotka myös päivitetään kaupungin internet-sivuille. Viestintäohjeessa on kuvattu palvelutiedotuksen prosessi (Kuvio 3), jonka mukaan virastot tekevät itse päätöksen omiin palveluihinsa liittyvistä ja lautakuntansa päätöksiin liittyvistä mediatiedotteista, laativat ne, päättävät jakelukanavien valinnasta ja toimittavat ne sähköpostilla medioilla. Tiedotteet lähetetään tiedoksi viestintäpäällikölle.

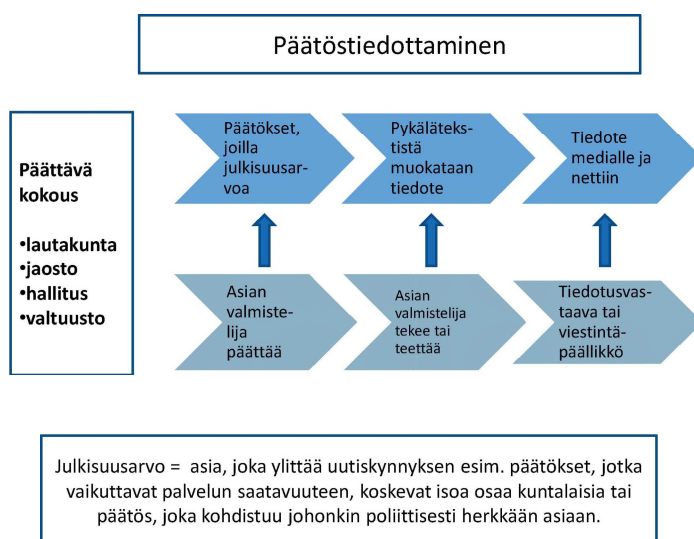


Kuvio 3: Palvelutiedotus (Lähde: Viestivä Kerava, 2010)

Kriisiviestinnästä Keravan kaupunki on yhdessä KUUMA-kuntien kanssa tehnyt kriisiviestintäohjeet ja intranettiin on koottu kattavasti tietoa ja toimintaohjeita kriisiviestinnän osalta. Kaupunkilaiset ottavat usein kantaa kaupungin asioihin myös lehtien yleisönosastokirjoituksissa. Niihin vastataan harkinnan mukaisesti, mutta pääasiassa silloin, jos kirjoituksessa on selviä asiavirheitä tai siinä esitetään kaupungille kysymys. Työntekijät eivät osallistu luottamushenkilöiden käymään poliittiseen keskusteluun. Lehtien ns. tekstari-palstojen kirjoitteluun kaupunki ei vastaa. Kaupunki ei vielä ole mukana sosiaalisissa medioissa, mutta tilanne voi muuttua hyvinkin pian, koska sosiaalisten medioiden merkitys lisääntyy ja ne ovat hyviä kanavia nuorten aikuisten tavoittamiseen. (Tanja Ruotsi 15.9.2010).

Tehdyillä päätöksillä on usein suora vaikutus kuntalaisiin tai kuntalaisten arkeen, jolloin päätöstiedottamisen pitää olla selkeästi organisoitu ja sitä tulee hoitaa systemaattisesti. Kaupungin on huolehdittava päätöksenteon rakenteen selkiyttämistä niin kaupunkilaisille kuin mediatoimittajille, ettei jää epäselväksi mikä päätöksentekovelin tekee asiassa varsinaisen päätöksen. Koska osa kuntalaisista ei tunne kunnan päätöksentekoprosesseja (Kuvio 4), on väärintulkintojen riski suuri. Keskushallinto vastaa kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen, konsernijaoston, kaupunkikehitysjaoston, tulevaisuusvaliokunnan, asiakasvaliokunnan ja hyvinvointivaliokunnan päätösten tiedottamisesta. Viestintäpäällikkö auttaa virastoja tarvittaessa tiedotteen laatimisessa ja jakelussa. Rajatulle kohderyhmälle voidaan lähettää tiedote asiakaskirjeellä, tällöin kyseessä on usein viranhaltijapäätös. (Viestivä Kerava 2010).

Kaupunginvaltuuston ja -hallituksen kokousten päätöksistä tiedotetaan heti kokousten jälkeen medioille ja tärkeimmistä päätöksistä kaupungin internet-sivuilla tai päätöksestä tehdään medialle erillinen tiedote. Esityslistojen ja pöytäkirjojen tekstit on usein kirjoitettu kuntalaisille vaikeaselkoisesti, jolloin päätöstiedotetta laadittaessa on otettava huomioon tekstin selkeys ja ymmärrettävyys. Ongelmaksi on koettu jaostojen ja lautakuntien päätöksistä tiedottaminen. Esimerkiksi kaupunkikehitysjaoissa käsiteltävät kaava-asiat kiinnostavat kaupungin asukkaita ja niistä pitäisi tiedottaa heti kokouksen jälkeen. Tällä hetkellä media on pääsääntöisesti suoraan yhteydessä luottamushenkilöihin, jolloin lehdistä on luettavissa puolueiden näkökulma asiaan. Tästä syystä keskushallinnon tulisi laatia tärkeistä jaoston päätöksistä mediatiedote, jossa on esitelty asian perustiedot, vaikutukset ja käsittelyvaihe. Käsittelyvaiheen tiedottaminen erityisesti kaava-asioissa on erittäin tärkeää, koska media voi kirjoittaa asiasta jo päätettynä asiana, vaikka kyseessä olisi vasta suunnitelma. (Tanja Ruotsi 15.9.2010)



Kuvio 4: Päätöstiedottaminen (Lähde: Viestivä Kerava, 2010)

Kaupungin päätöksentekuelinten esityslistat ja pöytäkirjat ovat kuntalaisten luettavissa kaupungin internet-sivuilla (<http://www.kerava.fi/ktweb/default.ht>). Esityslistat ja pöytäkirjat ovat nähtävillä myös kaupungin kirjaamossa ja esityslistojen asialista kaupungin ilmoitustauluilla, joista keskushallinto vastaa. Jos esityslistat ja pöytäkirjat tai osat niistä on julistettu salaisiksi, niitä ei pidetä julkisesti nähtävillä eikä sijoitettu kaupungin internet-sivuille. Koska valtuuston kokous on julkinen ja kuntalaiset voivat osallistua valtuuston kokoukseen, ilmoitetaan kokouksen ajankohta virallisissa ilmoituslehdissä olevalla kuulutuksella. (Tommy Koukka 8.9.2010)

4.5 Kunnallinen kansanäänestys

Kunnanvaltuusto voi päättää, että kunnassa järjestetään kunnalle kuuluvasta asiasta äänestys, jolla kysytään kuntalaisten mielipidettä jostakin koko kuntaa tai kunnan osa-aluetta koskevasta asiasta. Kansanäänestys on neuvoa-antava, eikä sillä ole sitovaa vaikutusta (KL 30 §). Suomessa on järjestetty mm. kuntaliitoksista kansanäänestyksiä. Äänestystä ei lain mukaan saa toimittaa kunnallisvaalien eikä valtiollisten vaalien yhteydessä. (Harjula, Prättälä 2007)

Keravan kaupungissa ei ole järjestetty neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä eikä tehty mielipidetiedusteluja. Kunnallinen kansanäänestys on sidottu ikään, mutta kunta voi päättää käyttää mielipidetiedusteluja, jolloin ikä ei ole esteenä. Mielipidetiedustelut voivat olla yhtä luotettavia kuin kansanäänestys ja se on huomattavasti yksinkertaisempi ja halvempi tapa. Varatuomari Alf Henrikssonin mukaan vaalilakien uudistamisen yhteydessä on puhuttu myös kansanäänestysikärajan alentamisesta 18 vuodesta. Alentamista on perusteltu sillä, että kunnallisessa kansanäänestyksessä äänestäjä ottaa vain välillisesti kantaa asioihin. (Henriksson, Suomen Kuntaliitto)

4.6 Kansanäänestysaloite

Kuntalaiset voivat myös tehdä aloitteen kunnallisesta kansanäänestyksestä. Aloitteen taakse vaaditaan vähintään 5 % äänioikeutetuista kunnan asukkaista (KL 31 §). Valtuuston on päätettävä viipymättä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Kansanäänestys on myös mahdollista toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta koskevana. Kunta voi myös järjestää kunnallisen kansanäänestyksen sijaan mielipidetiedusteluja, jotka ovat järjestyiltään kevyempiä. (Harjula, Prättälä 2007)

Koska kansanäänestysaloitteen taakse vaaditaan 5 % äänioikeutetuista, on kyseisen kunnan viranhaltijoiden tarkistettava esimerkiksi väestörekisteristä, onko allekirjoittanut kyseisen kunnan asukas. Jos nimissä ei ole nimenselvennystä, on nimen lukeminen useasti vaikeaa tai lähes mahdotonta. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että aloitteen kerääjät edellyttävät kailta nimenselvennyksen. Jos äänioikeutettuja on 25 000, on 5 % äänioikeutetuista 1250. Keravan kaupungissa ei ole tehty aloitteita kunnallisesta kansanäänestyksestä. (Anne Mäkinen 9.8.2010).

4.7 Maankäyttö ja rakentaminen

Kuntalaisten osallistumista korostetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 132/1999), jonka tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Lain mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää niin, että kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutuksen arvioinnista. (MRL 132/1999)

Koska kaavat on valmisteltava vuorovaikutuksessa osallisten kanssa, joudutaan kaavoituksen alkuvaiheessa arvioimaan, ketkä ovat osallisia juuri tässä kaavoitusasiassa ja keille tulee tarjota mahdollisuus osallistumiseen. Keravan kaupungissa osallisten tavoittamiseen panostetaan aktiivisella viestinnällä. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on virallinen asiakirja, jossa kuvataan maankäytön suunnittelussa, kaavan valmistelussa ja sen vaikutusten arvioinnissa noudatettavat osallistumisen ja vuorovaikutuksen periaatteet ja tavat, ja se suunnitellaan jokaisesta kaavaa varten erikseen. Vuorovaikutuksen laajuus ja taso määräytyy kaavoitustehtävän mukaan. (Lea Piistari-Niemelä 29.9.2010).

Kaupungin ensimmäinen yhteydenotto osallisiin on *kaavan vireille tulosta ilmoittaminen*, josta voidaan ilmoittaa joko kaavakohtaisesti tai kaavoituskatsauksessa. Keravan kaupungilla vireille tulosta ilmoitetaan aina lehti-ilmoituksella, kaavoituksen internet-sivuilla sekä kaavoituskatsauksessa, joka jaetaan kerran vuodessa jokaiseen talouteen kaupungin tiedotuslehden välissä. Ilmoituksessa on kuvattu sisällön lisäksi se, missä suunnitelmaan voi lähemmin tutustua. Kaavoituskatsaus löytyy myös kaupunkikehityksen internet-sivuilla. Suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista on myös tiedotettava osallisille, jotta heillä on mahdollisuus vaikuttaa kaavan valmisteluun, arvioida kaavan vaikutuksia ja esittää mielipiteensä joko kirjallisesti tai suullisesti. *Kaavaehdotukset* on pidettävä vähintään yhden kerran julkisesti nähtävänä, useimpien nähtävilläoloaika on 30 päivää, vähäisten asemakaavojen muutosten nähtävilläoloaika on 14 päivää. Nähtävälle asettamisesta on julkaistava kunnallinen ilmoitus ja tiedotettava tehokkaasti. Keravan kaupungilla toimitaan samoin kuin kaavan vireille tulosta ilmoitettaessa. Jos joku tekee asemakaavaehdotuksesta muistutuksen, on hänelle ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen aina, jos sitä on pyydetty. *Kaavan hyväksymisestä* on myös ilmoitettava pyynnöstä. Säännöksillä turvataan osallisten mahdollisuus seurata kaavaprosessin kulku alusta loppuun saakka. Kaava saa lainvoiman, kun sen hyväksymispäätöksestä on kuulutettu niin kuin kunnalliset ilmoitukset kun-

nassa julkaistaan. Hyväksytyt kaavat ovat Keravan kaupungin internet-sivuilla luettavissa. (Lea Piistari-Niemelä 29.9.2010).

Kaavoituskatsauksen lisäksi julkaistaan kaupungin tiedotuslehdessä vuosittain kaavoitusaike-
taulu. Kaupunkikehitys järjestää tarvittaessa kaavoitukseen liittyviä kuulemistilaisuuksia.
Kaavoitusasioita käsittelevän kaupunkikehitysjaoston esityslistat ja pöytäkirjat ovat luettavis-
sa kaupungin internet-sivuilla. Lisäksi esityslista lähetetään paikallisille tiedotusvälineille,
jotka usein kirjoittavat kuntalaisia kiinnostavista maankäyttöön liittyvistä asioista kokouksen
jälkeisinä päivinä.

4.8 Nuorten osallistuminen

Kuntien tulee järjestää nuorille mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä
ja nuorisopolitiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn ja kuulla nuoria heitä koskevissa asioissa.
(Laki nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta). Vaikka Keravan kaupungin keskushallinto ei
vastaa nuorisotyöstä, valmistelee se kuitenkin nuorisopolitiikkaa koskevia asioita, kuten nuo-
risoasiain neuvottelukunnan nimeämisen nuorisolautakunnan esityksen mukaisesti kaupungin-
hallitukselle ja kaupunginvaltuustolle päätettäväksi (NL 8 §).

Keravan kaupungilla on toiminut vuodesta 2001 nuorisiasiain neuvottelukunta sivistystyön
lautakunnan alaisuudessa. Neuvottelukunta koostuu 15-20-vuotiaista keravalaisista nuorista ja
sen tarkoituksena on edistää mm. nuorisopoliittisen asiantuntemuksen laajentamista kaikilla
hallinnonaloilla ja säilyttää nuorisonäkökulma tekemällä esityksiä ja antamalla lausuntoja
sekä osallistumalla tarvittaessa muiden hallintokuntien kokouksiin. Lisäksi se kartoittaa nuor-
ten elinoloja, kehittää nuorisotyötä, on yhteydenpitäjä ja verkoston luoja nuorten keravalais-
ten osallisuus- ja vaikuttajaryhmien välillä. Keravalla nuorisiasiain neuvottelukunnan nime-
tyillä jäsenillä on myös läsnäolo- ja puheoikeus kaupunginvaltuuston sekä kasvatus- ja opetus-
lautakunnan kokouksissa. (Anne Mäkinen 23.9.2010)

Jos lapsille ja nuorille suodaan mahdollisuus osallistua mahdollisimman nuoresta asti heitä
koskevaan päätöksentekoon, vaikuttaa se varmasti myöhempään suhtautumiseen yhteiskun-
nallisiin asioihin ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Vaikuttaminen voi olla yhteisten tilo-
jen, leikkipaikkojen, tapahtumien tai toiminnan suunnittelua. On tärkeä käyttää hyödyksi
heidän osaamisensa ja kiinnostuksensa kohteet. Uskon, että pienilläkin toimenpiteillä pysty-
tään estämään esim. leikkipaikkoihin kohdistuvaa ilkivaltaa, kun lapset ja nuoret ovat itse
olleet niitä suunnittelemassa. Nuorille suunnattujen tapahtumien yhteydessä innostetaan nuo-
ria mukaan harrastustoiminnan piiriin esim. urheiluseurojen toiminnan esittelyillä. Aktiivinen
nuori on myös aktiivinen aikuinen ja siten myös aktiivinen kuntalainen.

4.9 Kunnallishallinnon muutoksenhakekeinot

Päätökseen ja päätöksentekoon liittyviä erimielisyyksiä ja virheellisyyksiä voidaan kunnallishallinnossa päätöksenteon jälkeen tutkia monella tapaa. Seuraavat jälkikäteiset oikeusturvakeinot ovat käytettävissä:

- kuntalainmukainen oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus, jollei erityislaissa säädetä muusta muutoksenhakekeinosta
- hallintovalitus asioissa, joissa muutoksenhausta säädetään erityislainsäädännössä
- riita- tai rikosprosessi, yksityisoikeudellisissa riita- tai rikosasioissa
- hallintoriitamenettely, jos kysymyksessä on julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuva riita
- työtuomioistuinkäsittely tai neuvottelumenettely virka- tai työehtosopimuksen tulkintaa koskevilla asioilla
- kilpailunrajoituslain mukainen menettely asioissa, joissa kunnan epäillään käyttäneen väärin määräävää markkina-asemaansa
- julkisia hankintoja koskevan lain mukainen asian saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi hankinta-asioissa. (Myllymäki Riitta 2008, 7)

Alla olen tarkastellut muutoksenhakekeinoista vain yleisimpiä muutoksenhakekeinoja, joita ovat oikaisuvaatimus, kunnallisvalitus ja hallintovalitus (Taulukko 3).

Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimus on kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe ja se tehdään päätöksen tehneelle elimelle. Kunnan jäsenellä tai asianosaisella, joka on päätökseen tyytymätön, on oikeus tehdä kirjallinen oikaisuvaatimus kunnan muiden viranomaisten kuin valtuuston päätöksistä, josta tehdään kunnallisvalitus. Asianosaisella tarkoitetaan sitä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikaisuvaatimus on toimitettava viimeistään neljäntenätoista päivänä päätöksen tiedoksisaannista tiedoksisaanti-päivää lukuun ottamatta. (Myllymäki Riitta 2008, 7)

Kunnallisvalitus

Valtuuston ja kuntayhtymän päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta kirjallisesti. Kunnallisvalituksen voi tehdä kunnan jäsen tai asianosainen, kun taas oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai pää-

tös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisäännöstä. (Myllymäki Riitta 2008, 7)

Hallintovalitus

Lautakunta- ja viranhaltijatasolla tehdään päätöksiä myös erilaisten erityislakien nojalla esim. koulu-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristötoimissa. Näiden muutoksenhakusäännökset ovat vaihtelevia ja menevät kuntalain muutoksenhakusäännösten edelle. Valitusmuotona on usein kunnallisvalituksen sijasta hallintovalitus, jota ei ole rajattu laillisuusperustein, vaan sen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella eli päätös on valittajan mielestä epätarkoituksenmukainen. Valituksen voi tehdä vain asianosainen ja valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksiannosta ellei toisin ole säädetty. (Myllymäki Riitta 2008, 7)

	Oikaisuvaatimus	Kunnallisvalitus	Hallintovalitus
Valitusperuste	laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuus	laillisuus	laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuus
Valitusoikeus	kunnan jäsen ja asianosainen	kunnan jäsen ja asianosainen joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen	asianosainen
Muutoksenhaku päätöksen tiedoksiannasta	14 päivää	30 päivää	hallintolainkäyttölaki ja erityislaki määrää (30 päivää)
Muutoksen haun kohde	lopullinen päätös	lopullinen päätös	lopullinen päätös

Taulukko 3: Päätöksestä valittamisen keinoja (Lähde: Rantakokko ym, 2009, 47)

Muutoksenhakukeinojen käyttämisestä ei tehdä erillisiä vuosittaisia tilastoja. Hallintokuntien diaarikirjauksissa on koulutuksesta ja ohjeistuksesta huolimatta jonkin verran puutteita, joten mahdollisesti oikaisuvaatimuksia ja valituksia on tehty enemmän. Jotta saadaan täsmälliset tiedot käytetyistä muutoksenhakukeinoista, on hallintokuntien diaarikirjauksiin kiinnitettävä huomiota arkistovastaavien tapaamisissa tai koulutustilaisuuksissa. (Tommy Koukka 8.9.2010).

Kaupungin oikaisu-, kunnallis-, hallintovalitukset sekä käräjäoikeudelta saapuneet tuomiot ja hallintoriidat vuosina 2009-2010 olivat:

Oikaisuvaatimukset 2010:

- Hölttä, Liukkonen, Kuulas: Oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä 7.6.2010 § 159 "Suostumus tonttien edelleen luovutukseen ja rakentamisajan jatkamiseen Avara Rakennuttaja Oy:lle"
- Hölttä, Liukkonen, Kuulas: Oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä 10.5.2010 § 133 "Kaupungin suostumus Keskinäinen vakuutusyhtiö Eläke-Fennian ja Asunto Oy Keravan Heikkilänrinne-nimisen yhtiön välisessä kiinteistökaupassa"

- Järnfors, Karttunen, Nieminen, Uutela: Oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä 1.3.2010 § 64 "Keravan kulttuuri- ja museotoiminnan organisointi ja johdosääntöjen tarkistukset"
- Lautakuntien päätöksistä ainakin kahteen sosiaali- ja terveyslautakunnan salaiseen päätökseen on tehty oikaisuvaatimus
- Keravan Kaupunkitekniikka -liikelaitoksen johtokunnan päätöksistä ainakin yhteen on tehty oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimukset 2009:

- Ainakin kolmeen rakennustarkastajan tekemään rakennuslupapäätökseen tehty oikaisuvaatimus
- Ainakin kolmeen sosiaali- ja terveyslautakunnan salaiseen päätökseen tehty oikaisuvaatimus
- Keravan vammaisneuvosto ja Keravan Invalidit ry: Oikaisuvaatimus sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökseen 10.2.2009 § 24 koskien vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun ohjeistuksen muuttamista
- Kasvatus- ja opetuslautakunnan ja viranhaltijoiden päätöksestä näyttää tehdyn ainakin 5 oikaisuvaatimusta

Kunnallis- ja hallintovalitukset 2010:

- Javas, Viikilä: Kunnallisvalitus Keravan Kaupunkitekniikka -liikelaitoksen johtokunnan päätöksestä 2.6.2010 § 76
- Kasvatus- ja opetusviraston koulukuljetusta koskevista päätöksistä ainakin kuuteen on tehty hallintovalitus
- Ainakin yhteen kasvatus- ja opetuslautakunnan salaiseen päätökseen tehty kunnallisvalitus
- Kunnallis- ja hallintovalitukset 2009:
- Tuomo Rissanen: Hallintovalitus kaupunginhallituksen päätöksestä 2.11.2009 § 333 "Rakentamista koskeva suunnittelutarveratkaisu ja poikkeaminen Ylikeravan kylän tilalle Rn:o 5:36"
- Keravan vammaisneuvosto: Kunnallisvalitus sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksestä 12.5.2009 § 70
- Kasvatus- ja opetusviraston koulukuljetusta ym. (mm. oppilaaksiottamista) koskevista päätöksistä ainakin kuuteen on tehty hallintovalitus

Käräjäoikeudelta saapuneita tuomioita:

- Tuomio 24.9.2010 työsuhdetta koskevaan riitaan
- Tuomio 24.3.2009 terveysrikos

Hallintoriidat

- Sosiaali- ja terveystieteiden v. 2010 ainakin kaksi ja v. 2009 yksi hallintoriita-asia.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Keskushallinnon osallistumisoikeuteen liittyvät ongelma- ja kehittämiskohteet

Lainsäädännön kautta on kattavasti turvattu kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen oman kuntansa asioihin ja se antaa varsin laajat ja monipuoliset mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle. Laki antaa kuitenkin vain puitteet osallistumiselle ja osallistumismahdollisuuksien toteuttaminen on kuntien ja kuntalaisten omasta aktiivisuudesta kiinni. Esimerkiksi kuntalain mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kuntalaisilla on edellytykset osallistua ja vaikuttaa.

Kuntalain mukaan kunnan on tiedotettava vireillä olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, siitä, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista sekä muutoksenhakumahdollisuuksista. Kunnan on myös käsiteltävä oikaisuvaatimukset, aloitteet yms. viipymättä.

Kuntalaisilla on oikeus tehdä aloitteita, saada tietoa asian vireilläolosta ja päätöksistä, saada tutustua julkiseen asiakirjaan, osallistua erilaisiin tilaisuuksiin, puheoikeus, oikeus esittää kirjallisia mielipiteitä, kuten muistutuksia ja lausuntoja ja oikeus hakea muutosta päätökseen.

Kuntalaissa on kerrottu äänioikeuden lisäksi muista kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksista:

- palvelujen käyttäjien edustajien valinta kunnan toimielimiin
- kunnan osa-aluetta koskevan hallinnon järjestäminen
- tiedottaminen kunnan asioista ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen
- asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa
- yhteistyö kunnan tehtävien hoitamisessa
- asukkaiden oma-aloitteisen asioiden hoidon, valmistelun ja suunnittelun tukeminen
- kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen.

Tarkastellessani kunnan asukkaiden osallistumisoikeuden toteuttamista Keravan kaupungin keskushallinnossa voin selvityksen perusteella todeta, ettei suuria ongelmia tai kehittämiskohteita tullut esille. Seuraavassa kerron tulokset suoran osallistumisen ilmenemismuotojen perusteella, joita ovat: tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätösosallisuus ja toimintaosalli-

suus. Työn kuluessa nousi esiin kansalaisten osallistumisen kannustamiseen, aktiivisuuden lisäämiseen ja vahvistamiseen liittyviä kehittämiskohteita. Keravalla on kuntalain vaikuttamismahdollisuuksista toteutettu kaikki muut paitsi osa-aluetta koskevan hallinnon ja kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen. Tarkastelun tuloksena esiin tulleet kehittämiskohteet olen kuvannut jokaisen ilmenemismuodon kohdalla erikseen.

Tieto-osallisuus edustaa osallisuuden helposti toteutettavia muotoja, kuten mm. kaupungin tiedottamista, kuntalaisten kuulemista, kyselyihin vastaamista ja palvelusitoumuksia. Virastot vastaavat ja huolehtivat oman virastonsa sisäisestä ja ulkoisesta tiedottamisesta sekä omia palvelujaan koskevasta asiakasviestinnästä joko itsenäisesti tai yhteistyössä viestintäpäällikön kanssa. Keravan tiedottaminen on selvityksen mukaan avointa ja aktiivista, mikä mielestäni onkin erittäin tärkeä asia ja luo luottamusta kuntalaisten ja kaupungin välille. Kaupungin vuoropuhelu median kanssa on aktiivista, jolloin varmistetaan asukkaiden kannalta tarpeellinen läsnäolo mediassa. Keravalla järjestetään säännöllisesti erilaisia tilaisuuksia kuntalaisten kuulemiseksi kuten esim. kaavoituskatsauksia, kaupunginosakohtaisia kyläiltoja, yrittäjien aamukahvitilaisuuksia jne. Kyläillat ovat suosittuja kuntalaisten, virkamiesten ja luottamushenkilöiden kohtaamistilaisuuksia, joissa käydään läpi ajankohtaisia mm. talouteen, kaavoitukseen, liikenteeseen, energiaan liittyviä asioita. Päätöksentekoelementtien esityslistat ja pöytäkirjat liitteineen (ei salaiset) ovat luettavissa kaupungin internet-sivuilla ja kirjaamossa. Asukkaat saavat antaa suoraa palautetta mm. kyläiltojen pöytäkeskusteluissa, joiden aikana esiin tulleet kommentit kirjataan ja niistä tehdään muistio, joka on kaupungin internet-sivuilla kaikkien luettavissa. Kaupungin internet-sivuilla on tiedot ajankohtaisista asioista ja mm. kaavoitukseen liittyvät hankkeet.

Tieto-osallisuuden kehityskohteina nousi esiin kaupungin internet-sivujen päivittäminen, jolloin kuntalaiset ja muut Keravasta kiinnostuneet löytävät sivuilta ajankohtaisimman tiedon. Koska virastoihin nimetyt ylläpitäjät eivät joko saa ajankohtaista tietoa käyttöönsä, eivät ajanpuutteen vuoksi ehdi tehdä päivityksiä riittävän nopeasti tai ylläpitäjien lista ei ole kaikkien tiedossa, jolloin tietoa ei osata lähettää oikealle henkilölle, ei tavoitetta ole kaikilta osin pystytty saavuttamaan. Internet-sivujen selkeyteen, tiedon helppoon löytämiseen ja sähköiseen asiointiin on myös kiinnitettävä erityistä huomiota. Viestintäpäällikkö on kouluttanut hallintokuntia ymmärrettävän tietosisällön kirjoittamiseen, hallintokielen välttämiseen ja vaikeiden termien selittämiseen, jolloin pyritään takaamaan kuntalaisille mahdollisimman selkeä tieto. Päätöksenteon rakenteen selkiyttäminen kuntalaisille ja mediatoimittajille on yksi kehityskohde, koska päätöksentekoprosesseja ei tunneta, väärintulkintojen riski kasvaa. Esityslistojen ja pöytäkirjojen kirjoitusteksti ei välttämättä ole helppolukuista eivätkä innosta varsinkaan nuoria niiden lukemiseen, jolloin onkin tärkeää tehdä tärkeimmistä asioista tiedotteita ns. selkokielellä. Lisäksi kuntalaisten sähköisesti lähettämiin palautteisiin on vastattava viipymättä kuitenkin viimeistään kahden päivän kuluessa palautteen saapumisesta. Sähköisen

viestinnän merkityksen kasvu on huomioitava, koska kuntalaiset odottavat verkosta saatavia palveluja ja ajanmukaista tietoa. Uutena viestintäkanavana olevat sosiaaliset verkostot, joissa kuntalaiset käyvät keskustelua myös kuntansa asioista, on myös haaste koko kaupungille sillä niiden merkitys lisääntyy ja ne ovat hyvä kanava nuorten aikuisten tavoittamiseen.

Tietotekniikan hyödyntäminen luottamushenkilöiden ja kansalaisten väliseen keskusteluun ja kommunikointiin lisäisi suoraa vaikuttamista. Tällä hetkellä internet-sivuilta löytyy luottamushenkilöiden yhteystiedot, mutta sivustolla tapahtuvaan vuoropuheluun ei ole mahdollisuutta. Keskushallinnossa on keskusteltu kaupungin mm. Facebook-sivustolle osallistumisesta, mutta tämä edellyttäisi viranhaltijoilta aktiivisuutta myös työajan ulkopuolella ja mahdollisten vuorojen jakamista, joten tästä ei vielä ole tehty päätöstä.

Suunnitteluosallisuus, joka edustaa tieto-osallisuutta syvällisempää kuntaorganisaation ja kuntalaisten välistä valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta, kuten osallistumista kunnallisten palveluiden suunnitteluun ja mahdollisesti myös palveluista päättämiseen, on toteutettu Keravan kaupungin keskushallinnossa mm. asiakasvaliokunnan ja hyvinvointivaliokunnan kautta, joissa on mukana palveluiden käyttäjiä. Muista hallintokunnista voin mainita esim. vammais- ja vanhusneuvostot.

Selvitykseni mukaan Keravan kaupungin asukkaat ovat mukana asuinympäristönsä suunnittelussa ja palvelujen kehittämisessä, mutta osallistuminen ei ole kaikkia väestönosia kattavaa esim. nuoret ja lapset jäävät usein osallistumisen ulkopuolelle. Kaavoituksessa kuullaan asukkaita ja muita asianosaisia maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Keskushallinnossa kerätään kuntalais- ja asiakaspalautteita, joita käytetään palvelujen kehittämiseen. Erilaisilla kyselyillä pyritään selvittämään kehittämiskohteita. Keravan kaupunki tekee yhteistyötä mm. Laurean kanssa toteuttamalla tutkimuksia, joita hyödynnetään esim. palvelujen ja markkinoinnin kehittämiseen. Kaupunki on perustanut asiakasnäkökulman vahvistamiseksi asiakasvaliokunnan vuonna 2010. Keravalla toimivien noin 200 yhdistyksen aktiivinen toiminta edesauttaa kuntalaisten suunnitteluosallisuutta oman alueensa toiminnan ja palvelujen kehittämiseksi. Varsinkin kyläyhdistykset antavat mm. suunnitteluvaiheessa lausuntoja, mielipiteitä, kehittämisideoita asuinalueensa turvallisuuteen, viihtyisyyteen, harrastus- ja kulttuuri-toimintaan sekä kaavoitukseen liittyvissä asioissa.

Kuitenkin palveluiden yhteissuunnittelu on vielä melko vähäistä ja kuntalaisten asiantunteumuksen käyttämistä suunnittelussa tulisi lisätä. Lisäksi voitaisiin käyttää paneeleja, joissa keskustellaan palvelujen kehittämisestä ja suunnittelusta. Kuntalaisia olisi kannustettava uusien toimintatapojen kehittämiseen ja ideoimiseen. Kaavoitukseen liittyvät asiat ovat valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta, koska osallisilla on mahdollisuus antaa lausuntoja ja esittää mielipiteitä kaavan valmistelusta, jolloin he pystyvät vaikuttamaan kaavan valmisteluun. Nuo-

rison mahdollisuutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon tulisi myös lisätä, koska näin pystyttäisiin vaikuttamaan heidän myöhempään suhtautumiseensa yhteiskunnallisiin asioihin ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseensa. Esimerkiksi yhteisten tilojen, tapahtumien ja toiminnan suunnitteluun osallistuminen olisi nuorille hyviä tilaisuuksia olla mukana päätöksenteossa. Tällä hetkellä kuntalaiset osallistuvat palvelujen suunnitteluun lähinnä lausuntoja, mielipiteitä ja palautetta antamalla joko suoraan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille, internet-sivujen kautta, sähköpostilla tai postitse. Lisäksi kuntalaiset osallistuvat erilaisiin palautekyselyihin ja asiakaskyselyihin mm. erilaisissa tilaisuuksissa tai osastojen vuosittain tekemissä asiakaskyselyissä, joilla pyritään selvittämään kuntalaisten näkemyksiä palvelujen laadusta ja toimivuudesta.

Päätösosallisuus edustaa suoraa osallisuutta palvelujen tuottamista tai omaa asuinalueita koskeviin päätöksiin. Keravan keskushallinto huolehtii kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen, kaupunkikehitysjaoston, konsernijaoston, asiakas-, hyvinvointi- ja tulevaisuusvaliokunnan asioiden valmistelusta ja päätösten toimeenpanosta. Keravalla ei ole käytössä kunnan osa-aluehallintoa. Koska Kerava on pieni pinta-alaltaan, ei sitä ole koettu tarpeelliseksi. Osa-aluehallintoa on järjestetty mm. kuntaliitoskunnissa.

Äänioikeus on varmasti yksi tärkeimmistä kunnan asukkaan oikeuksista. Kunnan asukkaat valitsevat joka neljäs vuosi kunnanvaltuustona toimivat valtuutetut ja varavaltuutetut. Keravalla valitaan 51 valtuutettua. Kuntalaisten äänestysaktiivisuus on yksi ongelma-alue ja tärkeä kehittämisen kohde, vaikka toimenpiteitä keskushallinnossa ja keskusvaalilautakunnassa onkin tehty ja uusia kehittämiskohteita jokaisten vaalien alla kehitetään. Varsinkin nuorten kiinnostus politiikkaan ja sitä kautta tapahtuvaan vaikuttamiseen täytyisi saada kasvamaan. Luottamushenkilöiden jalkautuminen nuorten luo, keskustelu nuorten kielellä ja kiinnostuksen osoittaminen nuorten asioihin ja yhteisten tilaisuuksien järjestäminen sekä oppilaitoksissa tapahtuva tiedottaminen voisivat lisätä kiinnostusta. Nuorten täytyy tietää, miksi äänestämisen on tärkeää. Äänestysaktiivisuutta voidaan lisätä helpottamalla äänestystapahtumaa ja tehdä äänestys mahdollisimman helpoksi. Ennakkoäänestyspaikkojen määrän lisääminen, aukioloaikojen tarkistus voisivat äänestystä helpottavia tekijöitä. Mahdollisissa lisäyksissä on aina otettava huomioon niin taloudelliset kuin henkilöstöressurssien kasvu. Tiedottamisen ja markkinoinnin lisääminen vaalien alla on tehokas keino eikä siihen välttämättä tarvitse kovin suuria rahallisia panostuksia. Kehittämiskohteita ovat myös vaalien prosessikaavioiden tekeminen toiminnan laadun parantamiseksi ja vaalilautakuntien jäsenten ja varajäsenten määrän vähentäminen lain sallimaksi (5 varsinaista ja 3 varajäsentä), jolloin vapautuneet resurssit voitaisiin ohjata äänestysaktiivisuutta lisääviin toimenpiteisiin.

Päätökseen tyytymätön voi hakea muutosta valittamalla. Kuntalainen voi hakea mm. oikaisuvaatimusta, kunnallis- tai hallintovalitusta. Keravan kaupungilla ei tilastoida vuosittain

tehtyjä valituksia ja niiden diaarikirjauksissa on ohjeistuksesta huolimatta jonkin verran puutteita eli kaikkia ei kirjata diaariin. Täsmällisten tietojen saamiseksi on hallintokuntien kirjauxsiin kiinnitettävä huomiota ja ohjeistusta lisättävä.

Toimintaosallisuus, joka edustaa kuntalaisten omaa toimintaa elinympäristöstään tai palveluja toimintayksiköissä esimerkiksi talkoovoimin toteutettavaa ympäristön kunnostusta ja ylläpitoa tai palvelujen tuottamista, toteutetaan Keravan keskushallinnossa myöntämällä avustuksia yhdistyksille toimintaansa varten. Kuntalaisten aktiivisuutta voitaisiin lisätä asuinalueen kautta tapahtuvalla alueellisella vaikuttamisella ja toiminnalla. Yhteistyönä suoraan asukastai kyläyhdistysten kanssa voidaan toteuttaa esimerkiksi siivoustalkoita ja kaavoituksen alkessa kuulla yhdistysten mielipiteitä, toiveita ja ehdotuksia alueen kehittämistä. Kun asukkaita kuunnellaan etukäteen ja heille annetaan mahdollisuus osallistua, vähentää se varmasti mm. kaavoituspäätöksistä jätettyjä valituksia.

Kuntalaisten aloiteoikeutta tutkiessani selvisi, ettei Keravan kaupungin keskushallinto ilmoita aloitteen tekijälle ilman aiheetonta viivytystä aina niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta on ryhdytty tai ryhdytään. Aloitteiden käsittelyssä Keravan kaupungin keskushallinnon on noudatettava aina kuntalain ja hallintosäännön määräyksiä. Aloitteiden käsittelyajat vaihtelevat ja joskus on aloitteita, joiden käsittely on kestänyt yli vuoden. Tähän tulisi mielestäni puuttua ja aloitteisiin tulisi vastata ilman turhia viivytyksiä.

5.2 Keravan kaupungin osallisuusohjeet

Opinnäytetyöni tuloksena päivitin Keravan kaupungin vuonna 2002 valmistuneet osallisuusohjeet, jotka on tarkoitettu lisäämään kuntalaisten tietoisuutta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan. Ohjeissa neuvotaan, kuinka osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää, kuinka kuntalainen voi keravalaisena vaikuttaa ja mitä asioita vaikuttamisessa ja osallistumisessa tulee huomioida. Toimintaohjeiden avulla kuntalaiset ohjataan pohtimaan ideaa, sen tarvetta, laajuutta ja taloudellisuutta, etsimään idealle paras mahdollinen puolestapuhuja, olemaan yhteydessä henkilökohtaisesti ja myymään idea, laatimaan aloite/kirjelmä, seuraamaan asian etenemistä, vaikuttamaan asian myönteiseen päätökseen. Lisäksi ohjeissa kerrotaan äänestämisestä ja muutoksenhausta päätöksiin. Viimeisenä kohtana on sanasto. Osallisuusohjeessa on suorat linkit tärkeisiin osallisuutta edistäviin palveluihin, sivustoihin ja tiedostoihin. Osallisuusohjeet tulevat kaupungin internet-sivuille sekä niitä jaetaan kaupungin toimipisteissä. Ohjeista voisi tiedottaa myös asukkaille jaettavassa Kerava tiedottaa -lehdessä.

5.3 Kuntalaisten ja valtuutettujen tekemien aloitteiden käsittely

Opinnäytetyön tuloksena laadin hallintokunnille menettelyohjeen kuntalaisten ja valtuutettujen tekemien aloitteiden käsittelystä. Menettelyohje lisää hallintokuntien tietoisuutta aloitteiden käsittelystä ja toimii aloitteiden käsittelyn tukena. Vastaavia ohjeita ei ole kaupungilla aikaisemmin laadittu. Kaupunginsihteeri Anne Mäkisen antaman ohjeistuksen mukaan niiden tuli olla mahdollisimman selkeät ja tiivistetyt, jotta niistä löytyy kaikki oleellinen tieto mahdollisimman selkeästi ja nopeasti.

Menettelyohjeissa kerron ensiksi mikä on aloite, mikä on kunnan asukkaan aloiteoikeus ja mikä on valtuustoryhmän tai valtuutetun aloiteoikeus. Tämän jälkeen olen laatinut toimintaohjeet, jotka olen jakanut kunnan asukkaan tekemän aloitteen toimintaohjeeseen ja valtuustoryhmän tai valtuutetun tekemän aloitteen eli ns. valtuustoaloitteen toimintaohjeeseen. Menettelyohje tulee kaupungin sisäiseen intranettiin. Lisäksi ohje jaetaan aina yhdessä aloitteen kanssa asiaa hoitavalle viranomaiselle. Ohjeesta voisi tiedottaa henkilökunnan tiedotuslehdessä.

Lopuksi voin todeta, että tämän opinnäytetyön tekeminen oli mielenkiintoinen ja myös vaativa haaste päivätyön ohella suoritettavaksi. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien tarkastelu ja niiden toteuttaminen Keravan kaupungin keskushallinnossa toivat esiin kehittämiskohteita ja suoria parantamishdotuksia. Esittämäni kehittämis- ja parantamishdotukset käsitellään keskushallinnon johtoryhmässä ja niiden toteuttamisesta päätetään erikseen. Suurin osa kehittämis- ja parantamishdotuksista ei vaadi suuria taloudellisia tai henkilöstöresursseja. Vaaleihin liittyvät kehittämisohjeet käsitellään vuoden 2011 eduskuntavaalien äänestysaktiivisuutta lisäävien toimenpiteiden yhteydessä ja niistä päättää keskusvaalilautakunta ja kaupunginhallitus. Osallisuusohjeiden päivitys ja menettelyohjeen laatiminen aloitteiden käsittelyyn tukivat erinomaisesti opinnäytetyössä tekemääni tarkastelua ja selvitystä. Ohjeet käsitellään myös keskushallinnon johtoryhmässä, josta ne toimitetaan esityksen mukaisesti asianosaisille.

Lähteet

Kirjallisuus

Harjula, H., Prättälä K., 2007. Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2002. Tutki ja kirjoita. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino Oy.

Kohonen, K., Tiala, T., 2002. Kuntalaiset ja hyvä osallisuus, Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Art-Print Oy

Leskinen, A., Paldanius, J., Tulkki, K. 1998. Kun haluat vaikuttaa. Osallistu elinympäristösi suunnitteluun. Helsinki: Oy Edita Ab

Myllymäki R., 2008. Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. 4. painos. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Oulasvirta, L., Brännkärr, C., 2001. Toimiva kunta. Vantaa: Kuntakoulutus Oy

Pekola-Sjöblom, M., Helander, V., Sjöblom, S., 2006. Kuntalainen - kansalainen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pikkala, S., 2006. Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema II. Kuntademokratian toimintatavat. Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Rantakokko, J-P., Lehtinen, T., Lundström, I., Kenni, M., 2009. Vallakas - kuntalaisen vaikutamisopas. Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Tarasti, L., 2006. Vaali- ja puoluelainsäädäntö. Helsinki: Edita Prima Oy

Sähköiset lähteet

Tilastokirja 2010. Viitattu 24.8.2010.

http://www.kerava.fi/ep/tiedostot/Tilastokirja_2010.pdf

Nuorten osallistumismahdollisuudet kunnallisen lainsäädännön ja kuntalaisdemokratian valossa. Viitattu 23.8.2010

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;29450;30225

Kaupunkien ja kuntien lukumäärä Suomessa 1917-2010. Viitattu 24.8.2010.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;165983

Demokratia perustuslaissa. Viitattu 25.8.2010.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;29450;30225;42333;42334

Demokratia hallintolaissa. Viitattu 25.8.2010.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;29450;30225;42333;42337

Demokratia kuntalaissa. Viitattu 25.8.2010.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;29450;30225;42333;42339

Demokratia nuorisolaissa. Viitattu 25.8.2010.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;29450;30225;42333;107934

Demokratia laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Viitattu 25.8.2010.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;29450;30225;42333;42338

Demokratia maankäyttö- ja rakennuslaissa. Viitattu 25.8.2010.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;29450;30225;42333;42336

Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä, 2002, Valtioneuvosto. Viitattu 12.8.2010.

[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/C93962CC359D6F51C2256B91003EDEE1/\\$file/osallisuusselonteko.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/C93962CC359D6F51C2256B91003EDEE1/$file/osallisuusselonteko.pdf)

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003). Viitattu 25.8.2010.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;145;30546;38442;23943;153973

Savion kyläyhdistys. Viitattu 18.10.2010.

<http://saviokyla.blogspot.com/2009/06/toimintasuunnitelma-2009-luonnos.html>

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Viitattu 28.11.2010.

<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066>

Julkaisemattomat lähteet

Keravan kaupungin strategia 2009-2012

Keravan kaupungin säädöskokoelma, hallintosäätö, 2009

Keravan kaupunki, kaupunginvaltuuston työjärjestys 1.1.2009

Viestivä Kerava, Keravan kaupungin viestintäohje, Keravan kaupunki, 2010

Keravan kaupungin säädöskokoelma, Keskushallinnon johtosäätö, 2009

Henkilöhaastattelut

Koukka Tommy, arkistopäällikkö, Keravan kaupunki (8.9.2010)

Mäkinen Anne, kaupunginsihteeri, Keravan kaupunki (9.8.2010, 23.9.2010)

Piistari-Niemelä Lea, kaavoituspäällikkö, Keravan kaupunki (29.9.2010)

Ruotsi Tanja, viestintäpäällikkö, Keravan kaupunki (15.9.2010)

Kuviot

Kuvio 1: Kunnallisen demokratian malli	10
Kuvio 2: Kuntalaisten osallistumishalukkuuden kehityssuunnat	12
Kuvio 3: Palvelutiedotus	31
Kuvio 4: Päätöstiedottaminen	32

Taulukot

Taulukko 1: Kuntien määrä Suomessa 1917-2010	9
Taulukko 2: Kunnan päätöksentekovaiheet ja vaikuttamistahot	11
Taulukko 3: Päätöksestä valittamisen keinoja	37

Liitteet

Liite 1: Keravan kaupungin osallisuusohje	50
Liite 2: Kuntalaisten ja valtuutettujen tekemien aloitteiden käsittely	60

KERAVAN KAUPUNGIN OSALLISUUSOHJE

1. VAIKUTA KERAVALAISENA

Asioiden etenemiseen ja lopulliseen päätöksentekoon pääset parhaiten vaikuttamaan silloin, kun asioita valmistellaan. Kun lopullinen päätös asiasta on tehty, ovat vaikuttamisen keinot rajalliset. Keravan kaupungin kehittämiseen osallistuminen edellyttää asukkailta aktiivisuutta.

Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
- tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia
- selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
- järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa
- avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua
- järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Voit vaikuttaa keravalaisena

- äänestämällä vaaleissa
- seuraamalla päätöksentekoa ja tiedotusta
- tekemällä kuntalaisaloitteita
- antamalla palautetta, kysymällä ja keskustelemalla
- osallistumalla päätöksentekoon muutoksenhakijana.

Vaikuttamisessa ja osallistumisessa voit huomioida seuraavia asioita:

- suurin tie on usein tehokkain
- harkittu ja hyvin valmisteltu aloite vie kohti tavoitetta
- myönteinen aktiivisuus edistää asiaa
- henkilökohtaiset kontaktit hyödyttävät
- asiat hoituvat joskus hitaammin kuin toivomme.

Voit edistää asiaasi olemalla suoraan yhteydessä Keravan kaupungin ko. viranhaltijaan tai tahoon, jolle asia kuuluu.

2. TOIMINTAOHJEITA

Aina asia ei hoidu muutamalla puhelinsoitolla. Silloin voit:

- pohtia ideaasi, sen tarvetta, laajuutta ja taloudellisuutta
- löytää ideallesi paras mahdollinen puolestapuhuja
- olla yhteydessä henkilökohtaisesti ja myydä ideasi
- laatia aloitekirjelmän ja toimittaa sen oikeaan osoitteeseen
- seurata asiasi etenemistä aktiivisesti
- vaikuttaa, että asiasi saa myönteisen päätöksen.

2.1. Pohdi ideaasi, sen tarvetta, laajuutta ja taloudellisuutta

Asian läpimenoa ajatellen on tärkeää, että se **koskettaa laajempaa joukkoa ja kustannukset ovat suhteessa saatavaan hyötyyn**. Lisätietoa asiaasi voit saada mm. asiaa hoitavasta virastosta tai palveluyksiköstä.

Ideaasi toteutusta ajatellen ota huomioon seuraavia asioita:

- pienempiä toiveita ja asioita voidaan toteuttaa nopeallakin aikataululla, edellyttäen, että siihen on määräraha
- jos hankeidea vaatii erillistä tai lisämäärärahoitusta ja asia menee talousarviokäsittelyyn, tarvitaan tieto seuraavaa vuotta varten jo kulumassa olevan vuoden kevättalvella
- kaupungilla voi lisäksi olla 2-, 5- ja 10-vuotissuunnitelmia, joihin esim. investointihankkeet sisällytetään.

Tietoa koko julkishallinnosta löydät osoitteesta www.suomi.fi

"Kuinka kunta toimii" -yleistietoa löydät osoitteesta www.kunnat.net

Kuntalaisen osallistumisen muotoja käsitellään kuntalaisille suunnatussa käsikirjassa, Vallakkaassa, jonka löydät osoitteesta, <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090928132145U.pdf>

2.2. Löydä ideallesi paras mahdollinen puolestapuhuja

Anna palautetta, kysy ja keskustele

Kaupungin internet-sivuilla on [palautelomake](#), jolla voi ottaa kantaa mihin tahansa kaupungin käsiteltävänä olevaan asiaan sekä esittää kommentteja, ehdotuksia, kiitoksia tai pyytää lisätietoja. kaupungille voi myös lähettää sähköpostia osoitteeseen kirjaamo@kerava.fi.

Paras mahdollinen puolestapuhuja asiallesi voi olla:

- ao. hallintokunnan asian valmisteleva tai päättävä viranhaltija
- samaisen lautakunnan puheenjohtaja tai päättävä viranhaltija
- tuntemasi luottamushenkilö
- luottamushenkilö, joka tuntee asian ja jolla tiedät olevan vaikutusvaltaa
- alueellasi asuva päättäjät tai jos heitä on useampia, he yhdessä.

Perinteinen tapa on käyttää poliittisten puolueiden luomia yhteyksiä. Keravalla toimii eri puolueiden paikallisjärjestöjä, joiden toiminnasta löydät tietoa mm. www.kerava.info järjestöluettelosta, paikallislehtien ns. järjestöpalstoilta. Puolueiden kotisivuille pääsee mm. www.suomi.fi sivuston kautta.

Voit myös varmistaa asian etenemisen kertomalla asiiasi useammalle henkilölle esim. viranhaltijalle tai luottamushenkilölle, joiden tiedot löydät mm.

- soittamalla kaupungin kanslian kirjaamoon puh. (09) 2949 2113 tai keskukseen puh. (09) 29491
- soittamalla kyseiseen virastoon
- soittamalla puolueen paikalliselle edustajalle
- katsomalla Keravan kaupungin kotisivuilta www.kerava.fi
- katsomalla Eniron Kaupunki-infon palveluhakemistosta tai Keravan internetissä olevasta [palveluhakemistosta](#) yhteystiedot
- ottamalla yhteyttä esim. asukasyhdistyksiin.
-

2.3. Ole yhteydessä henkilökohtaisesti ja myy ideasi

- Lähesty ensimmäisellä kerralla puhelimitse, sillä silloin asiaa voi tarkentaa kysymyksillä.
- Ole myönteinen, ystävällinen, rakentava, älä vaadi tai syytä.
- Kuuntele myös vastapuolen perustelut.
- Sovi etenemisestä ja ajankohta, milloin seuraavan kerran voit palata asiaan.

2.4. Laadi aloite/kirjelmä ja toimita se oikeaan osoitteeseen

Tee aloite

"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 valtuuston käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta."

Jokainen kuntalainen voi saada asiansa vireille tekemällä kuntalaisaloitteen, esityksen, kyselyn, toimenpidepyynnön tai lausuntopyyntöä. Aloitteita ja esityksiä voivat tehdä myös järjestöt ja yhteisöt. Aloitteen tai esityksen tekemiseen ei ole olemassa lomaketta, vaan se on vapaamuotoinen. Pääasia on, että asia esitetään selkeästi ja aloitteessa on mukana allekirjoittajan yhteystiedot.

Jotta asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon, tulee heidän saada tarpeeksi ajoissa tietoa vireille tulevista asioista. Asioiden valmisteluvaihe on kriittisin vaihe osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta. Asioiden valmistelun edessä, on entistä vaikeampaa vaikuttaa asioihin.

Aloitteet voi jättää kaupungintalon kirjaamoon, os. Kauppakaari 11, tai siihen virastoon, jonka toimialaan asia kuuluu. Aloitteita ja mielipiteitä voi lähettää myös sähköpostitse. Yhteys viranhaltijoihin ja päättäjiin hoituu myös kaupungin internetsivuilta olevien yhteystietojen kautta.

Hyvä aloite/kirjelmä:

- on selkeä ja helposti luettava, kiinnostava ja myyvä
- on lyhyt, korkeintaan yksi A4
- sisältää asian kannalta vain kaikkein keskeisimmät perustelut/faktat
- sisältää ehdotuksia mahdollisesta asian etenemisestä
- sisältää yhteystietosi
- osoita kirjelmä ko. virastolle tai lautakunnalle ja toimita se ko. viraston kirjaamoon
- joskus voi olla paikallaan kerätä nimiä aloitteen/kirjelmän tueksi.

Kaupunki järjestää säännöllisesti [asukasiltoja](#), joissa saa tietoa ajankohtaisista asioista, voi esittää mielipiteitä, ottaa kantaa, antaa palautetta, tehdä esityksiä ja keskustella viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa.

2.5. Seuraa asiasi etenemistä aktiivisesti**Tiedotus ja päätöksenteko**

"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 tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille."

Keravalaiset voivat seurata kaupungin päätöksentekoa tutustumalla kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja lautakuntien [esityslistoihin ja pöytäkirjoihin](#), jotka ovat julkisia. Esityslistat ovat nähtävillä muutamia päiviä ennen kokousta ja pöytäkirjat noin parin päivän kuluttua kokouksesta internetsivuilla ja kaupungin kirjaimossa. Kaupunginvaltuuston kokoukset ovat julkisia ja niitä voi mennä seuraamaan Keravan lukiolle ([kokousaikataulu](#)).

2.6. Vaikuta, että asiasi saa myönteisen päätöksen

- Vaikuta yksittäisen luottamushenkilön tai koko luottamuselimen kautta.
- Puheenjohtajat, varapuheenjohtajat ja asioiden valmistelijat ovat merkittäviä vaikutuskanavia.
- Puolueilla on valmistelevat ryhmäkokoukset, informoi niitä merkittävässä asiassa ja riittävän ajoissa mm. puolueen paikallisen yhdistyksen kautta.
- Julkisuus edistää asiaasi, informoi viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä etukäteen ja toimi myönteisessä valossa.
- Toisinaan myös joukon voima voi olla asiallesi eduksi (kuntalaisaloite, kansalaisadressi).
- Seuraa kaupungin tiedottamista mm. [Kerava Tiedottaa](#) -lehteä.

Äänestä

Kunnallisvaaleissa asukkailla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kaupungin päätöksentekoon. Joka neljäs vuosi valitaan kunnallisvaaleissa Keravan kaupunginvaltuusto, joka päättää kaupungin kehittämisestä. Kaupunginvaltuusto edustaa asukkaita. Seuraavan kerran kunnallisvaalit järjestetään vuonna 2012.

Kaupunginvaltuutettuja on 51 ja vaaleissa heille valitaan myös varavaltuutetut. Kaupunginvaltuusto valitsee jäsenet kaupunginhallitukseen ja lautakuntiin. Kaupunginhallitus asettaa toimikuntia, joihin se myös valitsee jäsenet.

Kuntalaki korostaa vaaleilla valittujen valtuutettujen asemaa kunnallisessa päätöksenteossa ja luottamuselimissä. Edustuksellisen demokratian vastapainoksi kuntalain 27 § painottaa suoran demokratian, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien, merkitystä.

Ole aktiivinen ja vaikuta oman paikkakuntasi asioihin äänestämällä.

Muista, että usein asiat etenevät toivottua hitaammin

Tarvitset

- sitkeyttä ja uskoa omaan asiaasi
- rohkeutta ajaa asiaasi ja tehdä erilaisia ehdotuksia
- malttia odottaa asian etenemistä

Muutoksenhaku päätöksiin

Kaupunginhallituksen ja lautakuntien, niiden alaisten jaostojen ja viranhaltijoiden päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista asianomaiselle toimielimelle.

Kaupunginvaltuuston päätökseen haetaan muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta 30 päivä kuluessa päätöksen tiedoksisaannista tehtävällä kunnallisvalituksella.

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen), sekä kunnan jäsen.

Hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle tai yleistä hallinnon laillisuusvalvontaa harjoittavalle viranomaiselle (valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies) tehtyä ilmoitusta siitä, että on tapahtunut virheellinen virkatoimi.

Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa kansalainen. Sille ei ole asetettu määrämuotoja eikä kantelun tekemiselle ole määräaikaa.

3. SANASTO

Aloite

Asukkaan, luottamushenkilön tai jonkun ryhmän/ryhmittymän tekemä esitys esim. virastopäällikölle tai luottamuselimelle kunnan toimintaan liittyvissä asioissa esim. epäkohdan korjaamiseksi, palvelujen parantamiseksi. Aloitteen tekijälle ilmoitetaan aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Esittäjä/valmistelija

Viranhaltija, joka on valmistellut asian, esittelee sen kokouksessa ja toimii päätösehdotuksen vastuuhenkilönä. Esittelijän ollessa esteellinen asian voi esitellä myös toimielimen puheenjohtaja. Esittelijä voi vielä kokouksessa muuttaa päätösehdotustaan.

Esityslista

Esimerkiksi lautakunnan, kaupunginhallituksen tai –valtuuston kokouksessa käsiteltävien asioiden lista päätösehdotuksineen. Lista on julkisesti nähtävillä muutamia päiviä ennen kokousta, esim. kirjastossa.

Hallintokunta

Hallintokunta edustaa tiettyä toimialaa (esim. sosiaali- ja terveystoimisto), jonka alaisuudessa on erilaisia virastoja, palveluyksiköitä ja laitoksia (esim. terveyskeskus ja vanhainkoti).

Kansalaisadressi

Kuntalaisille merkityksellisen asian puolesta kerättävä nimilista esimerkiksi aloitteen tueksi.

Kaupunginhallitus (kh)

Kaupunginhallitus vastaa hallinnosta ja talouden hoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.

Kaupunginhallituksen toimikausi on kaksi vuotta. Kaupunginvaltuusto valitsee kaupunginhallituksen jäsenet eri puolueiden edustajista (11 henkilöä). Jäsenillä on henkilökohtaiset varajäsenet. Kaupunginhallituksessa on puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa ja esittelijänä toimii kaupunginjohtaja. Kaupunginhallituksella voi olla myös jaostoja; Keravalla on kaupunkikehitysjaosto.

Kaupunginvaltuusto (kv)

Kaupunginvaltuusto vastaa kunnan taloudesta ja toiminnasta. Valtuusto on kaupungin ylin päätösvaltaa käyttävä luottamuselin. Se on osittain siirtänyt toimivaltuutensa kaupunginhallitukselle, lautakunnille ja johtokunnille. Kaupunginvaltuuston toimikausi on neljä vuotta. Kunnallisvaaleilla valitaan 51 valtuutettua ja yhtä monta varavaltuutettua. Kaupunginvaltuustossa on puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa. Kaupunginvaltuusto käsittelee asiat kaupunginhallituksen esitysten pohjalta. Kokouksessa ovat mukana kaupunginjohtaja, johtavia viranhaltijoita ja kutsuttuina muita asiantuntijoita.

Kirjaamo

Kirjaamo merkitsee hallintokuntaan tulevan ja sieltä lähtevän postin virallisesti saapuneeksi (diaarinumero) ja lähteneeksi. Aloitteet on hyvä toimittaa vastaanottajataholle kirjaamon kautta.

Kuntalaisaloite

Kuntalaisaloite on asukkaiden asukasryhmien laatima kirjallinen aloite. Kun kuntalaisaloitteen tekijänä on 2 % äänioikeutetuista kuntalaisista, on se käsiteltävä kuuden kuukauden kuluessa kaupunginvaltuustossa.

Lautakunta (ltk)

Lautakunta vastaa ko. hallintokunnan asioista esim. sosiaali- ja terveyslautakunta ja sosiaali- ja terveystoimisto. Lautakunnan toimikausi on neljä vuotta. Lautakunnan jäsenet ja heille henkilökohtaiset varajäsenet valitsee kaupunginvaltuusto. Esittelijöinä toimivat ao. hallintokunnan esittelijä- ja asiantuntijaviranhaltijat. Lautakunnan kokouksiin osallistuvat myös kaupunginhallituksen edustaja sekä kaupunginjohtaja. Lautakuntien koko vaihtelee.

Luottamushenkilö

Kuntalaisten vaaleilla valitsema valtuutettu tai kaupunginvaltuuston valitsema henkilö kaupunginhallitukseen, lautakuntiin, jaostoihin, johtokuntiin tai muihin luottamustehtäviin.

Oikaisuvaatimus

Kaupunginhallituksen ja lautakuntien sekä niiden alaisten jaostojen ja viranhaltijoiden päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Oikaisuvaatimus tehdään ao. toimielimelle ja toimitetaan ao. viraston kirjaamoon.

Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Asianosaisten katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua pöytäkirjaotteen lähettämisestä tai erilliseen tiedoksisaantitodistukseen merkittynä aikana.

Oikaisuvaatimuksesta on käytävä ilmi vaatimus perusteineen ja se on tekijän allekirjoitettava.

Oikaisuvaatimusasiakirjat on toimitettava oikaisuvaatimusviranomaiselle ennen oikaisuvaatimusajan päättymistä viraston aukioloajan päättymiseen mennessä.

Otto-oikeus

Otto-oikeudella voidaan tehty päätös ottaa uudelleen käsiteltäväksi ylempään toimielimeen. Otto-oikeutta voivat käyttää kaupunginhallitus ja lautakunnat sekä niiden puheenjohtajat, kaupunginjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija.

Palautus

Esityslistalla olevaan asiaan halutaan lisäselvityksiä ja se palautetaan uuteen valmisteluun.

Pöydälle pano

Kun asia pyydetään pöydälle, siirtyy asian käsittely enemmistön päätöksellä samansisältöisenä seuraavaan kokoukseen. Eri toimielimissä on erilaisia käytäntöjä siihen, riittääkö pöydälle jättämiseen yhden henkilön esitys vai tarvitaanko lisäksi kannatus.

Ryhmäkokous

Eri puolueiden epävirallinen kokous ennen varsinaista kaupunginvaltuuston, -hallituksen tai lautakunnan kokousta, jossa etukäteen keskustellaan kokouksessa käsiteltävistä asioista.

Talousarvio

Tulevan vuoden talousarviosuunnittelu käynnistyy hallintokunnissa kulumassa olevan vuoden alkupuolella. Hallintokuntien talousarvioesitykset käsitellään lautakunnissa loppukesästä. Alkusyksystä hallintokuntien esitykset tulevat keskushallintoon valmisteluun. Kaupunginhallituksen käsittelyn jälkeen kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarvion loppuvuodesta.

Taloussuunnitelma

Talousarvion lisäksi Keravalla tehdään vuosittain taloussuunnitelma kolmeksi vuodeksi. Lisäksi voidaan tehdä kokonaistalousarviosuunnitelmia pidemmille ajanjaksoille esim. 5 tai 10 vuodelle. Suunnitelmat täsmentyvät ja tarkentuvat vuosittaisessa talousarviossa.

Tiedoksi antaminen

Päätös tiedotetaan esim. pöytäkirjaotteella aina aloitteenlaatijalle ja muille asianosaisille.

Valitus, kunnallisvalitus

Kunnallisvalituksen saa tehdä kaupunginvaltuuston päätöksestä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun kaupunginhallituksen tai lautakunnan päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös asianosainen sekä kunnan jäsen.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Kunnallisvalitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaanista Helsingin hallinto-oikeudelle, Ratapihantie 9, 00520 Helsinki, postiosoite PL 120, 00521 Helsinki. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon kun

pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua tiedoksiantokirjeen lähettämisestä, tai erilliseen tiedoksisaantitodistukseen merkittynä aikana.

Valituskirjassa on ilmoitettava valittajan nimi, ammatti, asuinkunta ja postiosoite, päätös, johon haetaan muutosta, miltä osin päätöksestä valitetaan ja muutos, joka siihen vaaditaan tehtäväksi sekä muutosvaatimuksen perusteet. Valituskirjan on valittajan tai valituskirjan muun laatijan omakätisesti allekirjoitettava. Jos ainoastaan laatija on allekirjoittanut valituskirjan, siinä on mainittava myös laatijan ammatti, asuinkunta ja postiosoite.

Valituskirjaan on liitettävä päätös, josta valitetaan, alkuperäisenä tai jäljennöksenä sekä todistus siitä päivästä, josta valitusaika on luettava. Valitusasiakirjat on toimitettava Helsingin hallinto-oikeudelle ennen valitusajan päättymistä. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joului- tai juhannusaatto tai arkilauantai, saa valituskirjan toimittaa valitusviranomaiselle ensimmäisenä sen jälkeisenä arkipäivänä. Omalla vastuulla valitusasiakirjat voi lähettää postitse tai lähetin välityksellä. Postiin valitusasiakirjat on jätettävä niin ajoissa, että ne ehtivät perille ennen valitusajan päättymistä.

Valtuustoryhmä

Valtuustoryhmät koostuvat puolueen paikallisen hallinnon (esim. kunnallisjärjestön) edustajista, puolueen kaupunginvaltuutetuista ja varavaltuutetuista. Käytännössä eri puolueilla on erilaisia kokoonpanoja.

Virkamies eli viranhaltija

Kuntaan virkasuhteessa oleva henkilö, joka toimivaltansa rajoissa tekee päätöksiä.

KUNTALAISTEN JA VALTUUTETTUIJEN TEKEMIEN ALOITTEIDEN KÄSITTELY

1. ALOITE JA ALOITEOIKEUS

1.1. Aloite

- Aloite on kunnan asukkaan tekemä aloite kunnalle sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa.
- Aloitteella on oltava merkitystä yleisemmällä tasolla kuin vain aloitteen tekijälle itselleen.
- Aloite voi koskea mitä tahansa kunnan toiminnassa
- Aloite tehdään kirjallisesti omalla nimellä joko sähköpostilla kirjaamo@kerava.fi tai lähettämällä aloite osoitteeseen Keravan kaupunki, kirjaamo, PL 123, 04201 Kerava
- Aloitteet lähetetään oikealle hallintokunnalle käsiteltäväksi.
- Aloitteen käsittelylle ei ole säädetty määräaika.
- Aloitteesta on erotettava hakemus, jonka kunnan jäsen tai muu asianosainen tekee omassa asiassa kunnan viranomaiselle.
-

1.2. Kunnan asukkaan aloiteoikeus

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

Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava valtuuston käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

1.3. Valtuustoryhmän ja valtuutetun aloiteoikeus

Valtuustoryhmällä ja valtuutetulla on oikeus tehdä kirjallisia aloitteita eli ns. valtuustoaloitteita kaupungin toimintaa ja hallintoa koskevissa asioissa. Niistä on säädetty Keravan valtuuston työjärjestyksessä. Niistä on säädetty kuntalain 15 §:n mukaan Keravan valtuuston työjärjestyksessä.

2. TOIMINTAOHJEITA

2.1. Kunnan asukkaan aloite

- Aloite kirjataan saapuneeksi. Jos aloite lähetetään sähköpostilla, se tulostetaan ja kirjataan.
- Aloite lähetetään sen viraston valmisteltavaksi, jonka toimivaltaan asia kuuluu.

- Aloitteen tekijälle ilmoitetaan kirjallisesti (kirjeellä tai sähköpostilla) ilman aiheetonta viivytystä niistä toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta ryhdytään tai on ryhdytty.
- Hallintosääntö edellyttää, että aloitteen tekijälle ilmoitetaan viivytyksettä aloitteen arvioitu käsittelyaika ja keneltä saa lisätietoja aloitteen käsittelystä, jos aloite vaatii erityistä valmistelua.
- Aloitteesta lähetetään tieto myös kaupunginsihteerille.
- Aloitteen käsittelee ja siihen vastaa se virasto, jonka toimivaltaan asia kuuluu.
- Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään 2 % äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuuston käsiteltäväksi viimeistään kahden kuukauden kuluessa vireilletulosta
- Aloitetta valmistelevalle virastolle on huolehdittava siitä, että kaupungin diaarissa on ajantasaiset tiedot aloitteen käsittelystä ja aloitetta käsittelevästä henkilöstä.
- Kaupunginhallituksen on vuosittain huhtikuun loppuun mennessä esitettävä valtuustolle luettelo sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyistä kaupungin toimintaa koskevista aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä.
- Kaupunginhallituksen ja lautakunnan tehtäväalueella tehdyistä aloitteista on vastaavasti esitettävä tiedot kaupunginhallitukselle ja asianomaiselle lautakunnalle vuosittain niiden päättämällä tavalla.
- Kuntalaisten aloitteista määrätään hallintosäännössä.

2.2. Valtuustoryhmän tai valtuutetun aloite ns. valtuustoaloite

- Valtuutetuilla on oikeus tehdä kirjallisia aloitteita kunnan toimintaa ja hallintoa koskevista asioista kokouskutsussa mainittujen asioiden käsittelyn jälkeen.
- Aloite annetaan puheenjohtajalle ja se merkitään pöytäkirjaan.
- Aloitetta ei oteta heti valmisteltavaksi vaan se lähetetään kaupunginhallitukselle valmisteltavaksi.
- Valtuusto voi erikseen päättää, että aloitteesta käydään lähetekeskustelu siitä, miten asia on valmisteltava.
- Kaupunginhallitus toimittaa asian. ao. viranomaiselle valmisteltavaksi.
- Otetta kaupunginvaltuutettujen tekemistä aloitteista ei lähetetä, vaan kaupunginvaltuutetut tiedustelevat omatoimisesti omien aloitteidensa käsittelyvaihetta.
- Lautakuntien käsittelyvaiheet on luettavissa kaupungin nettisivuilta ja aloitetta valmistelevalle virastolle on huolehdittava siitä, että kaupungin diaarissa on ajantasaiset tiedot aloitteen käsittelystä ja aloitetta käsittelevästä henkilöstä.
- Kaupunginhallituksen on valmisteltava aloite valtuuston käsiteltäväksi puolen vuoden kuluessa sen jättämisestä.
- Aloite, joka merkitsee uuden määrärahan ottamista talousarvioon tai määrärahan korottamista ja joka on jätetty kesäkuun loppuun mennessä, on aloite valmisteltava seuraavan vuoden talousarvion yhteydessä

- Kaupunginhallituksen on vuosittain maaliskuun loppuun mennessä esitettävä valtuustolla luettelo valtuutettujen tekemistä kaupunginhallitukselle lähetetyistä aloitteista, joita valtuusto ei edellisen vuoden loppuun mennessä ole lopullisesti käsitellyt.
- Samalla on ilmoitettava mihin toimenpiteisiin niiden johdosta on ryhdytty.
- Valtuusto voi todeta, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun.
- Noudatetaan kuntalain ja hallintosäännön määräyksiä aloitteen käsitelystä.