



14.02.2022

Asia/5

§ 126

V 16.3.2022, Hallintosäännön muuttaminen, valtuutetun aloitteen käsittely

HEL 2020-013928 T 00 01 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Daniel Sazonovin ehdotuksesta.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Antti Peltonen, hallintopäällikkö, puhelin: 310 36018
antti.peltonen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Helsingin kaupungin hallintosääntö 1.4.2022
- 2 Hallintosäännön 30 luvun 11 §:n ja 12 §:n rinnakkaistekstit

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto hyväksyy Helsingin kaupungin hallintosäännön liitteen 1 mukaisesti 1.4.2022 lukien.

Esittelijän perustelut

Hallintosääntöön tehtävät muutokset koskisivat valtuutetun aloitteen käsittelyä 30 luvun 11 §:ssä ja 12 §:ssä.

Aloitejärjestelmän muuttaminen

Aloitejärjestelmää muutettaisiin siten, että aloitevastauksen antaisi kaupunginhallituksen sijasta se lautakunta tai johtokunta, jonka toimivaltaan, tai jonka alaisen viranomaisen toimivaltaan aloitteessa esitetyt toimenpiteet kuuluisivat. Kaupunginhallitus vastaisi edelleen aloitteisiin,



joissa esitetyt toimenpiteet kuuluisivat sen omaan tai sen alaisuuteen suoraan kuuluvien viranomaisten toimivaltaan taikka kaupunginvaltuuston toimivaltaan. Kaupunginvaltuustossa käsiteltäisiin vastaukset aloitteisiin, joissa esitetyt toimenpiteet kuuluvat kaupunginvaltuuston toimivaltaan tai ovat muutoin periaatteellisesti merkittäviä.

Muutos siirtäisi vastaamistehtävän lähemmäs sitä viranomaista, joka päättäisi aloitteessa esitetyistä toimenpiteistä muutenkin. Prosessi olisi samankaltainen kuntalaisaloitteiden käsittelyjärjestyksen kanssa. Koska kysymys kuitenkin on luottamushenkilöiden tekemistä aloitteista, olisi vastaajana toimielin, ei suoraan viranhaltija. Valtuustossa käsiteltäisiin vain sen omaan toimivaltaan kuuluvia tai muutoin periaatteellisesti merkittäviä toimenpiteitä koskevia aloitevastauksia, mikä selkeyttäisi toimivaltasuhteita ja olisi omiaan vähentämään sellaisten valtuustossa käsiteltävien asioiden määrää, joiden ei voida katsoa olevan strategisia, periaatteellisesti merkittäviä tai taloudellisesti laajakantoisia.

Kaupunginhallitus kuitenkin säilyisi aloiteprosessin kontrolloijana, koska se päättäisi, mikä toimielin vastaa mihinkin aloitteeseen ja voisi lisäksi pitää itsellään tilaisuuden vastata mihin tahansa aloitteeseen. Samoin kaupunginhallituksen tehtävänä olisi todeta, että valtuustossa käsiteltäisiin sen antama vastaus myös asioissa, joissa valtuusto ei suoraan ole toimivaltainen, jos toimenpiteillä olisi merkitystä strategisesti taikka merkittävällä tavalla periaatteellisesti tai taloudellisesti. Tehtävä sopii kaupunginhallitukselle yhtäältä nykyisen aloitevastaajan ja toisaalta keskeisimmän operatiivisen toimielimen ja valtuustoasioiden valmistelijan roolissa.

Aloitteiden allekirjoitusrajat poistuisivat. Ryhmäaloite ja talousarvioaloite säilyisivät ennallaan. Myös kahdeksan kuukauden määräaika vastauksen antamiselle säilyisi ennallaan. Hallintosääntö ei enää ohjaisi valtuustossa aloitekokousten pitämiseen, vaan aloitevastauksia käsiteltäisiin tasaisesti ympäri vuoden määräaikojen puitteissa. Tämä vähentäisi pitkiä kokouksia ja auttaisi tasapainottamaan asiamääriä valtuuston kokouksissa.

Nykytila ja lainsäädäntö

Valtuutettujen aloitteista ei säädetä kuntalaissa tai muussakaan laissa, vaan kunnat saavat itse päättää aloitteiden käsittelyprosesseista. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että aloiteoikeus on suoranaisesta sääntelyn puuttumisesta huolimatta olemassa. Kuntalaissa (410/2015) säädetäänkin, että hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset valtuutetun aloitteen käsittelystä (lain 90 §:n 1 momentin 3 kohdan c alakohta).



Voimassa olevan hallintosäännön mukaan valtuutettu voi tehdä aloitteen kaupungin yhteisestä asiasta jättämällä sen valtuuston kokouksen aikana kirjallisesti kokousjärjestelmään. Aloitevastaus valmistellaan kaupunginkanslian ja toimialojen yhteistyönä. Valmistelun jälkeen aloitevastaus esitellään valtuustolle kahdeksan kuukauden kuluessa, mikäli aloitteella on vähintään 15 allekirjoittajaa. Jos allekirjoittajia on vähemmän kuin 15, kaupunginhallitus käsittelee aloitevastauksen. Ryhmäaloitteisiin annetut vastaukset käsitellään allekirjoittajamäärästä riippumatta aina valtuustossa.

Erityinen aloitemuoto on talousarvioaloite. Aloite on talousarvioaloite, jos se koskee määrärahan ottamista seuraavan vuoden talousarvioon. Nämä aloitteet käsitellään valtuustossa talousarvion käsittelyn yhteydessä. Tarkoitus on, että aloitteissa esitetyt toimenpiteet tulevat harkittavaksi talousarviovalmistelun yhteydessä.

Talousarvion laatimisoheissa määrätään, että lauta- ja johtokuntien on käsiteltävä talousarvioaloitteista annettavat lausunnot samanaikaisesti talousarvioehdotusten kanssa. Lausunnoissa on selvitettävä, miten aloitteessa esitetyt toimenpiteet on otettu huomioon talousarvioehdotuksessa. Lausunnossa on yksiselitteisesti mainittava, kuinka paljon aloitteessa esitetty toimenpide lisää/vähentää määrärahojen tarvetta ja onko nämä sisällytetty hallintokunnan talousarvioehdotukseen. Vastavasti on ilmoitettava toimenpiteen vaikutukset suoritemääriin ja sisältyvätkö nämä muutokset talousarvioehdotukseen.

Nykyjärjestelmän haasteita

Nykyisessä järjestelmässä merkittävyydeltään kohtalaisen pienetkin aloitteet päätyvät kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi, kunhan niissä on vähintään viisitoista allekirjoittajaa. Aloitteessa esitettyjen toimenpiteiden laajuudella, ajankohtaisuudella tai poliittisella painoarvolla ei ole tältä osin merkitystä.

Varsinkaan pienempiin toimenpiteisiin tähtäävien aloitteiden osalta kaupunginvaltuuston käsittely ei ole tarkoituksenmukaista, vaan lopullisen aloitevastauksen voisi antaa myös kaupunginhallitus, lautakunta tai johtokunta, joille kuuluu myös aloitteissa esitettyjen toimenpiteiden tekemiseen tarvittava toimivalta.

Nykyjärjestelyssä aloitevastauksen käsittely valtuustossa keskitetään ennalta sovittuihin aloitekokouksiin. Keskittäminen neljään vuosittaiseen kokoukseen tarkoittaa, että näissä kokouksissa on paljon asioita ja ne ovat kestoltaan pitkiä. Usein näistä kokouksista jää seuraavaan kokoukseen vielä asioita käsiteltäväksi, mikä vaikeuttaa kokousten asiamäärien tasapainottamista.



14.02.2022

Asia/5

Ratkaisuehdotus

Kaupunginhallituksella olisi nykyistä laajempi toimivalta päättää, missä toimielimessä aloite käsitellään ja vastaus annetaan. Kaupunginvaltuuston keskustelu voitaisiin näin kohdentaa asioihin, jotka kuuluvat sen toimivaltaan, jotka vaativat laajempaa poliittista keskustelua tai jotka ovat poliittisesti merkittävimpiä tai ajankohtaisimpia. Kaupunginhallituksen rooli kaupungin toiminnan, hallinnon ja talouden johtamisessa puolestaan vahvistuisi, kun se päättäisi vastauksen antavasta toimieliimestä.

Hallintosääntöä muutettaisiin siten, että aloitevastauksen antaa se toimielin, jonka toimivaltaan tai jonka alaisen viranomaisen toimivaltaan asia kuuluisi. Näin ollen lautakunnat ja johtokunnat antaisivat omalla toimivallallaan lopulliset vastaukset, jotka toimitettaisiin valtuutetuille tiedoksi toivomusponsivastauksen tapaan. Kaupunginhallitus puolestaan antaisi sellaiset vastaukset, jotka eivät kuuluisi näille toimielimille. Edellä kuvatulla tavalla kaupunginhallitus voisi viedä aloitevastauksen valtuuston käsiteltäväksi.

Valtuuston käsiteltäväksi vietäisiin aina vastauksen valtuuston toimivaltaan kuuluviin aloitteisiin. Kuntalain (410/2015) mukaan valtuusto päättää muun muassa kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja -suunnitelmasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta, liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista, varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista, takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta, pääasiassa jäsenten valitsemisesta toimielimiin, luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista, tilintarkastajien valitsemisesta sekä tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta.

Hallintosäännön 7 luvun 1 §:ään (liite 1) on kirjattu hallintosäännön mukainen kaupunginvaltuuston toimivalta. Valtuuston käsiteltäväksi tulisivat lisäksi muutoinkin vastaukset aloitteisiin, joissa esitetyt toimenpiteet ovat periaatteellisesti merkittäviä.

Voimassa olevista allekirjoitusrajoista voitaisiin luopua, koska vastaajan ja käsittelytoimielimen valinta riippuisi aloitteen sisällöstä ja esitettyihin toimenpiteisiin liittyvästä toimivallasta.

Aloitekokousten sijaan aloitteita voitaisiin käsitellä määräajan puitteissa sitä mukaan kuin vastaukset valmistuvat. Tällöin kokousten asiämäärät ja kestot olisivat paremmin tasapainossa, ja myös tarkoituksellinen tasapainottaminen ja kokousten suunnittelu olisi helpompaa.



Kaupunginhallitus ei myöskään päättäisi, mihin valtuuston kokoukseen mikin aloite viedään, vaan asioiden käsittelyä voitaisiin joustavoittaa suunnittelemalla erikseen valtuuston puheenjohtajan kanssa aloitteiden käsittelyä sopivissa kokouksissa. Tämä olisi kuitenkin tehtävä niin, että aloitteen määräaika noudatetaan ja aloitteen tekijä saisi riittävän ajoissa tietoonsa, missä kokouksessa aloitevastaus on käsittelyssä.

Valtuustoryhmien väliset neuvottelut, kaupunkistrategia ja johtamisjärjestelmä

Luottamuspaikkaneuvottelujen yhteydessä kesällä 2021 valtuustoryhmittä sopivat, että aloitejärjestelmän uudistamistyö jatkuu erillisissä neuvotteluissa 2017-21 valtuustokaudella tehdyn työn pohjalta.

Esitetty muutos on vastikään hyväksytyn kaupunkistrategian 2021-25 mukainen. Strategian mukaan käynnistetään sellaisten konkreettisten uudistusten toimeenpano, jotka tuovat lisää tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan.

Muutoksella pyritään keventämään aloitevastauksen antamisen prosesseja ja käsittelyä ohjaten tehokkaasti aloitteisiin vastaaminen sinne, missä asia parhaiten tunnetaan ja missä on toimivalta esitettyjen toimenpiteiden ratkaisemiseksi. Samalla valtuusto pystyy keskittymään keskustelemaan asioista, jotka luontevimmin kuuluvat kaupungin ylimmälle, strategisen tason päätöksentekotoimielimelle.

Vuoden 2017 johtamisjärjestelmäuudistuksen tavoitteisiin kuului kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen johtamisroolien vahvistaminen. Samalla luotiin vahvat toimialalautakunnat. Esitetty muutos tukee myös tätä ajattelua ja tehtävienjakoa.

Aloitevastauksen keskeisin koordinoija olisi kaupunginhallitus. Valtuuston käsittelyyn päätyisivät strategiset, periaatteellisesti merkittävimmät ja taloudellisesti laajakantoisimmat aloiteasiat. Toimialalautakunnille puolestaan siirtyisi vastausvastuuta niiden toimivaltaan ja asiantuntemukseen kuuluvissa asioissa.

Asian jatko

Mikäli kaupunginvaltuusto hyväksyy aloitejärjestelmän muuttamista koskevat hallintosäännön kohdat, kaupunginkanslia täytäntöönpanopäätöksen jälkeen suunnittelee ja ohjeistaa aloitteiden uudet käsittelyprosessit ja vastauksen uudet valmisteluprosessit. Kaupunginhallituksen päätettäväksi esiteltäisiin jatkossa noin kaksi viikkoa kunkin valtuuston kokouksen jälkeen se, miten tuossa kokouksessa jätetyt aloitteet jaetaan valmisteluun ja vastattavaksi.

Asian valmistelu



14.02.2022

Asia/5

Aloitejärjestelmämuutoksen hallintosäätökirjaukset on valmisteltu kaupunginkanslian hallinto-osaston ja talous- ja suunnitteluosaston yhteistyönä. Hallintomenettelyn ohjausryhmä on käsitellyt asiaa 4.11.2020 ja sääntötyöryhmä 16.11.2020.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Antti Peltonen, hallintopäällikkö, puhelin: 310 36018
antti.peltonen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Helsingin kaupungin hallintosäätö 1.4.2022
- 2 Hallintosäännön 30 luvun 11 §:n ja 12 §:n rinnakkaistekstit

Muutoksenhaku

Kunnallisvalitus, valtuusto