



## Yhteenvedo pormestarin ja alueellisten toimielinten suoria vaaleja koskevista lausunnoista

---

20.11.2015



**SISÄLLYS**

<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>2</b>
<b>2. LAUSUNTOJEN KESKEINEN SISÄLTÖ</b> .....	<b>4</b>
<b>3. LAUSUNNONANTAJIEN NÄKEMYKSET SUORASTA PORMESTARINVAALISTA</b> .....	<b>6</b>
3.1 PORMESTARIN SUORAN VAALIN MAHDOLLISTAMINEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	6
3.2 PORMESTARINVAALIN KÄYTTÖÖN OTTAMINEN KUNNISSA .....	8
3.3 PORMESTARIN VALINTATAPA .....	9
3.4 PORMESTARIN TOIMIKAUSIEN RAJOITTAMINEN .....	11
3.5 VAALEILLA VALITUN PORMESTARIN ASEMA JA TEHTÄVÄT.....	13
<b>4. LAUSUNNONANTAJIEN NÄKEMYKSET VAALEILLA VALITTAVISTA ALUEELLISISTA TOIMIELIMISTÄ</b> .....	<b>15</b>
4.1 SUORILLA VAALEILLA VALITTAVIEN ALUEELLISTEN TOIMIELINTEN MAHDOLLISTAMINEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	15
4.2 KUNNANOSAVAALIEN KÄYTTÖÖN OTTAMINEN KUNNISSA .....	17
4.3 KUNNANOSAVAALIEN EHDOKASETTELU .....	18
4.4 SUORILLA VAALEILLA VALITTAVIEN ALUEELLISTEN TOIMIELINTEN TEHTÄVÄT .....	20
<b>LIITE 1: LAUSUNNON ANTANEET TAHOT</b> .....	<b>22</b>

## 1. Johdanto

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä linjasi kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä tammikuussa 2014 käynnistettäväksi kuntalaista erillisen valmistelun, joka mahdollistaisi sekä suoran pormestarivaalin järjestämisen että alueellisen toimielimen valinnan vaalein. Valtiovarainministeriö asetti 25.4.2014 työryhmän (VM065:08/2012) valmistelemaan pormestarin suoran vaalin ja alueellisen toimielimen vaalin mahdollistamista. Samalla muutettiin kuntalain kokonaisuudistuksen parlamentaarisen seurantaryhmän toimikautta, kokoonpanoa ja tehtäviä siten, että seurantaryhmä toimi valmistelun tukena. Valmistelutyöryhmän ja seurantaryhmän toimikausi päättyi 31.3.2015.

Työryhmän toimeksiannon mukaan valmistelutyön tavoitteena oli valmistella lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistavat sekä pormestarin valinnan suoralla vaalilla että alueellisen toimielimen valinnan vaalein. Valmistelu tuli toteuttaa siten, että ehdotetut lainsäädäntömuutokset voisivat tulla voimaan vuonna 2016. Ehdotukset kuntalain ja vaalilain muuttamisesta tuli valmistella hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän valmistelutyössä tuli toimeksiannon mukaan arvioida muun muassa vaaleilla valittujen pormestarin ja alueellisen toimielimen asemaa, tehtäviä ja toimivaltaa, vaikutuksia kunnan muiden toimielinten asemaan, vaalien järjestämistä sekä järjestelmän käyttöönottoa. Valmistelutyössä tuli kiinnittää erityisesti huomiota kunnalliselle itsehallinnolle ja demokratialle perustuslaissa asetettujen vaatimusten toteutumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen liittyviin kuntien velvoitteisiin. Lisäksi erityisesti alueellisen toimielimen vaalin osalta tuli kiinnittää huomiota asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen eri kunnanosissa ja kunnissa. Valmistelutyössä tuli myös ottaa huomioon ne muutokset, joita uuteen kuntalakiin on tulossa sekä sovittaa valmistelu yhteen eri sektoreilla käynnissä olevien lainsäädäntöhankkeiden kanssa.

Työryhmä julkaisi ehdotuksensa 21.4.2015. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia ja vaalilakia siten, että niissä mahdollistetaan pormestarin ja alueellisen toimielimen valinta suorilla vaaleilla. Valtuusto voisi päättää, että pormestari tai alueellisten toimielinten jäsenet valitaan kunnassa suorilla vaaleilla, jotka toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä.

Pormestarivaalilla valitun pormestarin asema, tehtävät ja toimikausi olisivat työryhmän ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti samat kuin valtuuston valitsemalla pormestarilla. Valtuustolla olisi oikeus erottaa pormestarivaalilla valittu pormestari määränemmistöpäätöksellä, jos hän ei nauttisi valtuuston luottamusta. Pormestarivaalien toimittamisen osalta työryhmä ehdotti kahta vaihtoehtoista toteuttamistapaa. Pormestarivaali voitaisiin toimittaa joko kaksivaiheisena suorana vaalina, tai ellei ensimmäisellä kierroksella kukaan ehdokkaista saisi enemmistöä äänistä, toisen kierroksen sijasta valtuusto voisi valita pormestarin ensimmäisellä kierroksella kahdesta eniten ääniä saaneesta ehdokkaasta. Pormestarivaalilla valitun pormestarin peräkkäisiä toimikausia ei olisi rajoitettu.

Työryhmän ehdotuksen mukaan vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten tehtävistä, määrästä, aluerajauksesta sekä jäsenten lukumäärästä päättäisi valtuusto. Kunnanosavaaleilla valitut alueelliset toimielimet olisivat muiden alueellisten toimielinten tapaan asemaltaan lautakuntia tai johtokuntia. Kunnanosavaalien ehdokasasettelun osalta työryhmä ehdotti kahta vaihtoehtoista toimintamallia. Ehdokkaita voisi asettaa joko kuntavaaleja vastaavasti sekä valitsijayhdistykset että puolueet tai asukkaiden suoria vaikutusmahdollisuuksia korostaen ainoastaan valitsijayhdistykset.

Työryhmä ehdotti lisäksi säännöksiä äänioikeudesta, vaalikelpoisuudesta, vaalipiireistä, ehdokasasettelusta ja ennakkoäänestyksestä pormestarinvaaleissa ja kunnanosa-vaaleissa sekä muita vaalien toimittamiseksi tarvittavia säännöksiä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2016 siten, että pormestarinvaali ja kunnanosa-vaalit ovat kuntien käytettävissä vuoden 2017 kuntavaalien yhteydessä.

Valtiovarainministeriö pyysi 21.4.2015 päivätyllä pyynnöllä lausuntoa työryhmän ehdotuksista. Lausuntoa pyydettiin erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- 1) Tulisiko pormestarin suora vaali tai alueellisten toimielinten valitseminen suorilla vaaleilla mahdollistaa lainsäädännössä?
- 2) Näettekö mahdollisena, että kuntanne ottaisi tulevaisuudessa käyttöön pormestarinvaalin tai kunnanosa-vaaleja?
- 3) Jos kukaan pormestariehdokkaista ei saa yli puolta annetuista äänistä ensimmäisellä kierroksella, mikä olisi mielestänne tarkoituksenmukainen pormestarin valintatapa?
- 4) Tulisiko vaaleilla valitun pormestarin peräkkäisiä toimikausia rajoittaa?
- 5) Ovatko ehdotetut vaaleilla valitun pormestarin asema ja tehtävät mielestänne tarkoituksenmukaisia?
- 6) Miten ehdokasasettelu pitäisi toteuttaa kunnanosa-vaaleissa?
- 7) Millaisia tehtäviä kunnat voisivat mielestänne delegoida vaaleilla valituille alueellisille toimielimille?

Lausuntopyyntö lähetettiin kaikille Manner-Suomen kunnille. Lausuntoa pyydettiin kuntien ohella muun muassa ministeriöiltä ja muilta julkishallinnon toimijoilta, kaikilta rekisteröidyiltä puolueilta sekä asianosaisilta järjestöiltä. Yhteensä lausuntoja pyydettiin 334 taholta. Lausunnot pyydettiin toimittamaan 31.8.2015 mennessä joko oikeusministeriön ylläpitämän sähköisen lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta tai sähköpostitse.

Työryhmän ehdotuksista antoi lausunnon yhteensä 92 tahoja. Lausunnoista 79 oli kuntien ja 13 muiden tahojen lausuntoja. Kaikki lausunnot ovat luettavissa oikeusministeriön lausuntopalvelu.fi -palvelussa osoitteessa:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=a0b64d61-da0b-46c3-8676-e3b1f0a76c5f>

Listaus lausunnon antaneista tahoista on lausuntoyhteenvedon liitteenä (liite 1).

## 2. Lausuntojen keskeinen sisältö

Selvä enemmistö lausunnonantajista katsoo, että pormestarin suora vaali ja alueellisten toimielinten valitseminen suorilla vaaleilla tulisi mahdollistaa lainsäädännössä. Ehdotettujen lainsäädännön muutosten katsotaan antavan kunnille nykyistä enemmän toimintavapautta sekä mahdollisuuksia soveltaa erilaisia demokratian muotoja ja johtamisjärjestelmiä paikallisen toimintaympäristön ja paikallisten tarpeiden pohjalta. Ehdotusten katsotaan näin ollen myös sopivan hyvin uuteen kuntalakiin sekä tukevan lain tavoitteita. Osa lausunnonantajista kuitenkin näkee ehdotetut lainmuutokset tarpeettomina ja huonosti suomalaiseen kuntademokratiaan sopivina. Ehdotusten katsotaan kaventavan erityisesti valtuuston valtaa sekä vaikeuttavan kuntien toiminnan ja talouden kokonaisuudesta. Lausunnonantajien mukaan ehdotusten voidaan katsoa olevan tältä osin ristiriidassa uuden kuntalain tavoitteiden kanssa.

Huomionarvoista on, että vaikka kunnat pääasiassa kannattavat suoran pormestarinvaalin ja kunnanosavaalit mahdollistavaa lainsäädäntöä, pitävät kunnat ehdotettuja lainsäädännön muutoksia vain harvoin oman kuntansa kannalta tarpeellisina. Kunnat kuitenkin kannattavat ehdotettuja muutoksia, koska ne eivät velvoita kuntia ottamaan käyttöön suoria pormestarinvaaleja tai kunnanosavaaleja, mutta mahdollistavat vaalien käyttöön ottamisen sellaisille kunnille, jotka näkevät vaaleilla tarvetta.

Vain harvat kunnat pitävät mahdollisena, että kunta ottaisi tulevaisuudessa käyttöön suoran pormestarinvaalin tai kunnanosavaalit. Lausunnon antaneista 79 kunnasta vain seitsemän kuntaa näkee mahdollisena, että kunta ottaisi tulevaisuudessa käyttöön suoran pormestarinvaalin. Kunnanosavaalien käyttöön ottamisen pitää puolestaan tulevaisuudessa mahdollisena ainoastaan kuusi kuntaa. Valtaosa kunnista katsoo, ettei suoralla vaalilla valittu pormestari tai vaaleilla valitut alueelliset toimielimet sovi kunnan nykyiseen johtamis- ja toimintamalliin. Mikäli kunnassa otetaan käyttöön pormestarijärjestelmä, pitävät kunnat ensisijaisena vaihtoehtona sitä, että valtuusto valitsee pormestarin. Kunnanosavaalit kunnat näkevät pääosin tarpeettomina, koska katsovat huomioivansa jo nykyisin kuntalaisten ja kunnan eri osa-alueiden näkemykset hyvin päätöksenteossa. Lisäksi kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on kuntien mukaan mahdollista parantaa myös voimassa olevan kuntalain puitteissa. Kunnat eivät näe myöskään kuntarakenteessa tapahtuvan lähitulevaisuudessa niin merkittäviä muutoksia, että kunnanosavaaleille olisi käyttöä.

Lausunnonantajien näkemykset pormestarin valintatavasta, mikäli kukaan pormestariehdokkaista ei saa yli puolta annetuista äänistä ensimmäisellä kierroksella, jakautuvat voimakkaasti. Varsinkin kunnat pitävät kuitenkin hyvänä ehdotettua lainsäädäntöä, jossa valtuusto voisi valita ennen vaaleja, kumpaa ehdotetuista vaihtoehtoista kunnassa sovelletaan. Lausunnonantajien näkemykset suoralla vaalilla valitun pormestarin peräkkäisten toimikausien rajoittamisesta jakautuvat niin ikään varsin voimakkaasti. Sen sijaan selvä enemmistö lausunnonantajista katsoo, että vaaleilla valitun pormestarin asema ja tehtävät ovat ehdotetussa muodossa tarkoituksenmukaiset. Lausunnonantajat pitävät perusteltuna, ettei pormestarin valintatapa vaikuta pormestarin asemaan tai tehtäviin, vaan suoralla vaalilla valittava pormestari rinnastetaan aseman ja tehtävien osalta valtuuston valitsemaan pormestariin.

Suurin osa lausunnonantajista katsoo, että kunnanosavaaleissa ehdokkaita pitäisi voida asettaa sekä valitsijayhdistysten että puolueiden, kuten kuntavaaleissa. Ehdokasasettelun rajaamisen muulla tavalla katsotaan olevan ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa ja asetettavan kuntalaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta eriarvoiseen asemaan.

Lausunnonantajat korostavat, että alueellisten toimielinten tarve ja toimielimille soveltuvat tehtävät saattavat vaihdella huomattavasti kunnittain. Vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtäviä ei olekaan lausunnonantajien mukaan tarkoituksenmukaista määrittellä lainsäädännössä liian yksityiskohtaisesti, vaan kunnille tulee jättää laaja harkintavalta ja liikumavaraa päättää siitä, minkälaisia tehtäviä ja kuinka laajaa päätösvaltaa vaaleilla valittaville toimielimille delegoidaan. Voimassa olevan kuntalain 36 § katsotaan muodostavan hyvän perustan myös suorilla vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtävien määrittelylle.

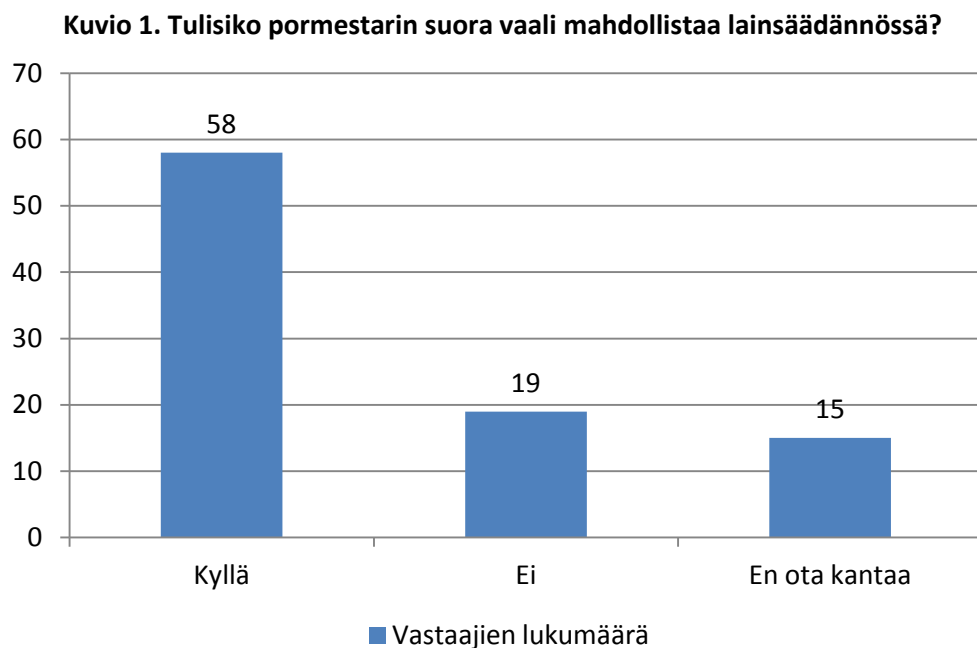
Monet lausunnonantajista korostavat lausunnoissaan, ettei ehdotettuja lainsäädännön muutoksia tulisi toteuttaa ennen kuin valtakunnallisista sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta, aluehallintouudistuksesta ja muista kuntiin mahdollisesti vaikuttavista uudistuksista johtuvat muutostarpeet sekä kuntien tulevat tehtävät ja rooli ovat tiedossa.

### 3. Lausunnonantajien näkemykset suorasta pormestarinvaalista

Lausuntopyyntöissä lausunnonantajia pyydettiin lausumaan suoraan pormestarinvaaliin liittyen erityisesti pormestarin suoran vaalin mahdollistamisesta lainsäädännössä ja vaalin käyttöön ottamisesta kunnissa, pormestarin valintatavasta ja toimikausien rajoittamisesta sekä vaaleilla valitun pormestarin asemasta ja tehtävistä. Seuraavassa tarkastellaan lausunnonantajien näkemyksiä suorasta pormestarinvaalista sekä vaaleilla valitun pormestarin asemasta ja tehtävistä asiakokonaisuuksittain.

#### 3.1 Pormestarin suoran vaalin mahdollistaminen lainsäädännössä

Selvä enemmistö lausunnonantajista kannattaa pormestarin suoran vaalin mahdollistamista lainsäädännössä (kuvio 1). Ehdotusta kannattaa yhteensä 58 lausunnonantajaa, joista 55 on kuntia ja kolme muita tahoja. Suoran pormestarinvaalin mahdollistamista vastustaa 19 lausunnonantajaa, joista 16 on kuntia ja kolme muita tahoja. Lausunnonantajista 15 ei ota suoraan kantaa siihen, tuleeko lainsäädännön mahdollistaa pormestarin valinta suoralla vaalilla.



Kuntien suhtautumisessa suoran pormestarinvaalin mahdollistavaan lainsäädäntöön ei ole havaittavissa kuntakokoryhmittäisiä eroja. Sekä mahdollistavaa lainsäädäntöä kannattavien että sitä vastustavien kuntien joukossa on kuntia kaikista kokoryhmistä.

Suoran pormestarinvaalin mahdollistavaa lainsäädäntöä kannattavat kunnat katsovat ehdotetut lainsäädännön muutokset perustelluiksi, sillä niiden voidaan katsoa antavan kunnille nykyistä enemmän toimintavapautta sekä mahdollisuuksia tarkastella erilaisia demokratian muotoja ja johtamisjärjestelmiä paikallisen toimintaympäristön ja paikallisten tarpeiden pohjalta. Ehdotusten katsotaan myös tukevan kunnallista itsehallintoa ja antavan kunnan poliittiselle päätöksenteolle kasvot. Lisäksi kunnat katsovat ehdotusten vahvistavan yleisesti poliittista päätöksentekoa ja kuntien luottamushenkilöiden legitimitettiin sekä mahdollisesti lisäävän äänestysaktiivisuutta kuntavaaleissa. Suoran pormestarinvaalin mahdollistavaa lain-

säädäntöä kannattavat kunnat näkevät lainmuutosten sopivan hyvin uuteen kuntalakiin sekä tukevan lain tavoitteita. Huomionarvoista kuitenkin on, että monet ehdotusta kannattavat kunnat eivät pidä ehdotettuja lainsäädännön muutoksia tarpeellisina oman kuntansa kannalta. Kunnat ilmoittavat kuitenkin kannattavansa ehdotettuja muutoksia, koska ne eivät velvoita kuntia ottamaan pormestarinvaalia käyttöön, mutta mahdollistavat sen niille kunnille, jotka katsovat vaalin tarpeelliseksi.

Suoraa pormestarinvaalia vastustavat kunnat katsovat, että suoralla vaalilla valittu pormestari sopisi huonosti suomalaiseen edustuksellisen kuntademokratian perinteeseen ja johtamisjärjestelmään, jossa keskeisessä asemassa ovat suhteellisella vaalitavalla valitut luottamuselimet. Kunnat pelkäävät varsinkin suoralla vaalilla valitun pormestarin ja suhteellisilla vaaleilla valitun valtuuston välisen suhteen muodostuvan ongelmalliseksi, sillä suoralla vaalilla valitulla pormestarilla voidaan katsoa olevan vahvempi mandaatti johtaa kuntaa kuin kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttävällä valtuustolla. Osa kunnista katsookin ehdotettujen lainmuutosten johtavan suoran pormestarinvaalit käyttöön ottavissa kunnissa vallan keskittymiseen yhdelle henkilölle ja heikentävän valtuuston asemaa. Kunnat pitävät luontevampana, että pormestarin valitsee aina valtuusto, jolloin valtuuston ja pormestarin välinen suhde on selkeä. Suoralla vaalilla valitun pormestarin arvioidaan myös sekoittavan viranhaltijaperusteisen valmistelun ja poliittisen päätöksenteon suhdetta. Lisäksi pormestarinvaalien pelätään vaikeuttavan pitkäjänteistä ammatillista johtamista kunnissa, koska vaaleissa saattavat painottua pormestarilta vaadittavan ammatillisen osaamisen ja kokemuksen sijaan ehdokkaiden muut ominaisuudet. Erityisesti pienemmissä kunnissa epäillään sitä, ettei pormestarinvaaleihin saada riittävä määrä päteviä ehdokkaita.

Monet kunnista eivät ota kantaa pormestarinvaalin mahdollistavaan lainsäädäntöön, koska katsovat lainmuutoksen ajankohdan olevan väärä. Kunnat katsovat, että kuntien johtamisjärjestelmää koskevista lainmuutoksista tulisi pidättäytyä siihen asti, että valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksesta, aluehallintouudistuksesta ja mahdollisista muista kuntia koskevista uudistuksista johtuvat muutostarpeet sekä kuntien tulevat tehtävät ja rooli ovat tiedossa. Pormestarinvaalin tarpeellisuutta voidaan arvioida vasta tämän jälkeen. Lisäksi muutamat kunnat katsovat, että koska suoralla vaalilla valittavasta pormestarista ei ole Suomessa aikaisempaa kokemusta, tulisi asiassa edetä pysyvien lainsäädännön muutosten sijaan ensisijaisesti kokeilulainsäädännön kautta. Näin ne kunnat, jotka näkevät pormestarinvaalin tarpeelliseksi, voisivat kokeilla järjestelmän toimivuutta ja vaikutuksia käytännössä.

Poliittisista puolueista pormestarin suoran vaalin mahdollistavaa lainsäädäntöä kannattaa ehdotetussa muodossa vihreät. Puolue katsoo suoran pormestarinvaalin lisäävän avoimuutta, vahvistavan kansanvaltaa ja selkeyttävän poliittista johtamista kunnissa. Myös kokoomus pitää yleisesti ottaen mahdollistavaa lainsäädäntöä kannatettavana, mutta toteaa, että ensisijaisesti olisi tarkasteltava, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus sekä kuntien tehtäviä ja roolia muuttavat muut uudistukset vaikuttavat vaalijärjestelmään. Vasta tämän jälkeen voidaan tarkastella pormestarin valintaa suoralla vaalilla. Suoran pormestarinvaalin mahdollistamista vastustavat poliittisista puolueista vasemmistoliitto ja kristillisdemokraatit. Molemmat puolueet myöntävät, että nykyisessä kunnanjohtajien valintavassa on omat ongelmansa, mutta katsovat pormestarinvaaleihin liittyvän merkittäviä uusia ongelmia. Vasemmistoliitto näkee suoralla vaalilla valittavan pormestarin ja valtuuston suhteen ristiriitaisena. Lisäksi puolue katsoo pormestarinvaalin henkilöivän ja keskittävän valtaa sekä vievän huomiota oleellisilta yhteiskunnallisilta asiakysymyksiltä. Myös kristillisdemokraatit katsoo, että pormestarinvaalin myötä pormestarin ja valtuuston välinen suhde saattaa muodostua ongelmalliseksi. Lisäksi puolue pitää epätoivottavana tilannetta, jossa pormestarin valinta voi perustua muhin ominaisuuksiin kuin ehdokkaan osaamiseen ja kokemukseen. Lausunnon antaneista poliittisista puolueista SDP ei ota suoraan kantaa ehdotukseen. Puolue pitää eri-



laisia pormestarimallin sovelluksia kannatettavana, mutta katsoo, että suoraan pormestarinvaaliin tulee siirtyä vain, jos kunnat aidosti kokevat sille olevan tarvetta.

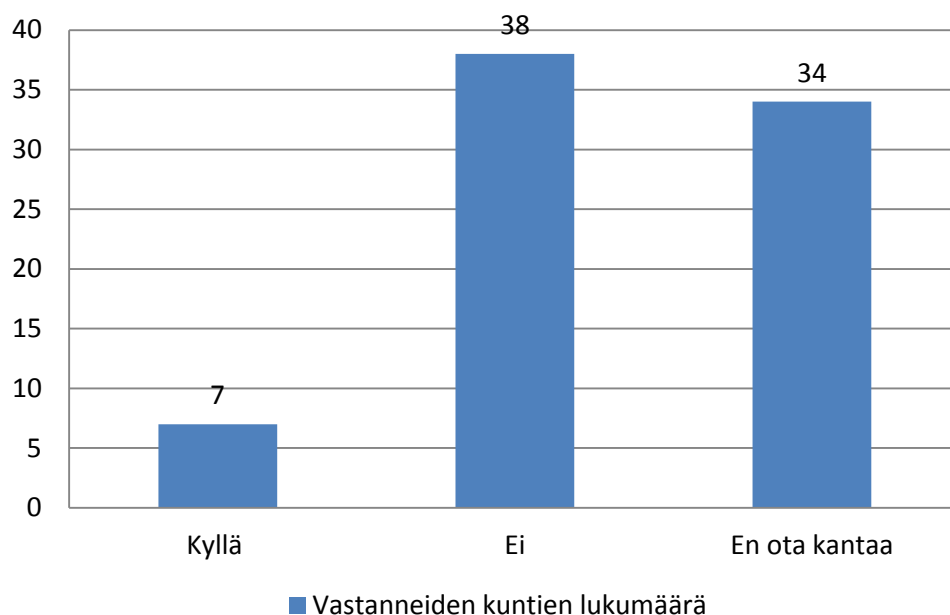
Suomen Kuntaliitto korostaa lausunnossaan, että ehdotuksia sekä suorasta pormestarinvaalista että kunnanosavaaleista lähdettiin valmistelemaan tilanteessa, jolloin yhteiskunnallinen tilanne oli hyvin erilainen kuin se on nyt. Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa linjattu Sote-uudistuksen toteuttaminen tulee muuttamaan kuntien roolia ja tehtäviä merkittävästi. Muutos aiheuttaa tarkistustarpeita myös kuntien johtamisjärjestelmälle. Kuntaliiton näkemyksen mukaan suoran pormestarinvaalin tarpeellisuutta tulee tarkastella kriittisesti kunnan kokonaisjohtamisen näkökulmasta. Suoraan vaaliin on syytä siirtyä vain, jos kunnat näkevät sille olevan aidosti tarvetta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuntajohtamisessa on turvattava sen kehittämisen pitkäjänteisyys. Jos suoraan pormestarinvaaliin siirrytään, on se johtamisen osalta haasteellista ja jännitteistä. Kuntaliiton lausunnossa pidetään kuitenkin myönteisenä asiana sitä, että suoralla vaalilla valittava pormestari antaa poliittiselle johtajalle kasvot. Pormestari voi Kuntaliiton näkemyksen mukaan toimia myös sillanrakentajana kuntalaisten osallistumiskanavien ja hallinnon välillä.

Kunnanjohtajat ry ei pidä suoran pormestarinvaalin mahdollistavaa lainsäädäntöä aiheellisenä. Yhdistys katsoo, että yhteen henkilöön kohdistuva suora kansanvaali on suomalaiselle kunnalliselle demokratialle vieras menettelytapa.

### 3.2 Pormestarinvaalin käyttöön ottaminen kunnissa

Vaikka enemmistö kunnista kannattaa pormestarin suoran vaalin mahdollistavaa lainsäädäntöä, vain seitsemän kuntaa (Alavus, Hyvinkään, Kurikka, Mänttä-Vilppulan, Raahe, Ruokolahti ja Virrat) näkee mahdollisena, että kunta ottaa tulevaisuudessa käyttöön pormestarinvaalin (kuvi 2). Kunnista 38, eli noin puolet kaikista lausunnon antaneista kunnista, ei näe mahdollisena, että kunnassa otettaisiin tulevaisuudessa käyttöön pormestarinvaali. Lähes yhtä suuri osa lausunnon antaneista kunnista, yhteensä 34 kuntaa, ei ota kantaa kysymykseen.

**Kuvio 2. Näettekö mahdollisena, että kuntanne ottaisi tulevaisuudessa käyttöön pormestarinvaalin?**



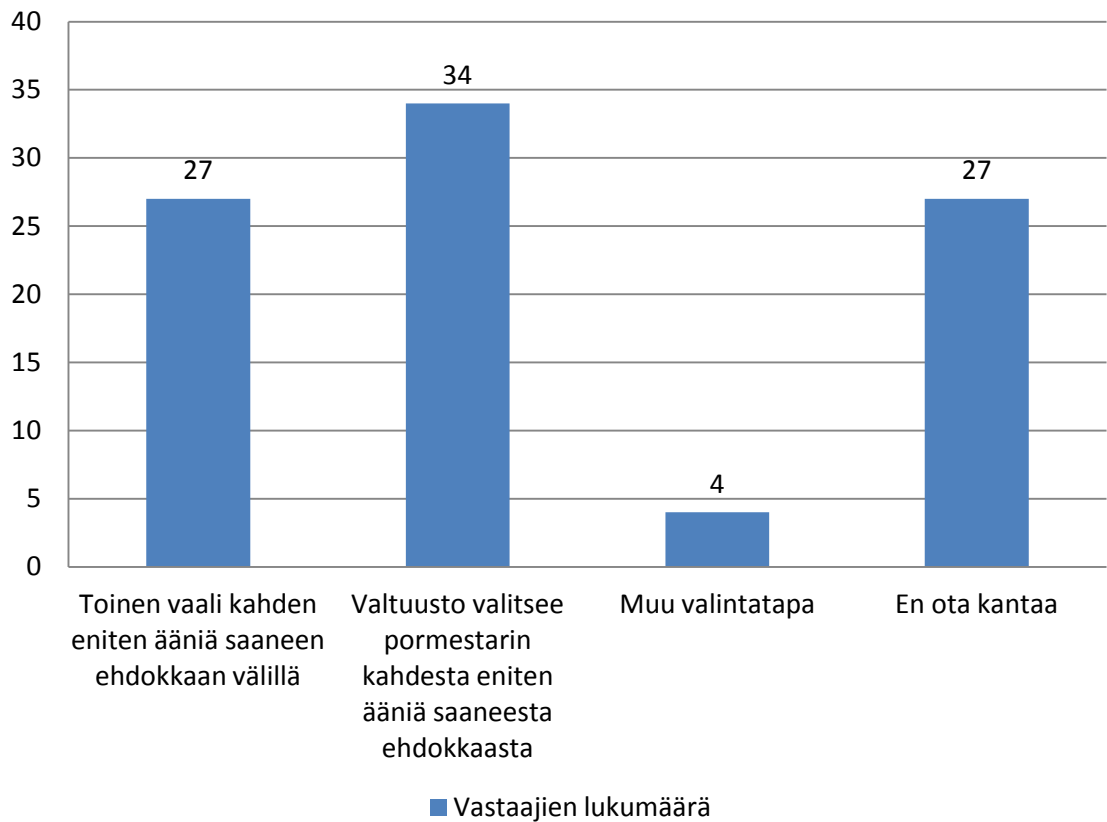
Kielteisesti kysymykseen vastanneet kunnat perustelevat vastaustaan pääasiassa sillä, ettei suora pormestarinvaali sovi kunnan nykyiseen johtamis- ja toimintamalliin. Mikäli kunnassa otetaan käyttöön pormestarijärjestelmä, pitävät monet kunnat ensisijaisena vaihtoehtona sitä, että valtuusto valitsee pormestarin. Monet kunnista, jotka eivät ota kantaa kysymykseen, katsovat, ettei asia ole tällä hetkellä kunnassa ajankohtainen. Muutamat näistä kunnista näkevät pormestarinvaalin käyttöön ottamisen kunnassa periaatetasolla mahdolliseksi, mutta ei kuitenkaan lähivuosina. Osa kunnista korostaa, että pormestarinvaalin tarpeellisuutta voidaan arvioida vasta sitten, kun kuntien tehtävät ja rooli tulevaisuudessa selkiytyvät. Lisäksi muutamat kunnista ilmoittavat lausunnoissaan, että kunnassa on käynnissä johtamisjärjestelmän uudistustyö, mistä johtuen kunta ei voi tässä vaiheessa ota kantaa kysymykseen.

Kysymykseen myönteisesti vastanneiden kuntien osalta on huomioitava, että vaikka kunnat pitävät pormestarinvaalin käyttöön ottamista mahdollisena, eivät kunnat välttämättä pidä sitä todennäköisenä, varsinkaan lyhyellä aikavälillä. Osa kysymykseen myönteisesti vastanneista kunnista perustelee vastaustaan sillä, että vaikka suoralla vaalilla valitulle pormestari- le ei nähdä tarvetta lähivuosina, ei pormestarinvaalien käytölle ole pidemmällä aikavälillä es- tettä, mikäli valtuusto katsoo vaalit tarpeelliseksi.

### ***3.3 Pormestarin valintatapa***

Lausunnonantajien näkemykset pormestarin valintatavasta siinä tapauksessa, että kukaan pormestariehdokkaista ei saa yli puolta annetuista äänistä ensimmäisellä kierroksella, jakautuvat voimakkaasti (kuviot 3). Lausunnonantajista 34 katsoo, että tällaisessa tilanteessa tarkoituksenmukaista olisi, että valtuusto valitsee pormestarin kahdesta eniten ääniä saaneesta ehdokkaasta. Lausunnonantajista 27 pitää puolestaan tarkoituksenmukaisena kahden viikon kuluttua toimitettavaa toista vaalia kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Lausunnonantajista 27 ei ota kantaa kysymykseen. Lisäksi neljä lausunnonantajaa katsoo, että pormestari tulisi valita joillain muulla kuin kummallakaan ehdotetulla tavalla.

**Kuvio 3. Jos kukaan pormestariehdokkaista ei yli puolta annetuista äänistä ensimmäisellä kierroksella, mikä olisi mielestänne tarkoituksenmukainen pormestarin valintatapa?**



Mikäli kukaan pormestariehdokkaista ei saa yli puolta annetuista äänistä vaalien ensimmäisellä kierroksella, pitää lausunnon antaneista kunnista 31 tarkoituksenmukaisena, että valtuusto valitsee pormestarin kahdesta eniten ääniä saaneesta ehdokkaasta, ja 24 kuntaa tarkoituksenmukaisena sitä, että kunnassa järjestetään kahden viikon kuluttua toinen vaali kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä.

Kunnat, jotka katsovat valtuuston tekemän valinnan tarkoituksenmukaisemmaksi, perustelevat näkemystään pääasiassa sillä, että toisen vaalin toimittaminen kuntavaalien menettelytapoja noudattaen on kunnalle raskasta ja kallista. Lisäksi kunnat katsovat, että mikäli pormestarin valitsisi valtuusto, selventäisi se valtuuston ja pormestarin välistä suhdetta ja korostaisi valtuuston asemaa kunnan ylimpänä päättävänä elimenä.

Toiseen vaaliin perustuvaa valintatapaa tarkoituksenmukaisena pitävät kunnat perustelevat näkemystään puolestaan sillä, että mikäli kunta haluaa valita pormestarin suoralla vaalilla, tulee valintaprosessin olla loppuun asti kansanvaltainen. Jos pormestarin valitsee suoran vaalin jälkeen valtuusto, ei valinnan voida katsoa olevan kansanvaltainen. Muutamat kunnista korostavat myös, että toisen vaalin toimittaminen kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä on menettelytapana selkeä, johdonmukainen ja kuntalaisten luottamusta lisäävä. Lisäksi toisen vaalin järjestämisen katsotaan antavan valittavalle pormestarille vahvemman mandaatin ja paremmat lähtökohdat tehtävien hoitamiseen.

Monet kunnat katsovat lausunnoissaan, että kummassakin ehdotetussa valintatavassa on omat etunsa. Kunnat pitävätkin pääsääntöisesti hyvänä ehdotetun mukaista lainsäädäntöä, jossa valtuusto voi päättää, missä järjestyksessä pormestari valitaan, jos vaalit nähdään kun-

nassa tarpeelliseksi. Useat kunnat eivät ota kantaa pormestarin valintatapojen tarkoituksenmukaisuuteen juuri siitä syystä, että ehdotus antaa joka tapauksessa kunnalle vapauden valita, kumpaa ehdotetuista valintatavoista kunnassa noudatetaan.

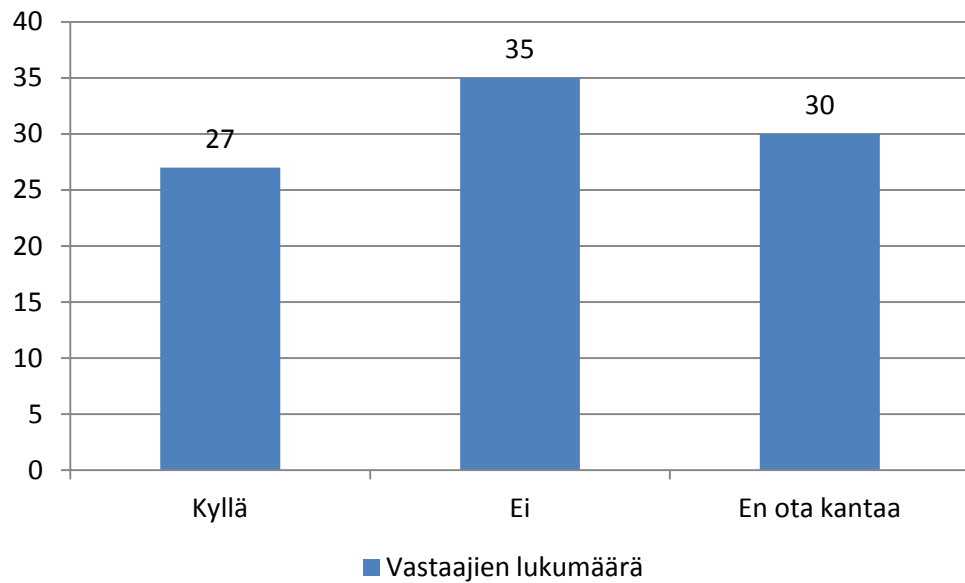
Muutamit kunnat katsovat lausunnoissaan, että ehdotettujen valintatapojen sijaan pormestarinvaalissa tulisi noudattaa jotain muuta vaalitapaa. Sekä Espoon kaupunki että Kaarinan kaupunki katsovat, että pormestari tulisi voida valita yhdellä vaalilla. Espoon kaupunki pitää ehdotetuista valintatavoista toisen vaalin järjestämistä tarkoituksenmukaisena, mutta nostaa lausunnossaan esiin myös siirtoäänivaalin, enemmistövertailuvaalin ja preferenssivaalin (IRV) kaltaiset vaalitavat, joiden avulla muualla maailmassa on ratkaistu henkilövalinnat demokraattisesti yhdellä äänestyksellä. Kaarinan kaupungin mukaan lain lähtökohtana tulee olla, että eniten ääniä ensimmäisellä kierroksella saanut ehdokas voittaa.

Poliittisista puolueista kokoomus, vasemmistoliitto ja kristillisdemokraatit katsovat, että jos kukaan pormestariehdokkaista ei saa yli puolta annetuista äänistä ensimmäisellä kierroksella, on tällöin tarkoituksenmukaista, että pormestarin valitsee valtuusto kahdesta eniten ääniä saaneesta ehdokkaasta. Kokoomus näkee, että toisen vaalin järjestäminen kuntavaalien menettelytapoja noudattaen on liian raskasta ja kallista. Vasemmistoliitto puolestaan huomauttaa, että pormestarinvaalin toinen kierros ei välttämättä kiinnostaisi riittävästi äänestäjiä. Erityisesti ne, joiden ensisijainen ehdokas ei ole enää mukana vaalissa, voisivat puolueen mukaan jättää toisella kierroksella äänestämättä. Tällöin pormestariksi voi tulla valituksi hyvin vähäisellä äänimäärällä. Lisäksi vasemmistoliitto katsoo, että valitsemalla pormestari valtuustossa, voidaan varmistaa, että pormestarin poliittiset kannat vastaavat myös valtuuston enemmistön poliittisia näkemyksiä. Pormestarin valitseminen valtuustossa korostaisi näin olleen kollektiivista päätöksentekoa ja valtuuston asemaa kunnan ylimpänä päättävänä elimenä. Poliittisista puolueista vain vihreät pitää toisen vaalin järjestämistä tarkoituksenmukaisena, jos kukaan pormestariehdokkaista ei saa ensimmäisellä kierroksella yli puolta annetuista äänistä. Lausunnossa todetaan, että monipuoluejärjestelmässä on todennäköistä, ettei pormestarinvaali ratkea ensimmäisellä kierroksella. Puolue katsoo, että tällöin suora kansanvaali vesittyä, jos lopullisen ratkaisun tekee valtuusto. Toisaalta vihreät toteaa, että demokratian kannalta paras tapa olisi ratkaista pormestarinvaali yhdellä kierroksella käyttämällä siirtoäänivaalitapaa. Poliittisista puolueista SDP ei ota kantaa kysymykseen.

Suomen Kuntaliitto katsoo lausunnossaan, että suoraa pormestarinvaalia koskevaa vaalimenettelyä voidaan pitää hyvänä, samoin ehdotettuja vaihtoehtoja ensimmäisen vaalin jälkeisestä valtuuston mahdollisuudesta valita pormestari kahdesta eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä.

### ***3.4 Pormestarin toimikausien rajoittaminen***

Lausunnonantajien näkemykset suoralla vaalilla valitun pormestarin peräkkäisten toimikausien rajoittamisesta jakautuvat varsin tasaisesti (kuviot 4). Lausunnonantajista 35 katsoo, että ehdotettu lainmuutos, jossa vaalilla valitun pormestarin peräkkäisiä toimikausia ei rajoitettaisi, on tarkoituksenmukainen. Lausunnonantajista 27 näkee pormestarin peräkkäisten toimikausien rajoittamisen kuitenkin perustelluksi. Kunnista ehdotetun kaltaista lainsäädäntöä kannattaa 34 kuntaa, kun puolestaan 23 kuntaa katsoo, että lainsäädännössä tulisi jollain tavalla rajoittaa pormestarin toimikausia. Lausunnonantajista 30 ei ota kantaa pormestarin toimikausien rajoittamiseen.

**Kuvio 4. Tulisiko vaaleilla valitun pormestarin peräkkäisiä toimikausia rajoittaa?**

Suurin osa pormestarin peräkkäisten toimikausien rajoittamista vastustavista kunnista katsoo, ettei toimikausien rajoittamiselle lainsäädännössä ole perusteita, koska kunnan- ja kaupunginjohtajien tai muidenkaan kunnan eri toimielinten johtajien peräkkäisiä toimikausia ei ole nykyisin rajoitettu millään tavalla. Osa kunnista katsoo, että pormestarin toimikausia ei ole tarvetta rajoittaa erikseen lailla, vaan rajoittaminen ja rajoittamisessa käytettävät menetelytavat tulisi jättää kuntien valtuustojen päätettäväksi. Lisäksi muutamat kunnat katsovat peräkkäisten toimikausien rajoittamisen sopivan huonosti kansanvaltaiseen järjestelmään. Kuntien näkemyksen mukaan pormestarin tulee voida jatkaa tehtävässään niin pitkään kuin henkilö nauttii kuntalaisten luottamusta.

Pormestarin peräkkäisten toimikausien rajoittamista kannattavat kunnat perustelevat näkemystään sillä, että pormestarin peräkkäisten toimikausien rajoittamisella voidaan varmistaa riittävä vaihtuvuus kunnan johdossa. Suurin osa toimikausien rajoittamista puoltavista kunnista katsoo, että suoralla vaalilla valitun pormestarin toimikaudet tulisi rajoittaa enintään kahteen peräkkäiseen toimikauteen, kuten on toimittu tasavallan presidentin toimikausia rajoitettaessa. Muutamat kunnat pitävät kuitenkin parempana rajoittaa pormestarin toimikaudet kolmeen peräkkäiseen toimikauteen.

Monet kunnat eivät ota kantaa pormestarin toimikausien rajoittamiseen. Asiaan ei oteta kantaa esimerkiksi siitä syystä, että toistaiseksi ei ole nähtävissä, minkälaiseksi vallankäytön välineeksi pormestari-instituutio muodostuu. Toimikausien rajoittamiselle lainsäädännön tasolla ei kuntien mukaan ole välttämättä tarvetta, mikäli vaalilla valittujen pormestarien vaihtuvuus on luonnostaan riittävää tai vaihtuvuuden turvaamiselle ei nähdä varsinaista tarvetta. Kunnat katsovat, että asiaa voidaan arvioida paremmin siinä vaiheessa, kun suoraan vaaliin perustuvasta pormestarihallinnasta on enemmän kokemuksia.

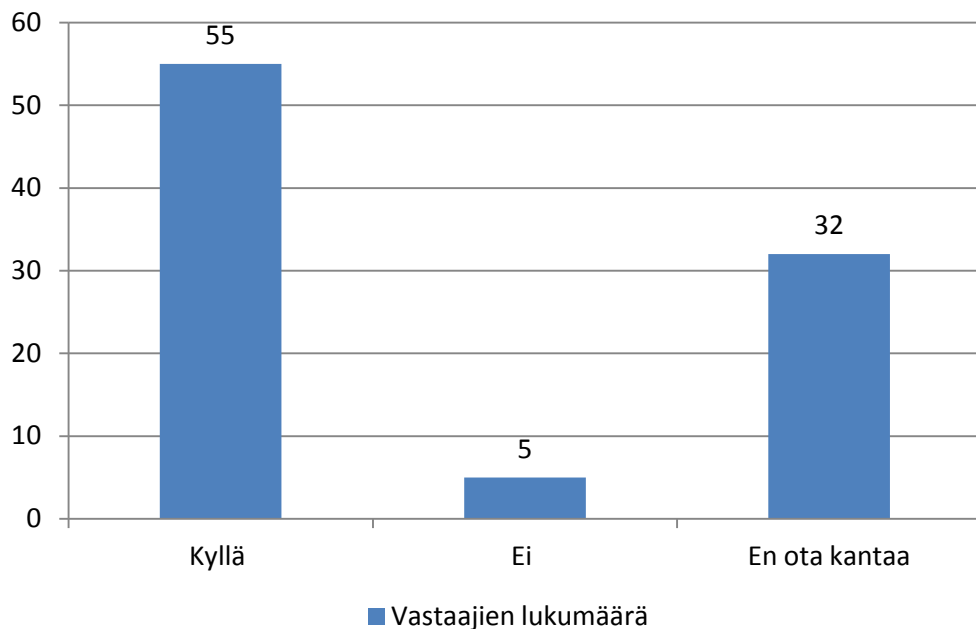
Lausunnon antaneista poliittisista puolueista kokoomus, vihreät ja vasemmistoliitto pitävät perusteltuna, että pormestarin toimikaudet rajoitetaan kahteen perättäiseen toimikauteen. Vasemmistoliitto katsoo pormestarin tehtävän vertautuvan luonteeltaan tasavallan presidentin virkaan, jossa yksi puolueyhmistä riippumaton henkilö käyttää toiminnassaan merkittävää itsenäistä valtaa. Puolue pitää pormestarin toimikausien rajoittamista perusteltuna päätöksenteon liiallisen henkilöitymisen ja vallan keskittymisen estämiseksi sekä avoimuus-

den ja vaihtuvuuden varmistamiseksi. Lausunnon antaneista puolueista sosiaalidemokraatit ja kristillisdemokraatit eivät ota kantaa pormestarin toimikausien rajoittamiseen.

### 3.5 Vaaleilla valitun pormestarin asema ja tehtävät

Selvä enemmistö lausunnonantajista katsoo, että vaaleilla valitun pormestarin asema ja tehtävät ovat ehdotetussa muodossa tarkoituksenmukaiset (kuvio 5). Tarkoituksenmukaisiksi pormestarin aseman ja tehtävät katsoo 55 lausunnonantajaa, joista 50 on kuntia. Ainoastaan viisi lausunnonantajaa katsoo, ettei vaaleilla valitun pormestarin asema ja tehtävät ole ehdotetussa muodossa tarkoituksenmukaisia. Näistä lausunnonantajista neljä on kuntia. Muut 32 lausunnonantajaa eivät ota kantaa kysymykseen.

**Kuvio 5. Tulisiko vaaleilla valitun pormestarin peräkkäisiä toimikausia rajoittaa?**



Kunnat, jotka pitävät ehdotettuja vaaleilla valitun pormestarin asemaa ja tehtäviä tarkoituksenmukaisina, pitävät perusteltuna, että pormestarin valintatapa ei vaikuta pormestarin asemaan tai tehtäviin, vaan vaaleilla valittu pormestari rinnastetaan asemansa ja tehtäviensä osalta valtuuston valitsemaan pormestariin. Muutamat kunnista katsovat ehdotuksen turvaavan sen, että kunnan- ja kaupunginjohtajien sekä pormestarien asema ja tehtävät ovat valintatavasta riippumatta kaikissa kunnissa samansuuntaiset. Toisaalta osa kunnista pitää positiivisena sitä, ettei pormestarin asemaa ja tehtäviä määrätä ehdotuksessa tarkasti, vaan kunnat voivat itse määrittellä pormestarin aseman ja tehtävät tarkemmin johtosäännöillä. Kunnat pitävät lausunnoissaan lisäksi tärkeänä sitä, että lainmuutoksesta huolimatta kunnan ylin päätösvalta säilyy selkeästi valtuustolla, joka päättää pormestarin asemasta ja tehtävistä valintatavasta riippumatta. Kunnat pitävät myös välttämättömänä, että valtuusto voi määrää enemmistöllä erottaa pormestarin luottamuspujan perusteella. Tämän katsotaan vahvistavan valtuuston asemaa suhteessa suoralla vaalilla valittavaan pormestariin.

Kunnat, jotka eivät pidä vaaleilla valitun pormestarin asemaa ja tehtäviä tarkoituksenmukaisena, perustelevat näkemystään ennen kaikkea suoralla vaalilla valittavan pormestarin kuntalaisilta saamalla laajalla mandaatilla. Kunnat katsovat, että todellisuudessa suoralla vaalilla

valitun pormestarin mandaatti on niin vahva, että se väistämättä asettaa suoralla vaalilla valitun ja valtuuston valitseman pormestarin eri asemaan. Tämän tulisi näkyä myös vaalilla valittavan pormestarin asemassa ja tehtävissä. Lisäksi kunnat kritisoivat ehdotusta myös sitä, ettei lakiehdotuksessa ole säädetty yksityiskohtaisemmin suoralla vaalilla valittavan pormestarin tehtävistä ja toimivallasta tai valtuuston keinoista ohjata ja valvoa pormestarin toimintaa, vaan nämä asiat jätetään kuntien johtosäännöissä määriteltäviksi. Pormestarin asema, tehtävät ja suhde valtuustoon saattavat näin ollen vaihdella huomattavasti kunnittain. Kunnat pitävätkin parempana, että pormestarin asemasta ja tehtävistä sekä valtuuston keinoista ohjata ja valvoa pormestari säädettäisiin kuntien johtosääntöjen sijaan kuntalaissa.

Muutammat kunnista kiinnittävät lausunnoissaan huomiota myös siihen, että pormestari voisi toimia samanaikaisesti sekä kunnanhallituksen että kunnanvaltuuston puheenjohtajana. Tällaisen yhden vahvan johtajan katsotaan soveltuvan huonosti suomalaiseen kuntademokratiiaan. Osa kunnista suhtautuu varauksellisesti myös valtuuston mahdollisuuteen erottaa vaaleilla valittu pormestari, mikäli tämä ei nauti valtuuston luottamusta. Kunnat katsovat tämän vievän pohjan suoralla pormestarinvaalilta, koska valtuusto voisi milloin tahansa käytännössä kumota suoran pormestarinvaalin tuloksen erottamalla kuntalaisten valitseman pormestarin.

Lausunnon antaneista poliittisista puolueista vihreät, vasemmistoliitto ja kristillisdemokraatit katsovat suoralla vaalilla valitun pormestarin aseman ja tehtävän olevan tarkoituksenmukaiset. Vihreät ja vasemmistoliitto katsovat perustelluksi, että pormestarin valintatapa ei vaikuta pormestarin asemaan tai tehtäviin, vaan suoralla vaalilla valittu pormestari rinnastettaisiin lainsäädännössä valtuuston valitsemaan pormestariin. Kristillisdemokraatit pitää vaaleilla valitun pormestarin asemaa ja tehtäviä tarkoituksenmukaisina, mutta näkee ongelmallisena tilanteen, jossa pormestari tulee valituksi suurimpien valtuustoryhmien valtuutetuista. Tällöin valtuustoon voisi syntyä pormestaripuolueet - oppositiopuolueet -asetelma, joka vaikeuttaa valtuustoryhmien välistä yhteistyötä ja heikentää valtuuston yhtenäisyyttä. Lisäksi puolue pitää ongelmallisena vallan keskittymisenä sellaista tilannetta, jossa pormestarilla on samanaikaisesti sekä kunnanhallituksen että -valtuuston puheenjohtajuus. Kokoomus ei ota suoraan kantaa vaaleilla valitun pormestarin aseman ja tehtävien tarkoituksenmukaisuuteen, mutta toteaa kansan suoralla vaalilla valitseman pormestarin mandaatin olevan niin vahva, että se väistämättä asettaa suoralla vaalilla valitun pormestarin eri asemaan kuin valtuuston valitseman pormestarin. Kokoomus pitää kannatettavana, että valtuusto voi määräenemmistöllä erottaa pormestarin luottamuspuolan perusteella. Lisäksi puolue katsoo, että valtuuston keinot ohjata ja valvoa pormestarin toimintaa tulisi määritellä tarkemmin kuntalaissa. Lausunnon antaneista poliittisista puolueista SDP ei ota kantaa kysymykseen.

Suomen Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että erot suoralla vaalilla valitun ja valtuuston valitseman pormestarin välillä ovat minimaaliset. Kuntaliiton lausunnossa kysytään, pitäisikö suorilla vaaleilla valitun pormestarin asemassa näkyä selvästi henkilön rooli kuntalaisten äänillä vaaleissa valittuna poliittisena johtajana? Jos näin ei ole, on tällä Kuntaliiton mukaan oma vaikutuksena suoran vaalin tarpeellisuuteen.

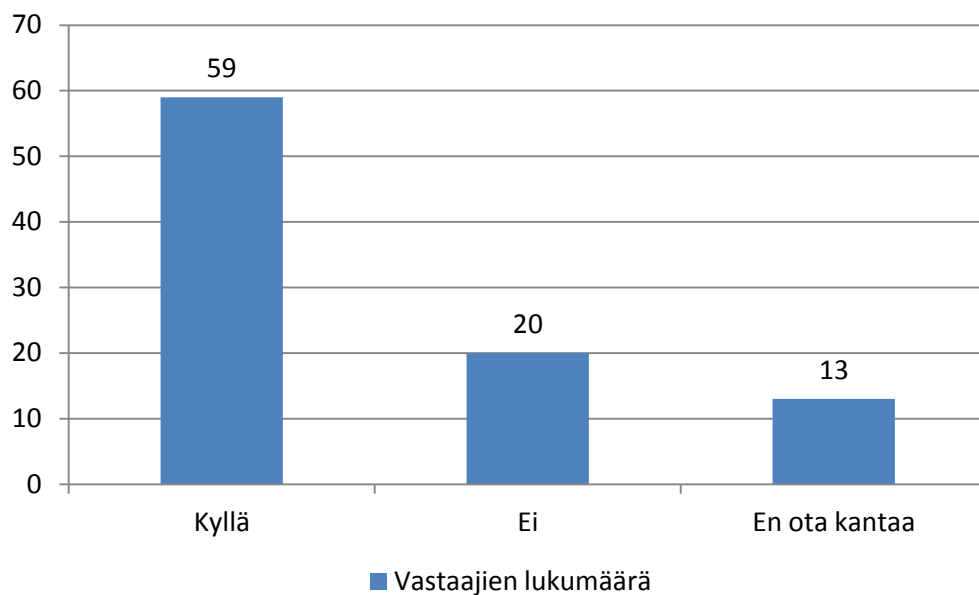
#### 4. Lausunnonantajien näkemykset vaaleilla valittavista alueellisista toimielimistä

Lausuntopyyntöissä lausunnonantajia pyydettiin lausumaan vaaleilla valittaviin alueellisiin toimielimiin liittyen erityisesti vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten ja kunnanosavaalien mahdollistamisesta lainsäädännössä, kunnanosavaalien käyttöön ottamisesta kunnissa, kunnanosavaalien ehdokasasettelusta sekä vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten tehtävistä. Seuraavassa tarkastellaan lausunnonantajien näkemyksiä kunnanosavaaleista ja vaaleilla valittavista alueellisista toimielimistä asiakokonaisuuksittain.

##### 4.1 Suorilla vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten mahdollistaminen lainsäädännössä

Selvä enemmistö lausunnonantajista katsoo, että alueellisten toimielinten valitseminen vaaleilla tulisi mahdollistaa lainsäädännössä (kuvio 6). Ehdotusta kannattaa yhteensä 59 lausunnonantajaa, eli noin kaksi kolmasosaa kaikista lausunnon antaneista tahoista. Ehdotusta vastustaa yhteensä 20 lausunnonantajaa ja 13 lausunnonantajaa ei ota kantaa kysymykseen.

**Kuvio 6. Tulisiko alueellisten toimielinten valitseminen suorilla vaaleilla mahdollistaa lainsäädännössä?**



Lausunnon antaneista kunnista suorilla vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten mahdollistamista kannattaa 54 kuntaa ja vastustaa 17 kuntaa. Kuntien suhtautumisessa suorilla vaaleilla valittavat alueelliset toimielimet mahdollistavaan lainsäädäntöön ei ole havaittavissa kuntakokoryhmittäisiä eroja. Sekä mahdollistavaa lainsäädäntöä kannattavien että sitä vastustavien kuntien joukossa on kuntia kaikista kokoryhmistä.

Ehdotusta kannattavat kunnat perustelevat näkemystään pääasiassa lain mahdollistavalla luonteella. Kunnat katsovat, että suorilla vaaleilla valitut alueelliset toimielimet ovat yksi tapa lisätä ja tukea edustuksellista demokratiaa erityisesti suuremmissa kunnissa. Kunnat pitävät hyvänä, että lainsäädäntö mahdollistaisi vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten käytön niille kunnille, jotka näkevät niille tarvetta. Huomionarvoista kuitenkin on, että vaikka selvä enemmistö kunnista kannattaa vaaleilla valittavat alueelliset toimielimet mahdollista-



vaa lainsäädäntöä, pitävät vain harvat kunnat lainsäädännön muutoksia tarpeellisina oman kuntansa kannalta. Monet ehdotusta kannattavista kunnista katsovat, että lähidemokratiaa sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on mahdollista edistää kunnissa riittävästi myös nykyisin voimassa olevan kuntalain puitteissa. Kunnat perustelevatkin lakimuutokset kannattamista ensisijaisesti muiden kuntien mahdollisilla tarpeilla sekä kuntien toimintavapauksien lisäämisellä.

Ehdotusta vastustavat kunnat katsovat, ettei vaaleilla valittaville alueellisille toimielimille ole tarvetta, koska kunnat voivat jo voimassa olevan kuntalain mukaan edistää lähidemokratiaa ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia useilla eri tavoilla. Ehdotusta vastustavat kunnat korostavat, että kunnilla on jo voimassa olevan kuntalain 36 §:n mukaan mahdollisuus edistää kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia asettamalla alueellisia toimielimiä, joiden jäsenet tai osa jäsenistä valitaan asianosaisen kunnan osa-alueen asukkaiden esityksestä. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus lisätä asukkaiden suoria osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia muun muassa erilaisilla keskustelutilaisuuksilla ja sähköisillä sovelluksilla. Näin ollen ehdotetun lainsäädännön muutoksen ei nähdä tuovan erityistä lisäarvoa nykytilaan. Ehdotusta vastustavat kunnat pitävät ongelmallisena myös vaaleilla valittavien toimielinten tehtäviä ja asemaa. Jotta uudistuksella saavutettaisiin halutut vaikutukset, vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten toimivallan ja tehtävien tulisi olla riittävän merkittäviä. Tätä on kuntien mukaan kuitenkin vaikea toteuttaa sellaisella tavalla, joka ei samanaikaisesti heikentäisi valtuuston roolia tai kuntien toiminnan ja talouden kokonaisuohjausta. Muutamit ehdotusta vastustavat kunnat nostavat lausunnoissaan esiin myös valtakunnallisen sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen ja muiden hallinnollisten uudistusten vaikutukset kuntien asemaan ja tehtävään. Kunnat katsovat, että kunnanosa-alueiden ja alueellisten toimielinten tarvetta voidaan arvioida vasta, kun kuntien tuleva rooli ja tehtävät ovat selvinneet. Osa kunnista toteaa lisäksi, että mikäli sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä vastaavia kuntaa suurempia hallintoalueita johtaa vaaleilla valitut valtuustot, tulee tällöin kunnanosa-alueiden tarvetta arvioida entistä kriittisemmin.

Kunnat, jotka eivät ota kantaa kysymykseen, perustelevat asiaa pääsääntöisesti lainsäädännön muutosten väärällä ajankohdalla tai sillä, ettei kunta näe lainsäädännön muutosta tarpeellisena, mutta ei toisaalta halua estää vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten käyttöä niiltä kunnilta, jotka katsovat niille olevan tarvetta. Monet kunnat korostavat lausunnoissaan erityisesti sitä, ettei kuntien johtamisjärjestelmää tai vaalilainsäädäntöä koskevia muutoksia tulisi tehdä ennen kuin käynnissä olevien valtakunnallisten hallintouudistusten linjat sekä kuntien tuleva rooli ja tehtävät ovat tiedossa. Muutamit kunnat katsovat, että asiassa tulisi edetä ensisijaisesti kokeilulainsäädännön muodossa, jolloin ne kunnat, jotka näkevät vaaleilla valitut alueelliset toimielimet tarpeelliseksi, voisivat halutessaan kokeilla ehdotetun lainsäädännön toimivuutta.

Poliittisista puolueista ehdotusta kannattavat kokoomus, vihreät ja vasemmistoliitto. Kokoomus tosin katsoo, että erillisistä vaalijärjestelmää koskevista muutoksista tulisi pidättäytyä siihen asti, kunnes sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen sekä muiden kuntia koskevien uudistusten vaikutuksen vaalijärjestelmään ovat tiedossa. Puolue pitää kuitenkin mahdollistavaa lainsäädäntöä ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä yleisesti kannatettava. Vihreät pitää lausunnossaan hyvänä, että lainsäädännöllä mahdollistetaan alueellisten toimielinten valinta suorilla vaaleilla, jotta halukkaat kunnat voivat ottaa sen käyttöön. Puolue katsoo, että alueellinen suorilla vaaleilla valittu toimielin vahvistaa aitoa lähidemokratiaa ja paikallisyhteisön päätöksentekoa paikallisista asioista. Vihreät korostaa, että alueellisilla toimielimillä tulisi olla myös oma budjetti ja todellista päätösvaltaa, jotta toimielimet eivät jäisi näennäisdemokratiaksi. Vasemmistoliitto katsoo, että alueellisten toimielinten valinta suorilla vaaleilla tulee mahdollistaa lainsäädännössä. Alueellisten toimielinten

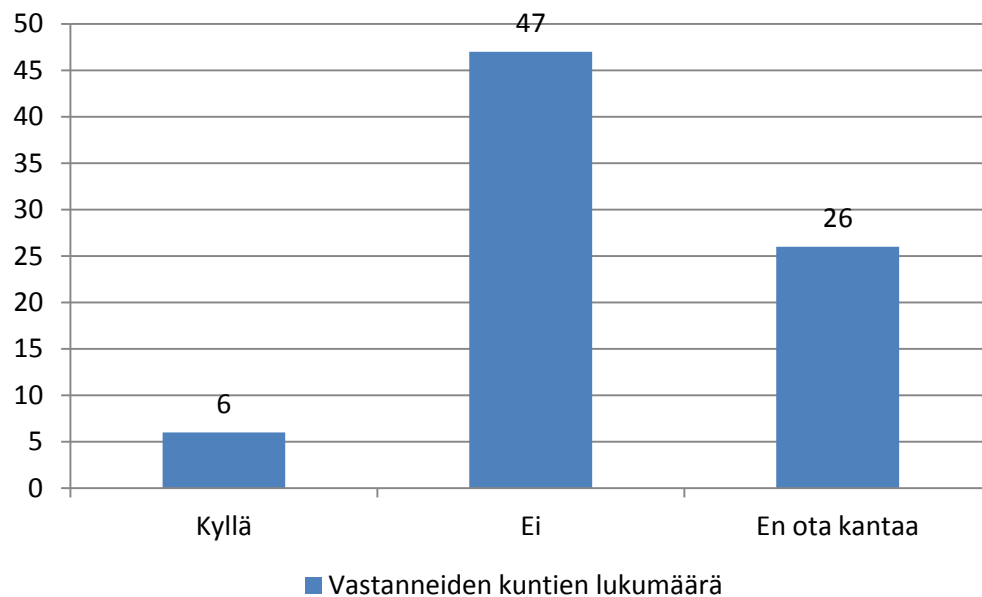
suora vaali kuitenkin edellyttää puolueen mukaan sitä, että toimielinten päätettäväksi annetaan äänestäjien kannalta olennaisia asioita. Muussa tapauksessa on olemassa vaara, että vaalit menettävät aidon merkityksensä. Poliittisista puolueista ehdotusta vastustaa kristillisdemokraatit. Puolue katsoo, että nykyiset kuntalain säädökset alueellisista toimielimistä ovat riittävät. Kristillisdemokraatit pitää tärkeänä, ettei hallintoon muodostu uutta päätöksentekotasoa, joka tekee päätöksentekojärjestelmästä entistä monimutkaisemman tai kaventaa valtuuston roolia kunnan päätöksenteossa. Poliittisista puolueista SDP toteaa lausunnossaan tukevensa lähidemokratiaa vahvistavia lainsäädäntömuutoksia. Puolue pitää hyvänä, että kunnille mahdollistetaan erilaisia paikallisia ratkaisuja lähidemokratian toteuttamiseen. SDP kuitenkin korostaa, että valtuuston roolin on säilytettävänä kunnissa selkeänä ja vahvana. SDP katsoo, että paikallis- ja lähidemokratiaa voidaan vahvistaa myös ilman alueellisia vaaleja.

Suomen Kuntaliitto pitää kunnanosavaaleja ja vaaleilla valittavia alueellisia toimielimiä koskevia lainsäädännön muutoksia tarpeettomina. Kuntaliitto huomauttaa ehdotuksen valmistelun käynnistyneen kuntauudistuksen yhteydessä. Nykyisessä tilanteessa, jossa ei ole odotettavissa merkittäviä kuntaliitoksia ja alueellisesti laajoja kuntia, kunnanosavaalien tarpeellisuus voidaan kuitenkin kyseenalaistaa. Suoraan vaaliin liittyy Kuntaliiton mukaan ongelmia. Kuntaliiton näkemyksen mukaan erittäin merkittävä haitta kunnanosavaalien toteuttamisessa on se, että alueellisesta toimielimestä tulee kunnanvaltuuston tapaa poliittinen toimielin, joka ei turvaa tarpeeksi alueen asukkaiden omaan haluun toimia kunnanosa-alueen toiminnan ja palveluiden kehittäjänä sekä alueen identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistajana. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnanosavaalien mahdollistamisen haittana voidaan lisäksi pitää kunnan kokonaisohjauksen hämärtymistä ja valtuuston aseman heikentymistä sekä hallinnon moniportaisuuden kasvua.

#### ***4.2 Kunnanosavaalien käyttöön ottaminen kunnissa***

Vaikka selvä enemmistö kunnista katsoo, että alueellisten toimielinten valitseminen suorilla vaaleilla tulisi mahdollistaa lainsäädännössä, ainoastaan kuusi kuntaa (Keminmaa, Kurikka, Mäntsälä, Pelkosenniemi, Riihimäki ja Suomussalmi) näkee mahdollisena, että kunta ottaisi tulevaisuudessa käyttöön kunnanosavaaleja. Selvä enemmistö kaikista lausunnon antaneista kunnista, yhteensä 47 kuntaa, ei näe mahdollisena, että kunta ottaisi tulevaisuudessa käyttöön kunnanosavaaleja (kuvio 7). Muut lausunnon antaneet 26 kuntaa eivät ota kantaa kysymykseen.

**Kuvio 7. Näettekö mahdollisena, että kuntanne ottaisi tulevaisuudessa käyttöön kunnan-osavaaleja?**



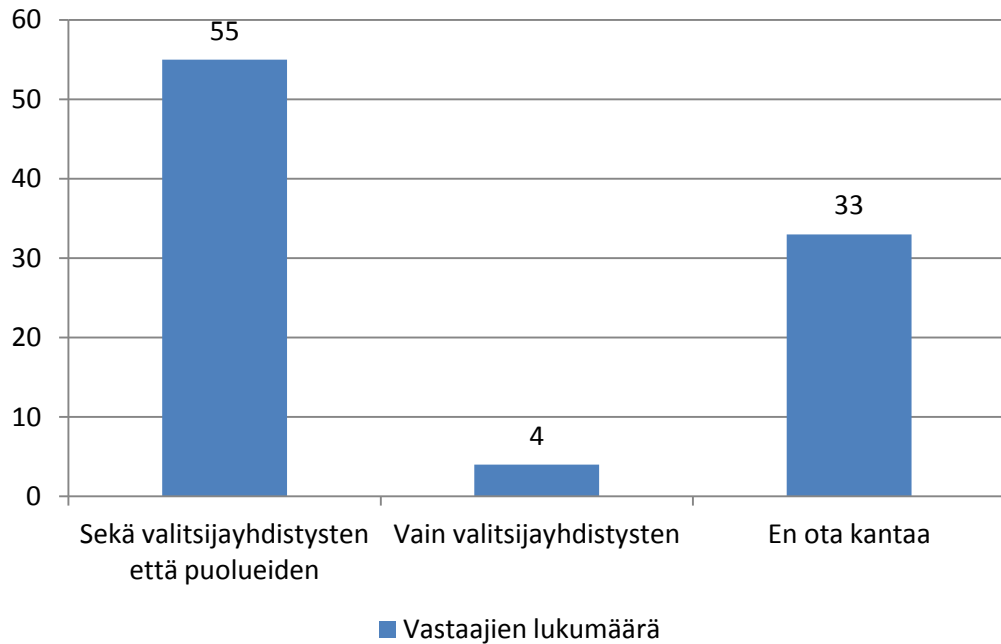
Kielteisesti kysymykseen vastanneet kunnat katsovat, ettei kunnanosavaaleille tai vaaleilla valittaville alueellisille toimielimille ole kunnassa tulevaisuudessa tarvetta, koska kuntarakenteessa ei ole tapahtumassa lähivuosina merkittäviä muutoksia ja kuntalaisten sekä kunnan eri osa-alueiden näkemykset huomioidaan jo nykyisin hyvin kuntien päätöksenteossa. Lisäksi kunnat korostavat, että asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on mahdollista vielä parantaa voimassa olevan kuntalain puitteissa. Monet kunnat katsovat vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten sopivan myös huonosti kunnan nykyiseen johtamisjärjestelmään. Lisäksi osa kunnista toteaa, että jos kunnassa tulevaisuudessa asetetaan alueellisia toimielimiä, on tällöin ensisijainen vaihtoehto, että valtuusto valitsee toimielinten jäsenet.

Huomionarvoista on, että kaikki kunnanosavaalien käyttöön ottamista mahdollisena pitävistä kunnista eivät pidä vaalien käyttöön ottamista todennäköisenä. Esimerkiksi Keminmaan kunta pitää vaalien käyttöön ottamista kunnassa mahdollisena, mutta ei todennäköisenä. Lisäksi osa kysymykseen myönteisesti vastanneista kunnista asettaa vaalien käyttöön ottamiselle ehtoja. Esimerkiksi Suomussalmen kunta katsoo kunnanosavaalit mahdolliseksi, jos alueella tehdään kuntaliitoksia.

#### **4.3 Kunnanosavaalien ehdokasasettelu**

Suurin osa lausunnonantajista katsoo, että kunnanosavaaleissa ehdokkaita pitäisi voida asettaa kuntavaalien tapaan sekä valitsijayhdistysten että puolueiden. Tätä mieltä yhteensä 55 lausunnonantajaa, joista 51 on kuntia. Vain neljä lausunnonantajaa katsoo, että kunnanosavaaleissa ehdokkaita tulisi voida asettaa ainoastaan valitsijayhdistysten. Näistä lausunnonantajista kolme on kuntia (Espoo, Huittinen ja Rovaniemi). Lausunnonantajista 33 ei ota kantaa kysymykseen.

**Kuvio 8. Pitäisikö ehdokkaita kunnanosaavaalissa voida asettaa kuntavaalien tapaan sekä valitsijayhdistysten että puolueiden vai vain valitsijayhdistysten?**



Kunnat, jotka katsovat, että sekä valitsijayhdistysten että puolueiden pitäisi voida asettaa ehdokkaita kunnanosaavaaleissa, perustelevat näkemystään ennen kaikkea vakiintuneella käytännöllä sekä kuntalaisten yhdenvertaisuudella. Kunnat katsovat, että kuntavaaleista eriävä toimintamalli vaalien ehdokasasettelussa saattavat sekoittaa kuntalaisia ja asettaa kuntalaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta eriarvoiseen asemaan. Osa kunnista katsoo ehdokasasettelun tiukemman rajaamisen olevan myös ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa. Mikäli tavoitteena on kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, ei ole perusteltua tai tarkoituksenmukaista, että osa asukkaista ei voisi asettua ehdolle vaaleissa. Lisäksi kunnat katsovat, että laaja ehdokasasettelu takaa parhaiten monipuolisen ja aktiivisen edustuksen alueellisissa toimielimissä.

Ne kunnat, jotka katsovat, että kunnanosaavaaleissa ehdokkaita pitäisi voida asettaa ainoastaan valitsijayhdistykset, perustelevat näkemystään sillä, että valitsijayhdistyksiin perustuva ehdokasasettelu toteuttaa paremmin uudistuksen tavoitteet. Mikäli ehdokkaita voisi asettaa myös puolueet, on pelkona alueellisen vaikuttamisen politisoituminen ja aidon asukasvaikuttamisen etäännyminen. Ainoastaan valitsijayhdistyksiin pohjautuva malli korostaisi kuntien mukaan alueellisten toimielinten roolia asukkaiden suorana vaikuttamiskanavana ensisijaisesti oman lähialueensa asioihin.

Osa kunnista katsoo lausunnoissaan, ettei kunnanosaavaalien ehdokasasettelusta ole tarvetta päättää ehdotettujen vaihtoehtojen välillä lainsäädännön tasolla. Kunnat esittävät, että molemmat ehdotetut vaihtoehdot tulisi olla kuntien käytössä, jolloin kunnat voisivat itse päättää, kumpaa menettelytapaa noudattavat, jos katsovat kunnanosaavaalit tarpeelliseksi.

Lausunnon antaneista poliittisista puolueista kokoomus, vihreät, vasemmistoliitto ja kristillisdemokraatit katsovat, että kunnanosaavaaleissa ehdokkaita pitäisi voida asettaa sekä valitsijayhdistykset että puolueet. Vihreät katsoo lausunnoissaan, että jos ehdokkaita asettaisivat kunnanosaavaaleissa ainoastaan valitsijayhdistykset, on riskinä, että alueelliset toimielimet jäävät pelkiksi asukkaiden kuulemiskanaviksi. Lisäksi osallistuminen vaaleihin voisi jäädä käytännön hankaluuden takia vähäiseksi. Vihreät korostaa, että puolueet tarjoavat ehdokkaiden

asettamiseen vakiintuneen ja toimivan kanavan. Vasemmistoliitto puolestaan katsoo, että ehdokasasettelun tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttaa se, millainen valta alueellisilla toimielimillä olisi kunnissa. Mitä enemmän alueellisilla toimielimillä olisi valtaa, sitä poliittisempia toimielimet olisivat rooliltaan. Tällöin myös poliittisten puolueiden ehdokasasettelu on perusteltua. Lisäksi vasemmistoliitto katsoo, että kuntavaalien tapainen ehdokasasettelu kunnanosavaaleissa voi edistää kunnan asukkaiden, puolueiden ja poliittisesti valittujen kunnan ylimpien päätöksentekijöiden välistä vuorovaikutusta. Sekä vasemmistoliitto että kristillis-demokraatit huomattavat, ettei puoluepoliittista ehdokasasettelua voida käytännössä estää lainsäädännössä, sillä myös valitsijayhdistykset voivat toimia puolue- ja ideologia-pohjalta. Tämä on mahdollista havaita esimerkiksi seurakuntavaaleissa. Poliittisista puolueista SDP ei ota kantaa kunnanosavaalien ehdokasasettelun vaihtoehtoihin.

#### **4.4 Suorilla vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtävät**

Suurin osa lausunnonantajista katsoo, että voimassa olevan kuntalain 36 § muodostaa hyvän perustan myös suorilla vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtävien määrittelylle. Vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten lakisääteisinä tehtävinä olisivat siis kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Lisäksi vaaleilla valittaville alueellisille toimielimille tulisi varata mahdollisuus lausunnon antamiseen kuntastrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin.

Monet kunnat korostavat lausunnoissaan, että alueellisten toimielinten tarve ja toimielimille soveltuvat tehtävät saattavat vaihdella huomattavasti sekä kunnittain että kuntakokoryhmittäin. Näin ollen vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtäviä ei ole kuntien mukaan tarkoituksenmukaista määritellä lainsäädännössä yksityiskohtaisesti, vaan lainsäädännön tulee jättää kunnille laaja harkintavaltaa ja liikkumavaraa päättää siitä, minkälaisia tehtäviä ja kuinka laajaa päätösvaltaa vaaleilla valittaville toimielimille delegoidaan. Kunnat katsovat, että näin voidaan turvata paikallisten tarpeiden huomioiminen sekä alueellisten toimielinten ja muiden kunnallisten toimielinten tehtävien yhteensovittaminen kuntien erilaisissa johtamisjärjestelmissä. Useat lausunnon antaneet kunnat huomauttavat lausunnoissaan, että vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtäviä mietittäessä on ensisijaisesti vältettävä päällekkäisen hallinnon syntymistä sekä kunnan talouden ja toiminnan kokonaisohjauksen heikentymistä.

Vaikka monet kunnat katsovat nykyisen kuntalain 36 §:ssä säädettyjen tehtävien muodostavan hyvän perustan vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtäviksi, nostavat useat kunnat lausunnoissaan esiin myös muita alueellisille toimielimille mahdollisesti delegoitavissa olevia tehtäviä. Tällaisia tehtäviä ovat ennen kaikkea erilaiset alueelliset kulttuuri-, vapaa-aika-, nuoriso- ja liikuntapalveluihin liittyvät tehtävät. Lisäksi monet kunnat katsovat, että alueellisille toimielimille voitaisiin antaa valtaa ja vastuuta määrättyjen alueellisten kehityshankkeiden ja -projektien toteuttamisessa. Osa kunnista katsoo, että alueelliset toimielimet voisivat osallistua jollain tavalla myös oman alueensa kaavoitusta ja lähipalveluja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Muutamit kunnat antaisivat alueellisille toimielimille myös elinkeinojen kehittämiseen ja elinvoimaan liittyviä tehtäviä. Monet kunnat korostavat lausunnoissaan sitä, ettei vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtäväksi tulisi jäädä vain lausuntojen antaminen, vaan suorien vaalien seurauksena toimielimille on välttämätöntä delegoida myös oikeaa päätösvaltaa ja mahdollisuuksien mukaan myös budjettivaltaa.

Lausunnon antaneista poliittisista puolueista kokoomus korostaa lausunnossaan, että kuntalain uudistuksessa lähtökohtana oli kunnan ja kuntakonsernin kokonaisjohtaminen. Kokoomus katsoo, että pirstaloitunut tehtävien roolitus ei edistä tätä näkökulmaa ja siksi vaaleilla valittaville alueellisille toimielimille ei voida antaa kovin laajaa budjettivaltaa. SDP puolestaan nostaa lausunnossaan esiin mallin, jossa kunnan osa-alueen asukkaille tarjottaisiin valmisteluun perustuvia vaihtoehtoja alueen kehittämiseksi tai erityisiksi hankkeiksi, joista alueen asukkaat voisivat valita toteutettavan vaihtoehdon. Tämä voisi koskea myös tietyn suuruisen, tarkoitukseen varatun määrärahan käyttöä. Vihreät toteaa lausunnossaan, että koska kuntien jo käytössä olevat alueellisten toimielinten mallit sekä mahdolliset tulevat tarpeet ovat hyvin erilaisia, on perusteltua, ettei kuntalakiin kirjata säännöksiä näiden toimielinten tehtävistä. Laki voi siis mahdollistaa erilaisten mallien kehittämisen tehtävien delegoinnissa. Olennaista puolueen mukaan on, että toimielimillä on selkeä rooli alueensa palveluiden suunnittelussa ja järjestämisessä. Myös vasemmistoliitto korostaa lausunnossaan, että suomalaiset kunnat ovat maantieteellisesti sekä yhdyskunta-, väestö- ja elinkeinorakenteeltaan hyvin erilaisia, joten kuntien tarpeet ja mahdolliset hyödyt alueellisista toimielimistä vaihtelevat. Tärkeintä vasemmistoliiton mukaan on, että alueellisilla toimielimillä on vähintäänkin aitoa lausunto-, kannanotto-, aloite- ja valmisteluvaltaa. Tämän lisäksi kunnan olosuhteista ja tarpeista riippuen alueellisille toimielimille tulisi tarpeen vaatiessa uskaltaa antaa myös aitoa päätöksentekovaltaa liittyen esimerkiksi alueen vapaa-ajan tilojen toteutukseen, julkisen tilan käyttöön, rakentamiseen, kaavoitukseen ja jopa aluetta koskevaan budjetointiin.

Svenska Finlands folkting korostaa lausunnossaan, että kunnat muodostavat kielellisen jaotuksen perustan, eikä tästä periaatteesta tulisi luopua. Folktinget huomauttaa, että vastuu kunnan asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamisesta ja kielellisiä oikeuksia koskeva päätöksenteko kuuluvat aina valtuustolle. Kaksikielisen kunnan valtuuston tulee huolehtia siitä, asukkaiden kielelliset oikeudet turvataan yhtäläisesti kaikkialla kunnassa. Koska perusoikeudet, kuten kielelliset oikeudet, ja niiden turvaaminen eivät saa riippua kunnan sisäisestä päätöksenteosta, ei kunnanvaltuusto voi delegoida perusoikeuksia koskevaa päätösvaltaa tai vastuuta alueellisille toimielimille.

Suomen Kuntaliitto katsoo lausunnossaan, että vaaleilla valittavien alueellisten toimielinten tehtävien tulisi olla riittävän vaikuttavia niin, että kunnan kokonaisohjaus säilyy kuitenkin edelleen valtuustolla.

**LIITE 1: Lausunnon antaneet tahot****Kunnat:**

Alavuden kaupunki  
Espoon kaupunki  
Hailuodon kunta  
Hankasalmen kunta  
Harjavallan kaupunki  
Helsingin kaupunki  
Huittisten kaupunki  
Hyvinkään kaupunki  
Hämeenlinnan kaupunki  
Iisalmen kaupunki  
Isojoen kunta  
Jalasjärven kunta  
Janakkalan kunta  
Joensuun kaupunki  
Jyväskylän kaupunki  
Kaarinan kaupunki  
Karijoen kunta  
Karstulan kunta  
Kaskisten kaupunki  
Kauniaisten kaupunki  
Keminmaan kunta  
Kempeleen kunta  
Keuruun kaupunki  
Kihniön kunta  
Kolarin kunta  
Kontiolahden kunta  
Korsnäsin kunta  
Kouvolan kaupunki  
Kuopion kaupunki  
Kurikan kaupunki  
Kustavin kunta  
Kärkölän kunta  
Lapinlahden kunta  
Lappeenrannan kaupunki  
Lempäälän kunta  
Luumäen kunta  
Maalahden kunta  
Merikarvian kunta  
Muonion kunta  
Mustasaaren kunta  
Mynämäen kunta  
Mäntsälän kunta

Mänttä-Vilppulan kaupunki  
Naantalın kaupunki  
Nakkilan kunta  
Nousiaisten kunta  
Närpiön kaupunki  
Oulun kaupunki  
Outokummun kaupunki  
Paimion kaupunki  
Parkanon kaupunki  
Pelkosenniemen kunta  
Pirkkalan kunta  
Porvoon kaupunki  
Raahen kaupunki  
Raision kaupunki  
Rauman kaupunki  
Riihimäen kaupunki  
Rovaniemen kaupunki  
Ruokolahden kunta  
Siikajoen kunta  
Sonkajärven kunta  
Sulkavan kunta  
Suomussalmen kunta  
Taivalkosken kunta  
Tampereen kaupunki  
Tervolan kunta  
Teuvan kunta  
Toholammin kunta  
Tornion kaupunki  
Turun kaupunki  
Tuusulan kunta  
Tyrnävän kunta  
Uudenkaupungin kaupunki  
Vaasan kaupunki  
Vantaan kaupunki  
Vehmaan kunta  
Virtain kaupunki  
Ähtärin kaupunki

**Muut lausunnon antaneet tahot:**

Kansallinen Kokoomus r.p.  
Korkein hallinto-oikeus  
Kunnanjohtajat ry  
Meidän Turku – Vårt Åbo ry  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.  
Suomen Kuntaliitto



Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.

Svenska Finlands folkting

Ulkoasiainministeriö

Vasemmistoliitto r.p.

Vihreä liitto r.p.

Väestökisterikeskus