



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit

---

Valtiovarainministeriön julkaisu – 20/2015

A wide-angle photograph of the Helsinki cityscape, showing numerous buildings and the prominent spire of the Helsinki City Hall in the distance. The image is overlaid with a blue gradient at the bottom.

Kunta-asiat





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit



Valtiovarainministeriön julkaisu – 20/2015



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: VNHY/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Heiskanen

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2015	
<b>Tekijät</b>	Pormestarin suoran vaalin ja alueellisen toimielimen vaalin valmisteluryhmä	
<b>Julkaisun nimi</b>	Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit	
<b>Asiasanat</b>	kuntalaki, vaalilaki, vaalit, kuntademokratia, pormestari, kunnan johtaminen, kunnallishallinto, vaalijärjestelmät, lähidemokratia,	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2015	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-682-4 (nid.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.) <b>ISBN</b> 978-952-251-683-1 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 76	<b>Kieli</b> Suomi

## Tiivistelmä

Työryhmän tehtävänä oli valmistella lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistaisivat kunnan pormestarin ja alueellisen toimielimen valitsemisen suorilla vaaleilla. Ehdotukset tarvittavista kuntalain ja vaalilain muutoksista tuli valmistella hallituksen esityksen muotoon. Tarkoituksena on, että lakimuutokset voisivat tulla voimaan vuonna 2016 siten, että pormestarinvaali ja kunnanosavaalit olisivat kuntien käytettävissä vuoden 2017 kuntavaalien yhteydessä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan valtuusto voisi päättää, että pormestari ja/tai alueellisten toimielinten jäsenet valitaan kunnassa suorilla vaaleilla. Pormestarinvaali ja kunnanosavaalit toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä.

Pormestarinvaalilla valitun pormestarin asema, tehtävät ja toimikausi olisivat lähtökohtaisesti samat kuin valtuuston valitsemalla pormestarilla. Valtuustolla olisi oikeus erottaa pormestarinvaalilla valittu pormestari määräenemmistöpäätöksellä, jos hän ei nauttisi valtuuston luottamusta. Lisäksi säädettäisiin pormestarin vaalitivasta.

Valtuusto päättäisi vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten tehtävistä, määrästä, aluerajauksesta sekä jäsenien lukumäärästä. Kunnanosavaaleilla valitut alueelliset toimielimet olisivat muiden alueellisten toimielinten tapaan asemaltaan lautakuntia tai johtokuntia.

Lisäksi ehdotetaan säännöksiä äänioikeudesta, vaalikelpoisuudesta, vaalipiireistä, ehdokasasettelusta sekä ennakkoäänestyksestä pormestarinvaaleissa ja kunnanosavaaleissa sekä muita vaalien toimittamiseksi tarvittavia säännöksiä.

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, april 2015	
<b>Författare</b>	Beredningsgruppen för direkta borgmästarsval och val av regionala organ	
<b>Publikationens titel</b>	Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriet publikationer 20/2015	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns på finska i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
<b>ISBN 978-952-251-682-4 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-683-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)</b>	<b>Sidor</b> 76	<b>Språk</b> Finska
<b>Sammandrag</b> <p>Arbetsgruppens uppdrag var att bereda lagstiftningsändringar som gör det möjligt att välja en borgmästare och regionala organ genom direkta val. Förslagen till nödvändiga ändringar av kommunallagen och vallagen skulle beredas i form av en regeringsproposition. Avsikten är att lagändringarna skulle träda i kraft år 2016 så att kommunerna kunde ordna borgmästarval och kommundelsval i anslutning till kommunalvalet 2017.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att fullmäktige skulle kunna besluta att en borgmästare och/eller medlemmar i kommunala organ skulle kunna väljas med direkta val. Borgmästarval och kommundelsval skulle ordnas i samband med kommunalvalet.</p> <p>Ställningen, uppgifterna och mandatperioden för en borgmästare som valts genom val ska i princip vara lika som för en borgmästare som valts av fullmäktige. Fullmäktige ska ha rätt att avskeda en genom val vald borgmästare med majoritetsbeslut, om denne inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Dessutom ska man föreskriva om valet av borgmästare.</p> <p>Fullmäktige ska besluta om de valvalda regionala organens uppgifter, antal, regionala avgränsning samt antalet medlemmar. De regionala organ som valt genom kommundelsval skulle i likhet med andra regionala organ vara antingen nämnder eller direktorer.</p> <p>Dessutom föreslås bestämmelser om rösträtt, valbarhet, valdistrikt, kandidatnominering samt förhandsröstning vid borgmästarsval och kommundelsval, samt andra bestämmelser som behövs för ordnande av val.</p>		

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, April 2015	
<b>Author(s)</b>	Working group preparing the mayoral election by direct popular vote and the election of a regional administrative body	
<b>Title of publication</b>	Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 20/2015	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
<b>Printed by</b>	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
<b>ISBN</b> 978-952-251-682-4 (print.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (print.) <b>ISBN</b> 978-952-251- 683-1(PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 76	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b> <p>The task of the working group was to prepare the legislative amendments that would enable the election of a mayor and a regional administrative body by direct popular vote. The proposals for the required amendments to the Local Government Act and the Election Act were to be written up in the form of a Government proposal. The objective is for the amendments to enter into force in 2016 so that the procedure for mayoral elections and municipal district elections would be available to local authorities in the local government election of 2017.</p> <p>According to the working group proposal, it would be left to the discretion of individual municipal councils whether to elect the mayor and/or members of regional administrative bodies by direct popular vote in their municipalities. The mayoral election and municipal district election would be held in connection with the general local government election.</p> <p>The status, duties and term of office of a mayor elected by direct popular vote would by default be the same as those of a mayor appointed by the municipal council. The council would have the authority, by a qualified majority decision, to dismiss a mayor elected by popular vote if the mayor were to lose the confidence of the council. The procedure for the mayoral election would also be provided for.</p> <p>The duties of regional administrative bodies elected by direct popular vote, their number, their geographical domain and the number of their members would be decided by the municipal council. The regional administrative bodies elected in a municipal district election would be considered tantamount to local authority committees or boards just like other regional administrative bodies.</p>		





# Valtiovarainministeriölle

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

Toimeksiannon mukaan 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.

Toimeksiannon mukaan valmistelutyössä oli arvioitava mm. 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.

Valmistelun tukena on toiminut kuntalain kokonaisuudistuksen parlamentaarinen seurantaryhmä. Seurantaryhmän tehtävänä oli 25.4.2014 muutetun asettamispäätöksen mukaan seurata pormestarilain suoraan vaalia sekä alueellisen toimielimen vaalia koskevaa valmistelutyötä, esittää näkökulmia valmistelutyön tueksi sekä edistää valmistelussa tarvittavaa vuorovaikutusta. Seurantaryhmän puheenjohtajana toimi liikenne- ja kuntaministeri Paula Risikko ja varapuheenjohtajana ylijohtaja Päivi Laajala valtiovarainministeriöstä. Seurantaryhmän jäseninä ja varajäseninä olivat kansanedustajat kaikista eduskuntapuolueista sekä muina jäseninä Suomen Kuntaliiton, Rovaniemen kaupungin ja Tampereen kaupunkien edustajat. Seurantaryhmän pysyvinä asiantuntijoina olivat valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton edustajat.

Seurantaryhmä on kokoontunut yhteensä 4 kertaa aiheenaan suorien vaalien valmistelu. Seurantaryhmässä on kuultu ministeri Lauri Tarastia.

Valmistelutyöryhmän puheenjohtaja toimi lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana vaalijohtaja Arto Jääskeläinen oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin neuvotteleva virkamies Inga Nyholm valtiovarainministeriöstä, erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä ja johtava lakimies Heikki Harjula sekä erityisasiantuntija Päivi Kurikka Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteereinä toimivat lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen ja ylitarkastaja Suvi Savolainen valtiovarainministeriöstä sekä ylitarkastaja Heini Huotarinen oikeusministeriöstä.

Valmistelutyöryhmä on kokoontunut yhteensä 13 kertaa. Työryhmässä ovat olleet kuuluttavina oikeustieteen lisensiaatti Kari Prättälä, professori Aimo Rynänen, ministeri Lauri Tarasti, apulaiskaupunginjohtaja Matti Ansala Rovaniemen kaupungista, strategiajohtaja Reija Linnamaa Tampereen kaupungista, kaupunginhallituksen puheenjohtaja Minna Arve Turun kaupungista ja aluepalvelupäällikkö (vv.) Katja Syvärinen Vantaan kaupungista.

Eduskunta hyväksyi uuden kuntalain maaliskuussa 2015. Valmistelun kuluessa on ollut vireillä useita muita kuntien asemaan ja tehtäviin olennaisesti vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistaminen jäi vielä odottamaan ratkaisua seuraavalle hallituskaudelle. Tämä on vaikeuttanut nyt kyseessä olevien suoria vaaleja koskevien säännösten valmistelua, sillä sääntelyn tarvetta ja merkitystä kunnan asukkaan demokraattisten oikeuksien kokonaisuuden kannalta on tässä tilanteessa vaikea arvioida.

Työryhmä on valmistellut toimeksiantonsa mukaisesti lakimuutokset, jotka mahdollistaisivat pormestarin ja alueellisen toimielimen valinnan suorilla vaaleilla. Työryhmä pitää tärkeänä erityisesti kuntien näkemysten selvittämistä jatkossa lausuntokierroksella, jotta jatkovalmistelua koskevan päätöksenteon tueksi saadaan tietoa ehdotettujen säännösten tarpeesta ja toimivuudesta.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2015

Eeva Mäenpää

Arto Jääskeläinen

Heikki Harjula

Heini Huotarinen

Minna-Marja Jokinen

Päivi Kurikka

Inga Nyholm

Suvi Savolainen

Niklas Wilhelmsson

# Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia ja vaalilakia siten, että niissä mahdollistetaan pormestarin ja alueellisen toimielimen valinta suoralla vaalilla.

Valtuusto voisi päättää, että pormestari tai alueellisten toimielinten jäsenet valitaan kunnassa suorilla vaaleilla. Vaalit toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä.

Pormestarinvaalilla valitun pormestarin asema, tehtävät ja toimikausi olisivat lähtökohdaisesti samat kuin valtuuston valitsemalla pormestarilla. Valtuustolla olisi oikeus erottaa pormestarinvaalilla valittu pormestari määränemmistö päätöksellä, jos hän ei nauttisi valtuuston luottamusta. Pormestarinvaali 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.

Valtuusto päättäisi vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten tehtävistä, määrästä, alue-rajauksesta sekä jäsenten lukumäärästä. Kunnanosa-vaaleilla valitut alueelliset toimielimet olisivat muiden alueellisten toimielinten tapaan asemaltaan lautakuntia tai johtokuntia.

Lisäksi ehdotetaan säännöksiä äänioikeudesta, vaalikelpoisuudesta, vaalipiireistä, ehdokasasettelusta sekä ennakoäänestyksestä 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.



## Sisältö

<b>Valtiovarainministeriölle</b> .....	9
<b>Esityksen pääasiallinen sisältö</b> .....	11
<b>1 Johdanto</b> .....	15
<b>2 Nykytila</b> .....	17
2.1 Pormestari .....	17
2.1.1 Nykyinen lainsäädäntö.....	17
2.1.2 Euroopan neuvoston suositukset.....	18
2.1.3 Pormestarijärjestelmän käyttö Suomessa.....	19
2.1.4 Tarve suorille pormestarin vaaleille.....	19
2.2 Alueelliset toimielimet.....	20
2.2.1 Nykyinen lainsäädäntö.....	20
2.2.2 Aikaisempi lainsäädäntö .....	21
2.2.3 Kunnanosahallinto ja alueelliset toimielimet Suomessa .....	22
2.2.4 Tarve vaaleilla valituille alueellisille toimielimille.....	26
2.3 Kansainvälinen vertailu.....	28
2.3.1 Pormestari .....	28
2.3.2 Alueelliset toimielimet Pohjoismaissa .....	31
2.4 Nykytilan arviointi.....	33
2.4.1 Pormestari kunnan johtamisjärjestelmänä .....	33
2.4.2 Pormestarijärjestelmän käytöstä saadut kokemukset Suomessa.....	34
2.4.3 Vaaleilla valitut alueelliset toimielimet .....	35
<b>3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset</b> .....	37
3.1 Esityksen tavoitteet .....	37
3.2 Suora pormestarin vaali .....	37
3.2.1 Suoralla vaalilla valitun pormestarin asema .....	38
3.2.2 Pormestarinvaalin toimittaminen .....	38

3.3	Vaaleilla valitut alueelliset toimielimet .....	40
3.3.1	Vaaleilla valitun alueellisen toimielimen asema ja tehtävät .....	40
3.3.2	Kunnanosavaalien toimittaminen .....	41
<b>4</b>	<b>Esityksen vaikutukset</b> .....	<b>43</b>
4.1	Yleistä vaikutuksista .....	43
4.2	Taloudelliset vaikutukset .....	44
4.3	Vaikutukset kuntien toimintaan .....	45
4.3.1	Pormestarivaalin vaikutukset kunnan toimielinten asemaan .....	45
4.3.2	Vaaleilla valitun alueellisen toimielimen vaikutus kuntien toimintaan ja suhde muihin toimielimiin .....	46
4.4	Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	47
4.4.1	Vaikutukset kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin .....	47
4.4.2	Vaikutukset vaalien toimittamiseen .....	48
4.4.3	Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen .....	49
4.4.4	Muut yhteiskunnalliset vaikutukset .....	51
<b>5</b>	<b>Asian valmistelu</b> .....	<b>53</b>
5.1	Valmisteluvaiheet .....	53
5.2	Lausuntojen huomioon ottaminen .....	54
	<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT</b> .....	<b>55</b>
<b>1</b>	<b>Lakiehdotusten perustelut</b> .....	<b>55</b>
1.1	Kuntalaki .....	55
1.2.	Vaalilaki .....	61
<b>2</b>	<b>Lakiehdotukset</b> .....	<b>65</b>
	Laki kuntalain muuttamisesta .....	65
	Laki vaalilain muuttamisesta .....	68

# 1 Johdanto

Uusi kuntalaki (410/2015) hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2015 ja laki tulee voimaan toukokuun alusta 2015. Kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä tammikuussa 2014 Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä linjasi käynnistettäväksi kuntalaista erillisen valmistelun, joka mahdollistaisi sekä suoran pormestarivaalin järjestämisen että alueellisen toimielimen valinnan vaalein. Molemmat näistä edellyttävät kuntalain ohella myös vaalilain muuttamista. Nyt kyseessä oleva hallituksen esitysluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriön huhtikuussa 2014 asettamassa valmistelutyöryhmässä, jossa oli valtiovarainministeriön lisäksi oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton edustajia. Valmistelun tukena on toiminut kuntalain kokonaisuudistuksen parlamentaarinen seurantaryhmä.

Suoran pormestarivaalin etuja ja haittoja sekä vaikutuksia kunnallisten toimielinten asemaan ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin on aiemmin arvioitu valtiovarainministeriön Kuntajohtamisen kehittämishankkeessa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009). Selvitys ei tuolloin johtanut lainsäädäntötoimiin. Asiaa tarkasteltiin myös kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä 2014. Suoran pormestarivaalin mahdollistaminen merkitsisi käytännössä, että kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan tehtävät yhdistettäisiin ja näitä tehtäviä hoitava henkilö valittaisiin suoralla vaalilla.

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitettiin myös tarvetta alueellisia toimielimiä koskevan sääntelyn kehittämiseen. Uudessa kuntalaissa alueellisten toimielinten asettaminen, kokoonpano ja tehtävät jäävät kunnan harkintaan. Laissa tuodaan entistä selkeämmin esille mahdollisuus alueellisen toimielimen asettamiseen ja säädetään vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta tällaiselle toimielimelle. Valmistelun aikana nousi esille tarve selvittää alueellisten toimielinten valitsemista myös suorilla vaaleilla.

Valmistelun aikana on ollut vireillä useita kuntien asemaan ja tehtäviin olennaisesti vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki. Tämä on vaikeuttanut nyt kyseessä olevien suoria vaaleja koskevien säännösten valmistelua, sillä sääntelyn tarvetta ja merkitystä kunnan asukkaan demokraattisten oikeuksien kokonaisuuden kannalta on tässä tilanteessa vaikea arvioida.





## 2 Nykytila

### 2.1 Pormestari

#### 2.1.1 Nykyinen lainsäädäntö

Kunnan johtamisesta säädetään uuden kuntalain 7 luvussa. Valtuusto päättää kunnan johtamisjärjestelmästä ja valitsee kuntaan joko kunnanjohtajan tai pormestarin. Kunnanjohtaja- ja pormestarihallitukset ovat siten toisensa poissulkevia johtamisjärjestelmiä. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Molempien tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Pormestarihallitusmalli on ollut mahdollinen elokuusta 2006 lähtien ja sen on ottanut tähän mennessä käyttöön kaksi kuntaa.

Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi, mutta toimikausien määrää ei ole rajoitettu. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu. Kuntalaki sisältää myös säännökset kunnanjohtajan ja pormestarin valinnasta sekä kunnanjohtajan asemasta pormestarijärjestelmään siirryttäessä.

Pormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Valtuusto voi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi.

Sekä kunnanjohtajalla että pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Kunnanjohtajan ja pormestarin tehtävät perustuvat lisäksi johtosäännön määräyksiin sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätöksiin. Kunnanjohtajalla on päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallituksessa. Pormestarihallitusmallissa esittelijänä voi toimia pormestari itse tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija.

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestarin valitsee valtuusto. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka toimikausi on enintään pormestarin toimikausi. Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännössä.

Valtuusto voi kuntalain 25 §:n nojalla irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Irtisanomista koskevan pää-

töksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Valtuusto voi erottaa pormestarin tai apulaispormestarin enemmistöpäätöksellä kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Uudessa kuntalaissa on säännös kunnanhallituksen puheenjohtajasta. Vastaavaa säännöstä ei ole kuntalaissa aiemmin ollut. Uuden kuntalain 40 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Kunnanhallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Uuden kuntalain 33 §:n 2 momentti sisältää myös uuden säännöksen, jonka mukaan valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisine tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Joissakin kunnissa on jo aiemminkin ollut osa-aikaisia tai päätoimisia luottamushenkilöitä, lähinnä kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävissä toimivina.

### 2.1.2 Euroopan neuvoston suositukset

Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 65 ja 66/1991) sisältyy kuntien hallintoa koskevia velvoitteita. Peruskirja saatettiin Suomessa voimaan vuoden 1991 lokakuun alusta. Peruskirjan 3 artiklan 2. kappaleen mukaisesti paikalliselle itsehallinnolle kuuluvia oikeuksia ”käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapaille välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.” Artiklassa ilmaistaan siten selkeästi periaate, että kunnan muun organisaation tulee olla valtuustolle alisteinen ja sille vastuussa.

Peruskirja jättää jäsenvaltioiden vapaaseen harkintaan, millainen ja millä tavoin valittu toimeenpanosta vastaava toimielin tai johtaja on. Peruskirjan valmistuessa vuonna 1985 ei siis otettu huomioon tilannetta, jossa täytäntöönpanosta vastaava (johtaja) olisikin valittu suoralla vaalilla. Tällainen tilanne oli peruskirjan valmistuessa vielä harvinainen.

Peruskirjan 3 artiklan soveltamista Euroopan neuvoston jäsenmaissa on seurattu. Seurantareportin perusteella hyväksytyssä suosituksessa (Recommendation 113, 2002) pidetään pormestarin suoran vaalin yleistymistä hyvänä ja katsotaan, että vaalilla tapahtuva valinta on soveltuvin muoto (8. kappale). Suosituksen liitteen mukaan menettely, joka ei mahdollista toimeenpanosta vastaavan johtajan suoraa vaalia, näyttää nykypäivän kuntademokratiaan soveltumattomalta. Samalla kuitenkin korostetaan tarvetta löytää institutionaalinen tasapaino ja kehittää valtuustolle toimivia mahdollisuuksia valvontaan. Valtuusto voi suosituksen mukaan valvoa toimeenpanoa ennen muuta hyväksymällä kunnan talousarvion ja päättämällä kunnallisista veroista sekä hyväksymällä taloudenhoitoa ja kunnan kehittämistä koskevat suunnitelmat sekä pormestarin virkakautta koskevan toimintasuunnitelman. Toisaalta myös todetaan, että suurehkojen kuntien johtaminen ja päätösten tekninen luonne edellyttävät usein pormestarille laajaa liikkuma-alaa.

Suoralla vaalilla valittavasta johtajasta tehtiin lisäksi erillinen selvitys vuonna 2004. Selvityksen perusteella annetussa kannanotossa (Recommendation 151, 2004) Euroopan

neuvoston alueiden kongressin valtuuskuntia ja kansallisia kuntien keskusjärjestöjä kehoitetaan ottamaan huomioon suositukset siirtymisestä suoran vaalin käyttöön toimeenpanosta vastaavan johtajan valinnassa. Samalla edellytetään, että edustuksellisen elimen (valtuuston) ja toimeenpanosta vastaavan elimen (pormestari) välisen vallanjaon on oltava selkeä ja että valtuustolla on oltava riittävä riippumattomuus pormestarin suuntaan ja edellytykset valvonnan toteuttamiseen.

### 2.1.3 Pormestarijärjestelmän käyttö Suomessa

Pormestarijärjestelmään on Suomessa siirtynyt kaksi kuntaa, Tampere vuoden 2007 alussa ja Pirkkala vuonna 2009. Niiden järjestelmät eroavat jonkin verran toisistaan. Tampereen kaupunki otti lisäksi yhtä aikaa pormestarijärjestelmään siirtymisen kanssa tilaaja–tuottaja -mallin käyttöön kaikissa kaupungin palveluissa. Tampereen kaupungin valtuusto valitsee toimikaudekseen varsinaisista valtuutetuista pormestarin ja apulaispormestarin. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja kaupunginjohtajana. Hän määrää kaupunginhallitukselle esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivoista sekä johtaa kaupungin hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa. Pormestari myös toimii joidenkin keskeisten asioiden esittelijänä kaupunginhallituksessa. Tehtävät on tarkemmin määritelty kaupunginhallituksen johtosäännössä. Pormestari voidaan valita uudelleen, toimikausien määrää ei ole rajoitettu. Apulaispormestareita valitaan neljä ja myös heidän on oltava valtuuston jäseniä. He johtavat oman toimialansa tilaajalautakuntia. Pormestarijohtoiseen hallintomalliin siirtymisen tavoitteeksi Tampereella ilmaistiin poliittisen päätöksenteon aseman vahvistaminen, poliittisen johtajuuden kasvojen näkyvyys, virkatoiminnan ja poliittisen toiminnan selkeämpi rajapinta sekä tarkoituksenmukaisuusharjunnan säilyttäminen poliittisilla päättäjillä.

Myös Pirkkalan kunnassa valtuusto valitsee pormestarin varsinaisista valtuutetuista valtuuston toimikauden ajaksi. Pormestarin tehtäviin on yhdistetty kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät. Pormestari toimii kunnanhallituksessa myös esittelijänä. Pormestarin nimittämä kansliapäällikkö toimii kunnan operatiivista toimintaa johtavana viranhaltijana. Pormestarijärjestelmän tavoitteeksi on Pirkkalassa ilmaistu valtuuston vahva asema ja ohjausvalta, poliittisen yhteistyön vahvistaminen, kasvojen antaminen vallalle, pormestarin selkeä johtajuus sekä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. Pirkkalassa ei ole apulaispormestareita.

### 2.1.4 Tarve suorille pormestarin vaaleille

Valtiovarainministeriön kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2013 toteutetussa kyselyssä kunnilta tiedusteltiin, pitäisikö suoran pormestarin vaalin käytön olla mahdollista. Kuntien mielipiteet jakaantuvat melko tasaisesti. Hiukan vajaa puolet (46 prosenttia) vastanneista kunnista näki, että kuntalain pitäisi mahdollistaa suora pormestarin vaali. Melkein sama määrä (45 prosenttia) katsoi, ettei tätä mahdollisuutta tarvita. Loput vastaajista eivät ottaneet kantaa asiaan.

Lisäksi niiltä kunnilta, jotka kannattivat suoraa pormestarin vaalia koskevaa sääntelyä, kysyttiin halukkuutta suoran pormestarin vaalin käyttöönottoon. Suurin osa näistä kunnista (75 prosenttia, n=137) ei halunnut tuolloin ottaa käyttöön suoraa vaalia. Viidesosa vastaajista valitsi vaihtoehdon 'ei osaa sanoa'. Ainoastaan kaksi kuntaa (Tampere ja Pori) vastasi, että heillä olisi halukkuutta ottaa käyttöön suora pormestarin vaali.

Lisäksi kyselyn avokommenteissa tuotiin esille se, että uuden kuntalain tulisi mahdollistaa suora pormestarin vaali sitä haluaville kunnille. Pormestarihallinnalla katsottiin kuitenkin soveltuvan parhaiten isoihin kaupunkeihin.

## 2.2 Alueelliset toimielimet

### 2.2.1 Nykyinen lainsäädäntö

Uuden kuntalain 36 §:n mukaan valtuusto voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Alueellisia toimielimiä voidaan asettaa kuntaan yksi tai useampia. Valtuuston harkinnassa on, otaanko toimielimiä käyttöön koko kunnan alueella vai osassa kuntaa. Valtuusto päättää myös kunnan osa-alueiden aluerajauksesta.

Alueellinen lautakunta tai johtokunta on kuntalaissa tarkoitettu kunnan toimielin eli kunnan monijäseninen viranomainen, jolle voidaan siirtää toimivaltaa. Sen jäsenet ovat kunnan luottamushenkilöitä, joiden vaalikelpoisuudesta lautakuntaan ja johtokuntaan säädetään laissa. Toisin kuin lautakuntaan, johtokuntaan ei sovelleta lautakuntaa koskevia vaalikelpoisuusrajoituksia ja johtokuntaan voidaan valita myös toisen kunnan asukas. Jos alueelliset toimielimet ovat johtokuntia, esimerkiksi vapaa-ajan asukkailla on mahdollisuus osallistua alueellisen johtokunnan jäsenenä kunnan osa-alueen kehittämiseen.

Valtuusto voi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kunnan asianomaisen osa-alueen asukkaiden esityksestä. Valtuusto kuitenkin valitsee jäsenet. Laissa ei edellytetä, että jäsenten asuinpaikan tulee olla asianomaisella osa-alueella, joten alueellisen toimielimen jäsen ei automaattisesti menettäisi vaalikelpoisuuttaan muuttaessaan pois kyseiseltä kunnan osa-alueelta. Valtuusto voi halutessaan kuitenkin päättää, että jäsenten tulee asua asianomaisella osa-alueella.

Alueellisen toimielimen tehtävänä on kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Toiminnan perusajatuksena on kunnan osa-alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien edistäminen. Tässä roolissaan se vastaa kunnan osan ja sen asukkaiden sekä kunnan ja muiden toimielinten välillä tarvittavasta vuorovaikutuksesta, kunnanosan asukkaiden näkemysten välittämisestä kunnan päätöksentekoon sekä osallistuu kunnan osa-alueen asioiden hoitoon.

Alueelliselle toimielimelle tulee 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. Alueellisen toimielimen muista tehtävistä ja toimivallasta

määrätään hallintosäännössä. Säännös rinnastuu hallintolain (434/2003) 41 §:ssä säädettyyn vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen siten, että myös tämän säännöksen laiminlyömiseen voidaan valituksessa tehokkaasti vedota päätöksenteon menettelyvirheenä. Hallintosäännössä voidaan määritellä tarkemmin asiakokonaisuudet, joita koskevaan valmisteluun alueelliselle toimielimelle tulee järjestää mahdollisuus osallistua ja joihin alueelliselle toimielimelle tulee varata vaikuttamismahdollisuudet.

Kunta määrää alueellisen toimielimen muista tehtävistä ja toimivallasta hallintosäännössä. Muiden tehtävien kokonaisuus määrittää pitkälti sitä, millainen rooli alueellisella toimielimellä on suhteessa kuntaan. Toimielimen konkreettisina tehtävinä voivat olla esimerkiksi lausuntojen antaminen kunnan viranomaisille kunnan osan asukkaiden puolesta sekä esitysten tekeminen kunnan toimintaa ja taloutta koskevissa asioissa.

Kunnan tulee huolehtia, että alueellisella toimielimellä on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamista varten.

Alueellisten toimielinten kautta tapahtuva vaikuttaminen on vain yksi kuntalaisten käytettävissä oleva osallistumiskeino. Uudessa kuntalaissa säädetään myös kunnan asukkaiden äänioikeudesta, äänestyoikeudesta, aloiteoikeudesta ja kansanäänestysaloiteoikeudesta. Säännöksiä kunnan käytettävissä olevista keinoista asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseksi on täydennetty erityisesti erilaisilla suoran ja käyttäjädemokratian keinoilla. Valtuustolla on lain 22 §:n mukaan vastuu monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Laissa säädetään myös nuorisovaltuustosta, vammaisneuvostosta ja vanhusneuvostosta. Lisäksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tuetaan säätämällä viestinnästä sekä tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa.

### 2.2.2 Aikaisempi lainsäädäntö

Vuoden 1948 kunnallislaisissa (642/1948) tehtiin mahdolliseksi kunnallispiirien perustaminen. Vuoden 1976 kunnallislaisissa (953/1976) säädettiin kunnanosahallinnosta yksityiskohtaisesti. Perustaminen, tehtävät ja määrärahat samoin kuin se, koskiko osahallinto koko kuntaa vai osaa kunnan alueista oli valtuuston päätettävissä. Osahallinnolla ei ollut yleistä toimialaa eikä se voinut itse ottaa tehtäviä hoitaakseen. Sille voitiin delegoida kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, mikäli tehtävät eivät jo kuuluneet valtuustolle, hallitukselle tai erityislakien mukaan delegoinnille ei ollut estettä. Kunnanosaa varten tuli valita kunnanosavaltuusto, jonka jäsenet valittiin kunnallisvaalien yhteydessä toimittavilla välittömällä vaaleilla. Asioiden valmistelusta huolehti lautakuntien ja johtokuntien avustamana kunnanhallitus kunnan johtosäännösten määräysten mukaisesti.

Osallistumistoimikunta (1981) sekä Lähidemokratiatoimikunta (1982) pohtivat 1980-luvulla kunnanosahallinnon kehittämistä. Osallistumistoimikunta korosti edellytysten luomista asukkaiden vapaaehtoiselle toiminnalle. Osallistumisen lähtökohtana pidettiin tarpeiden mukaan määräytyvää (n. 500 – 5000 as.) perusyhteisöä, jonka toimielimenä voisi olla asuntoaluetoimikunta, joksi voisi järjestäytyä alueella jo toimiva yhteisö tai yhteisöjen edustus. Se ei olisi kunnan valitsema eikä kuuluisi kunnan hallinto-organisaatioon. Se voisi huolehtia muun muassa vuorovaikutuksesta asukkaiden ja suunnittelijoiden välillä, antaa lausuntoja kaavoista, seurata kunnan virastojen toimintaa ja hoitaa eräitä vapaa-aika-

ja kulttuuritehtäviä. Toimikunta suhtautui varauksellisesti muodolliseen vallankäyttöön, johon ei sisälly ratkaisovaltaa ja kustannusvastuuta ja totesi, että suurimmissa kunnissa voitaisiin osallistumismahdollisuuksia lisätä kunnallislain mukaisilla kunnanosalvaltuustoilla. Näiden tehtäviä voitaisiin laajentaa siten, että ne voisivat toimia eri palvelujen käytöstä vastaavina toimieliminä ja niillä voisi olla aloiteoikeus joissain asioissa.

Lähidemokratiatoimikunta näki tuolloin tarpeen kehittää kunnanosalvaltuustoa siten, että osahallinnolle voitaisiin siirtää laajemmin toimivaltaa kuin kunnallislaissa säädettiin. Osahallinnon tehtäviksi nähtiin 1) johtosäännössä määritellyn päätösvallan käyttö kunnanosalvaltuustossa, 2) lausunto- ja esityksenteko-oikeuden käyttö keskushallinnon valmistelemissa ja ratkaistavissa asioissa, 3) omatoiminen aktiivisuus kunnan osa-alueita koskevilla asioissa. Vaihtoehtoksi lähidemokratialle esitettiin aluepohjaista kansalaistoimintaa, kuten kylätoimikuntia ja poliittisten puolueiden paikallisosastoja. Kunnanhallituksen tulisi antaa ohjeet riittävästä vuorovaikutuksesta ja yhteistoiminnasta. Kunnallislakiin lisättiin vuonna 1984 kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista laajentava säädos kunnanosalvaltuustosta (659/1984).

Kunnanosalvaltuustoon on Suomessa suhtauduttu perinteisesti varsin varovaisesti. Kunnanosalvaltuusto ei ole ollut alemmanasteista itsehallintoa, vaan osa kunnan hallintoa. Ajatus on ollut korostaa kokonaisuuden johtamista ja alueellisten näkemysten yhteensovittamista viime kädessä valtuustotasoisesti.

Kunnanosalvaltuustojärjestelmää koskevat säännökset kumottiin vuoden 1995 kuntalaki (365/1995) säädettäessä. Perusteena oli niiden käytännön vähäisen merkityksen ohella tarve säännellä asiasta joustavammin. Taustalla oli myös vapaakuntakokeilu, jonka aikana kunnilla oli oikeus järjestää luottamushenkilöhallintonsa voimassa olevia säännöksiä (kunnallislakia) soveltamatta (KM 1987:2).

Vuoden 1995 kuntalaki mahdollisti kunnanosalvaltuuston järjestämisen ja toimivallan siirtämisen alueellisille toimielimille, ei kuitenkaan vaaleilla valittavia alueellisia toimielimiä. Valtuusto voi päättää, että kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan kyseisen alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenen asuinpaikan tulee olla kyseisellä alueella. Alueelliset toimielimet voivat vuoden 1995 kuntalain mukaan olla lautakuntia, johtokuntia tai toimikuntia.

### 2.2.3 Kunnanosalvaltuusto ja alueelliset toimielimet Suomessa

Suomessa on kahdessa kunnassa kokeiltu kunnanosalvaltuustotyyppistä kunnanosalvaltuustoa. Oulussa toteutettiin kaupunginosavalvuustokokeilu vuosina 1978 - 1980 kolmella erityyppisellä alueella. Osavalvuustot vastasivat hallintotehtävistä, antoivat lausuntoja ja tekivät esityksiä ja aloitteita. Ne valmistelivat vuosittain kunnanosalraportin alueen ongelmista ja ratkaisuehdotuksista. Saadut kokemukset kaupunginosavalvuustokokeilusta vaihtelivat. Kokeilun saama kritiikki johtui muun muassa ongelmista osavalvuustojen ja asukkaiden vuorovaikutuksessa sekä asukkaiden sitoutumisen puutteesta ja kokeiluajan lyhydestä. Voimassa olleen lain toimintamahdollisuudet ja päätösvalta koettiin vähäisinä.

Jyväskylän Säynäsaloon perustettiin kuntaliitoksen yhteydessä 1993 kaupunginosavalvuusto (11 jäsentä), joka toimi vuoteen 2000 saakka. Kunta järjesti kaupunginosavalvuus-

ton valitsemiseksi oman äänestyksen, joka pidettiin vuosien 1992 ja 1996 kunnallisvaalien yhteydessä, vaikka kyse ei ollut vaalilain mukaisesta virallisesta vaalitoimituksesta. Kaupunginosavaltuustoon valittiin 11 jäsentä ja varajäsenet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Äänioikeutettuja olivat säynätsalolaiset. Vuoden 1992 äänestyksessä äänestysprosentti oli 62,45 prosenttia ja vuonna 1996 se oli 51,91 prosenttia. Kaupunginosavaltuusto laati toimialueellaan alueellisen kuntasuunnitelma-taloustarvioletuksen mukaan lukien asunto-ohjelmaehdotuksen, osallistui alueen kaavoitukseen ja rakentamisen suunnitteluun sekä liikennesuunnitteluun ja organisoii tähän liittyvää käyttäjien osallistumista. Lisäksi se päätti aluebudjetin käytöstä, päätti alueella toimivien järjestöjen avustusmäärärahojen jaosta, otti kantaa alueen investointien tärkeysjärjestykseen, päätti alueelle osoitetun kunnossapitomäärärahan kohdentamisesta ja organisoii alueen tilojen käyttöä. Se myös valitsi kaupunginosasihteerin työnsä tueksi ja esittelijäkseen, käsitteli alueyhteisöjen muutosehdotuksia, aloitteita ja teki tarvittaessa esityksiä eteenpäin. Aluemääräraha (10 prosenttia alueen verotulokertymästä) käytettiin tiedottamiseen, hallintokuntien erityistarpeiden ja nuorisotoiminnan tukemiseen sekä järjestöjen avustamiseen. Säynätsalon kunnantalolla toimiva aluetoimisto vastasi muun muassa kaupunginosavaltuuston valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävistä, alueen vuokra-asuntojen asukasvalinnasta ja tiedottamisesta. Aluetoimisto myös avusti eri hallintokuntia niiden tehtävissä alueella. Toiminta muutettiin vuoden 2001 alusta lautakuntamuotoiseksi, jollaisena se toimi vuoteen 2008 asti.

Valtiovarainministeriön vuonna 2012 teettämän selvityksen (Pihlaja Ritva ja Sandberg Siv: Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012) mukaan alueellisia toimielimiä toimii Suomessa yhteensä 63, kaikkiaan 59 kunnassa. Neljällä paikkakunnalla toimii rinnakkain kaksi erityyppistä toimielintä.

Alueellisia toimielimiä on perustettu kaikenkokoisiin kuntiin. Neljä toimielintä kymmenestä toimii alle 10.000 asukkaan kunnassa, pienimpinä Savukoski, Pertunmaa, Ylitornio ja Kittilä.

Vastaavasti joka neljäs toimii yli 50.000 asukkaan kaupungissa, suurimpina kaupunkina Tampere, Vantaa, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Kouvola, Pori ja Lappeenranta.

Alueellisia toimielimiä toimii kaikkialla Suomessa, eniten Oulun ja Lapin vaalipiireissä. Pohjois-Karjalassa, Länsi-Suomessa, Hämeessä, Pirkanmaalla ja Uudellamaalla alueellisia toimielimiä on vastaavasti perustettu melko vähän.

Toimielinten nimitykset vaihtelevat suuresti. Niitä kutsutaan mm. kyläneuvostojen, kylien neuvottelukuntien, aluetoimikuntien, asukaslautakuntien, aluelautakuntien, alueellisten yhteistyöryhmien, aluejohtokuntien, kyläparlamentin ja kylätiimin nimillä.

Runsas neljäsosa (17/63) toimielimistä on perustettu vuosien 2010–2012 aikana. Kymmenen niistä on toiminut pidempään kuin kymmenen vuotta. Pisimpään toimineiden juuret (Orimattila, Rovaniemi, Sonkajärvi) ovat vapaakuntakokeilussa.

Toimielimistä 24 on perustettu kuntaliitoksen yhteydessä. Monet ovat jääneet siirtymäkauden ilmiöksi. Useissa vuonna 2013 yhdistyneissä kunnissa perustettiin alueellisia toimielimiä.

Oman ryhmänsä alueellisten toimielinten joukossa muodostavat saaristokuntiin perustetut toimielimet. Näiden toiminta perustuu lakiin saariston kehityksen edistämistä

(494/1981), jonka 11 §:ssä todetaan, että kunnan on järjestettävä saaristoasioiden hoito niin, että laissa kunnalle määrätyt tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi. Näistä toimielimistä vain Naantalin saaristolautakunnan tehtävät ovat huomattavasti saaristolain edellyttämää ja muita saaristotoimielimiä laajemmat.

Alueelliset toimielimet voidaan toiminnan luonteensa ja tehtävänsä perusteella jaotella kahteen ryhmään: keskustelufoorumeihin tai päätösvaltaisiin toimielimiin.

*Keskustelufoorumeiksi* luokiteltavien toimielinten toiminta on pääasiassa informaation jakamista, keskustelua ja vuorovaikutusta asukkaiden ja kunnan välillä tukevaa. Tähän ryhmään kuuluu 90 prosenttia kaikista toimielimistä (54 toimielintä). Näistä 22:lla on taloudellista päätösvaltaa, joista kahdeksantoista kohdalla tämä tarkoittaa kylätoiminta-avustuksista päättämistä. Sen lisäksi, että toimielimet voivat tuoda asukkaiden näkemyksiä kunnan tietoon, ne myös antavat lausuntoja ja tekevät aloitteita ja esityksiä. Mahdollisesti ne myös osallistuvat alueen kehittämiseen, mobilisoivat toimijoita ja järjestävät tilaisuuksia. Taloudellista päätösvaltaa voi olla myös järjestöjen avustuksissa ja/tai pienimuotoisessa paikallisessa kehittämisessä.

*Päätösvaltaiset toimielimet* käyttävät edellä mainittujen tehtävien lisäksi valtuuston niille siirtämää päätös- ja toimivaltaa esimerkiksi alueensa joidenkin palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä, järjestöjen avustuksissa tai paikallisessa kehittämisessä. Niillä on myös taloudellista päätösvaltaa, joka on pääsääntöisesti ns. keskustelufoorumeiden budjettivaltaa suurempaa. Ryhmään kuuluu 60 toimielimestä vain kuusi eli 10 prosenttia (Mikkelissä toimivat Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat, Naantalin saaristolautakunta, Orimattilan kyläjohtokunnat, Rovaniemen Yläkemijoen aluelautakunta, Savonlinnan aluejohtokunta sekä Sonkajärven Sukevan aluelautakunta).

Edellä mainituista Rovaniemen aluelautakuntamalli on nykyisin laajennettu Yläkemijoelta myös viidelle muulle alueelle. Aluelautakunnat kattavat kaupungin keskustaa lukuun ottamatta nyt koko kunnan alueen. Malli on yksi pisimmälle vietyjä päätösvaltaisia alueellisen toimielimen malleja Suomessa. Pisimpään toiminut Yläkemijoen aluelautakunta vastaa toiminta-alueellaan perusturvalautakunnalle kuuluvista terveysneuvonnan ja kotihoidon palveluista, koulutuslautakunnalle kuuluvista perusopetus- ja varhaiskasvatuspalveluista, vapaa-ajan lautakunnalle kuuluvista kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluista, alueen yleisestä kehittämistoiminnasta sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Yläkemijoen aluelautakunta päättää palvelutilausten perusteeksi asiakaspalvelun toimitilaverkosta valtuuston päättämien palvelujen järjestämisen periaatteiden ja linjausten mukaisesti. Lisäksi se antaa lausunnon toiminta-alueensa yleis- ja asemakaavoista sekä niiden muutoksista. Yläkemijoen aluelautakunta hankki vuonna 2013 kaupungin palvelukeskuksilta noin 2,1 milj. eurolla Yläkemijoen alueen asukkaille lähipalveluja koskien päivähoitoa, perusopetusta, äitiysneuvolaa, kotisairaanhoidon, vanhus-ten avopalveluja, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja, nuorisopalveluja ja kirjastopalveluja. Lisäksi aluelautakunnalla oli Yläkemijoen alueen yleinen ja elinkeinojen kehittämistehtävä sekä lausunnonanto-oikeus alueen yleiskaavoista.

Rovaniemen viisi muuta aluelautakuntaa ovat vuoden 2014 alusta vastanneet omilla toiminta-alueillaan koulutuslautakunnalle kuuluvista perus- ja esiopetuksen palveluista, vapaa-ajanlautakunnalle kuuluvista kulttuuri-, liikunta ja nuorisopalveluista sekä alueen



kehittämistoiminnasta. Yläounasjoen ja Ranuantien aluelautakunnat vastaavat myös varhaiskasvatuspalveluista. Vuoden 2015 alusta lautakunnille on annettu myös vastuu perusturvalautakunnalle kuuluvista terveysneuvonnan ja kotihoidon palveluista sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Aluelautakunnat päättävät palvelutilausten perusteeksi alueensa asiakaspalvelun toimitiloista valtuuston päättämien palvelujen järjestämisen periaatteiden ja linjausten mukaisesti. Aluelautakunnat antavat lausunnon toiminta-alueensa yleis- ja asemakaavoista ja niiden muutoksista.

Kunnan eri osien ja kuntalaisten välinen yhdenvertaisuus on Rovaniemellä turvattu siten, että aluelautakuntien päätöksentekoa sitovat valtuuston asettamien tavoitteiden lisäksi tietyt toimialalautakuntien päätökset. Toimialalautakunnat hyväksyvät yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tehtäväalueittensa palvelujen järjestämisen ja myöntämisen perusteet ja kriteerit myös aluelautakuntien toiminta-alueille esimerkiksi perusopetuksen järjestämisperiaatteet. Lisäksi toimialalautakunnat päättävät tehtäväalueittensa lakisääteisten ja muiden asiakasmaksujen yksityiskohtaisista perusteista tai maksujen määrästä. Toimialalautakuntien asiakasmaksuja koskevia päätöksiä noudatetaan yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi koko kaupungin alueella.

Aluelautakuntien kehittämistoiminta kattaa yleisen alueensa kehittämisen lisäksi elinkeinojen kehittämistehtävän, omaehtoisen toiminnan virittämisen, asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen lisäämisen, ympäristöasioita, hanketoimintaa sekä kumppanuuksien rakentamista toimialueen sisällä ja vuorovaikutusta ulospäin.

Ratkaisevaa toiminnan vaikuttavuuden kannalta on, missä vaiheessa asioiden valmistelua asukkaat voivat toimitilimen kautta osallistua asioiden käsittelyyn. Tärkeää on myös, jääkö toimitilimen toiminta keskustelun tasolle ja rooli reaktiiviseksi lausuntojen antajaksi, onko sillä omaehtoinen ja oma-aloitteinen rooli alueensa kehittäjänä, muutenkin kuin passiivisena aloitteiden ja esitysten tekijänä sekä onko toimitilimellä kehittämisen ohella rooli myös käytännön toimijana. Tutkimusten mukaan vaikuttavuuden nähdään riippuvan myös siitä, miten paljon kunta on osoittanut toimintaan resursseja. Välittömien kustannusten ohella keskeistä on se, miten alueelliset toimitilimet otetaan mukaan kunnan talousarvion suunnitteluun ja palvelujen järjestämiseen. Asukkaiden mukaan ottaminen voi myös lisätä ymmärrystä ja legitimitteettiä sekä helpottaa vaikeiden päätösten hyväksymistä sekä mahdollisesti vähentää valituksia.

Toiminnan kannalta taloudellisia resursseja ratkaisevampaa on se, miten selvästi alueellisen toimitilimen tarkoitus ja tehtävät on määriteltä ja omaksuttu sekä se, miten selvä on työn- ja roolinjako kunnan, toimitilimen, alueellisesta toiminnasta vastaavien kunnan työntekijöiden ja alueen asukkaiden kesken.

Myös keskustelufoorumiksi katsottavilla toimitilimillä, joilla ei ole delegoitua päätösvaltaa, voi olla merkittävää vaikutusvaltaa. Toimitilimen keskusteluilla ja toiminnalla voi olla vaikutusta kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaan, ja toimitilin voi parhaimmalla tapauksella vaikuttaa kannanotoillaan suoraan kunnassa tehtäviin päätöksiin. Jotta näin tapahtuisi, toimitilimessä käytävän keskustelun on oltava tasavertaista ja avointa, ja sillä tulee olla kytkös kunnan muuhun päätöksenteko-organisaatioon. Haasteena on ajoitus, eli se, otetaanko alueellisia toimitilimiä mukaan asioiden valmisteluun jo

alkuvaiheessa. Systemaattisten yhteistyömenetelmien ja -prosessien kehittämiseen kunnissa tulisi panostaa.

Ratkaistaessa sitä, onko asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen tarkoituksenmukaista järjestää alueelliselta pohjalta vai jollain muulla tavalla, tulee tarkastella myös sitä, millaisiin asioihin ja millä tavoin asukkaat haluavat vaikuttaa. Maaseutukunnissa ja pinta-alaltaan laajoissa kunnissa alueellisuus voi olla tärkeä vaikuttamisen näkökulma, mutta se ei välttämättä kaupunkimaisilla alueilla korostu samalla tavoin. Myös kyseessä olevat palvelut vaikuttavat tarkoituksenmukaisiin vaikuttamisen ja osallistumisen keinoihin: onko kyse subjektiivisiin oikeuksiin perustuvista palveluista, joita toivotaan saatavan lähialueella vai onko kyse asukkaiden yhteisiin tarpeisiin ja toiveisiin koskien esimerkiksi alueen teiden kunnossapitoa, laajakaistayhteyksiä, viemäröintiä, vesihuoltoa tai urheilukenttien ja liikuntapaikkojen kunnossapitoa. Näille kollektiivisille palveluille yhteistä on se, etteivät ne perustu yksilön subjektiivisiin oikeuksiin ja ilman lakisäätöä asemaa niillä on riski jäädä esimerkiksi kuntien reuna-alueilla vähälle huomiolle. Ne ovat luontevia tehtäviä, joihin alueen asukkaat voivat yhdessä tarttua. Tiiviisti asutuilla alueilla ja kaupungeissa ei vastaavanlaisia ongelmia kollektiivisten tarpeiden osalta välttämättä ole, sillä infrastruktuuri toimii ja riittävä väestöpohja houkuttelee niille myös kaupallisia toimijoita.

#### 2.2.4 Tarve vaaleilla valituille alueellisille toimielimille

Kuntalain valmistelun yhteydessä vuonna 2013 tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin kuntien tarvetta ja halukkuutta ottaa käyttöön vaaleilla valittuja toimielimiä kunnanosatasolla sekä nykytilanteessa että tilanteessa, jossa kuntarakenteen merkittävästi muuttuu.

Valtaosa eli 96 prosenttia vastanneista kunnista (n=256) ei nähnyt tarpeellisenä vaaleilla valittuja kunnanosatoimielimiä nykytilanteessa ja vain prosentti näkee ne tarpeellisina. Kolme prosenttia vastanneista kunnista ei osannut vastata. Vastauksissa ei ollut suuria kuntakokoluokittaisia eroja.

Sen sijaan kuntarakenteen merkittävästi muuttuessa tällaiset toimielimet näki tarpeellisina vastanneista 254 kunnasta 56 prosenttia. Tässä tilanteessa 30 prosenttia piti edelleen vaaleilla valittuja toimielimiä tarpeettomina. Vaihtoehdon ”ei osaa sanoa” valitsi 13 prosenttia vastanneista kunnista.

Jos kuntarakenteen merkittävästi muuttuisi, voidaan pohtia, onko vaaleilla valituille alueellisille toimielimille riittävää tarvetta. Toisaalta kaikissa jo toteutuneissakaan laajoissa kuntaliitoksissa ei aina ole kyetty turvaamaan kunnan eri osa-alueiden edustavuutta kuntavaaleissa tai kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, joten tarvetta voidaan nähdä olevan paikoin jo nykytilanteessa.

Valmistelutyöryhmä on elo-syyskuussa 2014 kuullut kokouksissaan Rovaniemen, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupunkien edustajia. Kuultavat ovat tuoneet esille, etteivät näe tarvetta vaaleilla valituille alueellisille toimielimille omissa kaupungeissaan, eivätkä olisi ottamassa niitä käyttöön, vaikka lainsäädäntö sen mahdollistaisikin.

Sen sijaan useissa vuosina 2013 – 15 toteutetuissa kuntamäärältään ja pinta-alaltaan laajoissa kuntien yhdistymisselvityksissä on noussut esille kiinnostus vaaleilla valittuja (tai valtuuston valitsevia) alueellisia toimielimiä kohtaan. Erilaisia sovelluksia on esitetty

ainakin Vaasan seudun, Keski-Uudenmaan, metropolialueen ja Tampereen seudun kuntaliitosselvityksissä. Vaikka mainituista selvityksistä kaikki eivät olekaan johtamassa kuntaliitoksiin, voidaan niitä pitää esimerkkeinä alueellisen vaikuttamisen tarpeesta kuntarakenteen merkittävässä muutoksissa. Selvityksissä on katsottu, että alueellisilla toimielimillä voitaisiin parantaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kooltaan huomattavasti nykyistä suuremmissa kunnissa. Taustalla on toive saada alueellista näkemystä suuremman kunnan päätöksentekoon. Kytös kuntarakennemuutosten suuruuteen näyttää olevan oleellinen tekijä vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten tarpeelle. Toisaalta voidaan myös nähdä, että malli ei välttämättä tukisi uuden kunnan uuden toimintakulttuurin syntymistä vahvasti. Vaikka alueellisuus korostuu usein kuntaliitostilanteissa, on pidetty myös tärkeänä päästä mahdollisimman pian sovittamaan toimintaa yhteen koko uuden kunnan tasolla. Uuden kunnan strategian, toimintatapojen, palvelujen järjestämistapojen, identiteetin ja yhteisöllisyyden kannalta on koettu hyvänä, että vanhoista kuntarajoista on päästy irti. Siten alueiden tai ”kunnan osien” määrittely on tähän liittyvä oleellinen seikka.

Vaasan seudun kuntajakoselvityksessä ehdotetaan, että kymmenen nykyisen kunnan alueelle perustettaisiin nk. lähivaltuustot, joiden rooli olisi keskustelu-, suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus. Lähtökohtana on, että tietyt asiat on hoidettava kunnan yhteisessä päätöksentekojärjestelmässä, mutta on myös asioita, joista voidaan päättää kunnan osissa. Erityisesti tämä koskisi tehtäviä, joissa on syytä ottaa huomioon kunnan osa-alueen erityispiirteet. Myös kielellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta alueellinen hallinto on selvityksen mukaan perusteltavissa. Lähivaltuustojen tehtävänä olisi kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen ja alueensa kehittäminen. Niille olisi oman alueen edunvalvontatehtävän ohella mahdollista antaa alueen lähipalveluihin liittyviä hallinnollisia tehtäviä ja päätösvaltaa sekä myös omaa valmistelemaa henkilökuntaa. Lähivaltuustojen avulla vällettäisiin keskittämästä kaikkia kunnan tehtäviä valtuustoon, hallitukseen tai sektorilautakuntiin. Lähivaltuustojen avulla olisi mahdollisuus toteuttaa hajautettua kasvustrategiaa ja estää kunnan sisäiset kehityserot. Niiden avulla olisi myös mahdollisuus sovittaa yhteen tehokkuutta korostava suuruuden logiikka ja kansalaisläheisyys. Lähivaltuustojen avulla olisi mahdollisuus estää kunnan sisäinen demokratiavaje ja mahdollinen legitimitteettikriisi. Ne järjestäisivät muun muassa kuntalaisten, palveluiden tuottajien sekä kunnan päättäjien keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, joiden tuloksia käytetään kaupungin suunnittelu- ja talousarvioprosessissa. Lähivaltuustojen puheenjohtajat (alueneuvokset) muodostaisivat edustajiston (alueneuvoston), joka toimisi virallisena vaikuttajakanavana valtuustoon nähden. Lähivaltuustoille varattaisiin kaupungin talousarvioon vuosittain määrärahat käytettäväksi oman alueensa kehittämistoimintaan.

Keski-Uudenmaan kuntajakoselvityksessä ehdotetaan, että kahdeksasta kunnasta muodostuvan uuden kunnan alueella olisi suunnittelu- ja kehittämisen ja palvelukumppanin roolissa viisi lähifoorumia, joiden aluejako ei täysin vastaisi nykyisten kuntien rajoja. Lähifoorumit vastaisivat yhdessä palvelulautakuntien kanssa palveluiden tilaamisesta valtuuston hyväksymän päätösvallan puitteissa. Lähifoorumeilla olisi budjettivaltaa valtuuston hyväksymän päätösvallan puitteissa ja niiden tehtävät liittyisivät sivistys-, vapaa-aika-, nuorisokulttuurisektorien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluihin.

Metropolialueen kuntajakoselvityksen mukaan viiden yhdistyvän kunnan alue jakaantuisi jatkossa n. 15 – 20 nykyisiä kuntia pienempään palvelualueeseen tai ”kotikaupunkiin”, joilla toimisi aluevaltuustot tai aluelautakunnat. Niillä olisi rooli lähipalveluiden järjestämisessä valtuuston linjausten mukaisesti ja valtuuston myöntämien resurssien puitteissa. Tehtävät voisivat koskea asukkaiden arjen toiminnallisella alueella olevia, usein päivittäin käytettyjä lähipalveluita kuten neuvoloita, lasten päivähoidon ja varhaiskasvatusta, perusopetusta, nuorisotiloja, lähikirjastoja ja lähiliikuntapaikkoja.

Tampereen seudun kuntajakoselvityksessä on hahmoteltu entisistä kunnista niin kutsuttuja palvelukuntia, joilla olisi lähes nykyisiä kuntia vastaavat tehtävät ja oikeudet, uuden kunnan toimiessa enemmän seutuhallintomaisesti. Mallin kehittäminen on kuitenkin selvityksen tavoin jäänyt kesken ja kunnat eivät ole olleet siitä yksimielisiä.

## 2.3 Kansainvälinen vertailu

### 2.3.1 Pormestari

#### Ruotsi

Päätoimisten luottamushenkilöiden lukumäärä on Ruotsin kunnissa suuri ja kunnallispolitiikka on selvästi ammattimaistunut. Pormestarikeskustelu ei kuitenkaan ole missään vaiheessa johtanut kovin pitkälle, vaan kunnallisneuvosjärjestelmää (kommunalråd) kehittämällä on pyritty vastaamaan samoihin haasteisiin kuin mihin pormestarijärjestelmällä pyritään. Kunnallisneuvokselta puuttuu suora mandaatti kuntalaisilta eikä hänellä ole myöskään laissa säädettyä toimeenpanovaltaa. Tästä huolimatta kunnallisneuvoksella saattaa käytännössä olla pormestariin rinnastettava asema kunnan hallinnossa.

Kunnallisneuvos on Ruotsissa yleensä kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kunnallisneuvoksia voi olla useitakin, jolloin joku heistä voi olla esimerkiksi kunnanhallituksen varapuheenjohtaja tai lautakunnan puheenjohtaja. Kunnallisneuvoksen muodollinen asema määräytyy sen luottamustehtävän nojalla, jota hän hoitaa. Kunnallisneuvoksen tehtävät määritellään tarkemmin kunnanhallituksen johtosäännössä.

Kunnallisneuvokseksi valitseminen edellyttää, että henkilö on vaalikelpoinen toimieliimeen. Kunnanhallituksen tai lautakunnan puheenjohtajana toimiva kunnallisneuvos valitaan toimieliimen valinnan jälkeen sen jäsenistä. Kunnallisneuvos ei voi olla toisen kunnan asukas tai kunnanjohtaja tai kansliapäällikkö. Valtuusto voi erottaa kunnallisneuvoksen tehtävästään, jos hän itse sitä pyytää tai jos häneltä on evätty vastuuvapaus tai hänet on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu rikoksesta, josta säädetty vähimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Kunnanhallitus valmistelee erottamisasian valtuustolle.

Ruotsissa ei ole lakisäateistä kunnanjohtajaa eikä muutakaan johtavaa viranhaltijaa, jolla olisi laissa säädettyä toimivaltaa. Käytännössä Ruotsin kunnissa on kunnanjohtajan tai kansliapäällikön nimikkeellä kunnan johtamisesta yleisesti vastaavia ammattijohtajia. Kunnanjohtajan tai kansliapäällikön valitsee yleensä kunnanhallitus. Johtajan asema suhteessa poliittiseen päätöksentekoon vaihtelee eri kunnissa. Esimerkiksi valtuustossa hän

saattaa olla esittelijänä tai asiantuntijana, jolla on puheoikeus, mutta on myös kuntia, joissa hän ei ole lainkaan paikalla valtuustossa. Kunnanjohtajalla on yleensä vastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä kunnanhallitukselle, mutta tämä vastuu voi tärkeimmissä asioissa kuulua myös kunnallisneuvokselle. Kunnanjohtajalla ei ole muodollista toimivaltaa eri hallinnonalojen yksiköiden toimintaan. Sektorilautakuntien ja niiden alaisten yksiköiden välistä suhdetta määrittää erityisesti se, että hallinnon toimeenpanevaa johtoa ja valvontaa harjoittavat lautakunnat ja ennen muuta niiden puheenjohtajat.

## Norja

Norjassa kunnat voivat kuntalain perusteella valita kahdesta eri hallintomallista: perinteisen tai kunnalliseen parlamentarismiin perustuvan mallin. Perinteisessä mallissa valtuusto valitsee hallituksen suhteellisilla vaaleilla ja parlamentaarisessa hallintomallissa kunnanhallitus valitaan enemmistövaaleilla. Hallintomalleilla on vaikutusta myös poliitisten ja ammatillisten johtajien asemaan.

Perinteisessä mallissa kunnanhallituksen jäsenien on oltava valtuutettuja. Valtuusto valitsee kunnanhallituksen puheenjohtajan hallituksen jäsenistä. Puheenjohtajan toimikausi kestää valtuuston toimikauden. Kunnanhallituksen puheenjohtaja toimii myös kunnanvaltuuston puheenjohtajana. Hänestä käytetään nimitystä puheenjohtaja (ordfører) ja hän on lähes aina kokopäiväinen poliitikko.

Valtuusto voi siirtää päätöksellään puheenjohtajalle toimivaltaa. Puheenjohtaja on kunnan lakisääteinen edustaja hänelle siirretyn toimivallan rajoissa. Puheenjohtajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnan toimielinten kokouksissa. Henkilö voi kieltäytyä puheenjohtajuudesta, jos hän on ollut neljä edellistä vuotta puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana. Valtuusto ei voi erottaa kunnanhallitusta tai sen puheenjohtajaa.

Kuntalaissa on myös säännöksiä hallintojohtajasta, jonka tehtävänä on johtaa kunnanvirastoa ja toimia hallinnollisena johtajana. Hallintojohtajan tehtävistä määrätään lisäksi kunnan johtosäännössä. Hallintojohtaja valmistelee ja panee täytäntöön valtuuston päätökset. Hallintojohtajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus toimielinten kokouksissa. Hallintojohtajan valitsee kunnanvaltuusto ja hänet voidaan valita myös määräajaksi, kuitenkin vähintään kuudeksi vuodeksi. Hallintojohtaja ei ole poliittinen johtaja vaan ammattijohtaja.

Norjassa muutama kunta (Oslo, Bergen ja Tromssa) soveltaa parlamentaarista hallintojärjestelmää. Parlamentaarisessa mallissa valtuusto valitsee kunnanhallituksen jäsenet ja heistä puheenjohtajan enemmistövaaleilla. Kunnanhallituksen jäsenten ei tarvitse olla valtuutettuja. Valtuuston puheenjohtaja ei voi osallistua kunnanhallituksen kokouksiin. Kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajana ei siten voi toimia sama henkilö. Parlamentaariseen malliin siirtyneessä kunnassa ei ole hallintojohtajaa. Parlamentaarisessa mallissa kunnanhallituksen jäsenille voidaan siirtää toimivaltaa. Valtuusto voi erottaa kunnanhallituksen tai sen yksittäisen jäsenen enemmistöpäätöksellä. Jäsen voi erota myös omasta tahdostaan, mutta kunnanhallituksen puheenjohtajan erotessa koko hallitus eroaa.

## Tanska

Tanskassa on käytössä valiokuntajärjestelmä. Talousvaliokunta (ekonomiudvalg) vastaa kunnanhallitusta, vaikka sen asema ei ole yhtä vahva kuin Suomessa. Talousvaliokunta vastaa taloutta koskevien asioiden valmistelusta. Talousvaliokunnalla ei ole kuitenkaan yksinoikeutta valmistella valtuuston käsiteltäväksi tulevia asioita.

Valtuuston valitsema pormestari toimii valtuuston ja talousvaliokunnan puheenjohtajana ja johtaa kuntaa. Pormestarin on oltava valtuutettu ja hän toimii toimessaan osa- tai kokopäiväisenä. Toimikausi on valtuustokausi. Valtuuston apulaispuheenjohtajat valitaan erikseen. Pormestariksi ei voi valita henkilöä, joka on kunnan palveluksessa. Pormestarin oikeuksista säädetään kuntalaissa ja hänen asemansa on vahva. Pormestari on poliittinen johtaja, joka johtaa myös kunnan hallintoa. Pormestarin alaisena toimii kunnissa kunnanjohtajaksi nimitetty ylin viranhaltija, jota ei kuitenkaan mainita kuntalaissa.

Pormestari johtaa kunnan hallintoa ja vastaa valtuuston kokouksien valmistelusta. Pormestarilla on läsnäolo- ja puheoikeus kunnan toimielinten kokouksissa. Hänellä on myös oikeus ottaa lautakunnan käsittelyssä oleva asia talousvaliokunnan käsiteltäväksi. Otto-oikeus ei kuitenkaan koske lautakunnan lakisäätteisiä tehtäviä. Pormestari edustaa kuntaa ja hänellä on oikeus allekirjoittaa kunnan puolesta. Pormestarille maksettavasta palkkiosta päättää kunnanvaltuusto ministeriön määrittämien palkkioiden ja korvausten ala- ja ylärajojen sisällä.

Valtuusto voi pyynnöstä myöntää pormestarille eron tehtävästään. Uusi pormestari valitaan valtuustossa jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Jos pormestari kieltäytyy suorittamasta kuntalaissa tai kunnan johtosäännössä hänelle määrättyä tehtävää ja kieltäytyminen on törkeä ja toistuva, valtuusto voi nimittää jonkun valtuutetuista toimimaan toistaiseksi hänen sijastaan pormestarina. Valtuuston päätös on alistettava välittömästi ministeriön vahvistettavaksi.

## *Pormestarijärjestelmä eräissä Keski-Euroopan maissa*

Keski-Euroopan maiden kunnallishallintoa ei voida aivan suoraan verrata suomalaiseen järjestelmään, sillä kunnallishallinnon tehtävät poikkeavat huomattavasti suomalaisesta järjestelmästä. Keski-Euroopan maissa valtio tai osavaltiohallinnot vastaavat laajasti niistä tehtävistä, jotka Suomessa on osoitettu kuntien tehtäviksi.

## Saksa

Saksassa pormestarin suorasta vaalista on yli 50 vuoden kokemukset. Kunnallisen itsehallinnon muodot vaihtelivat aluksi eri osavaltioissa. Nyttemmin osavaltioiden kunnallislait ovat suoran vaalin (Bürgermeister, Landrat) osalta melko yhdenmukaisia. Erottava tekijä on lähinnä, onko pormestarin toimikausi valtuuston kanssa sama vai siitä poikkeava. Useimmissa osavaltioissa valtuustolla ja pormestarilla on eri toimikausi. Tämä on johtanut pormestarin aseman epäpolitisoitumiseen. Pormestarin vaali on enemmän henkilövaali kuin puolueiden ehdokkaiden välinen kilpailu. Lainsäädäntö mahdollistaa myös pormestarille asetettavat kelpoisuusvaatimukset.

Pormestarin laaja toimivalta leimaa hänen ja valtuuston välistä suhdetta. Pormestari on paitsi hallinnon johtaja, myös valtuuston ja sen valiokuntien puheenjohtaja. Lisäksi hänelle kuuluu kolmantena tehtäväryhmänä suoraan lain perusteella osoitettuja valtiollisia tehtäviä. Vastapainoksi pormestarin valta-asemalle on useimmissa osavaltioissa mahdollistettu pormestarin erottaminen kesken toimikauden. Menettely käynnistyy valtuuston määräenemmistöllä tekemällä päätöksellä ja toteutuu kansanäänestyksellä.

### Itävalta

Itävalta on liittovaltio, jonka osavaltioiden toimivaltaan kuuluu yksityiskohtaisemman kuntia koskevan lainsäädännön antaminen liittotasavallan perustuslaissa (B-VG:n 117 artikla) olevia periaatteita noudattaen. Sen vuoksi myös erot osavaltioiden kunnallislakien kesken ovat monin osin merkittäviä. Osavaltiosta riippuen pormestarin valitsevat suoraan kuntalaiset tai valtuusto. Liittotasavallan perustuslakia (B-VG:n 117 artiklan 6 kappale) täydennettiin vuonna 1994 siten, että osavaltioiden lainsäädännöllä voitiin mahdollistaa pormestarin suora vaali. Suora vaali on käytössä nykyisin suurimmassa osassa osavaltioita (kuudessa). Pormestaria kohtaan valtuustossa todettu luottamuspuola ja erottaminen on kaikissa osavaltioissa alistettava kansanäänestyksellä ratkaistavaksi.

Pormestari johtaa kunnan hallintoa ja kunnan viranhaltijat ovat pormestarin alaisia. Pormestari myös edustaa kuntaa. Hän on kunnallisen itsehallinnon asioiden johtamisessa valtuuston alainen, mutta ns. toimeksisaantiasioiden hoitamisessa puolestaan vastuussa valtion (liittotasavallan ja osavaltion) viranomaisille. Kunnassa voi olla myös useampia varapormestareita, vaalituloksesta ja kunnan koosta riippuen.

### Ranska

Ranskan pormestarin valitsee muodollisesti valtuusto. Käytännössä hänen valintansa on kuitenkin jo pitkään ollut suora vaali, sillä kilpailevien puolueiden ns. kärkiehdokkaat kunnallisvaalissa ovat ensi sijassa pormestarietehtävän hakijoita. Sen vuoksi kunnallisvaaleissa on enemmän kyse pormestarin kuin puoluelistan valinnasta.

Pormestarilla (maire) on laaja toimivalta. Hän on valtuuston ja sen valiokuntien puheenjohtaja ja toiseksi myös kunnan hallinnon johtaja. Kunnan hallinto on hänen välittömässä alaisuudessaan. Hallinnon johtotehtävässä hänen apunaan ovat valtuuston jäsenet (adjoints), jotka ovat hänen omasta puolueestaan. Pormestari osoittaa heille tietyt tehtävät. Hallinnon sisäisten asioiden hoidossa pormestaria avustaa hallintosihteeri (secrétaire general), jolla on pääsääntöisesti hallinnollinen koulutus. Hänen toimikautensa on yleensä pormestarin toimikausi. Pormestarin asemaa vahvistaa vielä lisäksi suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa, että hän nimittää itselleen kabinetin. Vahvasta pormestarin asemasta puolestaan seuraa, että valtuuston asema on suhteellisen heikko.

### 2.3.2 Alueelliset toimielimet Pohjoismaissa

Sekä Ruotsin, Tanskan että Norjan kuntalainsäädännössä säädetään alueellisista toimielimistä, jotka valtuusto voi asettaa. Ruotsissa ja Tanskassa toimielimet nimittää valtuusto.

Ainoastaan Norjassa kunnanosalautakunta voidaan valita myös suoralla vaalilla. Myös valtuuston valitsemien kunnanosalautakuntien malli on mahdollinen Norjassa.

Käytännössä kunnanosahallinto ei silti ole muissa pohjoismaissa laajalti käytetty. Vuonna 2008 Ruotsissa kunnanosahallintoa tai alueellisia toimielimiä oli 13 kunnassa ja Tanskassa 4-20 kunnassa. Norjassa toimielimiä oli vuonna 2008 tehdyn selvityksen (NOU 1990:13, Hovik & Stigen 2008, 66-70) mukaan yhteensä 49 kunnassa, joista 11 oli kuntalain mukaisia kunnanosalautakuntia ja 38 muita kunnan perustamia alueellisia toimielimiä, jolle ei ollut delegoitu päätösvaltaa. Norjan 11 kunnanosalautakunnasta vain viisi oli valittu suorilla vaaleilla. Kunnilla on harkintavaltaa siinä, miten vaalit toteutetaan.

Toimielinten valintatavat vaihtelevat puoluepoliittisesti nimetyistä (Norja, Ruotsi) alueen asukkaiden ehdotuksista nimettyihin (Norja, Tanska). Norjan suorissa vaaleissa ehdokkaat voivat olla puolueiden tai ei-poliittisten asukasryhmien asettamia. Esimerkiksi Oslossa kaupunginosalautakunnat valitaan varsinaisten kuntavaalien yhteydessä puoluepoliittisilta listoilta, mutta Bodøn kunnassa ehdokasasettelu ei ole puoluepoliittinen, vaan perustuu paikallisten yhdistysten ja yksityishenkilöiden ehdotuksiin.

Alueellisia elimiä on Norjassa perustettu sekä pienissä että isoissa kunnissa, joskin merkittävä osa virallisista kunnanosalautakunnista löytyy yli 50 000 asukkaan kunnista. Yhteistyö vapaaehtoisten toimijoiden kanssa on yleisempää pienemmissä kunnissa. Oslon kaupunginosahallinto on esimerkki laajan päätösvallan ja vastuun delegoimisesta kunnan osa-alueelle. Oslo on jaettu 15 kaupunginosaan, joissa asuu 27 000-51 000 asukasta. Kunnanosat vastaavat perusterveydenhuollosta, lasten päivähoidosta, vapaa-aikatoiminnasta sekä vanhus- ja vammaispalveluista. Oslon kaupungin työntekijöistä 39 prosenttia (13 144 henkilöä) työskentelee kaupunginosien palveluksessa. Kaupunginosavaltuustot valitaan puoluelistoilta varsinaisten kunnallisvaalien yhteydessä. Äänestysaktiivisuus kaupunginosavaaleissa 2011 oli 52 - 70 prosenttia, suunnilleen yhtä korkea kuin varsinaisissa kunnallisvaaleissa.

Oslo on poikkeus, sillä kunnanosalautakunnille ja muille alueellisille toimielimille on muualla Norjassa harvoin delegoitu mittavaa päätösvaltaa tai vastuuta kunnallisista palveluista. Esimerkiksi Stavangerissa kunnanosalautakuntien tehtävät koostuvat enemmänkin kunnanosan ja kunnan keskeisten päätöksentekovelinten välisenä linkkinä toimimisesta, aloitteiden tekemisestä, lausunnoista, paikallisten projektien tukemisesta ja lähiympäristöön liittyvistä kampanjoista.

Kunnanosahallinto on muissa pohjoismaissa käytössä erityisesti suurissa kaupungeissa, joskin tehtävät ja rooli hieman vaihtelevat maittain. Vahva kunnanosahallinto esiintyy Ruotsissa ja Norjassa, joissa kunnanosalautakunnat ja niiden alainen kunnanosahallinto voivat vastata alueen lähipalveluista ja voivat muodostaa jopa puolet kunnan budjetista. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa alueellisilla toimielimillä on myös neuvoa-antava rooli alueen näkökulman välittämisessä päätöksentekoon. Osa alueellisista toimielimistä vastaa



lähiympäristön viihtyvyydestä ja kehittämisestä, jolloin niiden käytössä on pieni budjetti paikallisiin kehittämiskohteisiin.

Alueellisten toimielinten tarve pohjautuu kuntalaisten ja kunnan johdon välisen vuoropuhelun parantamiseen. Ne ovat kuitenkin suhteellisen harvinaisia ja niiden elinkaari on lyhyt. Ongelmia on esiintynyt muun muassa liittyen toimielimen asemaan kunnan organisaatiossa sekä kunnan osien tasavertaisuuteen.

## 2.4 Nykytilan arviointi

### 2.4.1 Pormestari kunnan johtamisjärjestelmänä

Pormestarijärjestelmän käyttöönoton mahdollistuessa kuntalain muutoksella vuonna 2006 olennainen muutos oli, että toisin kuin kunnanjohtaja, pormestari toimii myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Eduskunnan hallintovaliokunta näki muutoksessa merkittävänä etuna, että ”pormestari malli antaa mahdollisuuden vahvistaa poliittista johtajuutta kunnassa ja tuoda johtamisjärjestelmään nykyistä vahvemman kansanvaltaisen vastuelementin. Ehdotus myös vahvistaa valtuuston asemaa.” (HaVM 6/2006 vp).

Pormestarijärjestelmää ei ole nykyisessä muodossaan otettu kunnissa laajasti käyttöön. On esitetty näkemyksiä, jonka mukaan kiinnostuksen puute on johtunut siitä, ettei nykyinen lainsäädäntö ole mahdollistanut pormestarin suoraa kansanvaalia ja siten näkyvästi merkittävää muutosta johtamisjärjestelmään. Toisaalta Suomessa on myös vahva kollektiivisen päätöksenteon perinne, joka on ehkä osaltaan aikaansaanut sen, ettei henkilöä korostavaksi koettuun pormestarijärjestelmään ole haluttu kunnissa siirtyä.

Suomalaisessa järjestelmässä on perinteisesti pidetty lähtökohtana virkavastuulla tapahtuvan valmistelun ja täytäntöönpanon sekä poliittinen päätöksenteon erottamista. On kuitenkin esitetty näkemyksiä (mm. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti), että politiikan ja hallinnon väliset suhteet ovat kunnan hallinnossa nykyisellään epäselvät eikä edellä kuvattu jaottelu vastaa kuntien todellista toimintatapaa. Kunnan johtajuuden on myös katsottu olevan kasvotonta tai on koettu epäselväksi, kuka tai mikä taho kantaa suurinta vastuuta tai käyttää tosiasiallisesti suurinta poliittista valtaa. Tilanne vaihtelee kunnittain huomattavassa määrin valtuuston puheenjohtajan, kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan persoonasta ja toisaalta myös kunnassa vallitsevasta kulttuurista, perinteestä ja toimintatavasta riippuen. On myös huomattava, että pormestarijärjestelmän mahdollistamisella muutettiin jo merkittävässä määrin pääsääntönä pidettyä järjestelmää. Muutos tarkoitti käytännössä mahdollisuutta yhdistää kunnan poliittinen johtaminen ja virkajohtaminen.

Kuntalaiset eli äänestäjät eivät voi suoraan vaikuttaa näkyvimpien ja merkittävimpien toimielinten eli kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajan valintaan. Kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan toimikausi on myös saatettu kunnassa päättää valtuustokautta lyhyemmäksi ja puheenjohtajana toimiva henkilö vaihtuu vaalikauden aikana. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien puutetta puheenjohtajien valintaan on joissakin kannanotoissa pidetty jopa vajeena kansanvaltaisuudessa.

Suomalaisessa järjestelmässä valtuusto on koettu puhtaasti päätösvaltaa käyttäväksi, valmistelusta ja täytäntöönpanosta erilliseksi elimeksi. Toimintatapaa kunnissa ei yleisesti pidetä kovinkaan valtuustokeskeisenä eivätkä valtuutetut tai valtuuston puheenjohtajistoon kuuluvatkaan ole säännönmukaisesti mukana asioiden käsittelyn kaikissa vaiheissa. Joissakin kunnissa on tosin jo havaittavissa pyrkimystä valtuustokeskeisempään toimintatapaan mm. erilaisten valiokuntamallien käyttöönoton muodossa. Pitkäaikainen suuntaus on todennäköisesti osaltaan vaikuttanut siihen, että valtuuston puheenjohtaja on usein jäänyt näkyvyydeltään ja asemaltaan kunnanhallituksen puheenjohtajaa heikommaksi, vaikka muodollisesti onkin tätä asemaltaan ylempänä. Yhdessäkään kunnassa ei myöskään ole syntynyt tilannetta, jossa kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajana toimi sama henkilö. Taustalla on todennäköisesti, että suomalaisessa järjestelmässä pyritään hyvin pitkälle noudattamaan poliittista suhteellisuutta toimielinten jäseniä nimettäessä.

Kunnanhallituksen asema on suomalaisessa järjestelmässä ollut perinteisesti vahva ja siitä on muodostunut käytännössä kunnan keskeinen toimielin. Kehitystä on edelleen vahvistanut kuntien kehittyminen kuntakonserneiksi, joiden omistajaohjaus on suurelta osin keskittynyt kunnanhallitukselle. Kunnanhallitus työskentelee lain mukaan kollektiivina ja vasta uusi kuntalaki tunnistaa kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman ja tehtävät. Joissakin suuremmissa kunnissa on jo ollut osa-aikaisia tai päätoimisia kunnanhallituksen puheenjohtajia, mutta pääsääntöisesti niin kunnanhallituksen kuin valtuustonkin puheenjohtajan tehtäviä hoidetaan kunnissa perinteiseen tapaan sivutoimisena, usein lähes vapaaehtoistyön luonteisesti.

Virkajohtajana toimivan kunnanjohtajan asema on Suomessa ollut hyvin vahva ja kunnanjohtajan koetaan usein olevan näkyvin kuntaa edustava taho ulospäin. Kunnanjohtajista ja kaupunginjohtajista suuri osa on tutkimusten mukaan puoluepoliittisesti sitoutuneita, vaikka kunnanjohtajan rooliin ja asemaan ei sisälly poliittista vastuuta suoraan kuntalaisille. Onkin esitetty kysymyksiä, miten avoin puoluepoliittinen sitoutuneisuus sopii yhteen viranhaltijan ammatillisuuden sekä toisaalta poliittisen ja virkajohtamisen erottelun sekä työnjaon selkeyden kanssa. Ongelmalliseksi on myös nähty kunnanjohtajan viran täytöön liittyvä ns. mustien hevosten mahdollisuus eli mahdollisuus nostaa vasta virkavaalin viime hetkillä esiin ehdokas, jota ei ole prosessin aikana julkisesti aiemmin tuotu esille.

Nykyjärjestelmässä kunnanjohtajille ja valtuuston valitsemalle pormestarille ei lainsäädännössä aseteta ammatillisia tai osaamiseen liittyviä kelpoisuusvaatimuksia. Useimmiten virkajohtajia haettaessa kunnat asettavat vaatimukseksi soveltuvan korkeakoulututkinnon sekä kokemuksen kunnallishallinnosta. Käytäntö ei kuitenkaan ole yhtenäinen, vaan vaihtelee kunnittain.

#### 2.4.2 Pormestarijärjestelmän käytöstä saadut kokemukset Suomessa

Tampereen kaupunki on teettänyt toimintamallistaan arvioinnin Tampereen yliopistolla (Rannisto Pasi-Heikki (toim.) 2015. Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Suomen Kuntaliitto) Arvioinnin kohteena oli Tampereen kaupungin toimintamalli laajasti eli tilaaja-tuottajamalli, pormestarihallinnon ja asiakaslähtöinen prosessimalli. Kaikilta osin ei siis ole välttämättä erotettavissa, mitkä vaikutukset ovat pormestarihallinnon vaikutusta ja mitkä muiden toimintamalliin liittyvien organisoitumistapojen osuutta.

Arvioinnin mukaan pormestarimalli on tuonut kasvot päätöksenteolle ja luonut kanavia kaupunkilaisille olla yhteydessä hallintoon. Aineiston perusteella pormestarin tehtävällä on laaja kannatus. Niin kaupungin sisäisten kuin ulkoistenkin toimijoiden mielestä pormestarin tehtävä ja toiminta kaupungin ylimpänä johtajana on hyväksyttyä. Jonkin verran kriittisiä huomioita pormestaria kohtaan on koko mallin ajan tullut siitä, että hänen ajankäyttönsä keskittyy politiikan ja hallinnon johtamiseen henkilöstön ja organisaation johtamisen jäädessä taka-alalle.

Apulaispormestarien rooli tilaajalautakuntien puheenjohtajina ja valmistelun ohjaajina saa osakseen kritiikkiä politiikan ulottamisesta valmisteluun, mikä tosin oli mallin tavoite. Kriittisten näkemysten mukaan politiikan ulottuminen valmisteluun vähentää valmistelun riippumattomuutta ja johtavien viranhaltijoiden itsenäistä valmistelijaroolia. Eri toimijoiden roolien ja mallin tavoitteiden kirkkastamiselle on selkeä tarve, erityisesti apulaispormestarien rooli valmistelussa, päätöksenteossa ja johtamisessa on arvioinnin mukaan määriteltävä paremmin.

Arvioinnin mukaan toimintamalli on tuonut mukanaan parlamentarismien ja valtakokaloitoiden avulla johtamisen. Tämä on edellyttänyt päätöksenteossa suurempaa konsensusta. Voidaan arvioida, että yhtäältä politiikan ja viranhaltijajohdon välinen johtamistyö sekä toisaalta työntekijöiden toiminta ja lähiesiemiestyö ovat monin paikoin onnistuneet. Pormestarijärjestelmän kustannusvaikutuksia ei arvioinnissa ole erotettu muista samanaikaisesti toteutetuista organisointi- ja toimintamallikustannuksista.

Pirkkalan pormestarimallista ei ole Tampereen kaupunkia vastaavalla tavalla käytettävissä ulkoista arvioita pormestarijärjestelmän toimivuudesta. Pirkkala on kuitenkin julkaissut vuonna 2011 raportin pormestarijärjestelmänsä kehittämistä. Raportin mukaan pormestarin tehtävissä tulee painottaa kuntademokratian ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämistä. Raportissa otetaan kantaa myös valtuuston puheenjohtajan rooliin pormestarijärjestelmässä. Valtuuston puheenjohtajan aseman todetaan heikentyneen suhteessa kunnanhallitukseen. Valtuuston puheenjohtaja on sivuroolissa, koska kuntalaisten edustajana julkisuudessa toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana toimiva pormestari. Valtuuston puheenjohtajan sekä pormestarin roolien ja aseman selkeyttäminen nähdään välttämättömäksi. Pormestarin tehtäviin nähdään kuuluvan mm. kunnanhallituksen työn kehittäminen ja toiminnan avoimuuden lisääminen. Pormestari toimii politiikanteon portinvartijana politiikanteon ja virkavalmistelun välissä. Hänen kauttaan kulkee tieto poliittisesta tahdosta valmistelijoille ja hän antaa poliitikoille valmistelusta tietoja päätöksenteon tueksi. Pormestarin roolia voidaan kuvata suppilon, jonka kautta tieto kulkee poliitikkojen ja virkamiesten välillä.

### 2.4.3 Vaaleilla valitut alueelliset toimielimet

Suomessa toimivista alueellisista toimielimistä vain yhdellä kymmenestä on todellista päätös- ja toimivaltaa. Alueellisen toimielimen aseman ja tehtävien voidaan katsoa vaikuttavan olennaisesti siihen, tulisiko toimielin olla mahdollista valita suorilla vaaleilla. Jos toimielimen tehtävät eivät ole riittävän merkittäviä, suoran vaalin ei välttämättä koeta vahvistavan alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia, vaan vaikutus voi olla jopa

päinvastainen. Tällöin vaaleihin on myös vaikeaa saada ehdokkaita ja äänestyshalukkuus voi jäädä alhaiseksi.

Kunnasta ja sen asukkaista riippuu, nähdäänkö vaaleilla valitut alueelliset toimielimet tai kunnanosahallinto parhaimpana keinona turvata alueellisen näkökulman välittyminen päätöksentekoon ja tukea osallistumista vai toivovatko kuntalaiset osallistumista muunlaisin demokratian keinoin. Toimielinten ohella asukkaat voivat osallistua ja vaikuttaa asuinalueillaan myös muutoin. Kuntalain mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Laki tarjoaa tähän monipuolisesti eri vaihtoehtoja. Lisäksi erilainen vapaa kansalais- ja järjestötoiminta, esimerkiksi kaupunginosa- ja kyläyhdistysten toiminta on keino vapaamuotoiseen ja monipuoliseen alueelliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen kunnan kanssa. Myös valinnanvapauden edistäminen, käyttäjädemokratian yleistyminen ja muuntyyppisten vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen voivat jatkossa nousta aluepohjaista kunnanosahallintoa tärkeämmiksi.

Työryhmä on kuullut kokouksissaan Rovaniemen, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupunkien edustajia. Kuultavat ovat tuoneet esille, etteivät näe tarvetta vaaleilla valituille alueellisille toimielimille omissa kaupungeissaan, eivätkä olisi ottamassa niitä käyttöön, vaikka lainsäädäntö sen mahdollistaisikin.

Sen sijaan useissa vuosina 2013 – 15 toteutetuissa kuntamäärältään ja pinta-alaltaan laajoissa kuntien yhdistymisselvityksissä on noussut esille kiinnostus vaaleilla valittuja alueellisia toimielimiä kohtaan. Eri muodoissaan tästä on esitetty sovelluksia ainakin Keski-Uudenmaan, metropolialueen, Tampereen seudun ja Vaasan seudun kuntaliitosselvityksissä. Selvityksissä on katsottu, että alueellisilla toimielimillä voitaisiin parantaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kooltaan huomattavasti nykyistä suuremmissa kunnissa. Taustalla on toive saada alueellista näkemystä suuremman kunnan päätöksentekoon sekä lieventää mahdollisesti kuntaliitoksesta aiheutuvia jännitteitä uuden kunnan sisällä. Kytkös kuntarakennemuutosten suuruuteen näyttää olevan oleellinen tekijä vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten tarpeelle. Toisaalta voidaan myös nähdä, että malli ei välttämättä tukisi uuden kunnan uuden toimintakulttuurin syntymistä vahvasti. Vaikka alueellisuus korostuu usein kuntaliitostilanteissa, on pidetty myös tärkeänä päästä mahdollisimman pian sovittamaan toimintaa yhteen koko uuden kunnan tasolla. Uuden kunnan strategian, toimintatapojen, palvelujen järjestämistapojen, identiteetin ja yhteisöllisyyden kannalta on koettu hyvänä, että vanhoista kuntarajoista on päästy irti. Siten alueiden tai ”kunnan osien” määrittely on tähän liittyvä oleellinen seikka.

## 3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

### 3.1 Esityksen tavoitteet

Esityksessä ehdotetut lainsäädäntömuutokset mahdollistaisivat sekä pormestarin että alueellisen toimielimen valinnan suorilla vaaleilla. Tavoitteena on, että ehdotetut muutokset kuntalakiin ja vaalilakiin tulisivat voimaan vuonna 2016. Tällöin suorat vaalit olisivat kuntien käytettävissä huhtikuussa 2017 toimitettavien kuntavaalien yhteydessä.

Ehdotetuissa säännöksissä on kiinnitetty erityisesti huomiota kunnalliselle itsehallinnolle ja demokratialle perustuslaissa asetettujen vaatimusten toteutumiseen sekä perusoi-keuksien turvaamiseen liittyviin kuntien velvoitteisiin. Lisäksi erityisesti alueellisen toimielimen vaalin osalta on kiinnitetty huomiota ja arvioitu asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista eri kunnanosissa ja kunnissa.

Pormestarin suoran vaalin käyttöönotolla kunnassa voitaisiin edistää poliittisen päätöksentekojärjestelmän avoimuutta ja legitimizeettiä kunnan asukkaiden keskuudessa.

Kunnanosa-vaalien käyttöönotolla kunnassa voitaisiin edistää demokraattisen päätöksenteon alueellista edustavuutta. Kunnan osa-alueen asukkaiden suoraan valitsemien edustajien näkemysten tulisi välittyä kunnan päätöksentekoon nykyistä paremmin ja alueellisen tiedon painoarvon päätöksenteossa kasvaa. Mallilla pyritään siten vahvistamaan alueellista vaikuttamista ja turvaamaan myös erityisesti kuntakoon suurenemisesta mahdollisesti aiheutuvaa edustuksellisuuden vajetta.

Ehdotuksissa on otettu huomioon eduskunnan maaliskuussa 2015 hyväksymän uuden kuntalain sääntely. Lisäksi ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon eri sektoreilla käynnissä olevia lainsäädäntöhankkeita. Näistä kuntien asemaan ja tehtäviin olennaisesti vaikuttaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. Uudistuksen keskeneräisyys on vaikeuttanut suoria vaaleja koskevien säännösten valmistelua, sillä sekä sääntelyn tarvetta että merkitystä kunnan asukkaana demokraattisten oikeuksien kokonaisuuden kannalta on ollut tässä tilanteessa vaikea arvioida.

### 3.2 Suora pormestarin vaali

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia ja vaalilakia siten, että niissä mahdollistetaan pormestarin valitseminen suoralla vaalilla.

### 3.2.1 Suoralla vaalilla valitun pormestarin asema

Suoralla vaalilla valitun pormestarin asema ja tehtävät olisivat lähtökohtaisesti vastaavat kuin voimassa olevan kuntalain mahdollistamalla valtuuston valitsemalla pormestarilla. Myös suoralla vaalilla valittu pormestari toimisi siten kunnanhallituksen puheenjohtajana ja kunnanjohtajana. Hän olisi asemaltaan kunnan luottamushenkilö, jonka toimikausi olisi valtuuston toimikausi.

Kunta voisi siirtyä suoralla vaalilla valitun pormestarin johtamisjärjestelmään valtuuston tavanomaisella enemmistöpäätöksellä.

Pormestarinvaali toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä. Henkilö voisi tällöin olla samanaikaisesti ehdokkaana sekä pormestariksi että valtuutetuksi ja tultuaan valituksi molempiin tehtäviin hoitaa samanaikaisesti sekä valtuutetun että pormestarin tehtävää. Myöskään voimassa olevan kuntalain mukaan valtuuston valitsema pormestari ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että valtuusto on valinnut hänet pormestariksi. Vaaleilla valittua pormestaria ei ole perustelua asettaa tältä osin valtuuston valitsemaa pormestaria heikompaan asemaan.

Mikäli henkilö voisi hoitaa samanaikaisesti sekä valtuutetun että pormestarin tehtävää, tarkoittaisi tämä kuitenkin sitä, että periaatteessa hänet voitaisiin pormestarin tehtävän ohella valita myös esimerkiksi valtuuston puheenjohtajaksi. Tämä on mahdollista jo nykyisen pormestaria koskevan sääntelyn puitteissa. Kunnalla tulee sinänsä olla mahdollisuus muokata johtamisjärjestelmänsä paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaiseksi, jolloin myös yhdistetty pormestarin ja valtuuston puheenjohtajan tehtävä voi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukainen. Kuitenkin näin laajan toimivallan pitkäaikaista keskittymistä yhdelle henkilölle voidaan pitää demokratian toimivuuden kannalta haitallisena. Tähän liittyen on myös esitetty näkemyksiä, että pormestarin perättäisten toimikausien määrää tulisi rajata, esimerkiksi kahteen toimikauteen. Työryhmä ei kuitenkaan esitä toimikausien rajoittamista.

Valtuusto voisi erottaa myös vaaleilla valitun pormestarin, mikäli tämä ei nauttisi valtuuston luottamusta. Erottaminen olisi mahdollista määräenemmistöllä ja edellyttäisi, että vähintään kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista kannattaisi erottamista. Erottamisoikeus korostaisi valtuuston asemaa kunnan ylimpänä päättävänä tahona siitä huolimatta, että pormestari olisi suoralla vaalilla valittu. Koska pormestari olisi vaaleilla valittu, erottamiskynnys olisi kuitenkin korkeampi kuin valtuuston valitseman pormestarin ollessa kyseessä. Keski-Euroopan maissa käytetty erottamispäätöksen siirtäminen kansanäänestyksellä ratkaistavaksi ei ole suomalaisessa järjestelmässä perusteltavissa, vaikka neuvooantavan kansanäänestyksen järjestäminen prosessin osana onkin mahdollista.

### 3.2.2 Pormestarinvaalin toimittaminen

Pormestarinvaalissa äänioikeutettuja olisivat kyseisessä kunnassa kuntavaaleissa äänioikeutetut henkilöt. Pormestarinvaalissa käytettäisiin samaa äänioikeusrekisteriä kuin kuntavaaleissa. Kunta muodostaisi pormestarinvaalissa yhden vaalipiirin.

Pormestariehdokkaan tulisi olla kyseessä olevan kunnan asukas. Tältä osin sääntely eroaisi valtuuston valitsemaa pormestaria koskevasta sääntelystä.

Pormestariehdokkaita voisivat asettaa kaikki puoluekisteriin merkityt puolueet sekä valitsijajyhdistykset. Valitsijajyhdistyksen perustamiseen tarvittaisiin vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista. Puolue tai valitsijajyhdistys saisi asettaa vain yhden ehdokkaan.

Kunnan tulisi ilmoittaa oikeusministeriölle päätöksestään toimittaa pormestarinvaali viimeistään 90 päivää ennen kuntavaalien vaalipäivää. Pormestarinvaalissa pormestariksi valittaisiin ehdokas, joka saisi suorassa vaalissa yli puolet annetuista äänistä. Pormestari olisi periaatteessa mahdollista valita yhdessä vaalitoimituksessa, jolloin valituksi tulisi suoraan eniten ääniä saanut ehdokas. Tämä saattaisi kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa pormestari valittaisiin hyvin pienellä äänimäärällä. Tämän vuoksi esitetään, että valtuuston tulisi etukäteen päättää, miten toimitaan, jos kukaan ehdokkaista ei saa ensimmäisellä kierroksella yli puolta annetuista äänistä. Valtuusto voisi valita kahdesta vaihtoehdoisesta vaalitavasta.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa vaalien ensimmäisen kierroksen jälkeen olisi presidentinvaalin tapaan toinen kierros kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Tämä vaihtoehto turvaisi kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet parhaiten. Kunta vastaisi toisen kierroksen aiheuttamista kustannuksista.

Toisessa vaihtoehdossa lopullinen valinta siirtyisi valtuustolle. Tällöin toisen kierroksen sijasta valtuusto valitsisi pormestarin ensimmäisellä kierroksella kahdesta eniten ääniä saaneesta ehdokkaasta. Tässä vaihtoehdossa suoran kansanvaalin vaatimuksen ei kuitenkaan voida katsoa toteutuvan valinnan loppuun saakka.

Pormestarinvaali toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä siten, että ensimmäinen vaali toimitetaan kuntavaalien vaalipäivänä. Jos kukaan ehdokkaista ei saisi ensimmäisellä kierroksella yli puolta annetuista äänistä, lopullinen valinta tapahtuisi valtuuston etukäteen valitsemalla vaalitavalla. Jos valtuusto olisi päättänyt, että toinen vaali toimitetaan, sen vaalipäivä olisi ensimmäistä vaalia seuraava toinen sunnuntai.

Kunnan keskusvaalilautakunta vastaisi pormestarinvaalin ehdokasasettelun ja tuloslaskennan viranomaistehtävistä. Pormestarinvaalin ennakoäänestys toteutettaisiin vain kyseisen kunnan alueella. Ennakoäänestysmahdollisuus ei siten olisi yhtä laaja kuin kuntavaaleissa. Näin sen vuoksi, ettei kunnan keskusvaalilautakunnalle muodostuisi kohtuutonta työmäärää ja kustannusta äänestyslippujen jakamisesta kaikkiin ennakoäänestyspaikkoihin kotimaassa ja ulkomailla. Lisäksi useiden eri kuntien pormestarinvaalien äänestyslippujen käsittely kaikissa yleisissä ennakoäänestyspaikoissa aiheuttaisi todennäköisesti teknisiä sekaannuksia ja vaarantaisi siten kuntavaalien häiriöttömän toteuttamisen. Mahdollisella pormestarinvaalin toisella kierroksella ei olisi edes mahdollista järjestää ennakoäänestystä kunnan ulkopuolella, sillä muissa kunnissa eivät enää vaaliviranomaiset työskentelisi.

Mikäli pormestarinvaalissa valittu pormestari tulisi pysyvästi estyneeksi tai erotettaisiin kesken toimikauden, valtuusto valitsisi pormestarin jäljelle jääväksi toimikaudeksi. Tällä menettelyllä varmistetaan, että pormestarinvaalin sykli pysyy samana kuin kuntavaalien, eikä syntyisi sellaista epätarkoituksenmukaista tilannetta, jossa pormestari valittaisiin vaaleilla vain hyvin lyhyeksi ajanjaksoksi.

Mikäli pormestariehdokas kuolisi kesken vaalitoimituksen eli ennen ensimmäisen tai toisen vaalin toimittamista, vaalin toimittamista ei jatkettaisi. Tässä tapauksessa valtuusto päättäisi, toimitetaanko kokonaan uudet pormestarinvaalit vai valitseeko valtuusto pormestarin voimassa olevan lain mukaisella menettelyllä. Vaalin toimittamiseen liittyvien käytännön toimenpiteiden ja laissa säädettyjen määräaikojen takia uuden vaalin toimitaminen ei tässä tapauksessa olisi mahdollista kuntavaalien yhteydessä. Uuden vaalin toimitaminen voisi tapahtua aikaisintaan ensimmäisenä sunnuntaina 50 päivän kuluttua valtuuston päätöksestä. Mikäli kunta päättäisi toimittaa uuden pormestarinvaalin, se vastaisi kaikista siihen liittyvistä kustannuksista.

### 3.3 Vaaleilla valitut alueelliset toimielimet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia ja vaalilakia siten, että niissä mahdollistetaan alueellisten toimielinten valitseminen suorilla vaaleilla.

Toimielinten luonteeseen vaikuttaa myös vaalitapa, erityisesti ehdokasasettelu. Ehdokasasettelussa voidaan painottaa joko alueen asukkaiden mahdollisuutta asettaa suoraan omia ehdokkaitaan valitsijajhdistysten kautta tai puoluepoliittista edustavuutta. Toimielimen jäsenten vähäinen määrä ja suhteellinen vaalitapa saattavat johtaa siihen, että ns. piilevä äänikynnys voi nousta korkeaksi, jolloin toimielimeen tulevat valituiksi ainoastaan eniten ääniä saaneet ryhmittymät.

#### 3.3.1 Vaaleilla valitun alueellisen toimielimen asema ja tehtävät

Esityksen mukaan valtuusto voisi päättää, että alueellisten toimielinten jäsenet valitaan kuntavaalien yhteydessä toimitettavilla vaaleilla (*kunnanosavaalit*). Valtuusto päättäisi myös alueellisten toimielinten määrästä ja aluerajauksesta sekä toimielimen jäsenten lukumäärästä.

Vaaleilla valitut alueelliset toimielimet olisivat joko lautakuntia tai johtokuntia vastaavasti kuin muutkin kuntalaissa säädettyt alueelliset toimielimet. Koska ne olisivat kunnan virallisia toimielimiä, niille voisi delegoida kunnan päätösvaltaa ja ne voisivat myös tehdä oma-aloitteisesti esityksiä ja ottaa asioita käsiteltäväkseen.

Kuntien käytössä nykyisin olevat alueellisten toimielinten mallit ja myös mahdolliset tulevat tarpeet poikkeavat suuresti toisistaan. Tästä syystä kuntalakiin ei ehdoteta erityissäännöksiä vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten tehtävistä, vaan ne määräytyisivät uuden kuntalain 36 §:n perusteella vastaavasti kuin muidenkin alueellisten toimielinten tehtävät. Lakisääteisinä tehtävinä ovat siten kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Alueelliselle toimielimelle tulee myös 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. Muista alueellisen toimielimen tehtävistä ei säädetä laissa, vaan kunta voi itse määrätä niistä hallintosäännössä.



Koska vaaleilla valitulla toimielimellä voidaan nähdä olevan selvästi vahvempi mandaatti toimia alueensa kehittäjänä, olisi tarkoituksenmukaista, että valtuusto määrittäisi sille lisäksi laajempia tehtäviä hallintosäännössä. Tehtävien tulisi olla riittävän vaikuttavia, kuitenkin niin, että kokonaisuohjaus säilyy edelleen kunnanvaltuustolla. Toimielin voisi esimerkiksi osallistua omaa alueettaan ja lähipalveluja koskevaan suunnitteluun, kehittämiseen ja päätöksentekoon. Valtuusto päättäisi, missä määrin se delegoisi muita kuin laissa valtuuston toimivaltaan säädettyjä tehtäviä alueelliselle toimielimelle. Valtuusto voisi antaa alueelliselle toimielimelle Rovaniemen mallin kaltaisesti paljonkin päätös- ja budjettivaltaa alueensa kehittämisessä ja lähipalveluissa. Tehtävät voivat koskea esimerkiksi sivistys-, vapaaajan-, nuoriso-, kulttuuri- ja sosiaalipalveluita sekä lähiympäristöä. Alueellisilla toimielimillä voisi olla myös kaavoitukseen liittyviä tehtäviä. Niiltä tulisi uuden kuntalain 36 §:n mukaan pyytää lausunto toiminta-alueensa yleis- ja asemakaavoista ja niiden muutoksista.

Mikäli alueellisia toimielimiä on vain joillakin kunnan osa-alueilla ja niille annetaan merkittäviä palveluihin liittyviä suunnittelu- ja muita tehtäviä, on kunnan otettava huomioon, että kunnan eri osiin voisi tällöin muodostua erilaisia palvelukäytäntöjä. Hallintosäännössä tulee määritellä ne menettelytavat ja -periaatteet, joiden mukaan alueellisen toimielimen ja kunnan muiden toimielinten sekä viranhaltijaorganisaation välinen vuorovaikutus ja työnjakoa sekä toimivaltasuhteita koskevat kysymykset järjestetään.

Jos vaaleilla valittuja alueellisia toimielimiä on vain joillakin kunnan osa-alueilla, tulisi kunnan esimerkiksi kuntalain 5 luvun mukaisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja hyödyntäen pitää huolta siitä, etteivät kuntalaiset joudu vaikuttamismahdollisuuksiensa osalta eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, missä kunnanosassa asuvat.

### 3.3.2 Kunnanosavaalien toimittaminen

Kunnanosavaalit toimitettaisiin aina kuntavaalien yhteydessä. Kunnan tulisi ilmoittaa oikeusministeriölle viimeistään 90. päivänä ennen vaalipäivää kunnanosavaalien toimittamisesta. Tässä yhteydessä kunnan tulee ilmoittaa myös kunnan osa-alue tai osa-alueet, joilla vaalit toimitetaan sekä valittavaan toimielimeen tai toimielimiin valittavien jäsenten määrä.

Äänioikeus olisi kuntavaaleissa äänioikeutetuilla kyseisen kunnanosan asukkailla ja vaalikelpoisia olisivat ne kunnanosan asukkaat, jotka täyttävät yleisen vaalikelpoisuuden ja vaalikelpoisuuden kyseessä olevaan toimielimeen.

Ehdokkaita kunnanosavaaliin voisivat asettaa vaihtoehdon 1 mukaan joko kuntavaaleja vastaavasti sekä valitsijayhdistykset että puolueet tai vaihtoehdon 2 mukaan asukkaiden suoria vaikutusmahdollisuuksia korostaen ainoastaan valitsijayhdistykset.

1. Jos sekä puolueet että valitsijayhdistykset voisivat asettaa ehdokkaita, voitaisiin vaaleilla valitut alueelliset toimielimet nähdä enemmän kunnan edustuksellisen järjestelmän jatkeena. Tämä voisi vahvistaa toimielimen kytköstä kunnan muuhun luottamushenkilöjärjestelmään. Toisaalta se voisi johtaa alueellisen vaikuttamisen politisoitumiseen ja etäännyttää toimielimiä aidosta asukasvaikuttamisesta.

2. Ainoastaan valitsijayhdistyksiin pohjautuva malli korostaisi järjestelmän epäpoliittisuutta, alueellista luonnetta sekä roolia kuntalaisten suorana vaikuttamiskanavana. Tällöin motivaationa lähteä ehdokkaaksi korostuisi asukkaiden omaehtoinen ja aito kiinnostus olla vaikuttamassa oman lähialueensa asioihin. Malli vastaisi sitä epäpoliittista toimintatapaa, joka Rovaniemen aluelautakuntamallissa on havaittu hyväksi ja ottaisi huomioon kuntien esittämän toiveen, ettei alueellisten toimielinten rooli etäännyisi asukasvaikuttamisesta puoluepoliittisen ehdokasasettelun myötä.

Kunnanosa-vaaleissa vaalipiirinä olisi valtuuston päättämä kunnan osa-alue, joka voisi koostua yhdestä tai useammasta äänestysalueesta. Noin kolmasosassa kuntia on tällä hetkellä vain yksi äänestysalue. Koska kunnat päättävät itse äänestysalueidensa lukumäärästä, ne voivat halutessaan muuttaa kuntansa äänestysaluejakoa, jos se ei ole tarkoituksenmukainen kunnanosa-vaalien järjestämisen kannalta. Äänestysaluejaosta poikkeavaa vaalipiirijakoa kunnanosa-vaaleissa ei ehdoteta mahdollistettavaksi, koska tämä aiheuttaisi epätarpeellisen paljon ylimääräistä hallinnollista työtä vaaleja järjestävässä kunnassa ja Väestörekisterikeskuksessa.

Kunnanosa-vaalit toimitettaisiin soveltuvin osin samanlaisilla menettelyillä kuin kuntavaalit. Mikäli kunnanosa-vaaleissa ainoastaan valitsijayhdistyksillä olisi oikeus asettaa ehdokkaita, vaalien tulos määräytyisi henkilökohtaisten äänimäärien perusteella. Toimielin koostuisi tällöin eniten ääniä saaneista ehdokkaista.

Mikäli kunnanosa-vaaleissa puolueilla ja valitsijayhdistyksellä olisi oikeus asettaa ehdokkaita, kunnanosa-vaalit olisivat kuntavaalien tapaan suhteelliset. Puolue, vaaliliitto tai yhteislista voisi asettaa enintään puolitoistakertaisen määrän ehdokkaita valittavien alueellisen toimielimen jäsenmäärään nähden. Tulos laskettaisiin käyttäen d'Hondt'in laskentamenetelmää. Koska on oletettavaa, että toimielinten jäsenmäärät eivät todennäköisesti olisi kovin suuria, tulee huomioida, että suhteellisessa vaalitivassa piilevä äänikynnys nousee korkeaksi.

Ehdokashakemukset osoitettaisiin kunnan keskusvaalilautakunnalle kuten kuntavaaleissa. Uusia vaaliviranomaisia ei ehdoteta perustettavaksi. Kunnanosa-vaaleissa käytettäisiin samaa äänioikeusrekisteriä kuin kuntavaaleissa. Äänioikeusrekisteriin merkittäisiin äänioikeutetun kohdalle se kunnan osa-alue, jolla hän on äänioikeutettu. Kunnan keskusvaalilautakunta valmistuttaisiin kunnan osa-aluevaalien äänestysliput ja huolehtisi niiden jakelusta yleisten ennakkoäänestyspaikkojen ja kotiaänestyksen vaalitoimitsijoille, vaalitoimikunnille sekä vaalilautakunnille. Muutoin kunnan osa-aluevaaleissa käytetään samoja asiakirjoja kuin kuntavaaleissa.

Kunnan osa-aluevaaleissa ennakkoäänestys toimitettaisiin vain asianomaisen kunnan alueella kuten pormestarinvaalissa. Ennakkoäänestyksen toimittaminen koko maan alueella lisäisi kuntien vaaliviranomaisten hallinnollista taakkaa sekä kunnalle aiheuttavia kustannuksia merkittävästi, hankaloittaisi äänestystapahtumaa äänestäjän näkökulmasta ja voisi aiheuttaa sekaannuksia.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Yleistä vaikutuksista

Pormestarin suoran vaalin mahdollistaminen lisää kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Samanaikaisesti pormestarijärjestelmän käyttöönotto saattaa muuttaa kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen välisiä suhteita. Pormestari malli voi lieventää poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijavalmistelun välistä kuilua ja siten myös parantaa kunnan päätöksenteon edellytyksiä, kun poliittiset näkemykset ovat jo asioiden valmisteluvaiheessa tiedossa. Toisaalta järjestelmä saattaa kaventaa valmistelua ja esimerkiksi vaihtoehtoisten näkemysten ja mallien esittämistä. Joissakin tapauksissa järjestelmän käyttöönotto saattaa myös johtaa henkilöstökustannusten kasvuun, jos kunnassa päädytään ratkaisuun, jossa hallinto-organisaation johtamiseen tarvitaan edelleen myös virka-johtaja.

Erityyppisen kunnanosa-aluehallinnon tai kunnanosatoimielinten mahdollisuuksina on yleisesti nähty se, että ne ovat yksi keino luoda lisää vaikuttamismahdollisuuksia kuntalaisille. Vaaleilla valittuina ne voisivat myös vahvistaa edustuksellista demokratiaa sekä johtaa osaltaan kuntalaisten äänestysaktiivisuuden lisääntymiseen. Niillä voidaan toimintaympäristön muuttuessa ja kuntakoon suurenessa pyrkiä turvaamaan alueellista edustavuutta ja kehittämään nykyistä vaikuttavampia osallistumismuotoja. Alueellinen toiminta voisi myös vahvistaa alueella ja kunnassa toimivien yhdistysten ja järjestöjen sekä kunnan välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta, osahallinnon tehtävistä riippuen. Erityisesti sellaisissa kunnissa, joissa reuna-alueiden äänen kuuluminen on aiemmin ollut heikkoa, vaaleilla valitut alueelliset toimielimet voisivat vahvistaa alueellista moniäänisyyttä.

Toisaalta vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten on nähty tuovan lisähallintotason, jossa vaarana on kunnan päätöksentekojärjestelmän monimutkaistuminen erityisesti kuntalaisten näkökulmasta. Tästä näkökulmasta vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten on nähty ratkaisevan demokratian ja osallistumisen tosiasiallisia ongelmia ehkä vain näennäisesti. Paikallisten olosuhteiden huomioimisen mahdollistava sääntely johtaa myös väistämättä hyvinkin erilaisiin ratkaisuihin eri kunnissa. Toisaalta tiukka ja yhdenmukainen sääntely jättäisi kunnille vain vähän liikkumavaraa ja paikalliset olosuhteet olisi haasteellista ottaa huomioon. On myös otettava huomioon, että vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten käyttöönotto eivät vähennä tarvetta muiden vaikutusmahdollisuuksien ja suoran tai käyttäjädemokratian keinojen kehittämiseen.

## 4.2 Taloudelliset vaikutukset

### Vaikutukset valtiontalouteen

Pormestarivaaleihin ja kunnanosavaaleihin varautuminen aiheuttaa valtiolle kustannuksia, koska vaalitietojärjestelmään tulee tehdä uusien vaalien toimittamisen edellyttämät muutokset. Nämä kustannukset ovat arviolta 400 000 – 600 000 euroa ja ne syntyvät valtiolle pelkästään vaalien mahdollisuuteen varautumisesta, vaikka yksikään kunta ei päättäisi toimittaa pormestarinvaalia tai kunnanosavaaleja.

Lisäksi kaikista järjestettävistä vaaleista syntyy käyttökustannuksia (valmistelu- ja toimitusprojektit). Valtakunnallisten vaalien osalta vaalitietojärjestelmän käyttökustannukset ovat n. 1,2 miljoonaa euroa. Uuden vaalityypin toteuttaminen valtakunnallisten vaalien yhteydessä tuo arviolta vähintään 10 prosenttia lisäkuluja eli noin 120 000 - 200 000 euroa kutakin vaalia kohden.

### Vaikutukset kuntatalouteen

Esityksen vaikutukset kuntatalouteen riippuvat siitä, päättävätkö kunnat ottaa pormestarinvaalin ja alueellisten toimielinten vaalin käyttöön. Esitys ei sisällä kunnille uusia lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita, vaan kustannusten syntyminen on kuntien oman päätöksenteon varassa.

### Vaalien toimittamisesta aiheutuvat kustannukset

Kunta vastaisi pormestarinvaalin ja kunnanosavaalien toimittamiskustannuksista vastaavasti kuin kuntavaaleissa. Kuntakohtaiset kustannukset riippuvat kunnan asukasmäärästä ja äänestysalueiden määrästä ja vaihtelevat siten kunnittain. Kunnan vastattavaksi tulisivat sellaiset ylimääräiset kulut, jotka ovat selkeästi erotettavissa niistä kuluista, joista oikeusministeriö muutoinkin kuntavaalien toimittamisen yhteydessä vastaa ja joita ei ole tarkoituksenmukaista erotella kunnan ja ministeriön kuluiksi.

Kunnan vastattavaksi tulisi kunnan vaaliviranomaisten toiminnasta ja vaalien toimittamisesta aiheutuneita kustannuksia. Kunta vastaa pormestarinvaalissa ja kunnanosavaaleissa äänestyslippujen valmistamisesta ja niiden lähettämisestä aiheutuneista kustannuksista. Oikeusministeriö vastaa pormestarinvaalin ensimmäisen kierroksen sekä kunnanosavaalin osalta vaalitietojärjestelmän käytön, ilmoituskorttien, muiden vaaliasiakirjojen kuin äänestyslippujen laatimisen ja lähettämisen sekä lähetekuorten postittamisen aiheuttamista kustannuksista.

Pormestarinvaalin toisessa vaalissa kunta vastaisi vaaleissa käytettävien oikeusministeriön tietojärjestelmien ja tuloslaskentaohjelmistojen kustannuksista sekä lähetekuorten postittamisesta aiheutuneista kustannuksista. Nämä kunnan vastuulle tulevat kustannukset olisivat arviolta 100 000 euroa kultakin vaalitapahtumalta.

Pormestarinvaalin ja kunnanosavaalien toimittaminen lisää kunnan keskusvaalilautakunnan sekä vaalilautakuntien työmäärää. Valtuustojen päättämistä luottamushenkilöiden palkkiosäännöistä riippuu, miten työmäärän lisääntyminen ja siten esimerkiksi tuloslaskentaan tarvittavan ajan pidentyminen vaikuttaa vaalien toimittamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

### Muut kustannusvaikutukset

Pormestarimalliin siirtyminen saattaa nostaa kunnan henkilöstökustannuksia, jos malliin siirtyminen ei tarkoita viranhaltijajohtajiston vähenemistä. Jos kunta päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari, mutta katsoo silti edelleen tarvitsevasa viranhaltijajohtajan jollakin muulla nimikkeellä, syntyy väistämättä päällekkäisiä henkilöstökustannuksia. Mikäli kunnassa on jo ollut päätoiminen tai osa-aikainen kunnanhallituksen puheenjohtaja, uusia kustannuksia syntyy vähemmän.

Niissä kunnissa, joissa vaaleilla valitut alueelliset toimielimet otettaisiin käyttöön, tulee varautua toimielimen toimintaedellytysten turvaamiseen. Tältä osin kuntakohtaiset kustannukset voivat merkittävästi vaihdella, sillä kunnat päättäisivät mm. toimielimen tehtävistä, budjetista sekä käytännön toimintamuodoista samoin kuin toiminnan tukemiseen tarvittavasta kunnan viranhaltijoiden työajasta ja -panoksesta. Kustannuksia muodostuisi tältä osin myös muun muassa kokouspalkkioista, jotka tulisivat kuntien korvattavaksi. Lisäksi kustannuksia voi aiheutua muun muassa alue- ja asukastoiminnasta vastaavan henkilöstön palkkauksesta, kokouksista ja matkoista.

## 4.3 Vaikutukset kuntien toimintaan

### 4.3.1 Pormestarivaalin vaikutukset kunnan toimielinten asemaan

Mikäli kunta päättää ottaa pormestarinvaalin käyttöön, on perusteltua kiinnittää huomiota valtuuston ja kunnanhallituksen aseman säilymiseen. Valtuuston on päätöksenteollaan huolehdittava, että pormestari on kaikissa keskeisissä kysymyksissä valtuustolle alisteinen ja että valtuustolla on riittävät keinot ohjata ja valvoa pormestarin toimintaa. Myös tämän vuoksi on perusteltua, että valtuustolla on viimesijassa oikeus pormestarin erottamiseen.

Suoran pormestarinvaalin valinneissa maissa yleisin malli on, että pormestari toimii sekä valtuuston että kunnanhallituksen puheenjohtajana. Esitys mahdollistaa myös tämän vaihtoehdon, mutta sen sovittaminen suomalaiseseen järjestelmään aiheuttaisi todennäköisesti tarpeen muuttaa niin valtuuston toimintatapaa kuin lautakuntajärjestelmääkin. Toimintatapaa tulisi tällöin muuttaa huomattavasti nykyistä valtuustokeskeisemmäksi. Tilanne mahdollistaisi myös melko huomattavan vallan keskittymisen yhdelle henkilölle.

Pormestarin tehtävät ja toimivalta ovat sidoksissa kunnan toimintaympäristöön ja muuhun johtamisen organisointitapaan, jolloin on perusteltua, että kunnilla on mahdollisimman laaja harkintavalta asian suhteen. Myös suoralla vaalilla valitun pormestarin mallissa

kunnanhallituksen päätöksenteko on kollegiaalista. Valtuusto päättää hallintosäännössä, minkälaista toimivaltaa pormestarille siirretään. Asiaan vaikuttaa myös, miten kunnassa käytännön tasolla organisoidaan päätöksenteon valmistelu. Onko kunnassa edelleen hallinnon johdossa toimiva virkajohtaja, joka pääsääntöisesti vastaa valmistelusta ja myös esittelystä vai miten kunta päättää asiassa toimia. Jos kunta päättää, että hallintoa johtaa myös virkajohtaja, mutta sitoo hänen toimikautensa esimerkiksi pormestarin toimikauteen, tilanne todennäköisesti vahvistaa pormestarin vaikutusvaltaa valmisteluun.

Pormestarijärjestelmään siirtyminen muuttaa joka tapauksessa myös viranhaltijavalmistelua. Parhaimmillaan se antaa jo valmisteluvaiheessa tietoa vallitsevista poliittisista näkökannoista ja tehostaa valmistelua ja sen seurauksena päätöksentekoa. Poliittisen toimijan vahvempi ote viranhaltijavalmisteluun saattaa kuitenkin joissakin tilanteissa myös rajoittaa valmistelua ja erityisesti esille nostettavia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja.

### 4.3.2 Vaaleilla valitun alueellisen toimielimen vaikutus kuntien toimintaan ja suhde muihin toimielimiin

Koska alueellisen toimielimen asettaminen jäisi kuntien harkintaan, ei esityksellä ole yleisesti kuntien toimintaan kohdistuvia suoria vaikutuksia. Mikäli alueellisia toimielimiä valittaisiin jatkossa vaalein useissa kunnissa, voi tällä olla kunnan toiminnan näkökulmasta sekä myönteisiä että haasteellisia vaikutuksia. Toimielimen kautta voidaan nykyistä paremmin saada kunnan ja eri toimielinten päätöksenteon tueksi tietoa kunnan osa-alueiden asukkaiden näkemyksistä ja alueellisista kehittämistarpeista. Toisaalta ilman perusteellista suunnittelua, voi seurauksena olla hallinnon moniportaistumista ja kunnan kokonaisjohtamisen hämärtymistä. Riskinä voi olla johtamisen vastuu- ja toimivaltasuhteiden epäselvyys muun muassa sektorilautakuntien ja alueellisten toimielinten välillä. Toisaalta mikäli kunnissa päätetään ottaa käyttöön kunnanosavaalit, edellyttää tämä joka tapauksessa toimielimen työnjaon selkeää määrittelyä suhteessa kunnan muihin toimielimiin. Kuntien tulee varmistaa vaaleilla valituille alueellisille toimielimille riittävät resurssit niiden toiminnan vaikuttavuuden turvaamiseksi. Tämä voi tarkoittaa viranhaltijatyöpanosta asioiden valmistelussa alueelliselle toimielimelle.

Kunnan hallinnon ja kokonaisjohtamisen näkökulmasta keskeinen kysymys on, miten alueellinen näkökulma sovitetaan yhteen kuntien johtamisjärjestelmän, tilaaja-tuottajamallien, sopimusohjausjärjestelmien ja ylipäätään sektoreittain järjestetyn hallinnon ja palveluorganisaatioiden kanssa. Palvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen osallistuvat alueelliset toimielimet pyrkivät katsomaan asukkaiden tarpeita arjen toimivuuden ja alueen palvelujen kokonaisuuden kannalta eikä tätä sektorirajat ylittävää näkökulmaa ole käytännössä ollut helppo yhdistää sektoreihin kiinnittyneen kunnallisen suunnittelu-, valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmään.

Yksi kuntademokratian keskeisistä kehityspiirteistä viime vuosikymmenten aikana on toimielinten, luottamustehtävien ja niissä toimivien luottamushenkilöiden väheneminen. Luottamushenkilöiden määrä on puolittunut 1990-luvun vaihteen jälkeen. Yhä harvempi kuntalainen on mukana kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallispolitiikkaan osallistuvien joukon harvetessa myös kuntalaisten ja kuntapäätäjien kontaktipinta ohenee. Suo-

nessa virkamiesjohdon rooli on selvästi korostuneempi kuin muissa Pohjoismaissa, ja paine poliittisen johtamisen vahvistamiseen on ilmeinen. Alueellisten toimielinten valitseminen vaaleilla antaisi mahdollisuuden nykyistä laajemmalle ryhmälle osallistua luottamuselinten toimintaan. Samalla se voisi vahvistaa lähidemokratian toteutumista.

Alueellisuuden korostaminen saattaa aiheuttaa ongelmia myös kuntien luottamushenkilötyön näkökulmasta. Varsinkin suuremmissa kaupungeissa valtuuston roolia strategisena päätöksentekijänä korostetaan. Tämän luottamushenkilöiden toimenkuvan ja roolin muutoksen on havaittu olevan ristiriidassa kuntalaisten ja äänestäjien odotusten kanssa. Alueelta valitun valtuutetun usein odotetaan toimivan alueen etujen puolustajana. Vastavasti kunnanosavaalit voivat johtaa alueellisten intressien liialliseen vahvistumiseen ja osapoptimointiin, jos luottamushenkilöt ovat enemmänkin alueellisia poliitikkoja eivätkä koko kunnan edustajia. Tämä voi näkyä esimerkiksi päätöksenteon vaikeutumisenä palvelurakenteisiin ja – verkkoihin liittyvissä kysymyksissä. Toisaalta alueiden ja niiden edustajien osallistaminen palveluja koskevaan päätöksentekoon voi myös helpottaa vaikeiden päätösten legitimoitua kunnassa. Jos alueellisten toimielinten yhtenä tärkeimpänä tehtävänä on tuoda alueellista asiantuntemusta kunnalliseen päätöksentekoon, tähän olisi kehitettävä systemaattisia toimintatapoja. Kunnassa on pohdittava, mikä on demokratian ja lähivaikeuttamisen kehittämisen kokonaisuus ja miten kunnanosavaalit soveltuvat kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen kunnassa.

## 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä voidaan arvioida olevan vaikutuksia kunnalliseen demokratiaan, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, äänestysaktiivisuuteen sekä poliittiseen järjestelmään.

### 4.4.1 Vaikutukset kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin

Esitys laajentaisi asukkaiden äänioikeutta koskemaan myös pormestarin vaalia ja kunnanosavaalia, mikäli kunta päättää ottaa tällaisen järjestelmän käyttöön. Lähtökohtaisesti tämän antaisi asukkaille uusia keinoja vaikuttaa: asukkaat voisivat vaaleissa ottaa kantaa kunnan ylimmän johdon sekä vastaavasti alueellisten toimielinten kokoonpanoon.

Alueellisten toimielinten osalta vaikutukset riippuvat merkittävästi sekä kuntien päätöksenteosta että siitä, millaiseksi alueellisen toimielimen rooli eri kunnissa muodostuisi. Useiden tutkimusten mukaan nykymuotoisten, ei-vaalein valittujen toimielinten vaikuttavuus on keskeisesti kytköksissä toimielimelle delegoituun budjetti- ja päätäntävaltaan. Myös vaalein valitun toimielimen osalta on oleellinen kysymys se, kyetäänkö toimielimelle delegoimaan riittävässä määrin mielekkäitä tehtäviä, niitä koskevaa päätösvaltaa ja tehtävien toteuttamiseen tarvittavia määrärahoja. Mikäli ei, on vaarana, että myös kuntalaisten kiinnostus toimielintä kohtaan jää laimeaksi. Esityksen vaikutuksia kunnalliseen demokratiaan ja asukkaiden osallisuuteen voidaan siksi laajemmin arvioida vasta pidemmällä aikavälillä.

Suomalaisen demokratian suurimpana haasteena voidaan pitää äänestysaktiivisuuden laskemista ja osallistumisen eriarvoistumista. Äänestysaktiivisuus on kuntavaaleissa laske-

nut enemmän kun muissa vaaleissa. Pormestarinvaalilla voidaan arvioida olevan myönteinen vaikutus äänestysaktiivisuuteen. Sekä Suomessa että kansainvälisesti on todettu, että henkilövaali kiinnostaa kansalaisia. Alueellisen toimielimen osalta vastaava vaikutus riippune alueellisen toimielimen tehtävistä, roolista ja merkityksestä. Paikallisten ehdokkaiden ja asioiden esille nostaminen saattaisi kuitenkin lisätä äänestysaktiivisuutta. Samanaikaisesti kuntavaalien kanssa järjestettävät pormestarinvaalit ja kunnanosavaalit vaikuttanevat myös kuntavaalien vaalikampanjoihin. Samanaikaisuus voi kuitenkin johtaa myös siihen, että kunnanosavaaleissa ehdokkaaksi asettuvia voi olla vaikea löytää.

Kuntalaisten kiinnostuksen ja äänestysaktiivisuuden näkökulmasta merkitystä voi olla myös ehdokasasettelulla. Kuntaliiton tutkimusten (Kuntademokratian ja johtamisen tila valtuustokaudella 2008–2012) mukaan kuntalaisten kokemana epäluottamus kunnan päätöksentekoon on pysyvämpi ilmiö ja vaikka kuntalaiset seuraavat oman kuntansa asioita aktiivisesti, ei tämä heijastu kiinnostukseen kunnallispolitiikkaan. Niinpä puolueiden mahdollisuus ehdokkaiden asettamiseen saattaa johtaa alueellisen, kansalaislähtöisen toiminnan liialliseen politisoitumiseen, jota ei asukasvaikuttamisen näkökulmasta enää koetakaan mielekkääksi. Riskinä voi tällöin olla, että alueellinen toimielin ei pohjautuisi tarpeeksi alueen asukkaiden omaan haluun toimia kunnanosa-alueen toiminnan ja palvelujen kehittäjänä sekä alueen identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistajana.

Lisäksi, mikäli kunnanosavaaleissa valittavan toimielimen jäsenmäärä on kovin pieni, ns. piilevä äänikynnys nousee korkeaksi. Laskennallinen, arvioitu äänikynnys olisi esimerkiksi kuuden jäsenen toimielimeen noin 14 prosenttia ja kahdeksan jäsenen toimielimeen noin 11 prosenttia, mutta esimerkiksi 13 jäsenen toimielimeen enää noin 7 prosenttia.

Parhaimmillaan alueellinen toimielin voi edistää asukkaiden kiinnostusta ja osallistumista lähi- tai omaa asuinaluettaan koskevien asioiden hoitoon. Sen kautta saadaan myös tietoa kunnan osa-alueiden erityiskysymyksistä ja näkemyksistä koko kuntaa koskevaan päätöksentekoon, mikä vahvistaisi alueellista moniäänisyyttä kunnassa. Se voi vahvistaa valtuutettujen ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta. Kuntalaisen voi olla helpompi ajaa asiaansa oman alueen toimielimen edustajan kautta kuin ottamalla yhteyttä koko kunnan luottamushenkilöön tai viranhaltijoihin erityisesti suuremmissa kunnissa. Se voi edistää näin kunnan ja sen osa-alueiden asukkaiden välistä vuorovaikutusta. Riskinä on kuitenkin se, että kansalaisten näkökulmasta hallinto monimutkaistuu ja asioiden käsittely moniportaistuu tai jopa hidastuu. Tutkijoiden arvion mukaan kuntalaisen on äänestäjänä jo nyt vaikea ymmärtää sitä, mitä vaihtoehtoja päätöksenteossa kulloinkin on ja ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta.

#### 4.4.2 Vaikutukset vaalien toimittamiseen

Sekä pormestarinvaali että alueellisten toimielinten vaalit järjestettäisiin samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Suomessa on ainoastaan kerran valtakunnallisesti järjestetty samanaikaiset vaalit. Vuonna 1996 Suomen liittyttyä Euroopan unioniin ensimmäiset europarlamenttivaalit järjestettiin samanaikaisesti kunnallisvaalien kanssa. Kainuun hallintokokeilussa (343/2003) vaalit Kainuun maakuntavaltuustoon on vuosina 2004 ja 2008 toteutettu kunnallisvaalien yhteydessä.



Vaalien teknisen toimittamisen osalta selkeä havainto oli, että hylättyjen äänestyslippujen osuus oli yhdistetyissä vaaleissa poikkeuksellisen suuri: europarlamenttivaaleissa hylättiin 4,9 prosenttia annetuista äänistä ja kunnallisvaaleissa 1,6 prosenttia. Tavanomainen hylkäysprosentti vaaleissa on noin 0,5. Suurimpana syynä hylkäyksissä olivat europarlamenttivaalien tyhjä äänestyslippu ja se, että äänestäjät olivat sekoittaneet kahden vaalin eriväriset äänestysliput keskenään: äänestäneet kunnallisvaalien valkealla lipulla europarlamenttivaalien ehdokasta ja europarlamenttivaalien ruskealla äänestyslipulla kunnallisvaaliehdokasta.

Kahden erivärisen äänestyslipun sekoittuminen keskenään oli ongelma myös Kainuun kuntien kunnallisvaaleissa ja maakuntavaaleissa, jossa äänten hylkäämisprosentit olivat poikkeuksellisen korkeita sekä vuonna 2004 että vuonna 2008. Vuonna 2004 pienin hylkäysprosentti oli 2,0 ja suurin 5,5. Vuonna 2008 pienin hylkäysprosentti oli 2,3 ja suurin peräti 6,6. Kainuun kuntien keskusvaalilautakuntien arvion mukaan noin 70–80 prosenttia hylätystä äänistä johtui siitä, että äänestäjät olivat sekoittaneet keskenään kaksi äänestyslippua eli äänestäneet kunnallisvaalien äänestyslipulla maakuntavaalien ehdokasta ja maakuntavaalien äänestyslipulla kunnallisvaalien ehdokasta.

Aikaisempien kokemusten perusteella voidaan arvioida, että hylättyjen äänten määrä tulee kasvamaan, jos kuntavaalit ja pormestarinvaalit tai kuntavaalit ja alueellisten toimielinten vaalit järjestetään samanaikaisesti. On myös huomattava, että vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittäneen työryhmän (oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 31/2014) linjauksen mukaisesti lakia neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/1990) tullaan muuttamaan niin, että mahdollistetaan kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen kuntavaalien yhteydessä. Näin ollen olisi periaatteessa mahdollista, että yhtäaikaaisesti tulisi toimitettavaksi kolmet vaalit ja kunnallinen kansanäänestys eli neljä äänestystapahtumaa yhtäaikaisesti. Näin monen äänestyksen toteuttamisesta samanaikaisesti ei ole Suomessa aiempia kokemuksia. Aikaisempien kokemusten perusteella on kuitenkin oletettavaa, että neljän yhtäaikaisen vaalin toteuttamisesta ei selvitä ilman teknisiä ongelmia.

Pormestarinvaalilla ja kunnanosa-vaaleilla on vaikutusta viranomaisten toimintaan vaalien toimittamisessa. Erityisesti kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät lisääntyisivät, mutta vaaleilla olisi vaikutusta myös vaalilautakuntien toimintaan erityisesti tuloslaskentavaiheessa. Kunnan keskusvaalilautakunta huolehtisi ehdokasasettelun viranomaistehävistä sekä ennakköäänestyksessä annettujen äänestyslippujen laskennasta, vaalipäivänä annettujen äänestyslippujen tarkastuslaskennasta ja tuloksen vahvistamisesta. Näiden vaalien toimittaminen vaikuttaa myös oikeusministeriön ja Oikeusrekisterikeskuksen työhön. Tähän liittyviä vaalitietojärjestelmän kustannuksia on todettu yllä kohdassa Taloudelliset vaikutukset.

#### 4.4.3 Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen

Esitys voi eriyttää kuntien käytäntöjä toisistaan. Ehdotuksella voi siksi olla vaikutuksia sekä eri kuntien että saman kunnan asukkaiden välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

On todennäköistä, että vaalein valittuja alueellisia toimielimiä ei otettaisi käyttöön kaikissa kunnissa, koska myöskään nykymuotoisia, ei-vaalein valittuja toimielimiä ei ole katsottu kaikissa kunnissa tarpeelliseksi. Todennäköisesti vaalein valittu pormestarimallikaan ei tulisi laajemmin sovellettavaksi, kun nykymuotoinen pormestarimallikin on käytössä vain kahdessa kunnassa eikä laajaa kiinnostusta pormestarin valintaan ole toistaiseksi ollut.

Niissä kunnissa, joissa vaalein valitut toimielimet ja/tai pormestari otettaisiin käyttöön, asukkailla olisi laajempi äänioikeus kuin kunnissa, joissa kyseisiä toimielimiä tai pormestaria ei ole tai niitä ei valita vaalein. Mahdollista on myös, että alueellisia toimielimiä valitaisiin vain joihinkin kunnan osiin. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ja toisaalta myös alueellisen toimielinten käytännöt sekä kuntien johtamiskäytännöt voisivat kuntien välillä eriytyä nykyisestä. Toisaalta kuntalaki on pääsääntöisesti mahdollistava myös muiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen osalta, myös valtuuston valitsemaa alueellista toimielintä ja pormestaria koskien. Kuntalaki mahdollistaa myös muutoin johtamisjärjestelmien kehittämisen huomioiden erilaisten kuntien tarpeet. Vaikka osallistumisen eriarvoistumisesta eri kuntien välillä on mm. tutkimuksissa myös kannettu huolta, on Suomen kuntakenttä varsin heterogeeninen ja näin ollen on tarkoituksenmukaista, että lainsäädäntö mahdollistaa ja kannustaa kuntia ottamaan käyttöön erityyppisiä osallistumisen keinoja.

Ehdotuksilla ei lähtökohtaisesti arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Vaikutuksia tältä osin on mahdollista arvioida vasta pidemmällä aikavälillä aikaisintaan silloin, kun kunnissa on toimitettu ensi kertaa esityksessä ehdotettuja vaaleja. Perinteisesti naiset ovat äänestäneet kunnallisvaaleissa miehiä aktiivisemmin. Vuoden 2012 vaaleissa naisten äänestysprosentti oli 3,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin miesten. Mikäli alueellisen toimielimen vaali ja pormestarin vaali järjestetään kuntavaalien kanssa samanaikaisesti, on todennäköistä, että äänestäneiden sukupuolijakauma noudattelee pitkälti kuntavaalien tulosta.

Naisten osuus kuntien valtuutetuista on miehiä alhaisempi. Kuntavaaleissa 2012 valtuustoihin valituista naisia oli 36 prosenttia. Naisia valitaan miehiä vähemmän kuntien ja kaupunkien johtajiksi ja naisten osuus on miehiä alhaisempi myös valtuuston ja hallituksen puheenjohtajista. Kunnissa tällä hetkellä toimivista ja valtuuston valitsemista kahdesta pormestarista molemmat ovat naisia. Meneillään olevan valtuustokauden hallituksen puheenjohtajista naisia on 26 prosenttia ja valtuuston puheenjohtajista 28 prosenttia, valtuuston varapuheenjohtajista naisia on 26 prosenttia ja hallituksen varapuheenjohtajista 37 prosenttia (sekä 1. että 2. varapuheenjohtajista). Myös eri toimialojen lautakuntien puheenjohtajistossa miehet ovat kaikissa enemmistönä. (Tiedot Kuntaliitto, luottamushenkilörekisteri)

Muihin toimielimiin kuin valtuustoon sovelletaan tasa-arvolain 4 a §:ää, jonka mukaan naisia ja miehiä tulee kumpiakin olla toimielimissä vähintään 40 prosenttia. Kunnanvaltuustoihin naisia tulee valituksi vähemmän kuin heidän saamansa ääni- ja ehdokasasettelun perusteella olisi odotettavissa. On kuitenkin huomioitava, että valittaessa toimielintä vaaleilla, ei tasa-arvolain em. säännös tule noudatettavaksi. Tällöin on mahdollista, että vaalein valittujen alueellisten toimielinten jäsenten sukupuolijakauma noudattelee pikemminkin valtuuston kuin lautakuntien sukupuolijakaumaa. Pormestarin osalta asiaan vaikuttaa merkittävästi esitetty valintatavan muutos sekä se, että kyseessä on henkilövaali.

Myös nuoret ovat edelleen selkeästi aliedustettuina, sekä ehdokkaiden ja valtuutettujen joukossa. Alle 25-vuotiaat ovat valtuustoissa selvimminkin aliedustettuja. Vuonna 2012 yli puolessa kaikista kunnista valtuustoon päässeiden joukossa ei ollut lainkaan alle 25-vuotiaita. Alle 30-vuotiaat puuttuvat noin joka kuudennen kunnan valtuustosta. Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen päätöksenteossa on tärkeää sukupolvien välisen tasavertaisen kohtelun kannalta. Myös maahanmuuttajat ovat edelleen selkeästi aliedustettuja sekä ehdokkaina että luottamushenkilöinä. Etenkin suurissa kaupungeissa luottamustehtävään pääsy voi olla haasteellista. Alueellisten toimielinten kautta voi olla mahdollista edistää yhdenvertaista osallistumista, sillä niihin valituksi tuleminen voi olla matalampi kynnyks. On tosin mahdollista että vaalein valittujen alueellisten toimielinten jäsenten ikäjakauma noudattelee valtuuston ikäjakaumaa.

#### 4.4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä kielellisiä vaikutuksia. Joissakin kuntaliitostilanteissa voidaan olettaa, että esitys turvaisi nykyistä tilannetta paremmin vähemmistökielen asemaa kunnassa.

Suorilla vaaleilla valitut alueelliset toimielimet voisivat helpottaa hallinnollisten ja palvelujen koskevien rakennemuutosten toteuttamista, koska niiden avulla voitaisiin vahvistaa lähidemokratiaa. Jos ne edesauttaisivat kuntarakennemuutosten toteutumista, voidaan niillä arvioida olevan välillisiä aluekehitysvaikutuksia. Laajemmat kunnat voisivat vahvistaa kuntien elinvoimaa, osaamista, kilpailukykyä ja kehittämismahdollisuuksia.

Suorilla vaaleilla valitut alueelliset toimielimet myös takaisivat alueellista edustavuutta ja vahvistaisivat alueellista moniäänisyyttä kunnissa. Ne voisivat myös vähentää kuntien sisäisiä alueiden kehittyneisyseroja ja tukea kunnan eri osien tasapainoista kehitystä. Harvaan asutuissa kunnissa käyttöön otettuina niillä voisi olla myönteisiä vaikutuksia maaseudun kehittämiseen. Ne voisivat edistää ainakin yhteisöllisyyttä, sosiaalista pääomaa, lähidemokratiaa ja paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista.



## 5 Asian valmistelu

### 5.1 Valmisteluvaiheet

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

Toimeksiannon mukaan 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.

Toimeksiannon mukaan valmistelutyössä oli arvioitava mm. 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.

Tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelusta vastasi valmistelutyöryhmä, johon kuului valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton edustajia. Valmistelutyöryhmä on kuullut valmistelun aikana Rovaniemen, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupunkien edustajia sekä muita asiantuntijoita.

Valmistelun tukena on toiminut kuntalain kokonaisuudistuksen parlamentaarinen seurantaryhmä. Seurantaryhmän tehtävänä oli 25.4.2014 muutetun asettamispäätöksen mukaan seurata pormestarin suoraa vaalia sekä alueellisen toimielimen vaalia koskevaa valmistelutyötä, esittää näkökulmia valmistelutyön tueksi sekä edistää valmistelussa tarvittavaa vuorovaikutusta. Valmistelutyöryhmän ehdotuksia on käsitelty seurantaryhmässä.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti maaliskuussa 2015 hallituksen esitysluonnoksen lähettämistä lausuntokierrokselle. Lausuntopalautteen perusteella on tarkoitus syksyllä 2015 päättää esityksen etenemisestä ja jatkovalmistelusta.

## **5.2 Lausuntojen huomioon ottaminen**

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

# 1 Lakiehdotusten perustelut

## 1.1 Kuntalaki

**20 §. Äänioikeus kuntavaaleissa, pormestarinvaalissa ja kunnanosavaaleissa.** Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä mainitaan myös äänioikeus pormestarinvaalissa ja kunnanosavaaleissa.

Pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään äänioikeudesta kuntavaaleissa. Äänioikeus kuntavaaleissa on 1 momentin mukaan Suomen, Euroopan unionin, Islannin tai Norjan kansalaisilla, jotka viimeistään vaalipäivänä täyttävät 18 vuotta, ja joiden kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on 51. päivänä ennen vaalipäivää. Äänioikeus on myös muulla edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahdenvuoden ajan. Äänioikeus kuntavaaleissa on niinkään pykälän 2 momentissa tarkoitettujen edellytykset täyttävällä Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla henkilöllä ja tällaisen henkilön perheenjäsenellä.

Pykälän ehdotetaan uutta *3 momenttia*, jossa säädettäisiin äänioikeudesta pormestarinvaalissa. Äänioikeus pormestarinvaalissa olisi 1 ja 2 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä.

Pykälän *4 momentti* olisi uusi ja siinä säädettäisiin äänioikeudesta kunnanosavaaleissa. Äänioikeus kunnanosavaaleissa olisi 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla henkilöllä, jonka asuinpaikka on kyseisellä kunnan osa-alueella.

**34 §. Luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden.** Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Pormestarin ja apulaispormestarin erottamisesta säädettäisiin pormestaria ja apulaispormestaria koskevissa pykälissä.

**36 a §. Alueellisen toimielimen jäsenten valitseminen vaaleilla.** Pykälässä säädettäisiin kuntalain 36 §:ssä tarkoitettun alueellisen toimielimen valitsemisesta suorilla vaaleilla kunnan niin päättyessä. Alueellisten toimielinten vaalit (*kunnanosavaalit*) toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä. Kunta itse voisi päättää alueellisen toimielimen nimestä.

Kuntalain 36 §:n 1 momentin mukaan alueelliset toimielimet voivat olla asemaltaan lautakuntia tai johtokuntia. Alueelliset toimielimet ovat siten kunnan virallisia toimielimiä, joille voidaan kuntalain 91 §:n perusteella delegoida kunnan päätösvaltaa. Toimielimet voivat myös tehdä oma-aloitteisesti esityksiä ja ottaa asioita käsiteltäväkseen. Kuntalain 36 §:n 2 momentin mukaan alueellisen toimielimen tehtävänä on kunnan päätöksente-

koon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Alueelliselle toimielimelle tulee 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. Alueellisen toimielimen muista tehtävistä ja toimivallasta määrätään hallintosäännössä.

Vaaleilla valitun alueellisen toimielimen tehtävistä ei esitetä säädettäväksi erikseen. Koska vaaleilla valitulla toimielimellä voidaan nähdä olevan selvästi vahvempi mandaatti toimia alueensa kehittäjänä kuin muilla alueellisilla toimielimillä, olisi tarkoituksenmukaista, että valtuusto määrittäisi sille myös laajempia tehtäviä hallintosäännössä. Toimielin voisi esimerkiksi osallistua omaa aluettaan, lähipalveluja sekä osallistumismahdollisuuksia koskevaan suunnitteluun, kehittämiseen ja päätöksentekoon. Valtuusto voisi antaa alueelliselle toimielimelle päätös- ja budjettivaltaa alueensa kehittämisessä ja lähipalveluissa. Tehtävät voisivat koskea esimerkiksi sivistys-, vapaa-ajan-, nuoriso-, kulttuuri-, terveys- ja sosiaalipalveluita sekä lähiympäristöä. Alueellisen toimielimen toiminnassa voisi korostua myös kyseisen kunnan osa-alueen erityispiirteet.

Kunnan hallintosäännössä tulee määritellä ne menettelytavat ja -periaatteet, joiden mukaan alueellisen toimielimen ja kunnan muiden toimielinten sekä viranhaltijaorganisaation välinen vuorovaikutus ja työnjakoa sekä toimivaltasuhteita koskevat kysymykset järjestetään. Jos alueellisille toimielimille delegoitaisiin kunnan päätösvaltaa, tulisi kunnassa olla koko kunnan tasolla päätöksenteon yhteensovittamisesta vastaava toimielin, jona voisi asiasta riippuen toimia esimerkiksi toimialalautakunta. Kunnan tulisi myös kiinnittää huomiota asukkaiden yhdenvertaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen erityisesti niissä tilanteissa, joissa alueellisia toimielimiä on vain joillakin kunnan osa-alueilla. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kokonaisuus kunnassa tulee kuntalain 37 §:n mukaisesti pohtia myös osana kuntastrategiaa.

Pykälän 1 momentin mukaan päätöksen vaaleilla valitun alueellisen toimielimen malli käyttöön ottamisesta kunnassa tekisi valtuusto. Valtuusto päättäisi myös, otetaanko malli käyttöön koko kunnan alueella vai vain yhdellä tai useammalla kunnan osa-alueella. Kunnan osa-alueena olisi yksi tai useampi vaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Kunta voi vaalilain mukaisesti itse päättää äänestysaluejaostaan. Mikäli kunnassa on vain yksi äänestysalue ja kunta haluaisi ottaa vaaleilla valitut alueelliset toimielimet käyttöön, tulisi kunnan muuttaa äänestysaluejakoa.

Valtuusto päättäisi myös vaaleilla valitun alueellisen toimielimen jäsenten lukumäärästä vastaavasti kuin muidenkin alueellisten toimielinten osalta. Koska vaaleilla valittujen alueellisten toimielinten asema ja tehtävät voivat vaihdella eri kuntien välillä merkittävästi, kunnilla tulee olla mahdollisuus ottaa tämä huomioon myös toimielimen koossa. Toimielimen jäsenten lukumäärästä ei siten säädettäisi esimerkiksi vastaavasti kuin valtuutettujen vähimmäismäärästä säädetään kuntalain 16 §:ssä. Kuntien tulisi kuitenkin suo-



rilla vaaleilla valitun toimielinten mallia käyttöön ottaessaan kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti hyvin pienellä jäsenmäärällä vaalien äänikynnys nousee korkeaksi. Tällöin suhteellinen vaalitapa johtaa siihen, että toimielimeen tulevat käytännössä valituksi vain kunnassa eniten ääniä saavien ryhmittymien edustajat.

Alueelliseen toimielimeen voitaisiin pykälän 2 *momentin* mukaan valita sellaisia kyseisellä kunnan osa-alueella asuvia henkilöitä, jotka täyttävät kuntalain 74 §:n mukaisen vaalikelpoisuuden lautakuntaan tai johtokuntaan. Kunnanosaavaaleihin sovellettaisiin muutoin, mitä kuntavaaleista säädetään kuntalaissa ja mitä vaalilaissa säädetään. Kunnanosaavaaleista säädettäisiin vaalilakiin lisättävässä 11 b luvussa.

Kunnanosaavaaleissa valittujen jäsenten varajäsenten määräytymiseen sovellettaisiin pykälän 3 *momentin* mukaan soveltuvin osin kuntalain 17 §:ää varavaltuutetuista. Varajäseniä valittaisiin siten jokaisen kunnanosaavaaleissa esiintyneen vaaliliiton, puolueen ja yhteislistan ensimmäisistä valitsematta jääneistä ehdokkaista sama määrä kuin jäseniä, kuitenkin vähintään kaksi. Yhteislistan ulkopuolella olleen valitsijayhdistyksen ehdokkaana valitulla jäsenellä ei olisi varajäsentä. Jos jäsenen on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, toimielimen puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varajäsenen.

Jos valtuusto on vaalilain 159 i §:n mukaisesti päättänyt, että kunnanosaavaaleissa ehdokkaita voivat asettaa vain valitsijayhdistykset, varajäseniä ovat valitsematta jääneet ehdokkaat heidän äänimääriensä suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin, että kunnan valtuuston olisi viimeistään 90. päivänä ennen kuntavaalien vaalipäivää ilmoitettava oikeusministeriölle kunnanosaalien toimittamisesta sekä siitä, mikä tai mitkä kunnan äänestysalueista muodostavat osa-alueen ja kuinka monta alueellisen toimielimen jäsentä kunnanosaavaaleissa valitaan. Valtuuston olisi siten käytännössä viimeistään tähän ajankohtaan mennessä päätettävä mallin käyttöönotosta ja vaalien toimittamiseen liittyvistä asioista. Jotta vaalien toimittaminen ei vaalien toimittamista koskevasta päätöksestä mahdollisesti tehdyn valituksen käsittelyn vuoksi estyisi, valtuuston päätös olisi pantavissa täytäntöön ennen päätöksen tulemistakin lainvoimaiseksi.

44 §. *Pormestari*. Pykälässä säädettäisiin pormestarin asemasta, tehtävistä ja erottamisesta. Lisäksi säädettäisiin pormestarin kahdesta vaihtoehtoisesta valintatavasta. Valtuusto voisi valita pormestarin nykyiseen tapaan tai päättää, että pormestari valitaan suoralla vaalilla, jolloin pormestarin valitsevat kunnan asukkaat kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa välittömässä ja salaisessa vaalissa (*pormestarinvaali*).

Kuntalain 38 §:n 2 *momentin* mukaan valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari. Ehdotettu pykälän 1 *momentti* vastaisi kuntalain 44 §:n 1

momenttia. Sen mukaan pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Mikäli kuntaan valitaan pormestari, hän toimii aina kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Suoralla vaalilla valitun pormestarin asema ja tehtävät olisivat lähtökohtaisesti vastaavat kuin valtuuston valitsemalla pormestarilla. Myös suoralla vaalilla valittu pormestari toimisi siten kunnanhallituksen puheenjohtajana ja johtaisi kuntaa kunnanjohtajan sijasta. Pykälän 2 momentti vastaisi uuden kuntalain 44 §:n 5 momenttia. Pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Pykälän 3 momentti vastaisi uuden kuntalain 44 §:n 3 momenttia ja siinä säädettäisiin pormestarin toimikaudesta. Pormestari voitaisiin valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Pykälän 4 momentti olisi uusi ja siinä säädettäisiin pormestarin valintatavasta. Pormestarin valintatavasta päätäisi valtuusto. Valtuusto voisi valita pormestarin itse tai se voisi päättää, että pormestari valitaan kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa pormestarinvaalissa.

Mikäli valtuusto päätäisi, että pormestari valitaan kunnan asukkaiden toimesta suorassa pormestarinvaalissa, vaali toimitettaisiin samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Vaalien toimittamisajankohdasta säädetään voimassa olevan lain mukaisesti vaalilaissa. Keskeiset pormestarinvaalissa noudatettava periaatteet olisivat samat kuin valtiollisissa vaaleissa ja kuntavaaleissa. Pormestarinvaali olisi välitön ja salainen. Valitsijat antavat äänensä suoraan sille henkilölle, jonka he tahtovat saada valituksi. Vaalisalaisuudella tarkoitetaan, ettei kukaan muu kuin äänestäjä itse saa tietää, miten äänestäjä äänioikeuttaan käyttää. Äänioikeutetuilla on myös yhtäläinen äänioikeus. Jokaisella äänioikeutetulla on yhtäläinen oikeus vaikuttaa vaalien tulokseen ja jokaisella äänioikeutetulla on yksi ääni.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin pormestarin erottamisesta. Voimassa olevan lain mukaisesti valtuusto voi erottaa valtuuston valitseman pormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

Pykälään lisättäisiin säännös pormestarinvaalissa valitun pormestarin erottamisesta. Pormestarinvaalissa valitun pormestarin erottamiseksi vaadittaisiin, että sitä koskevaa päätöstä kannattaisi vähintään kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Suoralla pormestarinvaalilla valitun pormestarin erottamiseksi valtuuston tavanomaista enemmistöpäätöstä on pidettävä liian heikkona. Säännös korostaisi lisäksi valtuuston asemaa kunnan ylimmän päätösvallan käyttäjänä sekä pormestarin alisteista asemaa suhteessa valtuustoon. Myös suoralla vaalilla valitun pormestarin tulee nauttia valtuuston luottamusta ja toimia valtuuston tahdon mukaisesti. Erottamiskynnyksen tulee kuitenkin olla sellainen, ettei erottamiseen ryhdytä kevein tai riittämättömin perustein. Säännös vastaisi myös

uuden kuntalain 43 § 3 momenttia, jonka mukaan kunnanjohtajan erottamiseksi vaaditaan, että päätöstä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista.

**44 a §.** *Pormestarin valinta valtuustossa.* Pykälässä säädettäisiin pormestarin valinnasta valtuustossa asiallisesti uutta kuntalakia vastaavasti.

Pykälän 1 *momentti* vastaisi pääosin uuden kuntalain 44 §:n 2 momenttia. Valtuusto voisi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu, mutta henkilö ei menettäisi vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hän tulisi valituksi pormestariksi. Pormestariksi voitaisiin valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan.

Pykälän 2 *momentti* vastaisi uuden kuntalain 44 §:n 4 momenttia. Momentissa säädettäisiin pormestarin vaalin suorittamisesta. Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. Jos vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

**44 b §.** *Pormestarin valinta pormestarinvaalissa.* Pykälässä säädettäisiin pormestarinvaalin toimittamiseen liittyvistä asioista.

Pykälän 1 *momentin* mukaan pormestarilta edellytettäisiin uuden kuntalain 71 §:n mukaista yleisestä vaalikelpoisuutta kunnan luottamustoimeen. Mainitun pykälän mukaan vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö:

1. jonka kotikunta kyseinen kunta on;
2. jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kuntavaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan; ja
3. jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi.

Muutoin pormestarinvaaliin sovelletaan vaalilain säännöksiä sekä pormestarinvaalia koskevia kuntalain säännöksiä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan pormestariksi valittaisiin ehdokas, joka saa pormestarinvaalissa enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Valtuuston tulisi etukäteen päättää, miten toimitaan, jos kukaan ehdokkaista ei saisi yli puolta annetuista äänistä. Valtuusto voisi päättää, että vaalissa noudatetaan vaalin loppuun saakka suoran vaalin periaatetta, jolloin kunnassa toimitettaisiin kahden viikon kuluttua toinen vaali kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Pormestariksi valittaisiin tällöin toisessa vaalissa enemmän ääniä saanut ehdokas. Vaihtoehtoisesti valtuusto voisi päättää, että valtuusto valitsee pormestarin suorassa vaalissa kahdesta eniten ääniä saaneesta ehdokkaista. Pormestariksi valittaisiin tällöin valtuuston toimittamassa vaalitoimituksessa enemmän ääniä saanut ehdokas. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin oikeusministeriölle tehtävästä, pormestarin valintamenettelyä koskevasta ilmoituksesta.

Pykälän 3 *momentin* mukaan pormestarinvaalin ainoa ehdokas tulisi valituksi pormestariksi ilman vaalia. Tällöin vaalien toimittaminen ei ole tarpeen.

Jos pormestarinvaaliin asetettu ehdokas tulisi pysyvästi estyneeksi tai kuolisi ennen vaalitoimituksen päättymistä tai pormestariksi valittu ennen kuin hän on ryhtynyt toimeensa, pormestarinvaalin toimittamista ei jatkettaisi. Tällaisessa tilanteessa valtuusto voisi päättää kokonaan uuden vaalin toimittamisesta, jolloin vaalien toimittaminen alkaisi ehdokasasettelusta lähtien alusta. Vaihtoehtoisesti valtuusto voisi päättää, että tässä poikkeustilanteessa pormestari valitaan 44 a §:n mukaisesti valtuustossa. Valtuusto voisi tällöin ottaa valintamenettelystä päättäessään huomioon muun muassa ajankohdan suhteessa kuntavaalien toimittamiseen ja kunnan tilanteen muutoinkin. Pysyvästi estyneeksi pormestariehdokas voidaan katsoa lähinnä tilanteessa, jossa hänen terveydentilansa on muuttunut siten, että tehtävän hoitaminen on pysyvästi käytännössä mahdotonta.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin menettelytavasta silloin, jos pormestarille olisi myönnetty ero, hänet olisi erotettu tai hän olisi kuollut tai tullut pysyvästi estyneeksi toimikautensa aikana. Pormestari voi hakea eroa tehtävästään uuden kuntalain 70 §:n perusteella. Pormestarin erottamisesta säädettäisiin 44 §:n 5 momentissa. Pysyvästi estyneellä tarkoitetaan samaa kuin 3 momentissa. Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa valtuusto valitsisi uuden pormestarin jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin oikeusministeriölle tehtävistä ilmoituksista. Valtuuston tulisi ilmoittaa oikeusministeriölle pormestarinvaalin toimittamisesta sekä siitä, kumpaa 2 momentissa tarkoitettua valintamenettelyä kunnassa noudatettaisiin. Valtuuston tulisi siis ilmoittaa oikeusministeriölle etukäteen, ennen vaalin toimittamista, miten toimitaan tilanteessa, jossa kukaan pormestarinvaalin ehdokkaista ei saisi yli puolta annetuista äänistä. Ilmoitus olisi tehtävä viimeistään 90. päivänä ennen kuntavaalien ja samalla pormestarinvaalien vaalipäivää.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa eli jos pormestarinvaaliin asetettu ehdokas olisi tullut pysyvästi estyneeksi tai kuollut ennen vaalitoimituksen päättymistä tai jos pormestariksi valittua olisi tullut pysyvästi estyneeksi tai kuollut ennen kuin hän on ryhtynyt toimeensa, valtuuston on ilmoitettava viipymättä mahdollisen uuden pormestarinvaalin toimittamisesta oikeusministeriölle.

Valtuuston 2 ja 3 momentissa ja edellä 44 §:n 4 momentissa tarkoitettu päätös valintamenettelystä voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saisi ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltäisi sen täytäntöönpanon.

45 §. *Apulaispormestari*. Pykälän 1 momentissa otettaisiin huomioon pormestaria koskevan sääntelyn muutokset.

70 §. *Suostumus luottamustoimeen ja ero luottamustoimesta*. Pykälää muutettaisiin niin, että siihen lisättäisiin pormestari ehdokasta ja alueellisen toimielimen jäseneksi ehdolla olevaa koskevaa sääntelyä.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin edellytys kirjallisesta suostumuksesta pormestari ehdokkaaksi ja ehdokkaaksi alueellisen toimielimen jäseneksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin pormestari ehdokkaan ja vaaleilla valitun alueellisen toimielimen jäseneksi ehdolla olevan henkilön vaalikelpoisuuden selvittämisestä vastaavalla tavalla kuin valtuutettujen vaalikelpoisuuden selvittämisestä säädetään. Vaalikelpoisuuden selvittämisestä vastaavat vaalilaissa säädetyt vaaliviranomaiset.

Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin alueellisen toimielimen jäsentä ja varajäsentä koskeva sääntely. Valtuusto voisi myöntää eron vaaleilla valitun alueellisen toimielimen jäsenelle ja varajäsenelle.

## 1.2. Vaalilaki

1 §. *Lain soveltamisala*. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin pormestarinvaali ja kunnan osavaalit, joista kummastakin ehdotetaan otettavaksi lakiin omat lukunsa 11 a ja 11 b. Momentissa esitetty vaalien järjestys vastaisi vaalilain II osan (Vaalikohtaiset säännökset) järjestystä.

2 §. *Äänioikeus*. Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininta, että äänioikeudesta pormestarinvaalissa ja kunnan osavaaleissa säädetään kuntalaissa.

3 §. *Vaalikelpoisuus*. Pykälään lisättäisiin maininta, että vaalikelpoisuudesta pormestarinvaalissa ja kunnan osavaaleissa säädetään kuntalaissa.

7 §. *Vaalipiirit*. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta ensinnäkin siitä, että pormestarinvaalissa vaalipiirinä on kunta ja toiseksi sitä, että kunnan osavaaleissa vaalipiirinä on valtuuston päättämä kunnan osa-alue. Kuntalain 36 a §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että osa-alue on yksi tai useampi vaalilaissa tarkoitettu äänestysalue.

## Luku 11 a

### Pormestarinvaalit

159 a §. *Pormestarinvaalin toimittaminen*. Pormestarinvaali toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä ja lähtökohtaisesti samoin menettelyin kuin kuntavaalit. Mahdollinen por-

mestarinvaalin toinen vaali toimitettaisiin kahden viikon kuluttua kuntavaalien (pormestarinvaalin ensimmäisen vaalin) vaalipäivästä. Kunnan keskusvaalilautakunta päättäisi pormestarinvaalin äänestyslipun väristä, jotta se erottuisi kuntavaalien äänestyslipun väristä, ja huolehtisi äänestyslippujen valmistamisesta ja jakelusta kunnassa oleviin ennakoäänestyspaikkoihin ja vaalipäivän äänestyspaikkoihin. Pormestarinvaalin ennakoäänestys toimitettaisiin vain asianomaisen kunnan alueella. Tämä siksi, ettei kunnan keskusvaalilautakunnalle muodostuisi kohtuutonta työtaakkaa siitä, että se joutuisi jakamaan valmistansa äänestysliput kaikkiin yleisiin ennakoäänestyspaikkoihin kotimassa ja ulkomailla. Lisäksi useiden eri kuntien pormestarinvaalien äänestyslippujen käsittely kaikissa yleisissä ennakoäänestyspaikoissa saattaisi aiheuttaa teknisiä sekaannuksia ja siten vaarantaa kuntavaalien häiriötöntä kulkua. Mahdollisessa pormestarinvaalin toisessa vaalissa ei olisi edes teoriassa mahdollista järjestää ennakoäänestystä kunnan ulkopuolella, koska muissa kunnissa, joissa pormestarinvaalia ei toimiteta, eivät tuolloin vaaliviranomaiset enää toimi.

**159 b §. Ehdokkaiden asettaminen.** Oikeus asettaa ehdokas pormestarinvaaliin olisi sama kuin kuntavaaleissa eli ehdokkaan voisi asettaa puolerekisteriin merkitty puolue tai valitsijayhdistys. Valitsijayhdistyksen perustamiseen tarvittaisiin vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista. Tarvittava määrä olisi merkittävästi suurempi kuin kuntavaaleissa (pääsääntöisesti 10 äänioikeutettua kunnan asukasta). Pormestarin asema kunnassa ja pormestarinvaalin merkitys kuitenkin puoltavat korkeampaa kynnystä asettaa valitsijayhdistyksen ehdokas.

**159 c §. Ehdokashakemus ja sen jättäminen.** Pormestarinvaalin ehdokashakemuksen sisältö olisi lähtökohtaisesti sama kuin kuntavaaleissa. Vaalilain systematiikkaan kuuluu, että ehdokashakemuksen sisältö luetellaan selkeyden vuoksi kunkin vaalityypin osalta erikseen huolimatta siitä, että sisältö on pääpiirteissään samantyyppinen kaikissa vaaleissa. Pormestarinvaalin ehdokashakemuksen jättämisen määräaika olisi sama kuin kuntavaaleissa.

**159 d §. Ehdokasasettelun viranomaistehtävät.** Pormestarinvaalin ehdokasasettelun viranomaistehtävistä huolehtisi kunnan keskusvaalilautakunta. Se käsitelisi ehdokashakemukset, arpoisi hyväksytyjen ehdokkaiden keskinäisen järjestyksen vaalissa sekä laatisi pormestarinvaalin ehdokasluettelon.

**159 e §. Ainoan ehdokkaan valinta pormestariksi.** Pykälässä säädettäisiin, että jos pormestarinvaaliin asetetaan vain yksi ehdokas, hänet todetaan valituksi pormestariksi ilman vaalia.

**159 f §. Pormestarinvaalin tulos.** Kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaisi pormestarinvaalin tuloksen jo päivää aiemmin kuin kuntavaalien tuloksen eli vaalipäivän jälkeisenä tiistaina kello 10 aloitettavassa kokouksessa. Kuntavaaleja aikaisempi tuloksen vahvistamisaikataulu on tarpeen siltä varalta, että pormestarin valitsemiseksi kunnassa toimitte-

taan toinen vaali. Toisen vaalin ennakkoäänestys aloitetaan jo seuraavana päivänä keskiviikkona.

**159 g §.** *Pormestarinvaalin toisen vaalin tulos.* Pormestarinvaalin toisen vaalin tulos vahvistettaisiin toisen vaalin vaalipäivän jälkeisenä keskiviikkona viimeistään kello 18 aloitettavassa keskusvaalilautakunnan kokouksessa.

### **Luku 11 b Kunnanosavaalit**

**159 h §.** *Kunnanosavaalien toimittaminen.* Kunnanosavaalit toimitettaisiin kuntavaalien yhteydessä ja lähtökohtaisesti samoin menettelyin kuin kuntavaalit. Kunta voisi toimittaa kunnanosavaalit yhdellä tai useammalla kunnan osa-alueella. Äänioikeusrekisteriin merkittäisiin kunkin kunnanosavaaleissa äänioikeutetun kohdalle vaalilain 18 §:ssä sanotun lisäksi se kunnan osa-alue, jossa henkilö on äänioikeutettu. Kunnan keskusvaalilautakunta päättäisi kunnanosavaalien äänestyslipun väristä, jotta se erottuisi kuntavaalien äänestyslipun ja mahdollisen pormestarinvaalin äänestyslipun väristä, ja huolehtisi äänestyslippujen valmistamisesta ja jakelusta kunnassa oleviin ennakkoäänestyspaikkoihin ja vaalipäivän äänestyspaikkoihin. Kunnanosavaalien äänestyslipussa tulisi olla mainittuna kyseisen kunnan osa-alueen nimi. Kunnanosavaalien ennakkoäänestys toimitettaisiin vain asianomaisen kunnan alueella ja tämän osalta viitataan 159 a §:n perustelujen kohdalla lausuttuun.

### **VAIHTOEHTO 1:**

**159 i §.** *Ehdokkaiden asettaminen.* Kunnanosavaalien ehdokkaat asetettaisiin kuten kuntavaaleissa. Puolue, vaaliliitto tai yhteislista voisi asettaa enintään valittavien alueellisen toimielimen jäsenten puolitoistakertaisen määrän ehdokkaita. Valitsijayhdistyksen perustamiseen tarvittaisiin vähintään kolme kunnan osa-alueen äänioikeutettua asukasta.

**VAIHTOEHTO 2:**

**159 i §. Ehdokkaiden asettaminen.** Kunnanosavaalien ehdokkaat asetettaisiin lähtökohdaisesti kuten kuntavaaleissa. Ehdokkaita saisivat asettaa puolueet ja valitsijyhdistykset. Puolue, vaaliliitto tai yhteislista voisi asettaa enintään valittavien alueellisen toimielimen jäsenten puolitoistakertaisen määrän ehdokkaita. Valitsijyhdistyksen perustamiseen tarvittaisiin vähintään kolme kunnan osa-alueen äänioikeutettua asukasta. Valtuusto voisi kuitenkin päättää, että sanotun pääsäännön sijasta kunnanosavaaleissa ehdokkaita saisivat asettaa vain valitsijyhdistykset. Valitsijyhdistykset eivät tällöin voisi muodostaa yhteislistoja.

**159 j §. Ehdokashakemus ja sen jättäminen.** Kunnanosavaalien ehdokashakemuksen sisältö olisi lähtökohdaisesti sama kuin kuntavaaleissa. Vaalilain systematiikkaan kuuluu, että ehdokashakemuksen sisältö luetellaan selkeyden vuoksi kunkin vaalityypin osalta erikseen huolimatta siitä, että sisältö on pääpiirteissään samantyyppinen kaikissa vaaleissa. Kunnanosavaalien ehdokashakemuksen jättämisen määräaika olisi sama kuin kuntavaaleissa. Hakemus tehtäisiin kunnan keskusvaalilautakunnalle.

**159 k §. Ehdokasasettelun ja tuloksen laskennan viranomaistehtävät.** Ehdokasasettelun ja laskennan viranomaistehtävistä huolehtisi kunnan keskusvaalilautakunta kunnan kaikkien kunnanosavaalien osalta.

**188 §. Kustannusten jako vaaliviranomaisten välillä.** Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että kunta vastaa itse pormestarivaalissa ja kunnanosavaaleissa käytettävien äänestyslippujen laadinnan ja jakelun kustannuksista. Oikeusministeriö vastaisi edelleen myös pormestarivaalin ja kunnanosavaalien osalta vaalitietojärjestelmän käytön, ilmoituskorttien, muiden vaaliasiakirjojen kuin äänestyslippujen laatimisen ja lähettämisen sekä lähetekuorten postittamisen aiheuttamista kuluista. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuitenkin myös, että jos kunnassa toimitetaan toinen pormestarivaali, kunta vastaisi tällöin myös vaalitietojärjestelmän käytöstä ja lähetekuorten postittamisesta aiheutuneista kustannuksista. Sekä pormestarivaali että kunnanosavaalit toimitettaisiin vain, jos valtuusto niin päättää. Tästä syystä olisi perusteltua vastuuttaa kunta itse huolehtimaan näistä vaaleista aiheutuvista sellaisista ylimääräisistä kuluista, jotka ovat selkeästi erotettavissa niistä kuluista, joista oikeusministeriö muutoinkin kuntavaalien toimittamisen yhteydessä vastaa ja joita ei ole tarkoituksenmukaista erotella kunnan ja ministeriön kuluiksi. Pykälässä ehdotetaan vielä säädettäväksi, että mikäli kunta päättää toimittaa kuntalain 44 b §:n 3 momentissa tarkoitetun uuden pormestarivaalin, esimerkiksi siinä tapauksessa, että yksi varsinaisen vaalin ehdokas kuolee ennen vaalipäivää, kunta vastaisi silloin kaikista uuden vaalin toimittamisesta aiheutuneista kustannuksista.



## 2. Lakiehdotukset

### *Laki kuntalain muuttamisesta*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kuntalain (420 / 2015 ) 20 §:n otsikko, 44 §, 45 §:n 1 momentti ja 70 §,  
*lisätään* 20 §:ään 3 ja 4 momentti ja lakiin 36 a, 44 a ja 44 b §,  
*kumotaan* 34 §:n 3 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

#### *20 § Äänioikeus kuntavaaleissa, pormestarinvaalissa ja kunnanosa-vaaleissa*

-----

Äänioikeus pormestarinvaalissa on 1 ja 2 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä.

Äänioikeus kunnanosa-vaaleissa on 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla henkilöllä, jonka asuinpaikka on kyseisellä kunnan osa-alueella.

#### *36 a § Alueellisen toimielimen jäsenten valitseminen vaaleilla*

Valtuusto voi päättää, että alueellisen toimielimen jäsenet valitaan kuntavaalien yhteydessä toimitettavilla vaaleilla (*kunnanosa-vaalit*). Kunnan osa-alueena on tällöin yksi tai useampi vaalilaissa tarkoitettu äänestysalue.

Kunnanosa-vaaleissa vaalikelpoisia ovat ne 74 §:ssä tarkoitettut henkilöt, joiden asuinpaikka on kyseisellä kunnan osa-alueella. Kunnanosa-vaaleihin sovelletaan muutoin, mitä kuntavaaleista säädetään tässä laissa ja mitä vaalilaissa säädetään.

### **3 momentti, vaihtoehto 1:**

Kunnanosa-vaaleissa valituille jäsenille valitaan varajäseniä noudattaen soveltuvin osin, mitä 17 §:ssä säädetään.

### **3 momentti, vaihtoehto 2:**

Kunnanosa-vaaleissa valituille jäsenille valitaan varajäseniä noudattaen soveltuvin osin, mitä 17 §:ssä säädetään. Jos valtuusto on vaalilain 159 i §:n mukaisesti päättänyt, että

ehdokkaita voivat asettaa vain valitsijajyhdistykset, varajäseniä ovat valitsematta jääneet ehdokkaat heidän äänimääriensä suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Valtuuston on viimeistään 90. päivänä ennen kuntavaalien vaalipäivää ilmoitettava oikeusministeriölle kunnanosavaalien toimittamisesta sekä siitä, mikä tai mitkä kunnan äänestysalueista muodostavat osa-alueen ja kuinka monta alueellisen toimielimen jäsentä kunnanosavaaleissa valitaan. Valtuuston päätös kunnanosavaalien toimittamisesta voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.

#### 44 §

##### *Pormestari*

Pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi ja toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Pormestarin valitsee valtuusto. Valtuusto voi kuitenkin päättää, että pormestarin valitsevat kunnan asukkaat kuntavaalien yhteydessä toimitettavassa välittömässä ja salaisessa vaalissa (*pormestarinvaali*).

Valtuusto voi erottaa pormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta. Pormestarinvaalissa valitun pormestarin erottamiseksi vaaditaan, että sitä koskevaa päätöstä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista.

#### 44 a §

##### *Pormestarin valinta valtuustossa*

Valtuusto voi päättää, että pormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu. Henkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan valtuustoon sillä perusteella, että hänet valitaan pormestariksi. Pormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan.

Pormestarin vaali suoritetaan ennen kunnanhallituksen vaalia. Jos vaalissa kukaan ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

#### 44 b §

##### *Pormestarin valinta pormestarinvaalissa*

Pormestariksi voidaan valita 71 §:ssä tarkoitettu kunnan luottamustoimeen vaalikelpoinen henkilö. Pormestarinvaaliin sovelletaan muutoin, mitä tässä laissa ja vaalilaissa säädetään.

Pormestariksi valitaan ehdokas, joka saa pormestarinvaalissa enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Jos kukaan ehdokkaista ei ole saanut yli puolta annetuista äänistä

- 1) toimitetaan kunnassa kahden viikon kuluttua toinen vaali kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Pormestariksi valitaan tällöin toisessa vaalissa enemmän ääniä saanut ehdokas; tai
- 2) valtuusto valitsee pormestarin kahdesta eniten ääniä saaneesta ehdokkaasta. Pormestariksi valitaan tällöin enemmän ääniä saanut ehdokas.

Jos pormestarinvaalissa on asetettu vain yksi ehdokas, hän tulee valituksi pormestariksi ilman vaalia. Jos pormestarinvaaliin asetettu ehdokas tulee pysyvästi estyneeksi tai kuolee ennen vaalitoimituksen päättymistä tai pormestariksi valittu ennen kuin hän on ryhtynyt toimeensa, pormestarinvaalin toimittamista ei jatketa. Valtuusto voi päättää uuden vaalin toimittamisesta tai valita pormestarin 44 a §:n mukaisesti.

Jos pormestarinvaalissa valitulle pormestarille on myönnetty ero, hänet on erotettu taikka hän on kuollut tai tullut pysyvästi estyneeksi, valtuusto valitsee uuden pormestarin jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Valtuuston on ilmoitettava oikeusministeriölle pormestarinvaalin toimittamisesta sekä siitä, kumpaa 2 momentissa tarkoitettua valintamenettelyä kunnassa noudatetaan. Ilmoitus on tehtävä viimeistään 90. päivänä ennen kuntavaalien vaalipäivää. Ilmoitus 3 momentissa tarkoitettun uuden pormestarinvaalin toimittamisesta on kuitenkin tehtävä viipymättä valtuuston päätöksen jälkeen. Valtuuston 44 §:n 4 momentissa ja tämän pykälän 2 ja 3 momentissa tarkoitettu päätös valintamenettelystä voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallinto- tuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.

#### 45 §

#### *Apulaispormestari*

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla valtuuston valitsemia apulaispormestareita. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka toimikauteen ja vaalikelpoisuuteen sovelletaan, mitä 44 §:n 3 momentissa ja 44 a §:n 1 momentissa säädetään pormestarista. Valtuusto voi erottaa apulaispormestarin kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta.

-----

## 70 §

*Suostumus luottamustoimeen ja ero luottamustoimesta*

Luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Valtuustoehdokkaaksi, pormestariehdokkaaksi ja ehdokkaaksi alueellisen toimielimen jäseneksi voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa toimen vastaanottamiseen.

Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, vaalilla valituksi pormestariksi tai vaaleilla valitun alueellisen toimielimen jäseneksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.

Luottamustoimesta voi erota pätevistä syistä. Eron myöntämisestä päättää luottamushenkilön valinnut toimielin. Valtuusto myöntää eron valtuutetulle ja varavaltuutetulle sekä vaaleilla valitun alueellisen toimielimen jäsenelle ja varajäsenelle.

-----

Tämä laki tulee voimaan     päivänä     kuuta 20     .

## 2.

*Laki**vaalilain muuttamisesta*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* vaalilain (714/1998) 1-3, 7 ja 188 §,

*lisätään* 11 a ja 11 b luku, sisältäen 159 a – 159 k §:t seuraavasti:

## 1 §

*Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädetään sen lisäksi, mitä perustuslaissa ja kuntalaissa (410 /2015) vaaleista säädetään, miten toimitetaan:

- 1) kansanedustajien vaalit (*eduskuntavaalit*);
- 2) tasavallan presidentin vaali (*presidentinvaali*);
- 3) kuntavaalit;

- 4) kunnan pormestarin vaali (*pormestarinvaali*);
- 5) kunnan alueellisen toimielimen vaalit (*kunnanosavaalit*);
- 6) Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalit (europarlamenttivaalit).

Kunnallisvaaleista Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan lainsäädännössä.

## 2 §

### *Äänioikeus*

Eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa on äänioikeutettu jokainen Suomen kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta. Presidentinvaalissa äänioikeusikä tulee saavuttaa viimeistään ensimmäisen vaalin vaalipäivänä.

Europarlamenttivaaleissa on äänioikeutettu myös Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jolla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa taikka joka on Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa tai tällaisen henkilön perheenjäsen, jos hän asuu Suomessa ja hänen tietonsa on talletettu väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädetyllä tavalla. Äänioikeutettu Suomessa ei kuitenkaan ole henkilö, joka on menettänyt äänioikeutensa yksittäistä siviili- tai rikosasiaa koskevan päätöksen vuoksi siinä valtiossa, jonka kansalainen hän on (*kotivaltio*).

Äänioikeudesta kuntavaaleissa säädetään perustuslaissa ja kuntalaissa sekä äänioikeudesta pormestarinvaalissa ja kunnanosavaaleissa kuntalaissa.

Äänioikeutta ei saa käyttää asiamiehen välityksellä.

## 3 §

### *Vaalikelpoisuus*

Vaalikelpoisuudesta eduskuntavaaleissa ja kelpoisuudesta tasavallan presidentiksi säädetään perustuslaissa sekä vaalikelpoisuudesta kuntavaaleissa, pormestarinvaalissa ja kunnanosavaaleissa kuntalaissa. Vaalikelpoisuudesta europarlamenttivaaleissa säädetään 164 §:ssä.

## 7 §

### *Vaalipiirit muissa vaaleissa*

Presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa maa on yhtenä vaalipiirinä. Näiden vaalien teknisessä toimittamisessa noudatetaan eduskuntavaalien vaalipiirijakoa sen mukaan kuin jäljempänä säädetään.

Kuntavaaleissa ja pormestarinvaalissa vaalipiirinä on kunta. Kunnanosavaaleissa vaalipiirinä on valtuuston päättämä kunnan osa-alue.

## 11 a luku

### Pormestarinvaali

#### 159 a §

##### *Pormestarinvaalin toimittaminen*

Pormestarinvaali toimitetaan kuntavaalien yhteydessä. Pormestarinvaalista on voimassa, mitä kuntalaissa ja tässä luvussa säädetään ja lisäksi soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään kuntavaaleista.

Pormestarinvaalin vaalipäivä on kuntavaalien vaalipäivä. Jos pormestarinvaalissa toimitetaan toinen vaali, sen vaalipäivä on ensimmäistä vaalia seuraava toinen sunnuntai.

Pormestarinvaalissa käytetään samaa äänioikeusrekisteriä kuin kuntavaaleissa.

Pormestarinvaalin ennakkoäänestys toimitetaan vain asianomaisen kunnan alueella.

Kunnan keskusvaalilautakunta päättää pormestarinvaalin äänestyslipun väristä sekä valmistuttaa äänestysliput ja huolehtii niiden jakelusta yleisten ennakkoäänestyspaikkojen ja kotiaänestyksen vaalitoimitsijoille, vaalitoimikunnille sekä vaalilautakunnille. Muutoin pormestarinvaalissa käytetään samoja 50 ja 70 §:issä tarkoitettuja asiakirjoja kuin kuntavaaleissa.

#### 159 b §

##### *Ehdokkaiden asettaminen*

Pormestarinvaalissa voivat ehdokkaan asettaa:

- 1) puolueet;
- 2) äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen.

Puolueen ehdokkaan asettaa vaalilain 149 §:ssä tarkoitettu puolueen henkilöjäseniä kunnassa edustava yhdistys.

Valitsijayhdistyksen perustamiseen ehdokkaan asettamiseksi pormestarinvaaliin tarvitaan vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista.

Puolue tai valitsijayhdistys saa asettaa vain yhden ehdokkaan. Puolueilla voi olla sama ehdokas. Yhteisen ehdokkaan asettamiseksi ei perusteta vaaliliittoja.

#### 159 c §

##### *Ehdokashakemus ja sen jättäminen*

Pormestarinvaalin ehdokashakemuksessa on oltava:

- 1) ehdokkaan nimi ja arvo, ammatti tai toimi enintään kahta ilmaisua käyttäen; Etunimen rinnalla tai sijasta voidaan käyttää yleisesti tunnettua ehdokkaan puhutelnimeä tai etunimeä lyhennettynä; Ehdokkaasta ei saa ehdokashakemuksessa olla muita tietoja, paitsi jos ne ovat tarpeen ehdokkaan henkilöllisyyden täsmentämiseksi;

- 1) ehdokkaan allekirjoittama ja hänen henkilötunnuksellaan varustettu suostumus hänet asettaneen puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi sekä suostumus ottaa vastaan pormestarintoimi;

Puolueen ehdokashakemuksessa on oltava 1 momentissa sanotun lisäksi:

- 1) puolueen nimen kirjoittamiseen oikeutettujen antama ilmoitus siitä, että yhdistys, jonka puolesta puolueen vaaliasiamies esiintyy, edustaa puolueen henkilöjäseniä kunnassa;
- 2) puoluetta edustavan yhdistyksen antama ilmoitus puolueen vaaliasiamiehen ja hänen varamiehensä nimestä, henkilötunnuksesta ja yhteystiedoista sekä yhdistyksen puolueen vaaliasiamiehelle ja hänen varamiehelleen antama valtakirja.

Valitsijayhdistyksen ehdokashakemuksessa on oltava 1 momentissa sanotun lisäksi:

- 1) valitsijayhdistyksen perustamisasiakirja;
- 2) vaaliasiamiehen ja hänen varamiehensä nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot.

Vaaliasiamiehen on päivättävä ja allekirjoitettava ehdokashakemus ja vakuutettava siinä, että ehdokas on vaalikelpoinen. Valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen on lisäksi vakuutettava, että valitsijayhdistyksen jäsenet ovat itse allekirjoittaneet perustamisasiakirjan.

Vaaliasiamiehen on annettava hakemus ehdokkaan ottamiseksi pormestarinvaalin ehdokasluetteloön kunnan keskusvaalilautakunnalle viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16.

#### *159 d §*

#### *Ehdokasasettelun viranomaistehtävät*

Pormestarinvaalin ehdokashakemukset käsittelee kunnan keskusvaalilautakunta.

Edellä 36 §:ssä tarkoitettussa kokouksessa kunnan keskusvaalilautakunta arpoo ehdokaiden keskinäisen järjestyksen vaalissa ja ehdokkaat numeroidaan tämän mukaisessa järjestyksessä alkaen numerosta 2. Pormestarinvaalin toisessa vaalissa ehdokkailla on samat numerot kuin ensimmäisessä vaalissa.

Kunnan keskusvaalilautakunta laatii pormestariehdokkaista pormestarinvaalin ehdokasluettelon, josta on voimassa, mitä 41 ja 42 §:issä säädetään.

#### *159 e §*

#### *Ainoan ehdokkaan valinta pormestariksi*

Jos määräajassa on tehty vain yksi hyväksyttävä ehdokashakemus, siinä mainittu ehdokas tulee valituksi ilman vaalia. Kunnan keskusvaalilautakunnan tulee todeta tämä ja ilmoittaa siitä valtuustolle ja pormestariksi valitulle.

*159 f §  
Pormestarinvaalin tulos*

Kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa 2. päivänä pormestarinvaalin jälkeen kello 10 aloitettavassa kokouksessaan kullekin ehdokkaalle annettujen äänten lopullisen määrän ja vaalissa annettujen äänten kokonaismäärän.

Jos joku ehdokas on saanut vaalissa enemmän kuin puolet annetuista äänistä, keskusvaalilautakunta toteaa, että hän on tullut valituksi pormestariksi ja ilmoittaa tästä valtuustolle ja pormestariksi valitulle sekä julkaisee vaalin tuloksesta kuulutuksen, joka julkaistaan siten kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi.

Jollei kukaan ehdokkaista ole saanut vaalissa enemmistöä annetuista äänistä, kunnan keskusvaalilautakunnan on tämän todettuaan viipymättä 2. päivänä vaalipäivän jälkeen annettava vaalin tuloksesta kuulutus, joka julkaistaan siten kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi. Kuulutuksessa on mainittava kunkin ehdokkaan vaalissa saama äänimäärä. Siinä on myös mainittava, sen mukaan kuin valtuusto on kuntalain 44 b §:n 2 momentin mukaisesti päättänyt, joko

- 1) että pormestarin valitsemiseksi on toimitettava toinen vaali kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä sekä ketkä nuo kaksi ehdokasta ovat ja mitkä numerot heillä toisessa vaalissa on; tai
- 2) että valtuusto valitsee pormestarin kahdesta vaalissa eniten ääniä saaneesta ehdokkaasta sekä ketkä nuo kaksi ehdokasta ovat.

*159 g §  
Pormestarinvaalin toisen vaalin tulos*

Kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa 3. päivänä pormestarinvaalin toisen vaalin vaalipäivän jälkeen viimeistään kello 18 aloitettavassa kokouksessaan toisessa vaalissa kummallekin ehdokkaalle annettujen äänten lopullisen määrän ja toteaa, kumpi ehdokkaista on saanut toisessa vaalissa enemmän ääniä ja tullut valituksi pormestariksi. Vaalin tuloksen todettuaan keskusvaalilautakunta ilmoittaa tästä valtuustolle ja pormestariksi valitulle sekä antaa vaalin tuloksesta kuulutuksen, joka julkaistaan siten kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi. Kuulutuksessa on mainittava kummankin ehdokkaan toisessa vaalissa saamien äänten määrä.



## 11 b luku

### Kunnanosavaalit

#### 159 h §

#### *Kunnanosavaalien toimittaminen*

Kunnanosavaalit toimitetaan kuntavaalien yhteydessä. Kunnanosavaaleista on voimassa, mitä kuntalaissa ja tässä luvussa säädetään ja lisäksi soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään kuntavaaleista.

Kunnanosavaaleissa käytetään samaa äänioikeusrekisteriä kuin kuntavaaleissa. Sen lisäksi, mitä 18 §:n 2 momentissa säädetään, äänioikeusrekisteriin merkitään äänioikeutetun kohdalle se kunnan osa-alue, jolla hän on äänioikeutettu.

Kunnanosavaaleissa ennakkoäänestys toimitetaan vain asianomaisen kunnan alueella.

Kunnan keskusvaalilautakunta päättää kunnanosavaalien äänestyslipun väristä sekä valmistuttaa äänestysliput ja huolehtii niiden jakelusta yleisten ennakkoäänestyspaikkojen ja kotiaäänestyksen vaalitoimitsijoille, vaalitoimikunnille sekä vaalilautakunnille. Kunnanosavaalien äänestyslipussa tulee olla mainittuna kyseisen osa-alueen nimi. Muutoin kunnanosavaaleissa käytetään samoja 50 ja 70 §:issä tarkoitettuja asiakirjoja kuin kuntavaaleissa.

#### 159 i §

#### *Ehdokkaiden asettaminen*

### VAIHTOEHTO 1:

Kunnanosavaaleissa ehdokkaita voivat asettaa:

- 1) puolueet;
- 2) äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen.

Ehdokkaita asettaessa kahdella tai useammalla puolueella on oikeus yhtyä vaaliliitoksi sopimalla siitä keskenään. Kahdella tai useammalla valitsijayhdistyksellä on oikeus vastaavalla tavalla muodostaa yhteislista.

Puolueen ehdokkaan asettaa vaalilain 149 §:ssä tarkoitettu puolueen henkilöjäseniä kunnassa edustava yhdistys.

Valitsijayhdistyksen perustamiseen ehdokkaan asettamiseksi kunnanosavaaleihin tarvitaan vähintään kolme äänioikeutettua kunnan kyseisen osa-alueen asukasta.

**VAIHTOEHTO 2:**

Kunnanosavaaleissa ehdokkaita voivat asettaa:

- 1) puolueet;
- 2) äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen.

Ehdokkaita asetettaessa kahdella tai useammalla puolueella on oikeus yhtyä vaaliliitoksi sopimalla siitä keskenään. Kahdella tai useammalla valitsijayhdistyksellä on oikeus vastaavalla tavalla muodostaa yhteislista.

Puolueen ehdokkaan asettaa vaalilain 149 §:ssä tarkoitettu puolueen henkilöjäseniä kunnassa edustava yhdistys.

Valitsijayhdistyksen perustamiseen ehdokkaan asettamiseksi kunnanosavaaleihin tarvitaan vähintään kolme äänioikeutettua kunnan kyseisen osa-alueen asukasta.

Valtuusto voi 1-3 momentin estämättä päättää, että kunnanosavaaleissa ehdokkaita voivat asettaa vain äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen. Valtuuston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.

*159 j §**Ehdokashakemus ja sen jättäminen*

Kunnanosavaalien ehdokashakemukseen on liitettävä:

- 1) ehdotus puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokaslistaksi, jossa on mainittava siinä järjestyksessä kuin ehdokkaat ehdokaslistojen yhdistelmässä asetetaan, kunkin ehdokkaan nimi ja arvo, ammatti tai toimi enintään kahta ilmaisua käyttäen; Etunimen rinnalla tai sijasta voidaan käyttää yleisesti tunnettua ehdokkaan puhuttelunimeä tai etunimeä lyhennettynä; Ehdokkaasta ei saa ehdokashakemuksessa olla muita tietoja, paitsi jos ne ovat tarpeen ehdokkaan henkilöllisyyden täsmentämiseksi;
- 2) kunkin ehdokkaan allekirjoittama ja hänen henkilötunnuksellaan varustettu suostumus hänet asettaneen puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi ja suostumus ottaa vastaan alueellisen toimielimen jäsenen toimi sekä vakuutus, ettei hän ole samoissa kunnanosavaaleissa suostunut toisen puolueen tai toisen valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi.

Puolueen ehdokashakemuksessa on oltava 1 momentissa sanotun lisäksi:

- 1) puolueen nimen kirjoittamiseen oikeutettujen antama ilmoitus siitä, että yhdistys, jonka puolesta puolueen vaaliasiamies esiintyy, edustaa puolueen henkilöjäseniä kunnassa;
- 2) puoluetta edustavan yhdistyksen antama ilmoitus puolueen vaaliasiamiehen ja hänen varamiehensä nimestä, henkilötunnuksesta ja yhteystiedoista sekä yhdistyksen puolueen vaaliasiamiehelle ja hänen varamiehelleen antama valtakirja.

Valitsijayhdistyksen ehdokashakemuksessa on oltava 1 momentissa sanotun lisäksi:

- 1) valitsijayhdistyksen perustamisasiakirja;
- 2) vaaliasiamiehen ja hänen varamiehensä nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot.

Vaaliasiamiehen on päivättävä ja allekirjoitettava ehdokashakemus ja vakuutettava siinä, että ehdokkaat ovat vaalikelpoisia. Valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen on lisäksi vakuutettava, että valitsijayhdistyksen jäsenet ovat itse allekirjoittaneet perustamisasiakirjan.

Vaaliasiamiehen on annettava hakemus ehdokkaan ottamiseksi kunnanosavaalien ehdokaslistojen yhdistelmään kunnan keskusvaalilautakunnalle viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16.

#### 159 k §

#### *Ehdokasasettelun ja tuloksen laskennan viranomaistehtävät*

Ehdokasasettelun viranomaistehtävistä sekä ennakoäänestyksessä annettujen äänestyslippujen laskennasta, vaalipäivänä annettujen äänestyslippujen tarkastuslaskennasta ja tuloksen vahvistamisesta huolehtii kunnan keskusvaalilautakunta kunnan kaikkien kunnanosavaalien osalta.

#### 188 §

#### *Kustannusten jako vaaliviranomaisten välillä*

Oikeusministeriö vastaa:

- 1) äänioikeusrekisterin, valtakunnallisen ehdokasrekisterin ja äänestyspaikkarekisterin sekä muiden vaaleissa käytettävien oikeusministeriön tietojärjestelmien ja tuloslaskentaohjelmistojen kustannuksista;
- 2) lmoituskorttien laatimisesta ja niiden lähettämisestä äänioikeutetuille aiheutuneista kustannuksista;
- 3) äänestyslippujen, vaaliluetteloiden ja muiden vaaliasiakirjojen sekä vaalileimasinten, sinetöimisyvälineiden ja vaaliurnien valmistamisesta sekä niiden lähettämisestä kuntien keskusvaalilautakunnille aiheutuneista kustannuksista;
- 4) 62 §:ssä tarkoitettujen ennakoäänestyksen lähetekuorten postittamisesta aiheutuneista kustannuksista;
- 5) ennakoäänestyksen järjestämisestä ulkomailla aiheutuvista kustannuksista;
- 6) vaalipiirilautakuntien kuluista.

Kunta vastaa kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakuntien, vaalitoimikuntien, yleisten ennakoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoiden ja kotiaäänestyksen vaalitoimitsijoiden toiminnasta aiheutuneista sekä muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista vaalien toimittamisesta aiheutuneista kustannuksista. Muissa kuin kuntavaaleissa oikeusministeriö suorittaa kunnalle kertakorvauksena ministeriön vahvistaman euromäärän jokaiselta vaaleissa äänioikeutetulta kunnan asukkaalta.

Kunta vastaa lisäksi pormestarinvaalissa ja kunnanosavaaleissa äänestyslippujen valmistamisesta ja niiden lähettämisestä aiheutuneista kustannuksista. Pormestarinvaalin toisessa vaalissa kunta vastaa myös 1 momentin 1 ja 4 kohdissa tarkoitetuista kustannuksista. Jos kunta päättää toimittaa kuntalain 44 b §:n 3 momentissa tarkoitetun uuden pormestarinvaalin, se vastaa vaalin kaikista kustannuksista.

Muu viranomainen vastaa sille kuuluvien tehtävien suorittamisesta aiheutuvista muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista kustannuksista.







**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978- 952-251-682-4 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-683-1 (pdf)