

Kunnan sisäiset vaalipiirit kunnallisvaaleissa

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Kunnan sisäiset vaalipiirit kunnallisvaaleissa

18.9.2012

Julkaisun nimi Kunnan sisäiset vaalipiirit kunnallisvaaleissa

Tekijä Arto Jääskeläinen, Iida Vallin, Maija Karjalainen

Oikeusministeriön
julkaisu 50/2012
Selvityksiä ja ohjeita

OSKARI numero OM 2/52/2012

ISSN-L	1798-7059		
ISSN (nid.)	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (nid.)	978-952-259-237-8	ISBN (PDF)	978-952-259-226-2

URN URN:ISBN:978-952-259-226-2
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-226-2>Asia- ja avain-
sanat Vaalit, vaalipiirit, osallistuminen

Tiivistelmä Valtiovarainministeriön asettama työryhmä esitti 8.2.2012 luovuttamassaan mietinnössä Manner-Suomen kuntien määrän supistamista nykyisestä 320 noin 70:een. Mietinnön julkistamisen jälkeen on käyty keskustelua siitä, miten hyvin demokratia ja kansalaisvaikuttaminen toteutuisivat nykyistä selvästi suuremmissa kuntayksiköissä. On arvioitu, että uusien suurkuntien reuna-alueiden asukkaiden saattaa olla vaikeaa saada ääntään kuuluviin kunnan päätöksenteossa.

Kunnan sisäisiä vaalipiirejä on esitetty yhtenä vastauksena nykyistä laajempien kuntien myötä mahdollisesti syntyvään alueelliseen demokratiavajeeseen. Käytännössä vaalipiirien käyttöönotto tarkoittaisi sitä, että kunta jaetaan kahteen tai useampaan vaalipiiriin, joiden alueelta valitaan omat edustajat kunnan valtuustoon.

Tässä muistiossa kunnan sisäisiä vaalipiirejä lähestytään aluksi konkreettisesti yhden esimerkin valossa. Sen jälkeen selostetaan asiaa yleispiirteisemmin ja esitellään joitakin kansainvälisiä kokemuksia. Muita kunnanosa- ja hallintoratkaisuja on erikseen selvitetty Ritva Pihlajan ja Siv Sandbergin toimesta.

18.9.2012

Publikationens titel Interna valkretsar i kommunerna i kommunalvalet

Författare Arto Jääskeläinen, Iida Vallin, Maija Karjalainen

Justitieministeriets publikation 50/2012
Utredningar och anvisningar

OSKARI nummer OM 2/52/2012

ISSN-L	1798-7059		
ISSN (häft.)	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (häft.)	978-952-259-237-8	ISBN (PDF)	978-952-259-226-2

URN URN:ISBN:978-952-259-226-2
Permanent adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-226-2>

Sak- och nyckelord val, valkretsar, deltagande

Referat En arbetsgrupp som tillsatts av finansministeriet föreslog i sitt betänkande 8.2.2012 en minskning av antalet kommuner på fastlandet i Finland från nuvarande 320 till cirka 70. Efter publiceringen av betänkandet har man diskuterat hur väl demokratin och medborgarpåverkandet skulle realiseras i kommunenheter som är klart större än idag. Enligt en bedömning kan det bli svårt för invånarna i de stora kommunernas randområden att få sin röst hörd i den kommunala beslutsprocessen.

Interna valkretsar i kommunerna har föreslagits som ett svar på det regionala demokratiunderskott som eventuellt uppstår till följd av att kommunerna blir allt större. I praktiken skulle införandet av valkretsar innebära att en kommun delas in i två eller flera valkretsar där representanter från det egna området väljs in i kommunfullmäktige.

I denna promemoria tar man först med stöd av ett exempel konkret itu med interna valkretsar i kommunerna. Därefter följer en mer allmän redogörelse av frågan, och några internationella erfarenheter läggs fram. Andra lösningar för kommunalförvaltningen har separat utretts av Ritva Pihlaja och Siv Sandberg.

SISÄLLYS

1	Johdanto	8
2	Vaalipiirijaon toteuttamisen perusteista: esimerkkinä uusi Joensuu	9
2.1	Malli ”eduskuntavaalit”	9
2.2	”Vaaliuemualli”	12
2.3	Muista malleista	14
3	Kunnan sisäisten vaalipiirien vaikutuksista	15
3.1	Vaikutuksista vaalien järjestämiseen	15
3.2	Vaikutuksista valtuustoon ja kunnan päätöksentekoon	16
4	Alueellisen edustavuuden saavuttaminen ilman vaalipiirejä	18
5	Kansainvälisiä kokemuksia kunnan sisäisistä vaalipiireistä	19
5.1	Ruotsi	19
5.2	Norja ja Tanska: Paikalliskomiteat	22
5.3	Iso-Britannia	24
5.4	Australia	25
6	Yhteenvetoa: Kunnan sisäisten vaalipiirien hyötyjä ja haittoja	26
	LÄHTEET	28

1 Johdanto

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä esitti 8.2.2012 luovuttamassaan mietinnössä Manner-Suomen kuntien määrän supistamista nykyisestä 320 noin 70:een. Mietinnön julkistamisen jälkeen on käyty keskustelua siitä, miten hyvin demokratia ja kansalaisvaikuttaminen toteutuisivat nykyistä selvästi suuremmissa kuntayksiköissä. On arvioitu, että uusien suurkuntien reuna-alueiden asukkaiden saattaa olla vaikeaa saada ääntään kuuluviin kunnan päätöksenteossa.

Kunnan sisäisiä vaalipiirejä on esitetty yhtenä vastauksena nykyistä laajempien kuntien myötä mahdollisesti syntyvään alueelliseen demokratiavajeeseen. Käytännössä vaalipiirien käyttöönotto tarkoittaisi sitä, että kunta jaetaan kahteen tai useampaan vaalipiiriin, joiden alueelta valitaan omat edustajat kunnan valtuustoon.

Valtiovarainministeriön muistiolounnoksessa ”Selvitys demokratian toimintamalleista 2012” (päiväämätön) todetaan mm., että ”Osa lähidemokratiankin vahvistamisen keinoista on kiinteästi yhteydessä muuhun edustukselliseen järjestelmään. Tällaisia ovat kunnanosahallintoratkaisut ja kunnan sisäiset vaalipiirit. Nämä keinot ovat tiukasti sidoksissa muotoutuvaan uuteen kuntarakenteeseen ja kuntien kokoon. Ne vaatisivat laajaa ja perusteellista selvitystä, jota ei ole tarkoituksenmukaista tehdä ennen kuin tiedetään, millaisiin rakenteisiin malleja luotaisiin.”

Tässä muistiossa kunnan sisäisiä vaalipiirejä lähestytään aluksi konkreettisesti yhden esimerkin valossa. Sen jälkeen selostetaan asiaa yleispiirteisemmin ja esitellään joitakin kansainvälisiä kokemuksia. Muita kunnanosahallintoratkaisuja on erikseen selvitetty Ritva Pihlajan ja Siv Sandbergin toimesta (VM julkaisuja 27/2012).

2 Vaalipiirijaon toteuttamisen perusteista: esimerkkinä uusi Joensuu

Valtiovarainministeriön työryhmän ehdotuksen mukaan nykyiset Ilomantsi, Joensuu, Kontiolahti, Liperi, Outokumpu ja Polvijärvi muodostaisivat yhden kunnan. Näiden kuntien asukasluvut (31.5.2012) ja kuntalain 10 §:n mukaiset valtuutettujen määrät ovat seuraavat:

Ilomantsi:	5 790	asukasta	→ 27 valtuutettua
Joensuu:	73 697		→ 59 valtuutettua
Kontiolahti:	14 104		→ 35 valtuutettua
Liperi:	12 363		→ 35 valtuutettua
Outokumpu:	7 310		→ 27 valtuutettua
Polvijärvi:	4 785		→ 27 valtuutettua

Yhteensä: 118 049 asukasta ja 210 valtuutettua. Kokonaisasukasluku edellyttäisi kuntalain 10 §:n mukaan 59 valtuutettua¹.

Kunnan jakaminen vaalipiireihin voidaan käytännössä toteuttaa kahdella eri tavalla, joko ”eduskuntavaalimallin” mukaisesti tai ”vaalialuemallin” mukaisesti.

2.1 Malli ”eduskuntavaalit”

Kunta jaetaan vaalipiireihin, joista valittavien valtuutettujen lukumäärä määräytyy niiden asukaslukujen mukaisessa suhteessa. Valtuuston koko määräytyy kuntalain 10 §:n mukaan. Kussakin vaalipiirissä on omat ehdokkaat ja äänioikeutetut voivat äänestää vain oman vaalipiirinsä ehdokkaita. Vaalien tulos määräytyy vaalipiirikohtaisesti. *Järjestelmä on siis sama, mikä on käytössä eduskuntavaaleissa koko maassa.* Valtuusto koostuisi eri vaalipiireissä valituista valtuutetuista. Vaalipiirit voisivat muodostua esimerkiksi nykyisistä (lakkautettavista) kunnista tai muutoin siten, että kunta jaetaan mekaanisesti asukaslukujen perusteella mahdollisimman tasakokoisiin vaalipiireihin.

¹ Kuntalain 10 §:n mukaista taulukkoa tultaneen tarkastelemaan uudelleen kuntalain muutoksen yhteydessä. Tällä hetkellä pienin valtuutettujen määrä (17) edellyttää enintään 2000 asukasta ja suurin (85) yli 400 000 asukasta.

Esimerkki 1: 59 valtuutettua², vaalipiireinä nykyiset kunnat:

Vaalipiiri	Vertausluku	Valtuustopaikat kokonaislukujen mukaan	Lisäpaikat	Valtuustopaikat yhteensä
Ilomantsi	2,8937	2	1.	3
Joensuu	36,8332	36	2.	37
Kontiolahti	7,0490	7		7
Liperi	6,1789	6		6
Outokumpu	3,6534	3	3.	4
Polvijärvi	2,3915	2		2
Yhteensä		56	3	59

Esimerkki 2: 59 valtuutettua, vaalipiireinä 1) Joensuu ja 2) muut nykyiset kunnat:

Vaalipiiri	Vertausluku	Valtuustopaikat kokonaislukujen mukaan	Lisäpaikat	Valtuustopaikat yhteensä
Joensuu	36,8332	36	1.	37
Muut kunnat	22,1667	22		22
Yhteensä		58	1	59

Esimerkki 3: 59 valtuutettua, vaalipiireinä 1) Joensuu A (34 697 asukasta) ja Ilomantsi, 2) Joensuu B (39 000 asukasta), 3) muut kunnat:

Vaalipiiri	Vertausluku	Valtuustopaikat kokonaislukujen mukaan	Lisäpaikat	Valtuustopaikat yhteensä
Joensuu A ja Ilomantsi	20,2350	20		20
Joensuu B	19,4919	19	1.	20
Muut kunnat	19,2729	19		19
Yhteensä		58	1	59

² Jos valtuuston koko olisi 100 valtuutettua, paikkajako olisi: Ilomantsi 5, Joensuu 63, Kontiolahti 12, Liperi 10, Outokumpu 6 ja Polvijärvi 4.

Jos valitaan eduskuntavaalien kaltainen järjestelmä, vaalipiirit eivät voi olla kovin pieniä, koska muutoin kunnallisvaalien kuntalain 9 §:n 2 momentissa säädetty *suhteellisuus* ei toteudu. Mitä pienempi vaalipiiri on, sitä huonommin suhteellisuus toteutuu. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että pienistä vaalipiireistä pienten ja keskisuurtenkin puolueiden on usein hankalaa saada edustajiaan läpi. Huonosti toteutuva suhteellisuus siis suosii suuria puolueita³. Esimerkissä 1 kaikki vaalipiirit Joensuuta lukuun ottamatta jäisivät liian pieniksi suhteellisuuden toteutumista ajatellen. Lisäksi suhteellisuuden toteutumisessa olisi huomattava ero Joensuun ja muiden vaalipiirien välillä. Puolueiden ja ehdokkaiden kannalta on epätasa-arvoista, jos esimerkiksi Joensuun vaalipiirissä täytyy saada noin 3 % annetuista äänistä saadakseen valtuutetun läpi, mutta Polvijärven vaalipiirissä sen sijaan noin 33 % annetuista äänistä⁴.

Esimerkissä 2 suhteellisuus toteutuu vaalipiirissä ”Muut kunnat” paremmin, mutta toisaalta alueellinen edustavuus taas heikkenisi ja ero Joensuun ja muiden kuntien välillä suhteellisuuden toteutumisessa jäisi edelleen merkittäväksi. Sen sijaan esimerkiksi 3 suhteellisuus toteutuu hyvin ja tasaisesti, joskaan alueellinen edustavuus ei liene kuitenkaan paras mahdollinen.

Jos kunnallisvaalien vaalipiirit toteutettaisiin, tulisi suhteellisen vaalitavan turvaamiseksi säätää kustakin vaalipiiristä valittavien valtuutettujen vähimmäismäärästä. Lähtökohtainen valittavien vähimmäismäärä olisi 17, mikä on nykyisen kuntalain 10 §:n mukainen pienin yhden kunnan valtuuston koko. Valittavien määrän ollessa 17 myös suhteellisuus toteutuu tyydyttävästi⁵. Tällöin esimerkiksi 59 valtuutetun kunta (asukasluku 60 001 – 120 000) voisi jakaantua enintään kolmeksi vaalipiiriksi (esim. 17, 17 ja 25

³ Esimerkki: Pienellä puolueella olisi kannatusta kunnan alueella siten, että se voisi saada yhden valtuustopaikan, jos kaikki kunnassa annetut äänet laskettaisiin yhtenä kokonaisuutena. Jos kunta kuitenkin jaettaisiin esimerkiksi kolmeen vaalipiiriin, joissa äänet laskettaisiin vaalipiirikohtaisesti, puolueen kannatus hajoaisi kolmeen osaan siten, ettei se riittäisi valtuustopaikkaan yhdessäkään kolmesta vaalipiiristä.

⁴ Vaalipiirijaon vaikutuksia vaalien tulokseen on käsitelty YK:n ihmisoikeuskomitean tapauksessa *Mátyus v. Slovakia* (Communication No 923/2000; CCPR/C/75/D/923/2000). Slovakiassa kunnallisvaaleissa on käytössä yksinkertainen enemmistövaalitapa. Kunnat on jaettu vaaleissa sisäisiin vaalipiireihin, joista valitaan korkeintaan 12 valtuutettua samassa suhteessa kuin vaalipiirien alueissa on kunnan asukkaita. Viidestä vanhasta kunnasta koostuvassa Rozaavan kaupungissa oli vuonna 1998 käytössä viisi vaalipiiriä, joista valittiin yhteensä 21 valtuutettua. Kahdesta vaalipiiristä valittiin viisi valtuutettua, yhdestä seitsemän ja kahdesta vaalipiiristä kaksi valtuutettua. Kunnan asukas Istvan Mátyus oli ehdolla seitsemän ehdokkaan vaalipiirissä ja sai kahdeksanneksi eniten ääniä eikä siten tullut valituksi valtuustoon. Hän teki komitealle kantelun siitä, että valituksi tuleminen eri vaalipiireistä edellytti tosiasiasa hyvin erilaisia äänimääriä. Siinä vaalipiirissä, jossa hän oli ehdolla, olisi vaadittu vähintään 1400 äänestäjän kannatus kun taas esimerkiksi kahden ehdokkaan vaalipiireissä valituksi tulemiseen olisi riittänyt 200 äänestäjän kannatus. Komitea katsoi, että *jakamalla kunnan huomattavan erikokoisiin vaalipiireihin asukasmäärien suhteen* ilman perusteltua syytä Slovakia rikkoi sen omaan perustuslakiin kirjattuja vaali- ja osallistumisoikeuksia sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksen 25 artiklaa.

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/9b0b9705cccf712c1256c4600375100?OpenDocument>.

⁵ Maaliskuussa 2012 hallitus päätti antaa eduskunnalle hallituksen esityksen, jossa yhdistettäisiin Pohjois-Savon (9 edustajaa) ja Pohjois-Karjalan (6) vaalipiirit sekä Kymin (12) ja Etelä-Savon (6) vaalipiirit. Valmistelussa todettiin, että uudistusten jälkeenkin jäisi kuitenkin edelleen (liian) pieniä vaalipiirejä (Lappi 7, Satakunta 9 ja Keski-Suomi 10).

valtuutettua). Laskennallinen piilevä äänikynnys d'Hondtin menetelmää käytettäessä olisi 17 valtuutetun vaalipiirissä 5,5 % ja 25 valtuutetun vaalipiirissä 3,8 %. Vastaavasti 59 valtuutetun vaalipiirissä laskennallinen piilevä äänikynnys olisi 1,7 %.

2.2 "Vaalialuemalli"

Yleistä

Valtuuston koko määräytyy kuntalain 10 §:n mukaan. Kunta jaetaan vaalipiireihin, joista valittavien valtuutettujen lukumäärä määräytyy niiden asukaslukujen mukaisessa suhteessa. Kussakin vaalipiirissä on omat ehdokkaat ja äänioikeutetut voivat äänestää vain oman vaalipiirinsä ehdokkaita. Vaalien tulos määräytyy siten, että ensin lasketaan *puolueiden äänimäärät koko kunnan alueella* ja sen mukaisesti määräytyvät puolueiden paikkamäärät koko kunnassa. Sen jälkeen puolueiden koko kunnassa saamat valtuustopaikat jaetaan vaalipiireihin sen mukaan, mikä on ollut puolueen suhteellinen kannatus kussakin vaalipiirissä. Vaalipiirit voivat periaatteessa olla minkä kokoisia tahansa, joten myös esimerkin 1 mukainen vaalipiirijako tulisi kysymykseen. Haluttaessa vaalialuemalliin voidaan liittää koko kunnan tasoinen reaalin äänikynnys (esimerkiksi 2 % tai 3 %), jonka puolueen on ylitettävä saadakseen valtuustopaikkoja.

Malleja, joilla vaalialuejärjestelmässä puolueiden koko maassa (tai kunnassa) saamat paikat voidaan jakaa vaalipiireihin, on useita. Vaalialuetoimikunta (KM 2008:2) piti parhaimpana *Hare-Niemeyerin menetelmää* ja sitä käytettiin myös edellä mainitussa hallituksen esityksessä. Toinen toimikunnan käsittelemä malli oli *kaksoissuhteellisuusmenetelmä (Balinskin menetelmä)*, jota toimikunnan enemmistö piti vielä Hare-Niemeyeriäkin vaikeaselkoisempana, vaikka se puhtaasti matemaattisesta näkökulmasta onkin erittäin toimiva ja looginen jakomalli.

Europarlamenttivaalit

Ensimmäisen kerran vaalialuemallista säädettiin vuonna 1995 annetussa europarlamenttivaalilaissa (272/1995), jonka mukaan maa jaettiin ehdokasasettelussa neljään vaalialueeseen ja puolueiden koko maassa saamat paikat jaettiin vaalialueille puolueiden niissä saamien ääniosuuksien suhteessa. Laissa kuitenkin säädettiin vaihtoehdoksi se, että puolueet asettavat samat ehdokkaat kaikille vaalialueille, mikä myös sitten toteutui vuoden 1996 europarlamenttivaaleissa. Käyttämättä jäänyttä vaihtoehtoa kuitenkin kritisoitiin vaikeaselkoisuudesta ja se poistettiinkin kun nykyinen vaalilaki säädettiin vuonna 1998.

Kainuun maakuntavaalit

Kainuun hallintokokeilu aloitettiin vuoden 2005 alusta ja se päättyy vuoden 2012 lopussa (laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003 myöhempien muutoksineen). Hallintokokeiluun osallistuivat kaikki Kainuun maakunnan kunnat Vaalaa lukuun ottamatta. Näissä kunnissa toimitettiin kunnallisvaalien yhteydessä maakuntavaalit vuosina 2004 ja 2008.

Kainuulaisten omaan ehdotukseen perustuen vuoden 2004 maakuntavaaleissa käytettiin vaalialuemallia. Yhteensä 39 maakuntavaltuutettua valittiin siten, että ennen vaaleja valtuuston paikat jaettiin kaikkien kuntien kesken niiden asukasluvun mukaisesti. Tässä jaossa kolme kuntaa sai yhden valtuutetun, kaksi kuntaa kaksi valtuutettua, kolme kuntaa viisi valtuutettua ja yksi kunta 17 valtuutettua. Ehdokkaat asetettiin kunnittain, mutta äänestäjä sai äänestää ketä tahansa ehdokasta, myös kuntarajojen yli. Vaalien tulos laskettiin maakuntakohtaisesti. Kun maakuntatasolla oli saatu selville, kuinka monta paikkaa kukin ryhmittymä saa 39-jäseniseen valtuustoon, valtuustopaikat jaettiin kuntien kesken sen mukaisesti kuinka paljon ryhmittymät olivat kunnissa ääniä saaneet. Kunnista tulivat valituksi ryhmittymien eniten ääniä saaneet ehdokkaat.

Monimutkaisena pidetty järjestelmä toimi huonosti ja johti osin äänestäjien tahdon vastaiseen vaalitulokseen. Poliittinen suhteellisuus kokeilualueella toimi kyllä hyvin, mutta alueellinen (kuntakohtainen) ei. Niinpä maakuntavaalien vaalijärjestelmä muutettiin vuoden 2008 vaaleihin niin, että kuntakohtaiset valtuutettukiintiöt (=vaalipiirit) poistettiin, mutta maakuntavaltuuston paikkamäärää lisättiin 39:stä 59:ään⁶.

Eduskuntavaalien vaalijärjestelmän uudistaminen

Eduskuntavaalien vaalijärjestelmän muuttamista koskenut hallituksen esitys (HE 7/2010 vp.) perustui vaalialuemalliin, jota oli huomattavasti edelleen kehitetty Kainuun maakuntavaalien mallista. Eduskunta kuitenkin hylkäsi esityksen syksyllä 2011 vedoten mm. sen vaikeaselkoisuuteen.

Lopuksi

Arvioitaessa vaalialuemallin käyttökelpoisuutta kunnallisvaaleissa on siis otettava huomioon, että eduskunta on aiemmin hylännyt sen jo kolme kertaa: EP-vaalien osalta vaalilain säätämisen yhteydessä vuonna 1998, Kainuun hallintokokeilulain muuttamisella vuonna 2006 ja eduskuntavaaliuudistuksen (HE 7/2010 vp.) käsittelyssä vuonna 2011.

⁶ Yksityiskohtainen selostus vuoden 2004 maakuntavaalien vaalijärjestelmästä: www.vaalit.fi/53674.htm ja analyysi sen toimivuudesta hallituksen esityksessä (HE 215/2005 vp.).

2.3 Muista malleista

Suhteellisuutta parantamaan voidaan käyttää muitakin menetelmiä kuin vaalialuejärjestelmä ja sen muunnokset. Yksi niistä on **tasauspaikkajärjestelmä**, jossa kunnan valtuustopaikoista jaetaan (yleensä suurempi) osa vaalipiirien kesken vaalipiiripaikkoina ja (pienempi) osa tasauspaikkoina siten, että tasauspaikkojen saamisessa ratkaisee puolueen koko kunnassa saama äänimäärä. Joensuun esimerkissä vaalipiireihin jaettavia paikkoja voisi olla esimerkiksi 54 ja tasauspaikkoina jaettavia paikkoja viisi. Tasauspaikkojen saamiselle voidaan haluttaessa asettaa reaalinen äänikynnys.

Tasauspaikkajärjestelmää käsitteli eduskuntavaalien näkökulmasta vaalitoimikunta 2000 (KM 2001:8). Toimikunta kuitenkin piti tasauspaikkajärjestelmää varsin vaikeaselkoisena eikä sen nähty tuovan merkittävää ratkaisua suhteellisuusongelmiin.

Toisena menetelmänä voidaan mainita **suosituimmuusvaalitapa (Single Transferable Vote, SVT)**, joka on käytössä mm. Irlannissa. Siinä äänestäjä asettaa ehdokkaat (tai puolueet) haluamaansa järjestykseen. Tällä menetelmällä äänten laskenta on aikaa vievää ja kestää esim. Irlannissa useita päiviä.

3 Kunnan sisäisten vaalipiirien vaikutuksista

3.1 Vaikutuksista vaalien järjestämiseen

Jos kunnallisvaalien vaalipiirit toteutettaisiin, vaaliviranomaisen näkökulmasta tulisi huomioida ainakin seuraavia seikkoja:

- Kunta tekisi vaalipiiriin itse 30.4. mennessä ja ilmoittaisi sen maistraatille;
- Äänioikeusrekisteriin ja ilmoituskorttiin merkittäisiin kunkin äänioikeutetun kohdalle se, missä kunnan vaalipiirissä hän on äänioikeutettu;
- Ehdokasasettelu tehtäisiin vaalipiirikohtaisesti, ts. jokaisella vaalipiirillä olisi omat ehdokkaat ja oma ehdokaslistojen yhdistelmä. Ehdokasnumerointi voisi olla kuntatasoinen juokseva numerointi, jolloin jokaisen vaalipiirin ehdokkailla olisi oma ehdokasnumero⁷;
- Tulisi pohtia, tulisiko kuhunkin kunnan vaalipiiriin asettaa ”vaalipiirin vaalilautakunta” huolehtimaan ehdokasasettelun toimittamisesta ja äänten laskennasta vai suorittaisiko kunnan keskusvaalilautakunta nämä tehtävät kaikkien vaalipiirien puolesta. Ensimmäinen vaihtoehto laajentaisi vaalilautakuntien roolia ja lisäisi niiden tehtäviä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa puolestaan keskusvaalilautakunnan työmäärä kasvaisi nykyisestä.
- Ennakkoäänestyspaikoissa olisivat esillä kaikkien kuntien kaikkien vaalipiirien ehdokastiedot;
- Äänestäjä olisi velvollinen itse huolehtimaan siitä, että hän äänestää oman vaalipiirinsä ehdokasta. Kunnan jakaminen vaalipiireihin olisi kuitenkin äänestäjälle uusi vaalimenettely, mikä kokemusten mukaan saattaa lisätä epä-tietoisuutta ja hämmennystä äänestäjien keskuudessa⁸.

⁷ Toinen vaihtoehto olisi, että kussakin vaalipiirissä ehdokkaiden numerot alkaisivat numerosta 2, jolloin kunnassa olisi useita ehdokkaita samalla ehdokasnumerolla. Tätä menettelyä käytetään eduskuntavaaleissa eri vaalipiirien välillä. Kuitenkin Helsingin vaalipiirin ja Uudenmaan vaalipiirin samat ehdokasnumerot ovat joskus aiheuttaneet väärinymmärryksiä äänestäjille.

⁸ Esimerkki eduskuntavaaleista 2007: Uudenmaan vaalipiiriin ehdokas sai Helsingin vaalipiirissä noin 500 ääntä (jotka luonnollisesti hylättiin).

3.2 Vaikutuksista valtuustoon ja kunnan päätöksentekoon

Valtuuston alueellinen kokoonpano. Vaalipiirien jakoperusteet ja se, miten niiden rajat määritellään, vaikuttavat kunnanvaltuustojen edustuksellisuuteen. Kunnan sisäisten vaalipiirien etuna voidaan pitää sitä, sen avulla valtuustoon saataisiin varmasti vähintään yksi edustaja kunnan eri osista, riippuen luonnollisesti siitä, millainen vaalipiirijako olisi tehty. Tästä näkökulmasta katsottuna vaalipiirit olisi luontevaa jakaa olemassa olevien palvelu- ja asuinalueiden rajoja noudattaen, sillä niiden asukkailla on todennäköisemmin selkeitä yhteisiä intressejä. Mahdollisuus edistää oman asuinalueen asioita valtuustossa voisi myös lisätä äänestysaktiivisuutta⁹. Toisaalta äänestäjällä olisi oikeus äänestää vain oman vaalipiirinsä ehdokasta, mitä jotkut saattaisivat pitää negatiivisena rajoituksena siinä tapauksessa, että kunnan muissa vaalipiireissä olisikin kiinnostavampia ehdokkaita.

Valtuuston poliittinen kokoonpano. Kylien tai asutusalueiden mukaan jaetut vaalipiirit tulisivat olemaan yleensä pieniä ja niissä suhteellinen vaalitapa toteutuu yleensä huonosti, mikä tarkoittaa, että erilaisten vähemmistöryhmien eli käytännössä pienten puolueiden tai muiden pienryhmittymien voi olla hankalaa saada edustajiaan valituksi ja siten ääntään kuuluville. Mitä vähemmän valtuutettuja vaalipiiristä valitaan, sitä suuremman suhteellisen osuuden puolue tarvitsee saadakseen edustajia valituksi. Vaikka kunnassa olisi merkittävänkin kokoinen vähemmistö, edustuksellisuuden periaate saattaisi jäädä toteutumatta, jos ryhmä olisi hajautunut asumaan useiden kunnan sisäisten vaalipiirien alueelle. Vaalipiirirajoja voidaan haluttaessa piirrellä myös mekaanisesti siten, että kunta jaetaan esimerkiksi keskustasta reuna-alueille ulottuviin sektoreihin, jolloin vaalipiirin äänestäjät koostuisivat tasaisemmin eri väestöryhmien edustajista sekä keskusta-, että reuna-alueiden asukkaista¹⁰. Toisaalta voidaan todeta, että suhteellisuusongelmat poistuisivat, jos vaaleissa käytettäisiin edellä mainittua vaalialuemallia.

Kunnan vai vaalipiirin valtuutettu? Kun valtuutetut ovat saaneet mandaattinsa tietyltä kunnan alueelta, heidän ensisijainen tehtävänsä valtuustossa lienee siinä tapauksessa ajaa tämän alueen asioita. Tämä voi johtaa valtuuston päätöksenteon polarisoitumiseen ja siihen, että valtuustossa ei tehdä koko kunnan etua ajavia päätöksiä. Toki on olettavaa, että liitoskuntien uusissa valtuustoissa on ilman vaalipiirejäkin valtuutettuja, jotka selkeästi identifioituvat vanhojen kuntien ja niiden asukkaiden edustajiksi. Heitä on kuitenkin voinut periaatteessa äänestää kuka tahansa kuntalainen, mikä tekee heidän mandaatistaan vähemmän alueellisen. Heti kuntaliitoksen jälkeen uuden kunnan päätöksenteon legitimitetti voi olla heikko, jos kuntalaiset kokevat ettei uudella valtuustolla ole oikeutta päättää heidän elinympäristönsä asioista. Tässä siirtymävaiheessa voi olla tarpeen vahvistaa vanhojen kuntien asukasyhteisöjä luomalla esimerkiksi aluehallinnon elimiä. Pidemmällä tähtäimellä päätöksenteon legitimitettiä saattaisi kuitenkin vahvis-

⁹ Toisaalta voidaan kysyä, kuinka paljon esimerkiksi kaksi valtuutettua 59:stä pystyy vaikuttamaan valtuuston päätöksenteossa siten, että alueen intressit huomioidaan.

¹⁰ Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook (Tukholma: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001)



taa, jos kuntalaiset samaistuvat uuteen kuntaansa. Tätä kehitystä saatettaisiin jarruttaa pitämällä yllä keinotekoisesti vaalipiirien muodossa vanhoja kuntarajoja.

Vaalikauden aikana tapahtuvat muutokset valtuustossa. Tulisi pohtia, mitä vaikutuksia on neljän vuoden valtuustokauden aikana väistämättä tapahtuvilla luonnollisilla muutoksilla. Esimerkiksi kunnan vaalipiiristä X valittu valtuutettu saattaa muuttaa saman kunnan sisällä vaalipiirin Y alueelle. Joku pieni vaalipiiri saattaa menettää tällä tavoin kaikki valtuutettunsa kesken valtuustokauden. Keitä äänestäjiä valtuutetut silloin edustavat? Tulisivatko pois muuttaneiden tilalle varavaltuutetut samasta vaalipiiristä?

Kunnan muiden toimielinten valinta. Tulisi myös pohtia sitä, onko vaalipiireillä vaikutusta kunnan toimielinten valintaan. Tulisiko esimerkiksi kunnanhallituksessa on edustajia kaikista vaalipiireistä?

Miten ja milloin vaalipiireistä päätetään? On myös pohdittava, miten ja milloin kunnan sisäisten vaalipiirien määrästä ja jakoperiaatteista tulisi päättää. Kuten edellä esitettiin, pienet kunnan sisäiset vaalipiirit nostavat piilevän äänikynnyksen korkeaksi pienille puolueille. Jos kunnanvaltuuston enemmistöllä on valta päättää vaalipiirien koosta ja määrästä, se voi johtaa siihen, että valtuuston enemmistön muodostavat suuret puolueet muuttavat vaalipiirijakoa turvatakseen entistä suuremman enemmistön seuraavissa vaaleissa. Toisaalta asian säätäminen ulkopuolisen tahon (esimerkiksi aluehallintoviraston) päätettäväksi saattaisi olla ongelmallista perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta. Kunnan sisäinen, vaalipiirien rajat ylittävä muuttoliike johtaa siihen, että vaalipiirirajoja tulisi tarkastella aina ennen kulloisiakin kunnallisvaaleja.

4 Alueellisen edustavuuden saavuttaminen ilman vaalipiirejä

Puolueet voivat omassa ehdokasasettelussaan huolehtia vapaaehtoisestikin siitä, että niiden listoilla on ehdokkaita kunnan kaikilta alueilta. Tämä on myös puolueen oma etu ja näin puolueet ovat yleensä tähän astikin toimineet. Vastaavalla tavalla puolueet ovat toimineet myös kaikissa Suomessa toimitetuissa europarlamenttivaaleissa sekä Kainuun maakuntavaaleissa vuonna 2008. Alueellisen edustuksen saaminen valtuustoon olisi silloin osin äänestäjien käsissä: mitä aktiivisemmin jonkun alueen äänioikeutetut äänestäsivät, sitä todennäköisemmin alueelta tulisi edustus valtuustoon.

Ehdokkaiden asettaminen kunnan kaikilta alueilta voidaan säätää myös pakolliseksi (esimerkiksi vähintään yksi ehdokas kustakin vaalipiiristä). Tällöin kyse olisi kuitenkin vain ”ehdokasasetteluvaalipiiristä” – vaalin tulos laskettaisiin normaalisti koko kunnan tasolla. Ehdokasasetteluvaalipiirin pakollinen käyttö saattaisi kuitenkin olla hankala sellaiselle puolueelle, jolla ei jossain ehdokasasetteluvaalipiirissä ole yhtään ehdokkaaksi suostuvaa kannattajaa. Järjestelmä saattaisikin johtaa siihen, että puolueilla olisi joissain vaalipiireissä vain muodollisia ehdokkaita.

5 Kansainvälisiä kokemuksia kunnan sisäisistä vaalipiireistä

Pohjoismaissa kunnallisvaalien vaalipiirit ovat käytössä vain Ruotsissa. Tanskassa ja Norjassa lähidemokratiaa ylläpidetään vaalipiirien sijasta kunnan sisäisillä paikalliskomiteoilla.

Ruotsin lisäksi kunnan sisäisiä vaalipiirejä vastaavia hallinnollisia jakoja on käytössä muun muassa Iso-Britanniassa ja Australiassa.

5.1 Ruotsi

Ruotsin kunnallisvaaleissa noin kolmasosa kunnista on jaettu kahteen tai useampaan vaalipiiriin. Suhteellisuuden toteutumisesta kunnallisvaaleissa on keskusteltu Ruotsissa useaan otteeseen 1970-luvulta lähtien. Ruotsin vaalilaissa määritellään, että kunnallisvaaleissa kunta *voidaan* jakaa kahteen tai useampaan kunnansisäiseen vaalipiiriin, jos kunnassa asuu yli 6000 äänioikeutettua ja kunta *tulee* jakaa kahteen tai useampaan kunnansisäiseen vaalipiiriin, jos kunnassa asuu yli 24 000 äänioikeutettua tai kunnanvaltuuston koko on vähintään 51 valtuutettua.¹¹ Jos kunnassa asuu alle 6000 äänioikeutettua kuntalaista, kunnan sisäisiä vaalipiirejä voidaan muodostaa vain erityisyistä. Kunnat päättävät itse vaalipiirien lukumäärän valtuustokausittain. Vuoden 2006 kunnallisvaaleissa maan 290 kunnasta 79 oli jaettu vaalipiireihin, ja vastaava luku vuoden 2010 vaaleissa oli 81. Eniten vaalipiirejä on Tukholmassa, joka on jaettu yhteensä kuuteen vaalipiiriin. Yleisimpiä ovat kahden vaalipiirin kunnat, joita oli yhteensä 64 vuonna 2010. (Valtiovarainministeriön muistioloannos 2011:5).

Kunnanvaltuusto päättää vaalipiirien jakamisesta, mutta valtuustopaikkojen tulee jakautua vaalipiirien kesken tasaisesti ja niin, että jokaisesta vaalipiiristä valitaan vähintään 15 valtuutettua. Ehdokas voi asettua ehdolle yhdessä tai useammassa vaalipiirissä oman kunnan sisällä. Ehdokkaat, jotka saavat paikan useammasta kuin yhdestä vaalipiiristä, valitaan edustajiksi siitä vaalipiiristä, jossa heidän henkilökohtainen äänimääränsä on suurin suhteessa puolueen äänimäärään. Mikäli ehdokasta ei valittu hänen henkilökohtaisen äänimääränsä perusteella, valinta tehdään hänen suurimman vertailulukunsa pohjalta. Ne paikat, joita useammasta vaalipiiristä läpipäässeet ehdokkaat eivät täytä, täytetään henkilökohtaisen äänimäärän perusteella järjestyksessä seuraavaksi tulleilla edustajilla. (Valtiovarainministeriön muistioloannos 2011:5).

¹¹ 4 kap. 12 § vallagen

Ruotsin kunnallisvaaleissa ei ole – toisin kuin parlamenttivaaleissa ja maakuntavaltuuston vaaleissa – käytössä pienempiä puolueita hyödyttävää tasauspaikkajärjestelmää, mikä on johtanut käytännössä ei-suhteellisiin valtuuston paikkajakoihin osissa kuntia. Pienten puolueiden on ollut suhteessa vaikeampi saada ehdokkaitaan läpi vaalipiireihin jaetuissa kunnissa, eli suurimmissa kaupungeissa. Toisaalta Ruotsin kunnallisvaaleissa ei käytetä myöskään juridista äänikynnystä, jonka käyttöä valtiollisissa vaaleissa on perusteltu esimerkiksi sillä, että halutaan välttää useamman pienen puolueen läpipääsyä, sillä ne saattavat heikentää stabiilina poliittisen enemmistön muodostumista. Mitä korkeampi äänikynnys on, sitä vaikeampi pienten puolueiden on saada edustajia läpi.

Vaikka juridista äänikynnystä ei olekaan, vaihtelee tosiasiallinen (ns. piilevä) äänikynnys yhden vaalipiirin kunnissa 2,08 ja 3,22 prosentin välillä, sillä näissä kunnissa jaossa on yhteensä 31–41 valtuustopaikkaa. Vaalipiireihin jaetuissa kunnissa valtuustopaikkoja sen sijaan jaetaan kussakin vaalipiirissä 15–25, joten tosiasiallinen äänikynnys vaihtelee 4 ja 6,66 prosentin välillä. Vuoden 2006 kunnallisvaalien jälkeen selvitettiin, että noin kymmenessä kunnassa valtuuston enemmistö olisi muodostunut eri puolueista jos käytössä olisi ollut tasauspaikkajärjestelmä. Muissa kunnissa tasauspaikkajärjestelmän olemassaolo olisi johtanut ainoastaan pieniin muutoksiin puolueiden valtasuhteissa.¹² *Sveriges Kommun och Landsting* (4.12.2007 päivätty liite) laski vuoden 2006 kunnallisvaalien puolueiden paikkajaon, jos tasauspaikkajärjestelmä olisi ollut käytössä. Laskelmaan on otettu myös mukaan erilaisten äänikynnysten vaikutukset paikkoihin. Taulukko on laskettu koko Ruotsin alueelta.

Puolue	Paikkoja vuoden 2006 kunnallisvaaleissa	3 prosentin äänikynnys	2 prosentin äänikynnys	Ei äänikynnystä
Moderaterna (Maltillinen kokoomus)	2735	+59	-4	-18
Centerpartiet (Keskustapuolue)	1686	+39	+8	0
Folkpartiet (Kansanpuolue liberaalit)	923	+3	+11	+8
Kristdemokraterna (Kristillisdemokraatit)	813	-3	+8	0
Socialdemokraterna (Ruotsin sosiaalidemokraattinen työväenpuolue)	4841	+87	-12	-44
Vänsterpartiet (Vasemmistopuolue)	773	-17	-4	+1
Miljöpartiet (Ympäristöpuolue vihreät)	436	-71	-9	+3
Sverigedemokraterna (Ruotsidemokraatit)	280	-76	-6	+29
SPI (Ruotsin eläkeläisten puolue)	53	-13	+3	+9
Muut	552	-8	+5	+12

¹² SOU 2008:125, s. 195-201: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/117744>; Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU28: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Vallagsfragor_GY01KU28/

Sveriges kommuner och landsting on linjannut, että suhteellisuuden periaatteesta poikkeamalla hallinnon legitimizeetti vaarantuu. Siksi se on ehdottanut, että kunnallisvaaleissa otetaan käyttöön tasauspaikkajärjestelmä tai luovutaan kokonaan kunnan sisäisistä vaalipiiri jaotteluista. Linjauksessaan he suosittelivat ensisijaisena keinona tasauspaikkajärjestelmän käyttöönottoa, sillä se antaa vapauden kunnille säilyttää vaalipiiri jaottelun niin halutessaan, ja turvaa ehdokkaiden läpipääsyn eri puolilta kuntaa. Liitto linjasi myös, että he suosittelevat 2 prosentin äänikynnyksen käyttöönottoa Ruotsin kunnallisvaaleissa. (Kuntaliiton liite, päivätty 4.12.2007).

Nils O. Erlandsson on artikkelissaan *Förlegad mandatfördelning och kommunalkretsindelning – avsevärda hinder för demokratisk rättvisa i allmänna val (2005)* osin samoilla linjoilla kuin Sveriges kommuner och landsting. Erlandssonin mukaan Ruotsin kunnallisvaalien vaalipiirijako rikkoo periaatetta, jonka mukaan kaikilla äänillä tulisi olla yhtä suuri painoarvo. Vaalipiirien jaon päätavoitteena oli saada takuu siitä, että paikalliset intressit ja eri alueiden mielipiteet kunnan sisällä tulisivat varmasti kuulluksi. Nyt ne kuitenkin ”loukkaavat demokraattista oikeudenmukaisuutta”. Erlandsson nostaa esiin esimerkin Tukholman kunnallisvaaleista, jossa edustajanpaikkaan tarvittava äänimäärä vaihteli vaalipiireittäin jopa 20,7 prosenttia. Tarvittavat äänimäärät per edustajanpaikka vaihtelivat 4758 äänestä 3942 ääneen. Toisessa vaalipiirissä läpipääsyyn riitti siis 861 ääntä vähemmän kuin toisessa. Erlandssonin artikkelin mukaan kuntien sisäiset vaalipiirit vääristävät 65 kunnan paikkajakoa, kun lasketaan 75 kunnan paikkajako yhdellä ja useamman vaalipiirin jaolla. Edellä kuvatun kaltaiset ongelmat vaalipiiri jaossa ja sen suhteellisuudessa saattavat johtaa legitimizeetin ja kansalaisten luottamuksen vähenemiseen.

Columbia Universityn apulaisprofessori Olle Folke (2010) on myös kritisoinut Ruotsin kunnan sisäisiä vaalipiirejä. Hän on kritisoinut järjestelmän epäoikeudenmukaisuutta, sillä isommat puolueet hyötyvät järjestelmästä pienten puolueiden kustannuksella. Hänen mukaansa ainoa mahdollinen peruste nykyisen järjestelmän säilyttämiselle on se, että halutaan taata isojen puolueiden etulyöntiaseman jatkuminen ja antaa ”sattumalle” vaalien ratkaisijan rooli. Folken mielestä ei ole lainkaan yllättävää, että Ruotsin suurimmat puolueet (Socialdemokraterna ja Moderaterna) ovat olleet tiukimmin puolustamassa nykyistä vaalijärjestelmää ja ovat sen muuttamista vastaan, sillä muutokset vaalijärjestelmässä heikentäisivät heidän asemaansa.

Folke nostaa esiin huolen mahdollisesta edustajanpaikkojen taktikoinnista. Koska edustajapaikat sekä kuntien sisäisten vaalipiirien rajat ja lukumäärä on kuntien itse päätettävissä tietyn reunaehdoin, on taktikoinnin mahdollisuus otettava huomioon. On olemassa riski, että kunnassa vallalla olevat puolueet käyttävät valtaansa omien valta-asemiensa säilyttämiseen. (Folke 2010) Sveriges kommuner och landstingin mukaan monilla kunnilla on käytännössä samat ehdokkaat ehdolla kaikissa vaalipiireissä ja näitä samoja ehdokkaita tuodaan esiin eri vaalipiireissä vain eri painotuksilla. (Kuntaliiton liite, päivätty 4.12.2007). Tämä voi osaltaan heikentää todellista alueiden edustavuuden syntymistä, mikä on vaalipiirijärjestelmän kantava idea.

Ruotsin perustuslakiuudistuksen yhteydessä vuonna 2008 esitettiin, että kunnallisvaalien suhteellisuutta voitaisiin parantaa joko poistamalla kunnan sisäiset vaalipiirit, ottamalla käyttöön tasauspaikkajärjestelmä tai ottamalla käyttöön erillinen äänikynnys pieniä puolueita varten.¹³ Perustuslakiselvitys ei kuitenkaan päätnyt esittämään jotakin/joitakin näistä ratkaisuista. *Justitiedepartementet* asetti lokakuussa 2011 parlamentaarisen komitean arvioimaan vaalijärjestelmää. Komitean toimeksiantona on tehdä esitys näistä eri vaihtoehdoista turvata kunnallisvaalien suhteellisuus. Komitean on määrä antaa esityksensä viimeistään 14.12.2012.¹⁴

Ruotsin kunnallisvaaleissa äänestäjän on mahdollista antaa äänensä joko puolueelle tai ehdokkaalle, mikä johtaa siihen, että monet äänestäjät suosivat puolueäänen antamista¹⁵. Henkilöäänen antaminen Ruotsin kunnallisvaaleissa ei kuitenkaan vaikuta oman ehdokkaan läpi pääsemiseen yhtä vahvasti kuin henkilövaalijärjestelmässä. Tästä syystä moni ruotsalainen äänestäjä voi kokea tehokkaammaksi vaikutustavaksi pyrkiä turvaamaan kannattamansa puoleen valta kunnanvaltuustossa. Suomen kunnallisvaalit ovat henkilövaalin ja puoluevaalin yhdistelmä ja Suomessa äänestäjät ovat tottuneet äänestämään tiettyä ehdokasta. Tämä ero Ruotsin järjestelmään tulisi ottaa huomioon, jos Suomessa pohditaan kunnan sisäisten vaalipiirien käyttöönottoa.

5.2 Norja ja Tanska: Paikalliskomiteat

Norjassa tai Tanskassa ei Ruotsin tavoin ole käytössä kunnan sisäisiä vaalipiirejä. Norjasta ja Tanskasta löytyy ainoastaan esimerkkejä kunnan sisäisistä paikalliskomiteoista, joiden tavoitteena on edistää demokratiaa, kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja vuorovaikutusta hallinnon ja kaupungin asukkaiden välillä. Laissa säädettyä velvollisuutta niiden järjestämiseen ei kuitenkaan ole. Paikalliskomiteat valitaan usein kaupunginvaltuustojen toimesta, mutta joitain esimerkkejä löytyy myös suorien vaalien järjestämisestä.

Norja

Norjassa on muodostettu kunnan sisäisiä paikalliskomiteoita (*district committees*) eri puolilla Norjaa, mutta ne ovat pitkälti jääneet kokeiluiksi. Kokeiluja on tehty esimerkiksi Bergenissä, jossa toteutettiin paikalliskomiteareformi vuosina 2000–2004. Reformin neljä päätavoitetta olivat demokratian edistäminen, palveluiden laadun ja tuottavuuden parantaminen sekä henkilöstön olosuhteiden kohentaminen. (Fimreite & Aars, 2007) Kokeilun aikana Bergenin kaupunki jaettiin kahdeksaan osaan, joista jokaiseen perustettiin paikalliskomitea hallitsemaan omaa aluettaan. Alueiden asukasmäärät vaihtelivat

¹³ SOU 2008:125

¹⁴ Komitédirektiv Översyn av valsystemet, Dir. 2001:97: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/179022>

¹⁵ Electoral System Design: The International IDEA Handbook (Tukholma: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005)

12 000 asukkaasta 40 000 asukkaaseen. Bergenin paikalliskomiteoiden toimivalta oli laaja ja ulottui aina keskeisistä terveydenhuoltopalveluiden järjestämisestä vapaa-aikapalveluiden järjestämiseen. 85 % Bergenin kaupungin budjettivallasta jaettiin paikalliskomiteoiden kesken ja loput 15 % säilyi kaupunginvaltuuston päätäntävällä alla. (Fimreite & Aars, 2007)

Jokaisessa Bergenin kahdeksassa paikalliskomiteassa oli 13 valtuutettua, jotka kaupunginvaltuusto valitsi. Paikalliskomitean jäseniä ei valittu omien alueidensa äänestystuloksien pohjalta, vaan kaupunginvaltuuston puolueiden voimasuhteiden mukaan. Fimreiten ja Aarsin (2007) mukaan Bergenissä ei milloinkaan käyty julkista keskustelua siitä, olisiko niiden jäsenet tarpeen valita suorilla vaaleilla.

Bergenin paikalliskomiteareformi oli kiistanalainen jo ennen kuin se implementoitiin. Uudistuksen aikana kiistat lisääntyivät ja Bergenin paikalliskomiteat lakkautettiin kokonaan vuonna 2004. Yksi keskeinen erimielisyyksien syy oli keskus- ja aluehallinnon väliset valtasuhteet. Vaikka hallintoa haluttiin hajauttaa, paikalliskomiteoiden autonomia jäi loppupeleissä tarkoitettua suppeammaksi ja keskus- ja aluehallinnon välinen suhde hierarkiseksi.

Norjassa paikalliskomiteat valitaan usein kunnanvaltuustojen toimesta. Oslo on ainoa kaupunki, jossa paikalliskomitean jäsenet on valittu suorilla vaaleilla. Vaalit on järjestetty vuosina 2003, 2007 ja 2011. Norjan kunnallislain 12 §:ssä on säädetty, että kunnanvaltuusto voi itse nimittää kunnan sisäisiä paikalliskomiteoita (*district committees*), ja että kunnanvaltuusto voi itse valita paikalliskomitean jäsenet. Laissa on lisäksi säädetty, että kunnanvaltuusto voi myös järjestää suorat vaalit, joissa kunnan asukkaat voivat vaaleilla äänestää paikalliskomitean jäsenet.

Tanska

Tanskassa vuosina 2003–2007 toteutettu kuntauudistus vähensi kuntien lukumäärää lähes kolmasosalla, 271 kunnasta 98 kuntaan. Uudistusta tehtiin myös maakuntatasolla – Tanskassa luovuttiin 14 maakunnasta (*county*) ja luotiin 5 uutta hallinnollista aluetta (*region*). Kuntauudistuksella haluttiin tehdä kunnista tehokkaampia hoitamaan laajempia tehtäväkokonaisuuksia. (The Danish Local Government System, 2009)

Vaikka kuntien lukumäärää pienennettiin ja kokoa suurennettiin, alueellista edustuksellisuutta ei lähdetty turvaamaan kuntien sisäisillä vaalipiireillä. Demokratiaa ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia kuntatasolla on kuitenkin yritetty parantaa Norjan tavoin kunnan sisäisillä paikalliskomiteoilla. Tanskassa ei kuitenkaan ole lailla säädettyä velvollisuutta järjestää paikalliskomiteoita, mutta kunnallislaki ei myöskään estä paikalliskomiteoiden perustamista, jos kunnat haluavat itse järjestää sellaisia

Vuosina 1996–1999 Kööpenhaminassa toteutettiin Bergenin paikalliskomiteareformia vastaava kokeilu, jossa kaupunkiin perustettiin neljä paikalliskomiteaa. Toisin kuin Bergenissä, paikalliskomiteat valittiin tällöin vaaleilla. Kööpenhaminan paikalliskomiteoiden toimivalta oli kuitenkin suppeampi kuin Bergenissä. Kööpenhaminassa paikalliskomiteat olivat vastuussa lähinnä vapaa-ajan aktiviteeteistä ja paikallisyhteisön

(*local community*) kysymyksistä. Toisin kuin Bergenissä, Kööpenhaminan paikalliskomitean jäsen ei saanut olla kunnanvaltuuston jäsen. Vuonna 1998 järjestetyssä äänestyksessä paikalliskomiteat päätettiin kuitenkin lakkauttaa. (Fimreite & Aars, 2007)

Vuonna 2005 Kööpenhaminan kaupunginvaltuusto päätti kuitenkin ottaa paikalliskomiteat uudelleen käyttöön. Nämä ”uudet” paikalliskomiteat ovat kuitenkin toimivallaltaan suppeampia kuin aiemmat paikalliskomiteat – nyt niiden tehtävänä on pikemminkin edistää kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta kuin toimia varsinaisina päätöksentekueliminä.

5.3 Iso-Britannia

Iso-Britanniassa Englannin paikallishallinto koostuu sekä kaksitasoisista kunta- ja maakuntarakenteista että yhden hallinnon tason järjestelmästä. Pohjois-Irlannissa, Skotlannissa ja Walesissa on käytössä vain yksi paikallishallinnon taso. Paikallishallinnon yksiköt on jaettu vaaleissa sisäisiin vaalipiireihin. Vaalipiirejä kutsutaan nimellä *division* maakuntatasolla ja *district* kuntatasolla.¹⁶

Paikallistasolla Englannissa ja Walesissa on käytössä enemmistövaalijärjestelmiä kuten first-past-the-post. Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa paikallistasolla on käytössä suhteellinen STV-vaalitapa.¹⁷ Englannissa kunnan sisäisten vaalipiirien koko vaihtelee¹⁸. Skotlannin 32 kunnassa on käytössä yhteensä 353 vaalipiiriä, joista jokaisesta valitaan 3–4 valtuutettua¹⁹. Vaalipiirien määrittelystä Walesissa, Skotlannissa ja Englannissa ovat vastuussa erilliset itsenäiset komissiot.

Enemmistövaalitapaa käytettäessä, kuten esimerkiksi Englannissa ja Walesissa, kunnan sisäisten vaalipiirien etuna pidetään sitä, että useammalla eri puolueella on lähtökohtaisesti mahdollisuus saada paikkoja valtuustoon (jos saa eniten ääniä vaalipiirissä). Lisäksi se tekee ehdokas-äänestäjä-vuorovaikutuksesta helpompaa²⁰. Suhteellisessa vaalitavassa kuten Suomessa vaalipiirijaon vaikutus puolueiden valtasuhteisiin olisi kuitenkin päinvastainen, sillä ne nostaisivat tosiasiallista äänikynnystä.

¹⁶ Council of Europe 1999: Structure and operation of local and regional democracy. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548865&SecMode=1&DocId=1349878&Usage=2>

¹⁷ UK Parliament, <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/>

¹⁸ Ks. esim Local Government Boundary Commission for England <http://www.lgbce.org.uk/>

¹⁹ Local Government Boundary Commission for Scotland, <http://www.lgbc-scotland.gov.uk/>

²⁰ ACE Electoral Knowledge Network, practitioner Andrew Ellis 21.6.2012.

5.4 Australia

New South Walesin osavaltio Australiassa koostuu 152 paikallistason hallintoyksiköstä. Kunnat voivat joko toimia yhtenä vaalipiirinä tai ne voidaan jakaa useampiin sisäisiin vaalipiireihin, joita kutsutaan nimellä *ward*.²¹ Kunnanvaltuustoissa tulee olla vähintään 5 ja enintään 15 valtuutettua, joista yksi on pormestari. Jos kunta on jaettu vaalipiireihin, valtuutetut voidaan valita joko pelkästään vaalipiirikohtaisesti tai siten, että osa valtuutetuista valitaan koko kunnan tasolla. Jos vaalipiiristä valitaan yhdestä kahteen valtuutettua, käytetään *optional preferential* -vaalitapaa. Useamman kuin kahden valtuutetun vaalipiireissä vaalitapa on suhteellinen.²²

Kunnat päättävät itse vaalipiirien rajoista, nimistä ja niiden lakkauttamisesta, mutta siirtyminen yhden vaalipiirin järjestelmästä usean vaalipiirin järjestelmään voi tapahtua ainoastaan kunnallisen kansanäänestyksen kautta. Eri vaalipiirien alueilla asuvien äänestäjien määrässä saa olla eroa korkeintaan 10 prosenttia. Kunnan sisäisiä vaalipiirejä arvioi ja valvoo valtionhallinnossa ministeriön osasto²³, joka voi halutessaan pyytää vaalipiireistä vastaavaa valvontaviranomaista²⁴ tutkimaan yksittäisen kunnan vaalipiirijakoa ja sen vaikutuksia vaalitulokseen. Kunnat, joissa on käytössä useampia vaalipiirejä, arvioidaan automaattisesti jokaisten vaalien jälkeen. Mikäli arvio osoittaa, että äänestäjien määrä jossakin vaalipiirissä eroaa yli 10 prosentilla muiden vaalipiirien äänestäjien määrästä, kunnan on muutettava vaalipiirijakoa vastaamaan kuntalain edellytyksiä. Kuntaliitoksesta aiheutuvista vaalipiirien muutoksista päättää kyseinen valvontaviranomainen.

²¹ New South Wales Electoral Commission, <http://www.elections.nsw.gov.au/>

²² Local Government Act 1993 No 30, Chapter 10, <http://www.legislation.nsw.gov.au/viewtop/inforce/act+30+1993+ch.9-pt.3-TOP+0+N>

²³ Division of Local Government, Department of Premier & Cabinet, <http://www.dlg.nsw.gov.au/dlg/>

²⁴ Local Government Boundary Commission, <http://www.dlg.nsw.gov.au/dlg/boundariesCommission/SAIndex.asp>

Kunnan sisäisten vaalipiirien mahdollisia *hyötyjä* voisivat olla edustuksellisen demokratian vahvistuminen siten, että kunnan kaikki alueet saisivat varmasti edustuksen valtuustoon. Tämä saattaisi vahvistaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja sitä kautta lisätä äänestysaktiivisuutta. Vaalipiirit voisivat myös lisätä alueellisten näkemysten kanavoitumista paremmin kunnan hallintoon ja johtamiseen sekä vahvistaa valtuutettujen ja kuntalaisten vuorovaikutusta sekä yleensä alueellista moniäänisyyttä.

Kunnan sisäisten vaalipiirien mahdollisia *haittoja* voisivat olla alueellisten intressien liiallinen vahvistuminen ja se, että luottamushenkilöt toimisivat alueellisina poliitikkoina eivätkä ajattelisi koko kunnan etuja. On myös mahdollista, että kunnan sisäiset vaalipiirit hidastaisivat kunnallista päätöksentekoa. Vaalipiirit voisivat myös johtaa pienten puolueiden edustajien määrän vähentymiseen, vähemmistöjen edustavuuden heikentymiseen, ehdokasasettelun monimutkaistumiseen ja ehdokasmäärien vähentymiseen. Kunnan sisäisten vaalipiirien alueilla asuvien kuntalaisten määrät saattavat lisäksi muuttua nopeastikin, mikä saattaa johtaa eriarvoisiin osallistumisoikeuksiin eri vaalipiireissä. Kansainväliset esimerkit osoittavat lisäksi, että vaalipiirijako vaatii erityisjärjestelyjä valtakunnalliselta vaaliviranomaiselta sekä mahdollisen valvontaviranomaisen perustamista. Myös kuntien keskusvaalilautakuntien tehtäviä olisi laajennettava, jotta eri äänestyspaikoissa annetut äännet saadaan oikeisiin vaalipiireihin laskettaviksi. Yleisesti ottaen kunnallisvaalien toimittaminen monimutkaistuisi nykyisestä merkittävästi, eikä vähiten äänestäjien näkökulmasta.

Kunnan sisäisten vaalipiirien soveltuvuutta ja toimivuutta Suomen oloihin ja tuleviin suurempiin kuntayksiköihin on hyvä pohtia ja niiden vaikutuksia arvioida muun muassa seuraavien kysymysten kautta:

- Kumpaa suuntaa demokratian kehittämisessä halutaan korostaa; alueellista edustusta vai puoluepoliittista edustusta? Alueellinen edustus puoltaisi kunnan sisäisiä vaalipiirejä, puoluepoliittinen ei. Korostavatko vaalipiirit liikaa aikaisempia kuntia ja aiheuttavatko ne alueiden välisiä vastakkainasetteluja?
- Mikä olisi vaalipiirin koko asukasmäärän suhteen, eli kuinka monta vaalipiiriä voitaisiin muodostaa erikokoisissa kunnissa? Kuinka monta edustajaa yhdestä vaalipiiristä tulisi valita? Miten vaalipiirien maantieteelliset rajat määritellään? Tulisiko vaalipiirien rajojen mukautua entisiin kuntarajoihin?
- Millä vaalijärjestelmällä suhteellinen vaalitapa toteutuisi vaalipiireihin jaettuna kunnassa hyvin ja tasapuolisesti?

- 
- Miten äänestäjät sopeutuisivat uuteen vaalijärjestelmään?
 - Millaista sääntelyä asia yleisesti vaatisi: mahdollistavaa vai velvoittavaa?
 - Miten kunnan sisäisistä vaalipiireistä tulisi päättää? Tulisiko sääntelyn toimeenpanoa valvoa? Miten arvioitaisiin vaalipiirien vaikutuksia vaalitulokseen ja kuntalaisten yhdenvertaisuuteen? Kuinka usein vaalipiirijako tulisi tarkistaa?

LÄHTEET

Suomen Kuntaliitto, oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö (2012): *Demokratian jatkokehittäminen*.

Sveriges Kommun och Landsting 4.12.2007 päivätty liite.

Kuntien lausuntopalaute koskien lähidemokratian kehittämistä (muistio päivätty 5.4.2012)

Valtiovarainministeriö (2011): *Selvitys kuntalain uudistustarpeista*. Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2011.

Folke, Olle (2010): ”Problemen med det svenska valsystemet”. *Svenska Dagbladet* 23.9.2010. Saatavissa osoitteessa: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/problemen-med-det-svenska-valsystemet_5388519.svd. Viitattu 21.8.2012.

Erlandsson, Nils O. (2005): Förlegad mandatfördelning och kommunalkretsindelning – avsevärda hinder för demokratisk rättvisa i allmänna val. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 2005/1 p. 53-60.

Københavns Kommune:

<http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/ByensStyre/SaerligeUdvalgOgRaad/Lokaludvalg/HvadErLokaludvalg.aspx>

Fimreite, Anne Lise & Aars, Jacob (2007): Tensions and Cooperation in a Multilevel System: Integrating District Councils in City Government in Bergen. *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 5, 677–698.

Local Government Denmark (2009): *The Danish Local Government System*.

Kommunernes Demokratiprogram, Inspirationskatalog (2010): *Lokalråd – Erfaringer og Gode Råd*.

Oslo Kommune: http://www.oslo.kommune.no/english/politics/the_districts_of_oslo/

Communication No 923/2000; CCPR/C/75/D/923/2000

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/9b0b9705ccccfa712c1256c4600375100?Opendocument>.

Vaalialuetoimikunta (KM 2008:2)

www.vaalit.fi/53674.htm

Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook (Tukholma: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001)



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7059
ISBN 978-952-259-237-8 (nid.)
ISBN 978-952-259-226-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi