

Valtiovarainministeriölle
valtiovarainministerio@vm.fi

Ympäristöministeriölle
kirjaamo@ymparisto.fi

Viite: Lausuntopyyntö VM093:00/2013

Asia: Lausunnon antaminen metropolihallintolakia valmistelevan työryhmän väliraportista

Allekirjoittanut toteaa valtiollisena luottamushenkilönä (Uudenmaan vaalipiiri-lautakunnan puheenjohtaja, yksityishenkilönä) kunnioittavasti seuraavaa:

Metropolilainsäädäntöä valmisteleva työryhmä on väliraportissaan tehnyt kaiken kaikkiaan merkittävää työtä hallinnon kehittämiseksi. Mietintö on erityisen kunnioitettava siitäkin syystä, että sen valmistelun aikana on monelta eri taholta väheksytty koko valmistelua ja esitetty, että työ pitäisi turhana kokonaan lopettaa ja todettu ettei sitä laisinkaan tai joiltain osiltaan (esimerkiksi tässä lausunnossa käsiteltyjen vaalien osalta) tulla toteuttamaan.

Vaaleja koskevassa osassa kiinnittävät huomiotani kuitenkin seuraavat asiat, joihin jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota:

1. Työryhmä on pyrkinyt määrittelemään metropolivaltuuston kokoa tavalla, joka on matemaattisesti ja loogisesti perusteeton saaden selvästi liian suuren lopputuloksen sekä tämän jälkeen ilman mitään perusteluja pienentänyt lukuja osittain jopa alle lähtökohtana olleen Helsingin kaupunginvaltuuston koon. Tämän kirjoittaja esittää, että lähtökohdaksi valittaisiin eurooppalaisia monipuoluemaita koskevaan vertailuun ja yksinkertaiseen matemaattiseen operaattoriin perustuva laskentasääntö.
2. Työryhmä esittää vaihtoehtona seudulliselle keskusvaalilautakunnalle, että Helsingin kaupungin keskusvaalilautakunta hoitaisi ehdokasasetteluun ja vaalituloksen määrittelyyn liittyvät tehtävät omien tehtäviensä ohella. Tämän kirjoittaja katsoo, että ratkaisu heikentäisi luottamusta vaaliviranomaisen tasapuolisuuteen ja saattaisi olla Suomea sitovien valtiosopimusten vastainen.
3. Vaalijärjestelmää laadittaessa on lähtökohdaksi otettava, että metropoli-vaalit ovat yhtä tärkeitä kuin kaikki muutkin vaalit; työryhmän työssä on tässä suhteessa eräitä "lipsahduksia".
4. Selvitettyjen vaalijärjestelmävaihtoehtojen lisäksi tulisi yhtenä vaihtoehtona ottaa jatkoselvityksessä mukaan myös ns. takuupaikkajärjestelmän käyttö.
5. Pienten kuntien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen hallinnollisia rakenteita kehittämällä tulisi selvittää yhtenä vaihtoehtona.

Lausunto sisältää perustelut näille ehdotuksille, jotka ovat vapaasti jatkotyössä käytettävissä.

Korostan vielä erityisesti, että näkemykseni eivät välttämättä edusta vaalipiiri-lautakunnan, työnantajani tai minut vaalipiirilautakuntaan nimenneen poliittisen puolueen kantaa.

1 Metropolivaltuuston koon määräytyminen

Mietinnön kohdassa 2.5.3 on pyritty määrittelemään metropolivaltuuston tarkoituksenmukaista kokoa. Ensin koko on määritelty laskennallisesti korottamalla valtuutettujen määrää asukasmäärän muutoksen suhteessa, ja sen jälkeen ilman mitään perusteluja ("luontevampaa on") päädytty sopivimmalta tuntuvaan lopputulokseen. Määrittelyn perusteet eivät vakuuta, ja ehdotus Helsingin valtuuston kokoa pienemmästä valtuustosta ei tunnu oikealta. Olisiko mahdollista edes yrittää ratkaista asiaa matemaattisesti perustellummalla tavalla?

Työryhmän lähtökohta "että metropolivaltuutetun tulisi edustaa yhtä suurta asukasmäärää kuin Helsingissä nyt" sisältää ajatuksen, jonka mukaan edustettujen määrästä riippumatta tiettyä asukasmäärää kohti tarvitaan tietty määrä edustajia. **Edustajien määrän tulee siis työryhmän käsityksen mukaisesti kasvaa lineaarisesti edustettujen määrän suhteessa**; jos edustettavia on kaksi kertaa niin paljon kuin lähtökohtana olevassa joukossa, myös edustajien joukko pitää kaksinkertaistaa.

Lineaarisen kasvun käsite on meille tuttu ja arkipäiväinen sääntö, jota käytetään yleisesti myös organisaatioiden kokoa määritettäessä. Esimerkiksi päiväkotiryhmän suurentaminen merkitsee henkilökunnan kasvua lineaarisesti muutokseen verraten edellyttäen, että hoidon taso pidetään samana. Mutta jos otetaan lähtökohdaksi, että tietyn suuruinen valtuusto antaa tietyn "edustamistason" äänestäjille, onko saman "edustamistason" ylläpitämiseksi edustajien määrän asukasluvun kasvaessa todella kasvettava lineaarisesti?

Äänestäjä valitsee edustajansa tiettyjen ominaisuuksien perusteella. Esimerkiksi Antti pitää tärkeänä, että ehdokas on ammattiyhdistystaustainen sosialidemokraatti, yli 45-vuotias perheellinen mies, asuu Itä-Vantaalla, ei kuulu kirkkoon ja kannattaa ruotsin kielen kouluopetuksen vähentämistä. "Lisäpisteitä" ehdokas saa siitä, että on aktiivinen kalastaja ja haluaa edistää pienvesistöjen hoitoa. Jos kaikki nämä ominaisuudet olisivat tasan, voisi ratkaiseva ominaisuus olla, että ehdokas kannattaa jääkiekkoseuraa, jonka junioreissa Antin pojanpoika pelaa tai että ehdokas harrastaa uistimen tarkkuusheittokilpailuja.

Vastaavasti Bertta haluaa, että ehdokas on oikeistolainen, ruotsin- tai kaksikielinen, akateemisesti koulutettu lähellä eläkeikää oleva pääkaupunkiseudulla asuva kirkkoon kuuluva nainen, joka tukee nuorten tyttöjen voimistelukerhotoimintaa. Lisäpisteitä tulee vaikkapa bridgeturnauksiin osallistumisesta.

On huomattava, että kaikki valtuutettujen kuvatut ominaisuudet eivät ole yhtä merkittäviä. Yhteiskunnan ja todennäköisesti myös äänestäjän kannalta kalastus ja nuorisoliikunta ovat tärkeämpiä kuin virvelin tarkkuusheitto tai bridge. Tästä syystä ei edes tavoitella, että vaaleissa ehdokasjoukkoon kuuluvat kaikki mahdolliset ominaisuuksien kombinaatiot; edustuksellinen demokratia toteutuu, kun valituksi tulee henkilöitä, jotka "riittävästi" edustavat äänestäjän kannalta tärkeimpien ominaisuuksien kombinaatiota; ts. ovat "täydellisen ehdokkaan" likiarvoja.

Sekä mietinnössä että tässä lausunnossa otetaan lähtökohdaksi, että Helsingin valtuutettujen määrä 85 on "riittävä": noin 615 000 asukasta edustamaan tarvitaan juuri tuo määrä valtuutettuja. Millä periaatteella valtuutettujen määrää tulee muuttaa, jos asukasmäärä muuttuu ja "edustavuuden taso" halutaan pitää samana?

Otetaan siis lähtökohdaksi, että 85 metropolivaltuutettua on ”riittävä” määrä edustamaan juuri 615 000 metropolialueen asukasta. Kun edustettavien määrää kasvatetaan, ei uusien edustajien tarve kasvakaan lineaarisesti, koska osa ”riittävän tason” vaatimista kombinaatioista on jo olemassa. Tästä seuraa, että **mitä enemmän edustettavia on, sitä enemmän yhtä valtuutettua kohden voi olla edustettavia samalla ”edustuksen” tasolla; toisin sanoen valtuutettujen määrän kasvaessa muuttuu ”edustettavien” määrä eksponentiaalisesti.**

Metropolivaltuuston valtuutettujen lukumäärä asukasluvun suhteessa on siis määritettävissä matemaattisesti eksponentti- tai logaritmifunktion avulla, jos pystymme laskemaan tai arvioimaan funktiossa käytettävän kantaluvun.

Matemaattisesti voitaneen perustella¹, että jos ”edustuksen” osatekijöiden merkittävyys pienenee lineaarisesti, osatekijät jakaantuvat tasaisesti valtuutettujen kesken, eri osatekijöiden välillä ei ole korrelaatiota eikä mitään muutaakaan lisätekijää ole vaikuttamassa², on valtuutettujen määrän kasvun ja samalla ”edustuksen” tasolla edustettavien määrän funktio kantaluvun³ e ($\sim 2,718282\dots$) eksponenttifunktion $f: e^x$ mukainen.

Koska ilmeisen tärkeinä pidetyillä ominaisuuksilla on vahva korrelaatio ja koska ominaisuuksien merkittävyys (se on mahdotonta mitata) ei laske tasaisesti, antaa kyseinen funktio tulokseksi kooltaan liian suuret metropolivaltuustovaihtoehtot (177 ja 188). Lisäksi funktio antaa Helsingin valtuuston ”oikeaksi” kooksi 135 valtuutettua. Käyrän tulisi siis olla jyrkempi eli oikean kantaluvun hieman suurempi.

Viron uudelleenitsenäistymisen yhteydessä käytiin keskustelua riikikogun (parlamentti) oikeasta jäsenmäärästä; ehdotukset vaihtelivat muistaakseni 80 ja 120:n välillä. Tällöin joku tutkija (valitettavasti en ole löytänyt hänen nimeään) esitti mielenkiintoisen väitteen: Monipuoluedemokratioissa parlamenttien, alueparlamenttien tai vaaleilla valittujen paikallishallinnon valtuustojen koon ja alueen asukasluvun suhde on hyvin lähellä pistettä käyrällä, jonka muoto on $f: 3^x$. Tai ymmärrettävämmiin sanottuna: **Edustuksellisen alueellisen, vaaleilla valitun luottamuselimen koko vastaa suunnilleen alueen asukasluvun kuutiojuurta.**

Kokeilin asiaa laskemalla yhden desimaalin tarkkuudella parlamentin tai vastaavan luottamuselimen ja asukasluvun eksponenttifunktion kantaluvun netistä sattumanvaraisesti etsimilleni kohteille⁴. Laskelman pohjana on valtion tai alueen asukasluku, paitsi Viron kohdalla Virossa asuvien Viron kansalaisten lukumäärä; tämä luku oli ilmeisesti (?) pohjana, kun riikikogun jäsenmäärää määritettiin. Kaikki löytämäni luvut antavat kantaluvulle arvon $3,0 \pm 0,2$ eli tutkijan havainto näyttäisi pitävän paikkansa:

- Ranskan kansalliskokous

2,8

¹ Väitettä ei tässä yritetäkään todistaa matemaattisesti, koska se ylittää tämän laatijan kompetenssin.

² Mikään näistä edellytyksistä ei ole oikea eli toisin sanoen ”edustaminen” ei ole mikään luonnonvakio, jonka määrän muuttumista voitaisiin mitata – kyseinen ns. luonnollisen logaritmin funktio tarjoaa paremman puutteessa lähtökohdan asian pohtimiselle, se on luonnonvakion lisäksi sovellettavissa myös yhteiskunnallisiin muutoksiin.

³ Luku e on ns. luonnollisen logaritmijärjestelmän kantaluku; kts. Wikipediasta hakusanat Neperin luku ja Eksponenttifunktio.

⁴ Huomaa, että koska kyse on eksponenttifunktion kantaluvusta, lopulliset erot jäsenmäärissä ovat suurten valtioiden kohdalla varsin suuria, mikä heikentää esitetyn säännön merkitystä; esimerkiksi Ranskan kansalliskokouksen jäsenmäärä on 152 edustajaa eli 27 % suurempi kuin Ranskan asukasluvun kuutiojuuri (ehkä mukaan olisi pitänyt laskea ulkoranskalaiset alueet?).

• Saksan liittopäivät	2,8
• Ruotsin valtiopäivät	2,8
• Hampurin kaupunkivaltion parlamentti	2,8
• Suomen eduskunta	2,9
• Bremenin kaupunkivaltion parlamentti	3,0
• Viron riikikogu	3,0
• Helsingin kaupunginvaltuusto	3,0 (NB!)
• Norjan suurkäräjät	3,0
• Mecklenburg-Vorpommern, osavaltio-parlam.	3,1

Viitatun tutkijan väite siis näyttäisi pitävän paikkansa erityisesti alle 5,5 miljoonan asukkaan tapauksissa. Muistaakseni hän ei perustellut väitettään mitenkään muutoin, kuin että kyseessä näyttäisi olevan jonkinlainen kokemusperäinen säännönmukaisuus siitä, minkälaisella suhteellisella edustajamäärällä edustuksellinen demokratia koetaan toimivaksi. On huomattava, ettei tutkija väittänyt tuon lukuarvon jotenkin olevan parlamentin "ihannekoko", vaan että kyseessä on jonkinlainen kollektiivinen intuitio, jota laajalti noudatetaan; tosin Viron tapausta lukuun ottamatta itse sääntöä tuntematta.

Viron osalta tarina päättyi siten, että riikikogun jäsenmääräksi valittiin asukasluvun kuutiojuuri, 101 jäsentä (netistä löytämälläni nykyisellä kansalaismäärällä tulokseksi saadaan 104, mutta samalla tontilla joka tapauksessa ollaan).

Vaikka säännölle, jonka mukaan metropolivaltuuston jäsenmäärän tulisi olla asukasluvun kuutiojuuri, ei olisikaan "tieteellisiä" perusteita, on se kuitenkin edellä olevien esikuvien valossa oikeampi, kuin työryhmän käyttämä lineaarisen kasvun periaate. Ja ehdottomasti oikeampi, kuin työryhmän perusteleman harkinta: "luontevampaa lienee".

Jos ei joku keksi perustellumpaa menetelmää, niin esitän metropolivaltuuston jäsenmäärän määrittelemistä seuraavasti laskentakaaavalla $n = N^{(1/3)}$, jossa n on vaaleilla valittavan luottamuselimen koko ja N alueen asukasluku:

Pohjana siis Helsingin valtuusto, jonka koko on 85:

$$617074^{(1/3)} = 85,13583817 \Rightarrow \mathbf{85 \text{ jäsentä}}$$

10 kunnan metropolivaltuusto:

$$1303585^{(1/3)} = 109,235204 \Rightarrow \mathbf{109 \text{ jäsentä}}$$

16 kunnan metropolivaltuusto:

$$1526044^{(1/3)} = 115,1301362 \Rightarrow \mathbf{115 \text{ jäsentä}}$$

2 Metropolialueen vaalilautakunnan tehtävien hoitaminen

Mietinnössä todetaan sivulla 42:

--- Jos metropolivaalit toimitetaan siten, että metropolialue on yhtenä vaalipiirinä, olisi luontevaa perustaa ehdokasasettelua ja tuloksen vahvistamista varten uusi viranomainen, metropolin keskusvaalilautakunta. Toinen vaihtoehto tältä osin on, että suurimman kunnan eli Helsingin keskusvaalilautakunta hoitaa nämä tehtävät omien kunnallisvaaleihin liittyvien tehtäviensä ohella.

Jälkimmäinen ajatus on virheellinen. Jos alueella toimitetaan muut kuin kuntakohtaisiin kiintiöihin perustuvat vaalit, on vaalien toimeenpanosta vastaamaan asetettava riippumaton ja hierarkkisesti kuntien keskusvaalilautakuntien yläpuolella oleva vaaliviranomainen; yhden kunnan keskusvaalilautakunta ei voi hoitaa koko aluetta koskevia tehtäviä. Perustelen tätä seuraavassa.

2.1 Ehdokkaiden tasavertaisuus ja yleisön luottamus edellyttää erillistä vaaliviranomaista

Eduskuntavaaleissa kustakin vaalipiiristä valitaan laissa ennakkoon määrätty määrä kansanedustajia. Vaalien ehdokasasetteluun ja vaalin tuloksen laskeamiseen ja vahvistamiseen liittyvistä tehtävistä huolehtii kussakin vaalipiirissä toimiva vaaliviranomainen, vaalipiirilautakunta. Vaikka vaalipiirilautakunnilla ja erityisesti niiden sihteereillä on syvälinen kokemus, on niiden välillä kuitenkin vähäisiä tulkintaeroja. Rajatapauksissa joudutaan tulkitsemaan sinänsä pieniä, mutta ehdokkaan mielestä usein hyvinkin merkittäviä tulkintakysymyksiä: missä muodossa henkilön nimi (kutsumanimi, taiteilijanimi, nimen kirjoitusasu) otetaan ehdokaslistojen yhdistelmään, millainen ilmaisu on hyväksyttävä ammattinimike, millainen vaalilippuun tehty ilmaisu tai merkki hyväksytään selvennykseksi, milloin kyseessä on asiaton merkintä, joka johtaa hylkäykseen jne. Koska kustakin vaalipiiristä valitaan määrätty määrä ehdokkaita, ei pienillä tulkintaeroilla ole sinänsä merkitystä, jos kukin vaalipiirilautakunta soveltaa johdonmukaisesti omaa linjaansa.

Europarlamenttivaaleissa valitaan Suomen edustajat europarlamenttiin. Siivuttaen tässä kysymyksen, edustaako europarlamentaarikko parlamentissa ensisijassa maataan vai puoluettaan, väitän, että hänen ei juurikaan voida katsoa edustavan vaalipiiriään.

Siksi en näe estettä sille, että Helsingin vaalipiirilautakunta huolehtii eurovaaleissa ehdokasasettelusta ja vaalin tuloksen vahvistamisesta muiden vaalipiirilautakuntien huolehtiessa laskennasta omalta osaltaan. Sama järjestely on käytössä tasavallan presidentin vaaleissa, eikä siihenkään ole mitään huomauttamista.

Sen sijaan itsehallinnollisen alueen valtuuston vaaleissa ei voi kuvitella tilannetta, joissa yksi alueen kunnallisista keskusvaalilautakunnista kunnallisvaalien ehdokasasettelun ja vaalilaskennan ohessa ”vasemmalla kädellä” hoitaa nämä asiat koko alueen osalta. Arvostan Helsingin vaaliorganisaation virkamiehiä ja luottamushenkilöitä, mutta lähes miljoonan lisä-äänien laskeminen kunnallisvaalien tuloksen ohella on kohtuuton urakka.

Äänet on joka tapauksessa laskettava erillään toisistaan, muuten tilannetta ei hallitse kukaan. Vaalilaskenta on varsin hektinen toimitus ja vaatii runsaasti henkilökuntaa; esimerkiksi Uudellamaalla tarvitaan yli 200 tilapäistyöntekijää, ja maanantain tarkistuslaskenta venyy iltamyöhään. Jo pelkkä ajatus kaksien eri vaalien vaalilippujen käsittelystä samoissa tiloissa puistattaa; virhemahdollisuuksia on nykysysteemissäkin aivan tarpeeksi.

Suurien este tälle järjestelylle kuitenkin on siinä, että se **herättäisi epäluottamusta vaalien tasapuolisuutta kohtaan**. Jos ylimpänä vaaliviranomaisena toimisi yhden kunnan keskusvaalilautakunta *primus inter pares* - asemassa, sen täysin perusteltuja ja johdonmukaisessa tulkintalinjassa olevia päätöksiäkin arvosteltaisiin muissa kunnissa. Kun nytkin on joskus työstä selittää kokemattomalle vaaliasiamiehelle, miksi ammattinimikettä ”kehitysapu- ja hyväntekeväisyysjärjestön toiminnanjohtaja” ei voi hyväksyä ehdokaslistalle, miksi kahden viikkotunnin verran ay-tehtäviä hoitava asentaja ei voi ilmoittaa ammatikseen ”pääluottamusmies” tai miksi Pirjo Virtanen ei voi ehdokaslistalla käyttää miesystävänsä antamaa lempinimeä Pupu Virtanen, herättäisi tällainen päätös epäluuloa muissa kunnissa. Helsingin herrat eivät hyväksyneet, kun oli meidän ehdokas...

Käsitykseni on, että jo **pelkästään yleisön luottamus vaalijärjestelmään edellyttää, että metropolivaltuuston vaalien ehdokasasettelusta, vaalilaskennasta ja tuloksen määräytymisestä päättää kuntien keskusvaalilautakunnista erillinen vaaliviranomainen**.

Kustannussäästö, joka syntyisi antamalla metropolihallinnon keskusvaalilautakunnan tehtävät yhden kunnan keskusvaalilautakunnalle, olisi varsin pieni, koska erillinen laskentahenkilöstö atk-sovelluksineen (tai toinen tarkistuslaskentapäivä) tarvitaan joka tapauksessa. Jos kustannukset pelottavat ja vaaleja ei ole varaa hoitaa asianmukaisesti, niin suosittelen luopumaan niin vaaleista kuin metropolivaltuustostakin.

2.2 Itsehallintoalueen ylimmän vaaliviranomaisen jäsenten kelpoisuuden rajaaminen yhden alueeseen kuuluvan kaupungin asukkaisiin saattaa loukata Suomen ratifioimia kansainvälisiä sopimuksia.

Demokraattisen valtion yksi tunnusmerkki on, että siihen kuuluvien alueiden hallinto perustuu mahdollisimman laajasti **kansalaisten itsehallintoon**. Itsehallinto tarkoittaa oikeutta päättää maan lakien puitteissa alueen asukkaita koskevista asioista. Suomen perustuslaki takaa itsehallinnolliset oikeudet kunnille sekä kuntaa laajemmille, erikseen lailla perustettaville itsehallintoalueille, ja itsehallintoalueista on myös määräyksiä Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Väliraportin mukaan 16 kunnan metropolihallinto perustettaisiin perustuslain tarkoittamaksi kuntaa laajemmaksi itsehallintoalueeksi eli ainakin siihen sovellettaisiin itsehallinnollista aluetta koskevia kansainvälisiä sopimuksia. Pakkokuntayhtymänä toimivan 10 kunnan metropolihallintoalueen kansainvälisöitymisen status on ainakin minulle epäselvä, mutta en pitäisi mahdollisena, että YK:n ihmisoikeuskomissio tulkitsisi sen olevan poliittisia oikeuksia koskevaa sopimusta sovellettaessa itsehallintoalue.

Jos laissa määrätään Helsingin kaupungin keskusvaalilautakunta metropolialueen ylimmäksi vaaliviranomaiseksi, tarkoittaa tämä, että **”itsehallintoalueen asukkaista vain ne, joilla on siihen kuuluvan keskuskaupungin asukas-oikeudet, ovat kelpoisia alueelliset vaalit toimeenpanemaan viranomaiseen”**. Määrittely näyttää varsin pahalta YK:n ihmisoikeuskomission silmissä.

Ratifioidessaan vuonna 1966 allekirjoitetun Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen, Suomi on sitoutunut takaamaan jokaiselle Suomen oikeuspiirissä olevalle yksilölle sopimuksen mukaiset oikeudet ilman syrjintää ja olemaan asettamatta ketään eri asemaan rodun, kielen (jne.) --- **ja muun aseman** perusteella. Edelleen sopimus antaa oikeuden ilman erottelua ottaa osaa yhteisten asioiden hoitoon sekä päästä julkisiin tehtäviin.

Itsehallintoalueella hallinto toteutetaan sen **asukkaiden osallistumisella yhteisten asioiden hoitoon**; tähän **kaikilla alueen asukasoikeudet omaavilla** tulee olla tasavertainen oikeus, ellei oikeutta perustellusta syystä rajoiteta.

Tällaiseksi perustelluksi syyksi voidaan katsoa esimerkiksi vajaavaltaisuus (ei ole täysi-ikäinen tai on holhouksenalainen) tai kielitaidon puute (ei osaa hallintoalueen kieltä tai kieliä). Suomessakin aikaisemmin voimassa olleet rajoitukset, joiden mukaan hallinnon virkoihin ja luottamustehtäviin ei voi osallistua muu kuin kyseisen maan kansalainen eikä henkilö, joka on rikoksen johdosta tuomittu menettämään kelpoisuus julkiseen palveluun ("maan palvelukseen kelpaamaton") ovat edelleen voimassa useissa maissa; ilmeisesti ne on edelleen katsottava hyväksyttäviksi.

Sen sijaan ainakin seuraavia perusteita, jotka ovat jollain alueilla voimassa tai ainakin ovat olleet voimassa II maailmansodan jälkeen, ei voitane pitää hyväksyttävänä perusteena rajoittaa osallistumista julkiseen toimintaan:

- henkilö ei kuulu kaukasialaiseen (!) rotuun;
- henkilön rekisteröity äidinkieli (muusta kielitaidosta riippumatta) ei ole valtion virallinen kieli;
- henkilö ei tunnusta maan virallista uskontoa tai
- henkilö on tuomittu homoseksuaalisesta teosta.

Kansainvälisen sopimuksen tulkinnan kannalta vaatimus ” **itsehallintoalueen asukkaista vain ne, joilla on siihen kuuluvan keskuskaupungin asukasoikeudet, ovat kelpoisia alueelliset vaalit toimeenpanemaan viranomaiseen**” kuulunee samaan kategoriaan. Jos työryhmän esittämä vaihtoehto vaaliviranomaistehtävien hoidosta hyväksytään lakiin, voi *Helsinki Metropolitan Government Authority* komeilla kansainvälisen oikeuden oppikirjassa samassa ryhmässä kuin Yhdysvaltain 1950-luvun etelävaltiot, edesmennyt Neuvostoliitto tai nykypäivän Syyria ja Sudan.

3 Metropolivaalit ovat aivan yhtä arvokkaat kuin muutkin vaalit; mitään perustetta ”keventää” vaalijärjestelyjä kunnallisvaaleihin verrattuna ei ole

Edellä kohdassa 2.1 käsitellään metropolivaalien vaaliviranomaisen tehtävien hoitoa ja todetaan, että tehtäviä varten tarvitaan erillinen vaaliviranomainen. Tässä kohtaa on vielä syytä korostaa sitä, että metropolialueen keskusvaalilautakunnan kokoonpanoa ja toimintaa koskevien säännösten tulee olla vaalipiirin keskuslautakuntaa koskevia säännöksiä vastaavat; mitään ”kevennyksiä” ei tule edes harkita. Myös lautakunnan valintatavan tulisi ainakin 16 kunnan itsehallintoalueen tapauksessa olla sama kuin vaalipiirilautakuntaa valittaessa; valtion viranomainen asettaa lautakunnan puolueiden piirijärjestöjen esitysten pohjalta. Tämä korostaisi lautakunnan riippumattomuutta kuntien hallinnosta.

Mitään perusteita ei myöskään ole sille, että metropolivaaleissa oikeus ennakkoäänestykseen olisi jollain tavoilla rajoitetumpi kuin kunnallisvaaleissa. Jokaisen äänioikeutetun tulee voida osallistua ennakkoäänestykseen missä tahansa kotimaahan tai ulkomaille järjestetyissä ennakkoäänestyspaikassa. Lisäksi laitoksessa olevan tai kotiäänestykseen oikeutetun henkilön tulee voida lain mukaisesti osallistua laitos- tai kotiäänestykseen laitos- tai asuinpaikkakunnallaan. Kun on ilmeistä, että kaikissa Suomen kunnissa ja kaikissa niissä maissa, joissa ennakkoäänestys muutoinkin järjestetään, asuu tai oleskelee henkilöitä, joilla on äänioikeus metropolivaaleissa, ei mitään perusteita ennakkoäänestyksen rajaamiseksi voida esittää. Ainakaan taloudelliset syyt eivät ole sellaisia.

Tästä seuraa, että **metropolivaalit on toteutettava kunnallisvaalien yhteydessä**, koska koko valtakunnan ja vakiintuneet ulkomaiset ennakkoäänestyspaikat kattavan äänestyspaikkaverkoston perustaminen olisi suhteettoman kallista; kunnallisvaalien yhteydessä se toteutuu ”samaan hintaan.”

4 Erikseen tulee selvittää, voisiko pienten kuntien edustuksen varmistaa takuupaikkajärjestelmällä

Mietinnössä on aivan oikein todettu, että perustuslain kannalta on ongelmallista, jos kaikilla metropolialueen kunnilla ei ole edustajaa metropolivaltuustossa. Olisin valmis sanomaan asian huomattavasti tiukemmin: **Metropolivaltuuston vaalijärjestelmää koskevat säännökset on laadittava siten, että tulevasta kuntarakenteesta riippumatta jokaisella alueen kunnalla on ainakin yksi paikka valtuustossa.**

Koska etenkin pienissä kunnissa ehdotettujen vaalipiiri- tai paikkakiintiöjärjestelmien haittoja vähätellään, on syytä korostaa, että ne eivät täytä demokraattisen paikallishallinnon vaatimuksia. Muiden kuin kolmen pääkaupunkiseudun kunnan osalta hukkaäänten määrä ilmeisesti olisi niin huomattava, että se vääristäisi poliittista suhteellisuutta. Vaikka toiminkin vaalitehtävissä ns. suuren puolueen mandaatilla en voi hyväksyä tilannetta, jossa valtuuston kokoonpano poikkeaa aivan olennaisesti vaalien äänijakaumasta; silloin poliittiselta elimeltä ikään kuin puuttuu kansalta saatu valtakirja ja tämä kostaatuu myöhemmin ylikriittisenä suhtautumisena tehtyihin päätöksiin.

Hukkaäänten osalta mietintöä tulisi täydentää koelaskennan tuloksilla; se voisi avata kiintiöiden vaatijoiden silmät.

Kiintiöihin perustuvan vaalitavan kohdalla on myös syytä kysyä, miten se eroaa valtuustojen suorittamasta vaalista. Jos usealla kunnista on vain yksi tai kaksi paikkaa, valitaan niihin joka tapauksessa suurimman tai suurimpien

puolueiden kärkiehdokas. Mitä järkeä on järjestää vaalia, jonka tulos on ennalta selvä?

Toinen esitetty vaihtoehto, siirtoäänien käyttö on paitsi laskennan kannalta hidas ja hankala, erityisen vaativa äänestäjän kannalta. Jos toista (tai toista ja kolmatta) ääntä ei suunnata oikein, ei järjestelmä pelasta hukkaääniltä ainaakaan täysin. Äänestäjien opastaminen ja ohjaaminen vaatii työtä ja saattaa vaalivapauden suhteen ylittää hyvän tavan ja jopa laillisuuden rajat. Ja mahattaako kansan tahto kunnolla toteutua?

Kolmas vaihtoehto, Hare-Niemeyerin kvoottimenetelmän käyttö ei nykyisenä ITC-aikakautena ole teknisesti mitenkään ylivoimaista, mutta sen suurin vika on siinä, ettei suuri yleisö välttämättä jaksane paneutua systeemin periaatteisiin, ja suhteutuu vaalin tuloksen oikeellisuuteen epäilevästi.

Oma ehdotukseni on se, että vaalit toteutetaan kylläkin koko alue yhtenä vaalipiirinä ja ilman kiintiöitä, mutta **kaikille kunnille taataan oikeus vähintään yhteen paikkaan.**

Idea esitettiin aikanaan silloisen apulaiskaupunginjohtajan Erkki Tuomiojan puheenjohtajana kokoontuneen seutuhallintokomitean⁵ mietinnössä. Allekirjoittanut tuli komitean sihteeristöön kesken toimikauden ja vastasi erityisesti vaalijärjestelmän yksityiskohtien viimeistelyä.

Järjestelmän ideana oli, että vaalit toimitettaisiin kunnallisvaalien yhteydessä koko alue (Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa) yhtenä vaalipiirinä tavanomaisesti Victor d'Hondtin kehittämän suhteellisen listavaalimenetelmän mukaisesti. Ero perusjärjestelmään oli pieni, mutta merkittävä:

Mikäli vaalin tulos normaalimenetelmällä laskettuna ei johda vähintään yhden kussakin kunnassa asuvan ehdokkaan tulemiseen valituksi, sovelletaan laissa säädettyä erityismenettelyä. Sen mukaan tulisi valituksi kunnan A edustajana A:n kunnassa eniten ääniä saaneen ja koko vaalissa vähintään yhteen paikkaan oikeuttavan äänimäärän saaneen vaaliliiton eniten ääniä saanut A:n kunnassa asuva ehdokas, ja hänen varavaltuutetuikseen tulisi kaksi seuraavaksi eniten ääniä saanutta ehdokasta, joiden kotipaikka on A:n kunta. Tällä tavoin valituksi tullut pudottaisi omasta seudunlaajuisesta vaaliliitostaan sen ehdokkaan, joka muutoin olisi tullut valituksi alimmalla vertausluvulla.

Tarkistusmenettely ei vaikuttaisi puolueiden ja vaaliliittojen väliseen paikkojen jakoon. Myöskään puolueiksi muodostumattomat ryhmät eivät kärsisi, koska niiden olisi menestyäkseen muodostettava koko seudulle vaaliliittoja. Järjestelmä toteuttaisi täysimääräisesti puolueiden ja vaaliliittojen välisen suhteellisuuden ja poikkeaisi siitä vain siinä, että yhdessä tai kahdessa vaaliliitossa viimeinen valituksi tullut ehdokas joutuisi väistymään eniten ääniä saaneelle toisessa vaille edustajaa jääneessä kunnassa asuvalle saman vaaliliiton ehdokkaalle.--.

En millään keksi, mitä huonoja puolia tuossa järjestelmässä olisi ja miksi se ei ole ollut esillä metropolihallintoa mietittäessä. Onko systeemi liian yksinkertainen vai missä on vika?

⁵ Erkki Tuomioja – Matti Hilli – Aulikki Mentula – Marjatta Raunila - Härmälä: Seutuhallintokomitean mietintö (Komiteamietintö 1987:47). Mietintö sisälsi mm. ehdotukset laeiksi pääkaupunkiseudun hallinnosta ja pääkaupunkiseudun seutuvaltuuston vaalista sekä joukon muutosehdotuksia substanssilakeihin. Ensin mainitussa laissa kiinnostavin kohta oli hankekaava, joka tietyllä tavalla oli nyt ehdotetun maakuntakaavan esiäiti. – Mietintö raukesi kuntien välisiin erimielisyyksiin eikä koskaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

Joka tapauksessa sitä kannattaisi ainakin kokeilla simuloidussa koeäänestyksessä. Toisin sanoen viime kunnallisvaalien tulokset jaettaisiin puolueittain arvioidun ehdokasasettelun ja äänijakauman mukaisesti. Pienten kuntien kohdalla voisi tehdä olettamat siitä, että 60/70/80 tai 50/70/90 prosenttia äänistä jakautuu oman kunnan ehdokkaille ja loput seututason ykkösnimille. Lisäksi pitäisi simuloida tilannetta, jossa kuntarakenne on muuttunut esimerkiksi siten, että pienimmät kunnat on yhdistetty suurempiin.

Millä lähtöarvoilla kaikki kunnat saavat yhden ehdokkaan läpi ja miten takuupaikan käyttö vaikuttaisi? Tätä kannattaisi tutkia tarkemmin. Menetelmää olisi lisäksi syytä tarkastella ja kehittää paikan menettävän puolueen ja ehdokkaan kannalta; mitä vaikutuksia sijaan tulolla on eri tilanteissa?

5 Pienten kuntien asemaa voisi kehittää myös hallinnollisten rakenteiden avulla.

Valittiinpa mikä vaalitapa tahansa, on pienen kunnan edustus aina pieni ja suhteessa asukaslukuun, ei esimerkiksi pinta-alaan ja rakennusmaavarantoon. Olisiko mahdollista vahvistaa pienten kuntien äänen kuuluvuutta ilman, että paikkoja jouduttaisiin lisäämään suhteettomassa määrin?

Yksi ilmeinen vaihtoehto tulee mieleen, kun tarkastelee laajoja valtioita, joissa on eri asukastiheydellä rakentuneita osavaltiota, nimittäin kaksikamarinen parlamentti.

Jos unohdetaan hiukan eri periaatteella rakentuva Englannin arkaainen kaksikamarijärjestelmä, tarkoittaa kaksikamarisuus yleensä puolueiden ja alueiden edustuksen välistä vallanjakoa. Systeemi tuskin toimisi sellaisenaan Suomessa, koska siihen ei ole totuttu, mutta jotain siitä voisi omaksua.

Ehdotukseni on, että **metropolikaavan ja muiden suunnitelmien ja ohjelmien lopullinen valmistelu tapahtuisi kuntien asettamassa valmistelutoimikunnassa.**

Valmistelutoimikunnassa kullakin kunnalla olisi kokonsa mukaan esimerkiksi 5 – 2 paikkaa, ja sen jäseniä valittaessa ei noudatettaisi kuntalain poliittista suhteellisuusperiaatetta. Sen sijaan tavoitteena olisi ns. ykkösketju eli kunnanhallitusten tai kuntasuunnittelulautakuntien puheenjohtajisto tai muuten erityisesti oman kunnan asioihin perehtyneet luottamushenkilöt.

Maankäyttö-, asunto- ja liikennelautakunnat valmistelisivat suunnitelmat, jotka tuotaisiin valmistelutoimikunnan käsiteltäväksi. Toimikunnassa tapahtuisi kuntien välisen kompromissien etsiminen, mikäli sellaista tarvitaan. Hallituksella olisi vain rajoitettu oikeus muuttaa ehdotuksia ja valtuustosta se palautettaisiin muutosohjeiden kanssa toimikuntaan, mikäli sitä ei voitaisi lopullisesti hyväksyä.

Tämä takaisi pienten kuntien edut siinä suhteessa, ettei suurin tai suurimmat kunnat voisi yksin päättää asioista eli jatkuvasti ”kävellä vähemmistökuntien ylitse”.

6 Lopuksi

Edellä olen ottanut kantaa lähinnä sellaisiin yksityiskohtiin, jotka 40 vuoden vaalivirkamieskokemuksella olen kokenut ongelmallisiksi tai tavalla tai toisella vääriin lopputulokseen johtaviksi.

Ehdotuksessa on myös sellaisia kohtia, joissa löytyy kaksi tai useampia sinänsä oikeita lopputulemia, joista kaikilla on omat hyvät ja huonot puolensa.

Yksi tällainen on kysymys vaalikelpoisuudesta, johon aluksi suhtauduin hyvin liberaalisti ja pidin oikeana näkemystä antaa kaikkien kukkien kukkia. Tarkemmin miettien voisi sittenkin olla perusteltua erottaa toisistaan metropoli- ja kunnallisvaltuutetut.

En kuitenkaan pidä parhaana työryhmän vaihtoehtoa, jonka mukaan ehdokas ei samalla kertaa voisi olla ehdokkaana molemmissa vaaleissa. Olisiko sen sijaan mahdollista toteuttaa ratkaisu, jossa kylläkin voisi olla ehdokkaan molempiin, mutta jos tulisi valituksi metropolivaltuustoon, ei voisi ottaa vastaan kunnallisvaltuutetun paikkaa?

Tämä järjestelmä olisi toimiva vain siinä tapauksessa, että metropolivaltuustolla on todellista valtaa ja seudullista merkitystä, ja että se on ehdokkaan kannalta riittävän houkutteleva vaihtoehto.

Toisaalta, jos näin ei ole, niin kannattaako ylipäänsä luoda mitään vaaleihin perustuvaa järjestelmää? Rutiiniasioista päättävä toimielin voidaan hyvinkin valita vaikka kunnanhallitusten konsernijaostojen toimesta; sen valintaan ei kannata panostaa, vaan suunnata panostukset siten, että niistä on todellista hyötyä kotiseudullemme.

Helsingissä 22. toukokuuta 2014



Matti Hilli

Uudenmaan vaalipiirilautakunnan puheenjohtaja (yksityishenkilönä)

E-mail: matti.hilli@hsy.fi

p. 040 580 4940