



Kari Prättälä

# Naisten kunnallinen ääni- oikeus ja vaalikelpoisuus 100 vuotta

Suomen Kuntaliitto  
Helsinki 2017



Tämä julkaisu liittyy Kuntaliiton tasa-arvotekoon 100 tasa-arvotekoa -kampanjassa, joka on osa Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlintaa vuonna 2017. Kuntaliitto suosittaa kunnille ja maakunnille sitoutumista Eurooppalaiseen naisten ja miesten paikallishallinnon tasa-arvon peruskirjaan ja viemään sen tehokkaasti käytäntöön asukkaiden parhaaksi.

Kansikuva:  
Helsingin kaupunginvaltuuston istunto valkoisessa salissa.  
Aleksanterinkatu 16. 20.12.1972  
Kuvaaja: Kari Hakli. Kuva: Helsingin kaupunginmuseo.

**Kirjoittaja:**

Kari Prättälä, OTL, Kuntaliiton lakiasiain johtaja 1993–2010,  
johtava lakimies 2010–2013

© Suomen Kuntaliitto  
Helsinki 2017

Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14, PL 200, 00101 Helsinki  
Puh. 09 7711  
[www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi)

# Naisten kunnallinen äänioikeus ja vaali- kelpoisuus 100 vuotta

**N**aisten äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden laajentamista ei voi tarkastella erillään siitä kamppailusta, jota käytiin valtiollisen yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden, yksikamarisen eduskunnan ja Suomen itsenäisyyden puolesta.

Naisten yhdenvertaiseen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden miesten kanssa sisältäneet kunnallislait hyväksyttiin eduskunnassa 16.11.1917. Lait julkaistiin asetuskokoelmassa 27. marraskuuta 1917. Naisten oikeuksia osallistua kunnallishallinnon päätöksentekoon oli tuohon saakka rajattu erityisin säännöksin.

Naisten ja miesten äänioikeus- ja vaalikelpoisuussäätelyn yhtenäistyminenkään ei vielä tuonut tasa-arvoa. Naiset olivat pitkään huomattavan aliedustettuina kunnanhallituksissa, lautakunnissa ja muissa valtuuston valitsemisissa toimielimissä. Tätä on vähitellen korjannut tasa-arvolaki.

# Naisilla oli äänioikeus jo vuonna 1865, mutta vain pienellä osalla

Vuoden 1865 asetus kunnallishallituksesta maalla ja vastaavasti vuoden 1873 asetus kunnallishallituksesta kaupungeissa (KKunA) antoivat "ääntöoikeuden", so. äänioikeuden, kuntakokouksessa ja vastaavasti raastuvankokouksessa sekä miehille että naisille. Naisten oikeuksia ei rajoittanut äänioikeuden puuttuminen, vaan se, että tämä äänioikeus kuului vain itsellisille naisille: "Leski, miehestänsä eroitettu vaimo tahi naimaton, täysivaltainen nainen nauttikoot ... ääntöoikeutta", todettiin maalaiskuntia koskevan kunnallisasetuksen 10 §:n 3 momentissa.

Äänioikeus ei muutoinkaan ollut yleinen ja yhtäläinen – äänten määrä riippui henkilön kunnalle maksamista veroista. Kaikkein pienituloisimmat jäivät kokonaan ilman äänioikeutta kun suurituloisimmilla se oli rajoitettunakin 25 ääntä ja enintään 1/50 kaikista äänistä. Verotusta ja sen vaikutusta äänioikeuteen koskevat säännökset olivat väljiä ja tulkinnanvaraisia, joten käytännöt eri maalaiskunnissa ja kaupungeissa poikkesivat toisistaan huomattavasti. Nykyisestä poikkeavaa oli myös se, että kunnan jäseninä olevilla oikeushenkilöillä, yhtiöillä ym., oli äänioikeus.

# Naisilla ei ollut vaalikelpoisuutta

Äänioikeus ei tuottanut naisille vaalikelpoisuutta, oikeutta tulla valituksi kaupungin tai maalaiskunnan valtuuston jäseneksi, valtuusmieheksi. Nämä paikat oli varattu kunnan miespuolisille äänioikeutetuille. Keskeisiin valmisteluelimiin, maalaiskunnan kunnallislautakuntaan äänioikeutettu nainen kelpasi, mutta ei kaupungin rahatoimikamariin.

Valtiollisella puolella asiat olivat tätäkin huonommin. Säätyvaltiopäivillä aatelisto, papisto ja talonpoikaissäätö olivat jo rakenteellisista syistä naisten vaikutusvallan ulkopuolella. Äänioikeuden laajentamisyrittäykset keskittyivät erityisesti valtiopäivien porvarissäätöön.

Porvarissäätö edusti vuoteen 1879 asti kaupunkien veroa maksavia porvareita ja muita privilegioituja ammatinharjoittajia. Vanhan ammattikuntajärjestelmän lakkauttamisen jälkeen porvarissäädyn vaaliin saivat osallistua – eräin poikkeuksin – kaikki kaupunkien muihin säätyihin kuulumattomat miespuoliset veroa maksavat asukkaat. Äänioikeuden sidonnaisuus veroäyrihin vaikutti kunnallisvaalien tapaan myös porvarissäädyn edustajien vaalissa.



Naisten mielenosoitusmarssi mahdollisesti äänioikeuden puolesta 1905. Kuva: Helsingin kaupungin museo.

# Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus valtiopäiville 1906

**N**aisten äänioikeuden laajentamista koskevia aloitteita eri järjestöt ja poliittiset toimijat teivät jo jonkin verran 1800-luvun loppupuolella. Naisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus oli esillä myös säätyvaltiopäivillä vuosina 1904–05 käsiteltäessä äänioikeuden laajentamista valtiollisissa vaaleissa. Perustuslakivaliokunta jopa esitti sitä mietinnössään, mutta äänioikeusuudistus jäi yleislakon ja ulkoparlamentaarisen painostuksen alla odottamaan yksikamarista eduskuntaa koskevan uudistuksen toteutumista.

Vuoden 1906 eduskuntauudistuksessa yleinen ja yhtäläinen äänioikeus oli jo itsestään selvä asia. Myös naisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus hyväksyttiin suuremmista vastalauseista. Keisari vahvisti säätyvaltiopäivien heinäkuun alussa hyväksymän valtiopäiväjärjestyksen 20. heinäkuuta 1906. Valtiollisessa vaikuttamisessa oltiin nyt huomattavasti pidemmällä kuin kunnallisessa. Paineet kohdistuivatkin entistä voimakkaammin kunnalliseen äänioikeuteen ja vaalikelpoisuuteen.

Vuonna 1906 pidetyissä puoluekokouksissa lähes kaikki puolueet jo käsitelivät erilaisin painotuksin kunnallishallinnon uudistamista yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustavaksi ja hyväksyivät niitä koskevia ohjelmia. Niinpä ensimmäisen yksikamarisen eduskunnan tultua maaliskuussa 1907 valituksi senaatti asetti toukokuussa G.R. Idmanin johtaman komitean laatimaan ehdotusta kunnallislakien uudistamisesta.

Komiteassa puolueet noudattivat ohjelmissaan omaksumiaan periaatteita. Sosiaalidemokraatit kannattivat yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta ilman rajoituksia. Vanhasuomalaisilla oli vaatimuksena, että lisätty valtuusto päättäisi veronkorotuksista ja pitkäaikaisista lainoista. Lisätyn valtuuston valintaan olisivat saaneet osallistua vain kunnalle veroa maksavat ja heidän puolionsa. Nuorsuomalaiset puolsivat äänioikeuden myöntämistä vain veroa maksaville kuntalaisille. Ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat olivat jyrkimmin koko ehdotusta vastaan.

# Ensimmäiset yritykset kunnallislakien muuttamiseksi 1908–1914

**V**uoden 1908 toisilla valtiopäivillä äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta kunnallisvaaleissa käsiteltiin kansanedustaja Eero Erkon johtamassa kunnallisvaliokunnassa, joka valmisti ehdotuksensa nopeasti. Valiokunnan ehdotus oli vanhasuomalaisten linjaa noudattava: yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, mutta lisätty valtuusto käsittelemässä taloudellisesti tärkeitä asioita.

Lakiehdotus saatiin värikkäiden vaiheiden jälkeen 1908 valtiopäivien viimeisenä päivänä hyväksytyksikin, jopa huomattavan suurella äänten enemmistöllä 146–41, mutta keisari-suuriruhtinaan vahvistamaa lakia siitä ei koskaan tullut. Uusi venäläistämiskausi tuli väliin – venäläisen kenraalikuvernöörin kanslian päällikön johtama senaatin talousosasto katsoi lait Venäjällä säädetyn yhdenvertaisuuslain vastaiseksi, minkä vuoksi hallitsijan ei tullut niitä vahvistaa. Viimein toukokuussa 1914 keisari-suuriruhtinas päätti olla vahvistamatta kunnallislakeja.

# Uudet kunnallislait itsenäisyystaistelun etulinjassa

**K**unnallislakien valmistelua ja säätämistä päästiin jatkamaan vasta keväällä 1917 Venäjällä tapahtuneen keisarivallan kukistumisen ja väliaikaisen hallituksen muodostamisen jälkeen. Suomen eduskunnassa sosiaalidemokraateilla oli enemmistö 103–97, joten he saattoivat enemmistöllään päättää esitystä valmistelevan kunnallisvaliokunnan asettamisesta ja sittemmin määrittellä esityksen sisällön. Keskeisiä kiistakohtia oli äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikärajan laskeminen 20 vuoteen, kunnallinen kansanäänestys ja siinä päätettävät asiat sekä siirtyminen järjestelmään, jossa valtuustoon valittaisiin kahden vuoden välein ja erovuorossa olisi puolet valtuuston jäsenistä. Porvarilliset ryhmät kannattivat vanhaa järjestelmää, jossa vaalit olivat joka vuosi ja erovuorossa 1/3 valtuutetuista.

Uudet kunnallislait hyväksyttiin 14.7.1917 yksimielisesti sen jälkeen, kun eduskunta oli äänin 169–24 päättänyt hylätä esityksen lakien lepäämään jättämisestä. Lakien voimaantulo ei kuitenkaan ollut vielä tällä varmistettu. Eduskunta oli 18.7.1917 hyväksynyt valtalin, jonka mukaan keisarille kuulunut lakien vahvistamisoikeus oli siirtynyt eduskunnalle. Venäjän väliaikainen hallitus määräsi kuitenkin eduskunnan hajotettavaksi ja uudet eduskuntavaalit toimeenpantaviksi. Suomen valtioelimet taipuivat lähettämään lait Venäjän hallituksen vahvistettaviksi.

Tähän asiantilaan tuli kuitenkin muutos 15.11.1917, kun Suomen eduskunta Venäjän lokakuun vallankumouksen jälkeen julistautui korkeimman vallan haltijaksi. Samassa istunnossa aloitettiin myös kesällä hyväksytyjen kunnallislakien käsittely. Jo seuraavana päivänä eduskunta päätti vahvistaa ja julkaista kunnallislait, kunnallisen vaalilain ja lain (kunnallisesta) kansanäänestyksestä.

Lakien mukaan sekä maalaiskuntien että kaupunkien valtuutetut ja varajäsenet valittiin kolmeksi vuodeksi. Valituista kolmannes erosi vuosittain, jolloin heidän tilalleen valittiin vuosittain uudet valtuutetut. Tästä luovuttiin 1920-luvun puolivälissä mutta valtuustokausi säilyi kolmivuotisena. Nelivuotiseen valtuustokauteen siirryttiin vasta 1950-luvun puolivälissä.



Kunnallisvaalit 2.10–3.10.1960 Herttoniemen kansakoulussa. Kuvaaja: Niilo Kienanen. Kuva: Helsingin kaupunginmuseo.



Oikeus valita valtuutettuja oli jokaisella kunnan jäsenellä, sekä miehellä että naisella, jolla oli Suomen kansalaisoikeus ja joka ennen vaalivuoden alkua oli täyttänyt 20 vuotta. Lain mukaan vaalikelpoisuutta vailla olivat holhouksen alaiset, kansalaisluottamusta vailla olevat sekä vaaleissa ääniä ostaneet ja myyneet. Kunnallisten verojen maksuun tai muita varallisuusasemaan liittyviä rajoituksia laki ei sisältänyt. Vaalikelpoinen valtuutetuksi ja kunnan muihin luottamustoimiin oli jokainen kunnassa asuva henkilö, joka on oikeutettu valtuutettuja valitsemaan.

**Lait julkaistiin asetuskokoelmassa Suomen senaatin allekirjoittamina 27.11.1917. Naisten äänivalan ja vaalikelpoisuuden näkökulmasta päivä on merkittävä: oikeudet oli nyt määritelty tekemättä eroa sukupuolten välillä.**

Kunnallislait tulivat voimaan vuoden 1918 alusta ja kunnallinen vaalilaki välittömästi. Kunnallisvaalit oli tarkoitus pitää uuden lain mukaan keväällä 1918 mutta puhjennut sisällissota esti tämän. Kesällä 1918 säädettiin, että ennen uusien kunnallislakien säätämistä valitut luottamushenkilöt hoitivat tehtäviään vuoden 1918 loppuun saakka.

# Vuoden 1919 heikennykset ja niiden osittainen peruuttaminen

Vuoden 1917 hyväksytyssä muodossa kunnallislakien elinikä jäi lyhyeksi. Sama eduskunta, joka oli lait hyväksynyt, päätti sisällissodan jälkeen vuoden 1919 alussa vajaalukuisena tynkæeduskuntana muuttaa lakeja keskeisiltä osin. Valtionhoitajan 27.3.1919 vahvistamislaeissa äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikäraja nostettiin 24 vuoteen. Tämä merkitsi huomattavaa takaiskua, koska äänioikeus oli noudattanut täysi-ikäisyysrajaa 21 vuotta miesten osalta jo kunnallishallinnon syntyvuosista lähtien ja tietyin edellytyksin naistenkin osalta. Vuodesta 1898 molemmat sukupuolet olivat tulleet täysi-ikäisiksi suoraan lain nojalla 21-vuotiaina.

Äänioikeuden sai tietyin poikkeuksin vain kunnallisveroa maksava kuntalainen. Äänioikeutta ei ollut henkilöllä, joka kahden edellisen vuoden aikana oli jättänyt kunnallisveron tai kunnallisen maksun maksamatta. Kunnallista kansanäänestystä koskeva laki kumottiin. Sen uutta tulemistä saatiin odottaa aina 1990-luvun alkuun saakka.

Jo samana vuonna 1919 kunnallislakeja jälleen muutettiin. Tynkæeduskunnassa enemmistönä olleet puolueet olivat jääneet vähemmistöön sosiaalidemokraattien palattua eduskuntaan ja maalaisliiton lisättyä kansanedustajiensa määrää huomattavasti. Äänioikeusikäraja laskettiin takaisin 21 vuoteen. Vaalikelpoisuus määräytyi äänioikeuden mukaisesti. Lakiin jäi tämän jälkeenkin rajoitus, jonka mukaan äänioikeutta ei ollut henkilöllä, joka ”nautti vakinaista vaivaishoitoa”. Verovelvollisuus äänioikeuden edellytyksenä poistui eikä verojen maksamatta jättäminenkään aiheuttanut äänioikeuden menetystä, jos syyinä oli kunnanhallituksen todistuksella osoitettu varattomuus. Verojen maksamattomuus kuitenkin säilyi perusteena äänioikeuden ja samalla vaalikelpoisuuden menettämislle aina vuoteen 1945 saakka.

Kunnallisvaalit perustuivat alun perin ns. pitkiin listoihin, joihin palaaminen aina silloin tällöin nousee keskusteluun – viimeksi maakuntavaaleja valmisteltaessa. Pitkät listat ilman tarkempaa sääntelyä jättävät listojen laatijoille – puolueille tai muille organisaatioille – vallan määrittellä, keitä listalle otetaan ja mihin järjestykseen heidät listalla asetetaan. Tämäkin on saattanut vaikuttaa siihen, että naisten osuus valituista valtuutetuista säilyi pitkään hyvin pienenä.

Pitkien listojen käyttöä rajoitettiin kunnallisvaalilaissa vuosikymmenten mittaan määrittelemällä yhdellä listalla olevien ehdokkaiden määrää, kunnes vuonna 1953 päädyttiin siihen, että valitsijayhdistyksen listalla sai olla vain yksi ehdokas. Suositettu ehdokas ei enää voinut omilla äänillään vetää listan muita ehdokkaita valtuustoon. Tästä nykyinen henkilövaali lähti kehittymään. Puolueet saivat oikeuden suoraan lain nojalla nimetä ehdokkaansa ilman valitsijayhdistyksen perustamista vuonna 1972.

## Äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikäraja laski vähitellen

**K**unnallisvaalien äänioikeusikäraja alennettiin 20 vuoteen vuonna 1968 ja 18 vuoteen vuonna 1972. Vuonna 1976 myös vaalikelpoisuus alennettiin 18 vuoteen. Äänioikeutettujen suhteellinen osuus väestöstä on kasvanut vuoden 1907 45 prosentista 80 prosenttiin vuonna 2017.

Kunnallisvaalien äänioikeus laajennettiin 1976 koskemaan myös Suomessa vähintään kaksi vuotta asuneita muiden Pohjoismaiden kansalaisia ja 1991 kaikkia vähintään neljä vuotta maassa asuneita ulkomaalaisia. Vuonna 1995 kaikkien Euroopan unionin maiden sekä Islannin ja Norjan Suomessa asuvat kansalaiset saivat kunnallisen äänioikeuden samoilla ehdoilla kuin Suomen kansalaisetkin.

# Äänioikeuden käyttö ja valtuuston jäsenyys

**M**iesten ja naisten välisen tasa-arvon kannalta ei ole tärkeää vain se, että laki takaa yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa, vaan myös se, että näitä mahdollisuuksia käytetään. Vuosina 1918–1936 äänestysprosentti kunnallisvaaleissa oli aluksi vuosittaisissa kunnallisvaaleissa alle 40 prosenttia, joinakin vuosina jopa alle 30 prosenttia, mutta kohosi 1930-luvulla vaalien muututtua joka kolmas vuosi pidettäväksi yli 40 prosentin. Maaseudulla äänestysprosentti oli pienempi kuin kaupungeissa. Naisten äänestysprosentti oli yleensä muutaman prosenttiyksikön pienempi kuin miehillä.

Ero naisten ja miesten äänestysaktiivisuudessa säilyi 1960-luvun loppupuolelle saakka. Vuonna 1975 naisten äänestysprosentti oli jo samaa luokkaa kuin miehillä. Vuoden 1984 vaaleista lukien naisten äänestysprosentti on poikkeuksetta ollut korkeampi kuin miehillä. Äänestysprosentti on kuitenkin samanaikaisesti laskenut noin 75 prosentista noin 60:een.

Naisten osuus valtuutetuista ei ole kasvanut samassa suhteessa kuin äänestysaktiivisuus. Vuoden 1945 vaaleissa naisia valittiin 4,4 prosenttia valtuutettujen kokonaismäärästä. Vuonna 1980 naisvaltuutettujen osuus oli 22 prosenttia. Kaupunkikunnissa prosentit saattoivat olla huomattavastikin korkeampia esimerkiksi Helsingissä vuonna 1980 41 prosenttia.

Vuosien 2004, 2008 ja 2012 valtuutetuiksi valituista hiukan yli 36 prosenttia oli naisia. Vuoden 2017 kunnallisvaaleissa prosenttiosuus kohosi 39:ään.

Valtuustoryhmien puheenjohtajat 7.–8.11.1979 Kaupunkiopisto. Kuvaaja: Kai Hagström. Kuva: Kuntaliiton arkisto.



Kunnallisvaalit 2.10–3.10.1960 Herttoniemen kansakoulussa. Kuvaaja: Niilo Kienanen. Kuva: Helsingin kaupungin-museo.



# Tasa-arvolaki

**N**aisten osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon jäi naisten äänestysprosentin huomattavasta kohoamisesta huolimatta pieneksi. Erityisesti naisten osuus valtuuston valitsemista luottamushenkilöistä, kaupungin- ja kunnanhallitusten sekä lautakuntien jäsenistä oli vähäinen.

Vuonna 1985 hallitus antoi esityksen laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (57/1985 vp.). Lain pääpaino oli työelämän epätasa-arvon poistamisessa. Hallitus rajasi ns. kiintiösäännöksen koskemaan vain "valtion komiteoita, neuvottelukuntia ja muita vastaavia toimielimiä", joissa "tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, olla sekä naisia että miehiä". Hallitus totesi, että esimerkiksi kunnallishallituksia ja lautakuntia säännös ei koske, mutta "yleisestä tasa-arvon edistämismisvelvollisuudesta kuitenkin seuraa, että sekä valtion että kuntien viranomaisten on tällaisia toimielimiä asettaessaan ... otettava huomioon tasa-arvon vaatimukset."

Eduskuntakäsittelyssä katsottiin, että ehdotettu yleinen edistämismisvelvollisuus ei kunnan toimielimiä koskien riitä, minkä vuoksi säännökseen lisättiin valtion toimielinten rinnalle "kunnan lautakunnat". Tästä tuli uusia tulkintaongelmia: koskeeko laki kunnanhallituksia tai kuntainliiton toimielimiä. Kuntien keskusjärjestöt suosittelivat, että lakia sovellettaisiin yleisemminkin kuntien toimielimiin, mutta naisten edustus kunnanhallituksissa jäi vuonna 1987 alkaneella vaalikaudella vähäiseksi. Kuudentoista kunnan kunnanhallituksessa ei ollut naisjäseniä lainkaan ja 63 kunnassa vain varajäseninä. Vuonna 1987 kuntia oli 461 Ahvenanmaa mukaan lukien. Tosin muutamissa kunnissa naisten osuus lähentyi jo puolta jäsenistä (Seinäjäki 45 prosenttia, Mikkeli 44 prosenttia). Korkein hallinto-oikeus katsoi, että laki ei koskenut kunnanhallituksia.

Hallitus antoi jo vuonna 1987 esityksen tasa-arvolain tasa-arvon edistämistä koskevan 4 §:n 2 momentin muuttamisesta. Sen mukaan "kunnallisissa toimielimissä", siis myös kunnanhallituksessa ja sen nimeämissä toimikunnissa tuli, jollei erityisistä syistä muuta johdu, olla sekä naisia että miehiä.

Eivät tulkintaongelmat tähänkään loppuneet. Uuden, tiukemman lainsäädännön tarpeeseen vaikutti erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jonka mukaan valtuuston päätös valita eräisiin kunnallisiin toimielimiin vain yksi nainen ei ollut tasa-arvolain vastainen. Korkein hallinto-oikeus perusteli

ratkaisuaan erityisesti kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojalla (KHO 1990 A 29).

Hallitus esitti (HE 90/1994 vp) lakia muutettavaksi niin, että naisia ja miehiä olisi tullut olla kunnallisissa toimielimissä "tasapuolisesti". Myös tämä olisi tiukentanut tasa-arvovaatimusta, mutta eduskunta ei pitänyt tätä riittävänä. Hyväksytyin lain mukaan kunnan ja kuntayhtymän toimielimissä, lukuun ottamatta kuntien valtuustoja, tuli olla sekä naisia että miehiä kumpiakkin vähintään 40 prosenttia. Säännös on edelleen voimassa.

Ennen mainitun kiintiösäännöksen voimaantuloa, viimeisellä vuonna 1993 alkaneella valtuustokaudella, naisten osuus hallituspaikoista oli 25 prosenttia ja lautakuntapaikoista 34 prosenttia. Vaihteluväli oli kuitenkin huomattava, lautakuntapaikoissa 18–53 prosenttia. Alle 40 prosentin se pysyi aina siihen saakka, kunnes tasa-arvolain kiintiösäännös nosti sen lähelle viittäkymmentä prosenttia.

Vuoden 2017 vaalien jälkeen valituista valtuustojen puheenjohtajista kaikkiaan 39 prosenttia on naisia. Naisten osuus nousi edelliseen valtuustokauteen verrattuna 11 prosenttiyksikköä. Naisten osuus valtuustojen puheenjohtajista on noussut jatkuvasti vuodesta 1993 lähtien, jolloin se oli 16 prosenttia.



Kaupunginhallitusten puheenjohtajat 8.–9.5.1990 Heinola.  
Kuvaaja: Matti Saura. Kuva: Kuntaliiton arkisto.

Hallitusten puheenjohtajista naisia on 31 prosenttia. Edellisellä valtuustokaudella naisten osuus oli 26 prosenttia.

Tasa-arvolain kiintiösäännös laajennettiin vuonna 2005 koskemaan kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimiä. Samalla lakia täydennettiin kuntaenemmistöisten yhtiöiden johto- ja hallintoelimiä koskevalla ns. tasapuolisuussäännöksellä. Tasa-arvovaltuutetun ohjeistuksen mukaan tasapuolisen kokoonpanon tavoite on sama kuin tasa-arvolain varsinaisessa kiintiösäännöksessä eli 40–60 %.

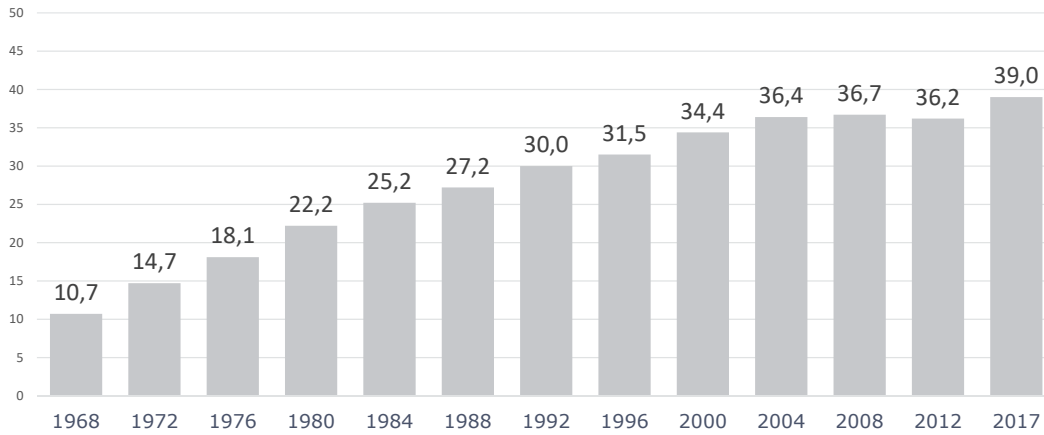
Kiintiösäännös onkin vaikuttanut sukupuolten edustusta tasapainottavasti maakunnanliittojen toimielimien kokoonpanoon, mutta puheenjohtajuuksia se ei ole koske. Vuonna 2017 maakunnan liittojen hallitusten varsinaisista jäsenistä 48 prosenttia ja niiden valtuustojen varsinaisista jäsenistä 46 prosenttia on naisia. Maakunnan liittojen hallitusten puheenjohtajista naisten osuus on 17 prosenttia. Vastaava luku näiden liittojen valtuustojen puheenjohtajista on 22 prosenttia. Vuonna 2015 kuntaenemmistöisten yhtiöiden puheenjohtajista 16 % ja hallitusten jäsenistä 34 prosenttia sekä toimitusjohtajista 23 prosenttia oli naisia.

Hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistukseksi sisältää myös esityksen tasa-arvolain muutokseksi. Maakunnan toimielimiä ja maakuntaenemmistöisiä yhtiöitä koskisivat samat säännökset kuin kuntia ja kuntaenemmistöisiä yhtiöitä.

Sukupuolten tasa-arvoa koskevan lainsäädännön kehitys on havainnollinen esimerkki siitä, että yhtäläinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus on välttämätön mutta ei riittävä perusta tasaveroisille vaikutusmahdollisuuksille. Yhtäläiset demokraattiset oikeudet eivät takaa sitä, että yhtäläiset oikeudet myös käytännössä toteutuvat.

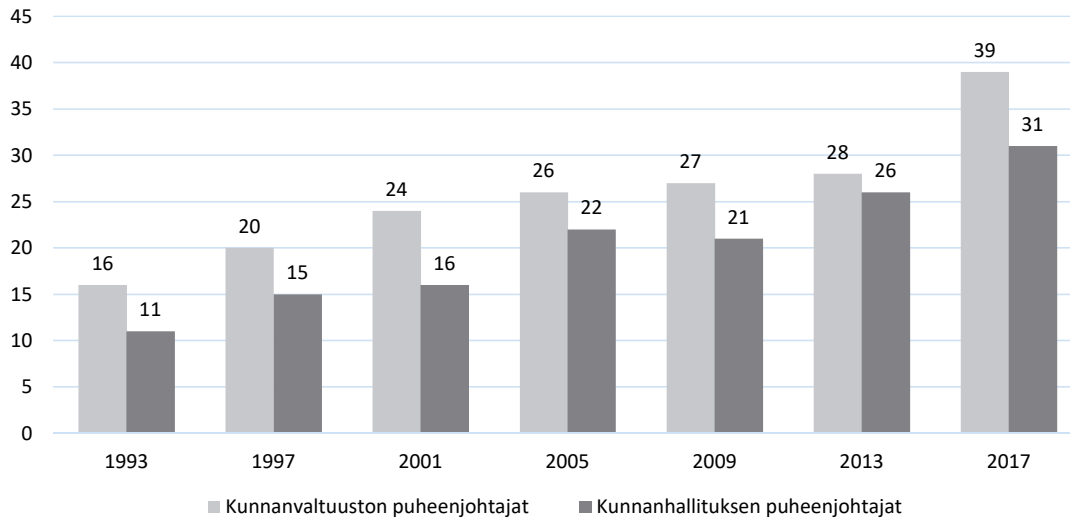
Kunnat joutuvat tulevaisuudessa yhä useammin sopeutumaan siihen, että demokraattista päätöksentekoa rajoittavat perusoikeudet ja erilaiset tasa-arvoisen osallisuuden takaavat säännökset. Niitä voi vastustaa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon rajoituksina, mutta ajan kanssa ne voivat jopa vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Kunnallinen itsehallinto on vahvaa silloin, kun kaikki kuntalaiset kokevat sen omakseen.





Lähteet: Tilastokeskus, OM: vaalit.fi

Naisten osuus valituista valtuutetuista kuntavaaleissa 1968–2017, %.



Naiset valtuuston ja hallituksen puheenjohtajina Manner-Suomen kunnissa vuosina 1993–2017, %.  
Lähde: Luottamushenkilötilastot, Suomen Kuntaliitto.

# Lähteitä

Naisten äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden historiaa 1800-luvun lopulla on tarkastellut mm. Matti Klinge: Keisarin Suomi. Helsinki 1997. Ks erit. s. 430–431.

1900-luvun alkuvuosikymmenten kunnallislakien syntyhistorian päälähteenä artikkelissa on ollut Ilkka Hakalehdon katsaus Kunnallisen kansanvallan kehitys, kunnallisvaltuustot ja kunnallisvaalit, teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika. Vantaa 1984, s. 107–212.

Ks. myös Eduskunnan tietopaketti Naisten äänioikeus 110-vuotta <https://www.eduskunta.fi/FI/tieto-aeduskunnasta/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/historia/naisten-aanioikeus-110-vuotta/Sivut/default.aspx>

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>

Sotien jälkeisten vuosikymmenten osallistumisoikeuksien kehitystä on käsitellyt laajasti Ari Manninen, Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen, Porvoo 2010, ks. s. 226–248.

Ks. myös Tilastokeskus Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa 1950–2017 sukupuolen mukaan,% [http://www.stat.fi/til/kvaa/2017/03/kvaa\\_2017\\_03\\_2017-04-21\\_tau\\_002\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kvaa/2017/03/kvaa_2017_03_2017-04-21_tau_002_fi.html) sekä Tilastokeskus Ehdokkaiden ja valittujen taustanalyysi kuntavaaleissa 2017 [http://www.stat.fi/til/kvaa/2017/04/kvaa\\_2017\\_04\\_2017-04-27\\_kat\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kvaa/2017/04/kvaa_2017_04_2017-04-27_kat_001_fi.html).

Sari Pikkala, Marianne Pekola-Sjöblom ja Sirkka-Liisa Piipponen: Kuntademokratian tila ja trendit, teoksessa Demokratia-indikaattorit. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2013, s. 123–156.

Sirkka-Liisa Piipponen & Marianne Pekola-Sjöblom: Tietoja Manner-Suomen kuntien valtuuston ja hallituksen puheenjohtajista 1.6.2017 alkaneella valtuustokaudella sekä vertailutietoa edellisiltä valtuustokausilta. (diasarja) <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Tietoja%20valtuuston%20ja%20hallituksen%20puheenjohtajista.pdf>